

Resultaten gewijzigde wetgeving
inzake de afhandeling van
gratieverzoeken

Bameveld, 21 maart 2007

Referentie: 06.307

Auteur(s): Drs. H. Everwijn

Ir. M.R. Goedvolk

WODC, Ministerie van Justitie

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Managementsamenvatting	5
I Inleiding	11
Evaluatie Redesign gratiewet	11
Onderzoeksopzet	11
Doelstelling	11
Onderzoeksvragen	11
Gebruikte databronnen	13
Leeswijzer	14
2 De Gratiewet	15
De Gratiewet voor 2003	15
De nieuwe Gratiewet	16
Andere ontwikkelingen op het gebied van gratie	18
De wijziging van de Wet taakstraffen kan invloed hebben	18
Uit de gesprekken blijken geen andere grote ontwikkelingen	19
Capaciteit Bureau Gratie kan invloed hebben	19
Verwachte beleidseffecten	19
3 Ontwikkelingen in aantallen gratieverzoeken en -verleningen	22
Ontwikkelingen in aantal gratieverzoeken	22
Het aantal verzoeken per jaar is vanaf 2001 redelijk stabiel	22
De aantallen per maand laten vanaf 2005 een lichte daling zien	23
Ten opzichte van het aantal relevante vonnissen is het aantal gratieverzoeken vanaf 2002 stabiel	23
Gratieverzoek heeft in ongeveer 50% van de gevallen betrekking op een vrijheidsstraf	24
Het aantal gratieverzoeken is ten gevolge van de wet niet afgenomen	25
Ontwikkelingen in manier van afdoen	26
De verschuivingen die optreden in manier van afdoen zijn conform de beleidshypothesen	26
Aantal verzoeken dat buiten behandeling wordt gesteld, stijgt direct na invoering wet	29
Aantal verzoeken dat wordt afgedaan met voorwaardelijke gratie neemt af	31
Het aantal 'omzetverzoeken' neemt af door invoering wet	33

4	Doorlooptijden	36
	Doorlooptijden vanaf 2001	36
	De gemiddelde doorlooptijd van een gratieverzoek is sterk afgenomen	36
	Gemiddelde doorlooptijd hoger als het OM ook geraadpleegd wordt	41
	80% norm na invoering van de wet bijna altijd gehaald	42
	Afname doorlooptijden ten gevolge van nieuwe Gratiewet mogelijk onderschat, gezien verandering in capaciteit Bureau Gratie	43
5	Klachten	44
	Er kan geen conclusie worden getrokken over een veranderende aard en omvang van klachten	44
6	Beantwoording onderzoeksvragen	45
	Onderzoeksvraag 1: ontwikkeling aantallen	45
	Onderzoeksvraag 2: ontwikkeling doorlooptijd	47
	Onderzoeksvraag 3: veranderende aard van klachten	47
	Onderzoeksvraag 4: effectanalyse	47
	Management Summary	49
A	Gebruikte databronnen	55
B	Tabellen bij de figuren	58
C	Referenties	61

Voorwoord

Dit document bevat de eindrapportage van het onderzoek "Evaluatie Redesign Gratiwet". Dit onderzoek is in de periode november 2006 tot en met februari 2007 uitgevoerd door Significant in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC).

Onze dank gaat uit naar de leden van de wetenschappelijke begeleidingscommissie die een belangrijke toetsende rol hebben gehad tijdens de uitvoering van dit onderzoek. De samenwerking met de leden van de begeleidingscommissie hebben wij als zeer plezierig ervaren.

De volgende personen hebben deelgenomen in de begeleidingscommissie:

- (a) De heer prof. dr. P.M. Bagchus (voorzitter, Hoogleraar Faculteit Technologie Management (em.), Technische Universiteit Eindhoven);
- (b) De heer mr. R.I. Sepers (Directie Sanctie en Preventiebeleid, Ministerie van Justitie);
- (c) Mevrouw. drs. A. ten Boom (Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum).

Verder gaat onze dank uit naar de heer R. Weterings en de heer mr. R.S. Tenge van de dienst Justis; zonder hun hulp bij het begrijpen en interpreteren van de data, was dit rapport niet mogelijk geweest. Ook voor het doornemen van het rapport op feitelijke onjuistheden zijn wij de heer mr. R.S. Tenge dank verschuldigd. Daarnaast danken wij de heer dr. P.P.J. Groen van het WODC voor zijn tijd om gegevens te analyseren en beschikbaar te stellen.

Verder danken wij de heer drs. R.E. de Smidt, mevrouw mr. I.B. Abels (Ministerie van Justitie), de heer mr. S.J. van Klaveren (Rechtbank Rotterdam), de heer mr. Scheffer en de heer Langemaat (OM Parket Zwolle) die ons inzicht gegeven hebben in de ontwikkelingen op het gebied van gratie. Zij hebben geholpen de wet in een breder kader te plaatsen.

Managementsamenvatting

Op 1 juni 2003 is de wet- en regelgeving omtrent de behandeling van gratieverzoeken gewijzigd. Het herontwerp van de procedure had tot doel te komen tot een snellere en meer doelmatige afdoening van gratieverzoeken, met behoud van zorgvuldigheid en kwaliteit van het voorbereiden van de gratiebeslissingen. Daartoe zijn verschillende maatregelen genomen om de instroom van gratieverzoeken te beperken en de doorlooptijd van gratieverzoeken te verkorten.

Om inzicht te krijgen in de resultaten van de doorgevoerde wijzigingen, is besloten tot een evaluatie van de nieuwe 'gratiewet' na drie jaar. De doelstelling van de evaluatie is na te gaan:

- (a) In hoeverre een snellere en doelmatige afdoening van gratieverzoeken wordt gerealiseerd;
- (b) Of er sprake is van veranderende aard en omvang van klachten.

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van een aantal databronnen:

- (a) Bureau Gratie heeft gegevens over de in- en uitstroom van gratieverzoeken, de doorlooptijden van de verzoeken en de klachtenregistratie ter beschikking gesteld. Verder is gebruikgemaakt van gegevens uit OM DATA, aangeleverd door het WODC. In de gegevens zijn verschillende inconsistenties aangetroffen. Deze hebben echter zeer beperkte gevolgen gehad voor de bruikbaarheid van de data;
- (b) Om na te gaan of er naast de invoering van de nieuwe wet ontwikkelingen zijn geweest die mogelijk van invloed zijn geweest op de onderzochte parameters, zijn interviews gehouden met een aantal betrokkenen: twee vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie (DG Preventie, Jeugd en Sancties en DG Wetgeving), een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie (een executieofficier), een vertegenwoordiger van de Zittende Magistratuur (een rechter) en medewerkers van Bureau Gratie.

De doelstellingen van de wet zijn voor een groot deel gerealiseerd

De hoofdconclusie van dit onderzoek is dat de doelstellingen van de wet voor een groot deel zijn gerealiseerd. Hieronder worden per onderzoeksvraag de belangrijkste conclusies weergegeven. De maatregelen en de verwachte beleidseffecten worden gelijktijdig met de resultaten besproken. Daarna volgt een tabel van de verwachte beleidseffecten en of deze daadwerkelijk zijn opgetreden.

Het totaal aantal gratieverzoeken verandert niet, wel treden verschuivingen op in het type verzoeken en de manier van afdoen

Het totaal aantal gratieverzoeken neemt niet af

Er is een aantal maatregelen genomen om de instroom van gratieverzoeken te beperken. Het gaat om het stellen van vormvereisten aan een gratieverzoek en het stellen van duidelijke criteria waaraan gratieverzoeken moeten voldoen om in behandeling te nemen. Een afname van het aantal gratieverzoeken lijkt niet op te treden. De absolute aantallen zijn vanaf 1998 sterk afgenomen, zijn vanaf 2001 redelijk stabiel en laten vanaf medio 2005 een lichte daling zien.

Gezien het moment van de daling lijkt de afname van de aantallen niet het gevolg te zijn van de invoering van de wet. Ten opzichte van het aantal vonnissen waarvoor gratie kan worden verzocht, is het aantal gratieverzoeken vanaf 2002 vrijwel stabiel.

Het aantal 'omzetverzoeken' lijkt te zijn afgenomen

Een van de knelpunten die leidend was voor de herziening van de wet was het grote aantal gratieverzoeken van bij verstek veroordeelden tot de omzetting van de vrijheidsstraf in een taakstraf. Met de inwerkingtreding van de Wet taakstraffen (1 februari 2001) zou dit knelpunt grotendeels verholpen moeten zijn. Een benadering van dit aantal op basis van data laat inderdaad daling van het aantal 'omzetverzoeken' zien. De daling is, zoals verwacht, te relateren aan een toename van het aantal bij verstek opgelegde taakstraffen en een afname van het aantal bij verstek opgelegde vrijheidsstraffen.

De verschuivingen die optreden in de manier van afdoen zijn conform de beleidshypotheses

De verwachte beleidseffecten omtrent de manier van afdoen van gratieverzoeken zijn opgetreden:

- (a) Een knelpunt in de oude situatie was dat alle gratieverzoeken de volledige procedure doorliepen. Onder de nieuwe wet wordt aan de hand van duidelijke criteria onderscheid gemaakt naar de verzoeken die naar hun aard niet ingewilligd kunnen worden. Zo leggen deze verzoeken geen beslag op de capaciteit van de adviserende instanties en de beslisbaarheid van Bureau Gratie en verlengen zij de doorlooptijd niet onnodig. Het aantal gratieverzoeken dat buiten behandeling wordt gesteld neemt vanaf de invoering van de nieuwe wet toe van ongeveer 20% naar ongeveer 40% van het aantal afdoeningen. De toename komt voor een groot deel in de plaats van het aantal afwijzingen, waar een daling zichtbaar is. Het aantal gratieverzoeken dat de advieslijn doorloopt neemt daarmee sterk af, wat een belangrijke doelstelling was van 'Redesign Gratie';

- (b) Onder de nieuwe wet wordt op een andere manier omgegaan met de zogenaamde 'omzetverzoeken', dat wil zeggen verzoeken waarbij wordt verzocht de opgelegde vrijheidsstraf om te zetten in een werkstraf. In de oude situatie werd hier voorwaardelijke gratie verleend met als voorwaarde het verrichten van de werkstraf. Onder de nieuwe wet wordt het gratiebesluit aangehouden, waarna onvoorwaardelijke gratie respectievelijk afwijzing volgt bij het al dan niet met succes uitvoeren van de taakstraf. Het aantal voorwaardelijke gratiëringen en het aantal gratiebeslissingen dat moet worden herroepen neemt, conform de verwachting, sterk af;
- (c) Doordat er een snellere differentiatie wordt gemaakt naar verzoeken die naar hun aard wel of niet tot gratiëring zullen leiden, zullen de gratieverzoeken die in behandeling worden genomen, kansrijker zijn. Conform de verwachting neemt het aantal onvoorwaardelijke gratiëringen toe.

Gratieverzoeken worden gemiddeld sneller afgehandeld

De gemiddelde doorlooptijd van het afhandelen van een gratieverzoek is afgenomen

Een van de knelpunten die leidend is geweest voor de herziening van de gratiewet was de lange doorlooptijd. De belangrijkste maatregelen die genomen zijn om de doorlooptijd te verkorten, zijn:

- (a) Centrale coördinatie van Bureau Gratie in het proces;
- (b) Het opheffen van de adviesfunctie van de politie en een beperking van de adviesfunctie van het OM;
- (c) Het aanhouden van het gratiebesluit in het geval van een 'omzetverzoek'. Dit houdt in dat het gratiebesluit wordt aangehouden tot de taakstraf is voltooid; hiervoor staat een vaste periode. Als de taakstraf niet is voltooid, wordt het gratieverzoek afgewezen. Als de taakstraf wel wordt afgerond, wordt onvoorwaardelijke gratie verleend. Deze maatregel heeft een verlagend effect op de doorlooptijd door het verminderen van het aantal verlengingen van de termijn om aan de voorwaarde te voldoen, het verminderen van het aantal herroepingen wegens het niet voldoen aan de voorwaarde en het verminderen van het aantal Koninklijke besluiten dat moet worden genomen. Daarmee nemen de administratieve lasten af.

De maatregelen lijken effect te hebben gehad. De gemiddelde doorlooptijd van een gratieverzoek is sterk afgenomen. Waar begin 2003 de gemiddelde doorlooptijd meer dan 200 dagen bedroeg, ligt deze in 2004 onder de 150 dagen en in 2006 zelfs rond de 130 dagen. Opvallend is de constante spreiding van de doorlooptijd.

Per manier van afdoen worden de volgende constatering gedaan:

- (a) De doorlooptijd van (on)voorwaardelijke gratieverleningen verandert niet sterk;
- (b) De doorlooptijd van afwijzingen ligt substantieel lager dan voor de invoering van de wet;

- (c) De gemiddelde doorlooptijd van de beslissing om het gratiebesluit aan te houden ligt rond de 90 dagen. Een vergelijking voor en na de wijziging van de regelgeving is hier niet van toepassing;
- (d) De gemiddelde doorlooptijd ligt ongeveer 40 dagen hoger wanneer naast de rechter ook de Officier van Justitie wordt geraadpleegd in het adviestraject.

De 80%-norm wordt na invoeren van de wet bijna altijd gehaald

Conform de beleidsdoelstelling wordt de 80%-norm van een doorlooptijd van 180 dagen in meer gevallen gehaald. In 2003 werd voor rond 50% van de verzoeken de norm van 180 dagen gehaald, vanaf 2004 wordt de norm bijna altijd gehaald.

Er kan geen conclusie worden getrokken over veranderingen in klachten

De wetswijziging beoogt een snellere en meer doelmatige afdoening van gratieverzoeken, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de zorgvuldigheid en kwaliteit van het voorbereiden van de gratiebeslissingen. Het kwaliteitsaspect zoals dat hier beoogd wordt, is voor het product gratie enkel uitgewerkt in termen van klachten van aanvragers van gratie. Ontvangen klachten geven een beperkt beeld van de zorgvuldigheid en kwaliteit van het voorbereiden van gratiebeslissingen. Bovendien is het aantal klachten zo klein, dat er geen statistisch valide uitspraken kunnen worden gedaan over de (eventueel) veranderde aard en omvang van klachten.

Het is niet aannemelijk dat de effecten het gevolg zijn geweest van andere ontwikkelingen

Naast de wijzigingen in wet- en regelgeving is het mogelijk dat er ook andere ontwikkelingen hebben gespeeld op het gebied van gratie. Op basis van gesprekken die zijn gevoerd met diverse betrokkenen, is de conclusie dat er in de periode rondom de wijziging van de wet- en regelgeving geen grote ontwikkelingen zijn geweest die de aantallen en doorlooptijd van gratieverzoeken hebben beïnvloed. Daarom is het aannemelijk dat de geconstateerde effecten het gevolg zijn geweest van de invoering van de nieuwe gratiewet. De conclusie is daarom dat een deel van de beleidsdoelstellingen is gehaald.

Tabel met beleidseffecten

In de onderstaande tabel staan de knelpunten van voor de invoering van de wet, de wetswijziging en de resultaten van wetsevaluatie.

Situatie vóór 1 juni 2003	Wijziging per 1 juni 2003	Resultaat analyses
Ontbreken van vormvereisten gratieverzoek. Geschat percentage verzoeken met gebreken is 75%.	Standaard gratieformulier verplicht. In dit formulier wordt gevraagd de gronden voor gratie aan te geven en bewijsstukken van die gronden te overleggen.	Ten opzichte van vóór de invoering van de wet is er geen lagere instroom. Wel is het aantal buiten behandeling stellingen sterk toegenomen, waardoor er geen onbeargumenteerde verzoeken de advieslijn worden ingestuurd. Het aantal onbeargumenteerde verzoeken neemt af.
Deel van gratieverzoeken wordt ingediend kort nadat de rechterlijke beslissing onherroepelijk is geworden.	Als gratieverzoek binnen drie maanden na onherroepelijk worden vonnis of arrest wordt ingediend, wordt het verzoek buiten behandeling gesteld.	Ten opzichte van voor de invoering van de wet is er geen lagere instroom. Wel is het aantal buiten behandeling stellingen sterk toegenomen waardoor er geen onterechte verzoeken de advieslijn worden ingestuurd.
Rechter kan bij verstek geen taakstraf opleggen, omdat daarvoor instemming van de verdachte noodzakelijk is.	In Wet taakstraffen (1 februari 2001) is opgenomen dat de rechter ook in verstekzaken een taakstraf kan opleggen.	Er is een verminderde instroom van gratieverzoeken van bij verstek veroordeelden tot omzetting van een vrijheidsstraf. Het aantal voorwaardelijke gratieverleningen is sterk gedaald evenals het totaal aantal 'omzetverzoeken'.
Politie is belast met het nagaan en verifiëren van de omstandigheden die door de verzoeker voor het verlenen van gratie zijn aangevoerd. OM stelt op basis van de stukken van de politie een verslag op over de te nemen gratiebeslissing en stuurt dit door naar de ZM.	Bureau Gratie controleert en verifieert de door de verzoeker aangeleverde gegevens. Hiermee: (a) wordt Politie van haar adviestaak ontheven. (b) beperkt OM zich tot het uitbrengen van advies in zaken die door de MV kamer zijn behandeld, waarbij het OM aangeeft te willen adviseren, of waarbij de rechter alsnog vraagt om advies van het OM.	De gemiddelde doorlooptijd is aanzienlijk afgenomen.
Ondergrens geldboete € 227,-.	Ondergrens geldboete naar € 340,-.	Geen of nauwelijks lagere instroom zichtbaar.
Voorwaardelijke gratie onder voorwaarde van het uitvoeren van een taakstraf wordt veelvuldig verleend.	Het gratiebesluit wordt aangehouden tot de taakstraf is voltooid. Als de taakstraf niet is voltooid, wordt het gratieverzoek afgewezen. Als dit wel het geval is, wordt onvoorwaardelijke gratie verleend.	De gemiddelde doorlooptijd is aanzienlijk afgenomen. Er hoeven minder gratiebeslissingen herroepen te worden en er zijn minder aanvragen voor verlenging van de termijn om de taakstraf te voltooien.

Situatie vóór 1 juni 2003	Wijziging per 1 juni 2003	Resultaat analyses
Gratieverzoeken kunnen op verschillende plaatsen binnenkomen: griffie, Parket Generaal (PaG), Kabinet der Koningin of Ministerie van Justitie.	Alle gratieformulieren worden naar het Bureau Gratie gestuurd. Hier wordt gecontroleerd of het verzoek in behandeling wordt genomen.	De gemiddelde doorlooptijd is aanzienlijk afgenomen.
OM toetst aan de regelgeving of gratieverzoek leidt tot opschorting van tenuitvoerlegging van de straf.	Bureau Gratie toetst aan de regelgeving of gratieverzoek leidt tot opschorting van tenuitvoerlegging van de straf.	Niet meegenomen in de evaluatie.
Verzoek tot schorsing/op-schorting tenuitvoerlegging op basis van Artikel 559a, lid 2 SV wordt veelvuldig ingediend en ingewilligd.	Aanscherping van de terzake geldende beleidsregels, in de gratie Circulaire, waardoor deze verzoeken slechts bij hoge uitzondering worden ingewilligd.	Niet meegenomen in de evaluatie.

Evaluatie Redesign gratiewet

I01 Vanaf 1 juni 2003 is de nieuwe Gratiewet van kracht. Deze wet heeft tot doel om te komen tot een snellere en meer doelmatige afdoening van gratieverzoeken, zonder dat daarmee afbreuk wordt gedaan aan de zorgvuldigheid en kwaliteit van het voorbereiden van de gratiebeslissingen.

I02 De wetswijziging was een onderdeel van een herontwerp van het gratieproces. Naast de wet zijn ook de processen rondom het verlenen van gratie vereenvoudigd en gestroomlijnd. De veronderstelling van deze wijziging was dat de doorlooptijd van gratieverzoeken zou moeten teruglopen en de belasting op de justitiële keten zou moeten afnemen. In hoofdstuk 2 wordt in meer detail ingegaan op de wetswijzigingen en de wijzigingen in het proces.

I03 Om inzicht te krijgen in de resultaten van het herontwerp van de wet en het proces, is besloten tot een evaluatie van de wet na drie jaar. In deze evaluatie moet getoetst worden of de verwachte beleidseffecten ook zichtbaar zijn in de jaren na invoering. De voorliggende rapportage bevat deze evaluatie van de gewijzigde wetgeving inzake de afhandeling van gratieverzoeken.

Onderzoeksopzet

Doelstelling

I04 De doelstelling van het onderzoek is na te gaan:

- (a) In hoeverre een snellere en doelmatige afdoening van gratieverzoeken wordt gerealiseerd;
- (b) Of er sprake is van veranderende aard en omvang van klachten;

Onderzoeksvragen

I05 Om de doelstelling te bereiken, worden in ieder geval de hierna genoemde onderzoeksvragen beantwoord.

Onderzoeksvraag 1: ontwikkeling aantallen

I06 Onderzoeksvraag 1 bestaat uit de volgende subvragen:

- (a) Hoe heeft het aantal gratieverzoeken zich ontwikkeld ten opzichte van de periode vóór de wijziging van de wet- en regelgeving (1 juni 2003)?

- (b) Hoe heeft het aantal gratieverzoeken zich ontwikkeld in relatie tot het aantal relevante vonnissen?
- (c) Zijn er verschuivingen in de aantallen die op bepaalde wijze worden afgedaan? Welke? In hoeverre komen deze verschuivingen overeen met wat verwacht kan worden op basis van de beleidstheorie?
- (d) Hoe vaak wordt jaarlijks bij verstek een taakstraf opgelegd?
- (e) Hoeveel verzoeken worden behandeld volgens de verkorte procedure¹?

Onderzoeksvraag 2: ontwikkeling doorlooptijd

107 Onderzoeksvraag 2 bestaat uit de volgende subvragen:

- (a) Hoe heeft de doorlooptijd zich ontwikkeld ten opzichte van de periode vóór de wijziging van de wet- en regelgeving?
- (b) Hoe heeft de doorlooptijd zich ontwikkeld van 'verkorte behandeling' en 'volledige behandeling'²?
- (c) Wordt de norm van 80% van de beslissingen binnen zes maanden gerealiseerd?

Onderzoeksvraag 3: veranderende aard van klachten

108 Onderzoeksvraag 3 bestaat uit de volgende subvragen:

- (a) Welk aantal klachten is sinds 2000 jaarlijks ontvangen?
- (b) Is de aard van deze klachten inhoudelijk of procedureel? Lijken hierin verschuivingen te zijn opgetreden?
- (c) Zijn de klachten gegrond of ongegrond? Lijken hierin verschuivingen te zijn opgetreden?

Onderzoeksvraag 4: effectanalyse

109 Onderzoeksvraag 4 bestaat uit de volgende subvragen:

- (a) Van welke aspecten is het aannemelijk dat wijzigingen hierin, naast de wets- en beleidswijzigingen, van invloed zijn geweest op de snelheid en doelmatigheid van de afdoening van gratieverzoeken? Welke alternatieve verklaringen voor (positieve en negatieve) effecten op snelheid en doelmatigheid van de afdoening van gratieverzoeken zijn vast te stellen?

¹ Verzoeken die behandeld worden volgens de verkorte procedure, worden niet ter advies aan de rechterlijke macht voorgelegd. Het betreft enerzijds verzoeken die nogmaals worden ingediend zonder gewijzigde omstandigheden, anderzijds verzoeken die binnen drie maanden binnen het onherroepelijk worden van het vonnis worden ingediend. Deze verzoeken vallen in dit onderzoek binnen de categorie 'buiten behandeling stelling' en worden niet separaat geregistreerd. Deze vraag kan als zodanig niet worden beantwoord.

² Zie voetnoot 1

- (b) In hoeverre is het aannemelijk dat de effecten op snelheid en doelmatigheid van de afdoening van gratieverzoeken het gevolg zijn van de wets- en beleidswijzigingen? In hoeverre is het aannemelijk dat de effecten op snelheid en doelmatigheid van de afdoening van gratieverzoeken het gevolg zijn van alternatieve verklaringen?

Gebruikte databronnen

Gegevens van Bureau Gratie en het WODC gebruikt

I 10 Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van een aantal databronnen. Bureau Gratie heeft een groot aantal bestanden, met de daarbij horende uitleg, ter beschikking gesteld aan de onderzoekers. Het betreft gegevens over de in- en uitstroom van gratieverzoeken, de doorlooptijden van de verzoeken en een database waarin individuele gratieverzoeken worden gevolgd. Verder is gebruikgemaakt van gegevens die de dienst Justis registreert ten aanzien van klachten.

I 11 Verder is gebruikgemaakt van gegevens uit OM DATA, geleverd door het WODC. Het betreft hier algemene gegevens over aantallen vonnissen, het aantal in OM DATA geregistreerde gratieverzoeken et cetera.

Beperkte inconsistenties in gegevens, maar deze hebben geen gevolgen voor de bruikbaarheid

I 12 De onderzoekers hebben voor het uitvoeren van de analyses ook gekeken naar de consistentie en kwaliteit van de geleverde gegevens om de bruikbaarheid van de gegevens in het kader van deze wetsevaluatie te bepalen. Uit deze analyses is naar voren gekomen dat de gegevens van Bureau Gratie een beperkt aantal inconsistenties vertonen. Ook blijkt dat als de gegevens van Bureau Gratie en OM DATA worden gekoppeld, er een aantal inconsistenties optreden. Bijlage A beschrijft deze inconsistenties nader.

I 13 De onderzoekers zijn van mening dat de betreffende inconsistenties geen gevolgen hebben voor de uitkomsten van deze wetsevaluatie. Wel dienen de resultaten te worden geïnterpreteerd in het licht van de geconstateerde inconsistenties. Kleine verschillen moeten niet zonder meer als een trend of ontwikkeling worden gezien. Grotere verschillen duiden wél op trends en ontwikkelingen in de gegevens.

Leeswijzer

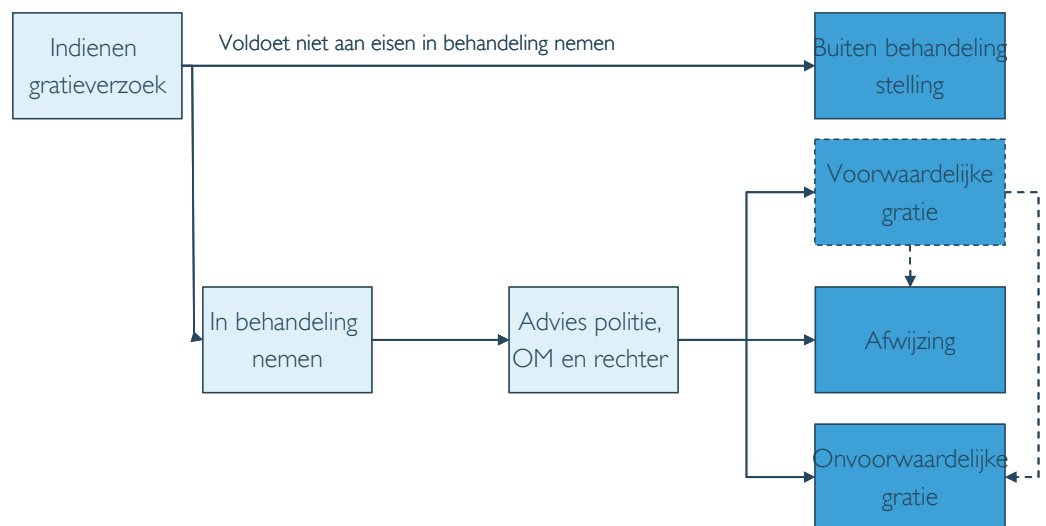
114 In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de Gratiwet; wat waren de problemen die aanleiding waren voor het herontwerptraject, welke wijzigingen zijn er gemaakt? en wat zijn de verwachte beleidseffecten? In het derde hoofdstuk worden de in- en uitstroom behandeld. Hierin worden het aantal gratieverzoeken en welk aantal verzoeken op welke manier worden afgedaan besproken. Hoofdstuk 4 gaat in op de doorlooptijden van de gratieverzoeken. In hoofdstuk 5 wordt kort ingegaan op het aantal geregistreerde klachten over de gratieprocedure. Tot slot worden in hoofdstuk 6 conclusies getrokken. Bijlage A gaat in op de inconsistenties in de data en Bijlage B geeft tabellen weer die corresponderen met de figuren in hoofdstuk 3 en 4.

2 De Gratiwet

201 Dit hoofdstuk gaat allereerst in op de situatie van vóór juni 2003. Vervolgens worden de veranderingen die de nieuwe Gratiwet met zich meebrengt besproken. Vervolgens komen ontwikkelingen op het gebied van gratie die los staan van de wetgeving aan de orde. Dit hoofdstuk sluit af met een analyse van de verwachte beleidseffecten.

De Gratiwet voor 2003

202 Naar aanleiding van signalen uit de praktijk dat de gratieprocedure 'aan uitholling onderhevig was'³, heeft de minister van Justitie in 1999 opdracht gegeven tot een herziening van de gratieprocedure.



Figuur 1.1: de 'oude' gratieprocedure

203 In figuur 1.1 staat de 'oude' gratieprocedure weergegeven. Een gratieverzoek wordt al dan niet in behandeling genomen. Als het in behandeling wordt genomen, leveren de politie, het OM en de ZM een advies dat resulteert in een (on)voorwaardelijke gratieverlening of een afwijzing.

³ Redesign Gratie, Knelpuntenanalyse, Ministerie van Justitie, juni 1999.

204 Een aantal knelpunten is leidend geweest voor de herziening van de Gratiwet⁴:

- (a) Het ontbreken van vormvereisten aan gratieverzoeken maakte het zeer eenvoudig om gratie te verzoeken en het verzoek behandeld te krijgen. Veroordeelden zouden het indienen van een gratieverzoek gaan zien als extra rechtsmiddel en als middel om hun straf opgeschort te krijgen. Het geschatte percentage van gratieverzoeken waarin informatie ontbrak voor in behandeling neming betrof 75%. Bovendien nam het aantal gratieverzoeken in de tweede helft van de jaren '90 fors toe;
- (b) Gratieverzoeken werden ingediend kort nadat de rechterlijke beslissing onherroepelijk was geworden. Bij deze verzoeken is het minder waarschijnlijk dat de rechter op het tijdstip van zijn beslissing geen rekening heeft kunnen houden met omstandigheden die hem aanleiding zouden hebben gegeven tot het opleggen van een andere straf of maatregel. Deze gratieverzoeken werden als weinig zinvol ervaren, maar moesten wel volledig worden behandeld;
- (c) Het aantal gratieverzoeken van bij verstek tot een vrijheidsstraf veroordeelden tot de omzetting van de vrijheidsstraf in een taakstraf was hoog. In 2001 betrof dit type verzoeken 30% van het totaal aantal gratieverzoeken. Met de inwerkingtreding van de Wet taakstraffen (1 februari 2001) is de rechter ook in verstekzaken, zonder de expliciete instemming van de verdachte, bevoegd een taakstraf op te leggen. Hiermee is dit knelpunt grotendeels verholpen;
- (d) Een laatste knelpunt betrof de inzet van politie en OM in de gratieprocedure. De politie en het OM waren in de oude procedure belast met het verifiëren van de omstandigheden die door de verzoeker voor het verlenen van gratie zijn aangevoerd, respectievelijk het opstellen van een verslag over de te nemen gratiebeslissing. De adviestaak van de politie sloot niet aan bij de reguliere taken van de politie. Daarmee is gegeven dat aan deze taak veelal geen prioriteit wordt toegekend. Doordat politie, OM en rechterlijke macht achtereenvolgens adviseren, kan eenmaal opgetreden vertraging niet meer worden ingehaald en mogelijk verder uitlopen. Ook bij het OM komt aan de advisering over gratieverzoeken niet dezelfde prioriteit toe als aan de kerntaken⁵.

De nieuwe Gratiwet

205 De nieuwe Gratiwet is op 1 juni 2003 van kracht geworden. Zoals in de vorige paragraaf al is aangegeven, was er een aantal knelpunten in de oude wet. Deze knelpunten zijn bij de nieuwe wet opgepakt, waarbij niet alles in de wet is vastgelegd; ook de procedures en beleidsregels zijn aangepast.

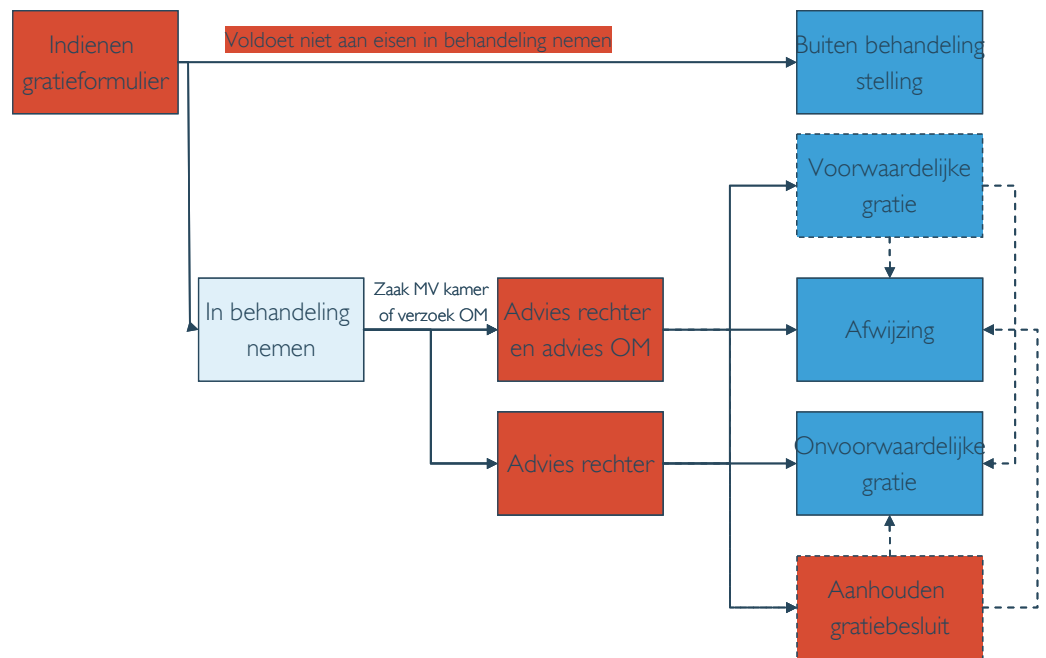
⁴ Op basis van Redesign Gratie, Knelpuntenanalyse, Ministerie van Justitie, juni 1999, kamerstuk TK 2000-2001, dossier 27 798 nr 2.

⁵ Memorie van Toelichting, bladzijde 4. Kamerstuk TK 2000-2001, dossier 27 798 nr 3.

206 De belangrijkste wijzigingen zijn:

- (a) Het stellen van vormvereisten aan een gratieverzoek. Er is een formulier ontwikkeld waarop alle gratieverzoeken moeten worden ingediend. Indien het formulier niet wordt gebruikt, dan wordt de betreffende aanvraag niet in behandeling genomen en wordt een toelichtende brief met een gratieformulier opgestuurd aan de aanvrager;
- (b) Er is een centraal loket waaraan alle gratieverzoeken moeten worden gericht. Bureau Gratie is de aangewezen instantie voor het behandelen van gratieverzoeken. Vrijwel alle verzoeken zullen, ten gevolge van de voorbedrukte adressering op het gratieformulier, aan deze partij worden gericht;
- (c) Er zijn duidelijke criteria gesteld waaraan gratieverzoeken moeten voldoen. Voldoet een gratieverzoek niet aan de eisen, dan wordt het verzoek buiten behandeling gesteld:
 - (i) Er dienen bewijsstukken van de aangevoerde gratiegronden te worden overlegd. Voor verzoeken die niet compleet zijn, wordt verwacht dat er binnen zes weken aanvullende gegevens worden aangeleverd (het betreft bijvoorbeeld een dokters- of werkgeversverklaring). Als de gevraagde aanvullingen niet binnen zes weken binnen zijn, wordt het verzoek buiten behandeling gesteld;
 - (ii) Verder zijn er formele voorwaarden aan de verzoeken gesteld of aangepast. Het vonnis moet meer dan drie maanden onherroepelijk zijn en het mag geen geldboete betreffen van € 340,- of lager (dit was in de oude situatie € 227,-). Als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, wordt het verzoek ook buiten behandeling gesteld.
- (d) Het OM hoeft niet meer in alle gevallen te adviseren over het gratieverzoek. Bij gratieverzoeken van meervoudige kamerzaken geeft het OM standaard nog wel advies. Verder adviseert het OM wanneer de Officier van Justitie hiertoe zelf aanleiding ziet, en kan de rechter aan de Officier van Justitie vragen advies uit te brengen. De politie is geheel van haar adviestaak ontheven;
- (e) Een laatste belangrijke wijziging betreft het verlenen van voorwaardelijke gratie. In de oude situatie werd vaak voorwaardelijke gratie verleend onder voorwaarde van het voltooien van een taakstraf. Onder de nieuwe wet wordt in dit geval het gratiebesluit aangehouden. Dit houdt in dat het gratiebesluit wordt aangehouden tot de taakstraf is voltooid, waarvoor een vaste periode staat. De betrokkene wordt ook direct in de gelegenheid gesteld de taakstraf te verrichten. Als de taakstraf niet is voltooid, wordt het gratieverzoek afgewezen. Als dit wel het geval is, wordt onvoorwaardelijke gratie verleend. Hierdoor is er een sterkere prikkel om aan de voorwaarden te voldoen. Bovendien leidt deze maatregel tot het verminderen van het aantal herroepingen wegens het niet voldoen aan de voorwaarde, het verminderen van het aantal verzoeken om de termijn om aan de voorwaarde te voldoen te verlengen, en het verminderen van het aantal Koninklijke besluiten dat moet worden genomen. Daarmee nemen de administratieve lasten af.

207 In figuur 1.2 is de nieuwe gratieprocedure met daarin de belangrijkste wijzigingen weergegeven.



Figuur 1.2: de nieuwe gratieprocedure (wijzigingen in het rood)

Andere ontwikkelingen op het gebied van gratie

208 Het doel van deze evaluatie is vast te stellen of het herontwerp van de gratiewet en -procedure heeft geleid tot een snellere en meer doelmatige afdoening. Naast de wetswijzigingen, is het mogelijk dat er ook andere ontwikkelingen hebben gespeeld op het gebied van gratie. Indien deze ontwikkelingen van invloed zijn op de resultaten, is het moeilijker om vast te stellen of de beleidseffecten zijn veroorzaakt door de wetswijziging of door andere effecten.

209 Om inzicht te krijgen in de andere ontwikkelingen, is een aantal relevante documenten bestudeerd. Daarnaast is er een aantal gesprekken gevoerd met betrokken ketenpartners.

De wijziging van de Wet taakstraffen kan invloed hebben

210 Ter voorbereiding op de gesprekken is een aantal relevante documenten bestudeerd⁶. Er is één ontwikkeling die van invloed kan zijn op de gratieprocedure. Het betreft het wijzigen van de Wet taakstraffen, zodat rechters ook bij verstek taakstraffen mogen opleggen. Juist de groep bij verstek veroordeelden diende vaker een gratieverzoek in, om de gevangenisstraf om te laten zetten naar een taakstraf. Door de wetswijziging werd het mogelijk voor een rechter om zelf direct al een taakstraf op te leggen. Het verwachte effect is dat rechters vaker bij verstek een taakstraf opleggen.

⁶ Zie Bijlage C voor een overzicht.

Ten gevolge daarvan zouden er minder 'omzetverzoeken' gedaan worden.

211 Deze wetswijziging is 1 februari 2001 ingegaan; dat ligt ruimschoots voor de ingangsdatum van de nieuwe Wet gratie. Het is daarom aannemelijk dat medio 2003 de effecten van de wijzigingen in de Wet taakstraffen het maximale effect hebben bereikt.

Uit de gesprekken blijken geen andere grote ontwikkelingen

212 Om te inventariseren welke ontwikkelingen er op het gebied van gratie zijn geweest, zijn er interviews gehouden met een aantal betrokkenen: twee vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie (DG Preventie, Jeugd en Sancties en DG Wetgeving), een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie (een executieofficier) en een vertegenwoordiger van de Zittende Magistratuur (een rechter).

213 Op basis van de gesprekken met de diverse betrokkenen is de conclusie dat er - op het aanpassen van Wet taakstraffen na - geen grote, externe ontwikkelingen zijn die de afgelopen jaren van invloed kunnen zijn geweest op de gratieprocedure. Wel is een aantal voorbeelden genoemd die van invloed hadden kunnen zijn, zoals het huwelijk van prins Willem-Alexander en prinses Maxima. In het verleden leidden Koninklijke feestelijkheden nog wel eens tot grootschalige gratieverzoeken en -verleningen. Collectieve gratieverleningen zijn bij wet echter niet meer mogelijk.

Capaciteit Bureau Gratie kan invloed hebben

214 Een mogelijke factor die van invloed kan zijn, is de beschikbare capaciteit bij de verschillende instanties. Voor het OM en de ZM gaat het relatief om een zo kleine omvang van werklasterandering, dat beschikbare capaciteit van OM en ZM niet zijn meegenomen. De capaciteit van Bureau Gratie is wel van belang, aangezien deze instantie zich bezighoudt met het behandelen van gratieverzoeken. In de periode 2001 - 2006 is de capaciteit afgenomen van 12 FTE naar 9 FTE. Deze afname zou een negatieve invloed kunnen hebben op de doorlooptijd van de gratieverzoeken.

Verwachte beleidseffecten

215 In de voorgaande paragrafen is de situatie van voor en na wijziging van de Wet gratie besproken. Hierbij is ook ingegaan op de knelpunten in de oude situatie en de wijziging die naar aanleiding van het herontwerpproces zijn doorgevoerd. In onderstaande tabel zijn de knelpunten los van elkaar weergegeven. Per knelpunt is de situatie van voor de invoering van de nieuwe wet en daarna besproken. Tevens komt het verwachte beleidseffect aan de orde.

Situatie vóór 1 juni 2003		Knelpunt	Wijziging per 1 juni 2003	Verwacht effect (beleidsdoelstelling)
1	Ontbreken van vormvereisten gratieverzoek. Geschatte verzoeken met gebreken is 75%.	Zeer eenvoudig om gratie te verzoeken en het verzoek volledig behandeld te krijgen. Veroordeelden zouden indienen van gratieverzoek zien als extra rechtsmiddel en als middel om hun straf op te schorten. De tweede helft van de jaren '90 liet een grote stijging zien van het aantal gratieverzoeken.	Standaard gratieformulier verplicht. In dit formulier wordt gevraagd de gronden voor gratie aan te geven en bewijsstukken van die gronden te overleggen.	Verminderde instroom van onbeargumenteerde verzoeken. Snellere differentiatie in verzoeken die naar hun aard niet tot inwilliging kunnen leiden en verzoeken die nader onderzoek vergen.
2	Deel van gratieverzoeken wordt ingediend kort nadat de rechterlijke beslissing onherroepelijk is geworden.	Als het verzoek snel na de einduitspraak wordt gedaan, is het minder waarschijnlijk dat de rechter op het tijdstip van zijn beslissing geen rekening heeft kunnen houden met omstandigheden die hem aanleiding zouden hebben gegeven tot het opleggen van een andere straf of maatregel. Deze gratieverzoeken worden daarom als weinig zinvol ervaren.	Als het gratieverzoek binnen drie maanden na onherroepelijk worden van vonnis of arrest wordt ingediend, wordt - zeer bijzondere omstandigheden daargelaten - het verzoek buiten behandeling gesteld.	Verminderde instroom van gratieverzoeken binnen drie maanden na onherroepelijk worden van vonnis of arrest. Snellere differentiatie in verzoeken die naar hun aard niet tot inwilliging kunnen leiden en verzoeken die nader onderzoek vergen. Meer verzoeken die buiten behandeling worden gesteld.
3	Rechter kan bij verstek geen taakstraf opleggen, omdat daarvoor instemming van de verdachte noodzakelijk is.	Gratieverzoeken van bij verstek veroordeelden tot omzetting van een vrijheidsstraf in een taakstraf bedragen 30% van het totaalaantal verzoeken. Dit zorgt voor een hoge instroom en wachttijden.	In Wet taakstraffen (1 februari 2001) is opgenomen dat de rechter ook in verstekzaken een taakstraf kan opleggen. ⁷	Verminderde instroom van gratieverzoeken van bij verstek veroordeelden tot omzetting van een vrijheidsstraf in een taakstraf. Daarmee verandering aantal voorwaardelijke gratieverleningen.
4	Politie is belast met het nagaan en verifiëren van de omstandigheden die door de verzoeker voor het verlenen van gratie zijn aangevoerd.	Taak sluit niet aan bij de reguliere taken van de politie en krijgt daarom geen prioriteit. Resulteert in vertraging in het proces.	Bureau Gratie controleert en verifieert de door de verzoeker aangeleverde gegevens. Hiermee: (a) wordt politie van haar adviestaak ontheven.	Verkortingsduur procedure.

⁷ Deze wijziging heeft geen betrekking op de Gratiwet zelf. Wel heeft deze wetswijziging een verwacht effect op de instroom van gratieverzoeken. Deze wijziging is ruim twee jaar eerder ingegaan dan de wijzigingen in de Gratiwet.

Situatie vóór 1 juni 2003		Knelpunt	Wijziging per 1 juni 2003	Verwacht effect (beleidsdoelstelling)
5	OM stelt op basis van de stukken van de politie een verslag op over de te nemen gratiebeslissing.	Aan de advisering over gratieverzoeking komt niet dezelfde prioriteit toe als aan de kerntaken.	(b) beperkt OM zich tot het uitbrengen van advies in zaken die door de MV kamer zijn behandeld, waarbij het OM aangeeft te willen adviseren, of waarbij de rechter alsnog vraag om advies van het OM.	
6	Ondergrens geldboete € 227,-.	Bedrag is niet veranderd conform ontwikkelingen prijzen en inkomens.	Ondergrens geldboete naar € 340,-.	Verminderde instroom gratieverzoeken met 2,5%.
7	Voorwaardelijke gratie onder voorwaarde van het uitvoeren van een taakstraf wordt veelvuldig verleend.	Voorwaarden van voorwaardelijke gratie worden vaak niet nagekomen. Administratieve lasten zijn hoog (vaak wordt verlenging van de termijn aangevraagd, gratie moet worden herroepen, et cetera).	Het gratiebesluit wordt aangehouden tot de taakstraf is voltooid en betrokkene wordt direct in de gelegenheid gesteld een taakstraf te verrichten. Als de taakstraf niet is voltooid, wordt het gratieverzoek afgewezen. Als dit wel het geval is, wordt onvoorwaardelijke gratie verleend.	Minder administratieve lasten. Verkorting duur procedure.
8	Gratieverzoeken kunnen op verschillende plaatsen binnenkomen: griffie, Parket Generaal (PaG), Kabinet der Koningin of Ministerie van Justitie.	Coördineren en stroomlijnen lastig.	Alle gratieformulieren worden naar het Bureau Gratie gestuurd. Hier wordt gecontroleerd of het verzoek in behandeling wordt genomen.	Centrale behandeling van de gratieverzoeken leidt tot sneller en doelmatiger afdoen van gratieverzoeken.
9	OM toetst aan de regelgeving of gratieverzoek leidt tot opschorting van tenuitvoerlegging van de straf.	Verschillende interpretaties van de regels, waardoor niet consequent wordt omgegaan met regelgeving. Mogelijk ging hier een aanzuigende werking vanuit.	Bureau Gratie toetst aan de regelgeving of gratieverzoek leidt tot opschorting van tenuitvoerlegging van de straf.	Centrale behandeling van de gratieverzoeken leidt tot consequenter afdoen van gratieverzoeken.
10	Verzoek tot schorsing/opschorting tenuitvoerlegging op basis van Artikel 559a, lid 2 SV wordt veelvuldig ingediend en ingewilligd. Dit had een aanzuigende werking.	Gebruik aanvragers is niet in overeenstemming met oorspronkelijke bedoeling van artikel. Mogelijk ging hier een aanzuigende werking vanuit.	Aanscherping van de terzake geldende beleidsregels, in de gratie Circulaire waardoor deze verzoeken slechts bij hoge uitzondering worden ingewilligd.	Vermindering inwilliging schorsing/opschorting tenuitvoerlegging op verzoek, waardoor instroom van gratieverzoeken afneemt.

3 Ontwikkelingen in aantallen gratieverzoeken en -verleningen

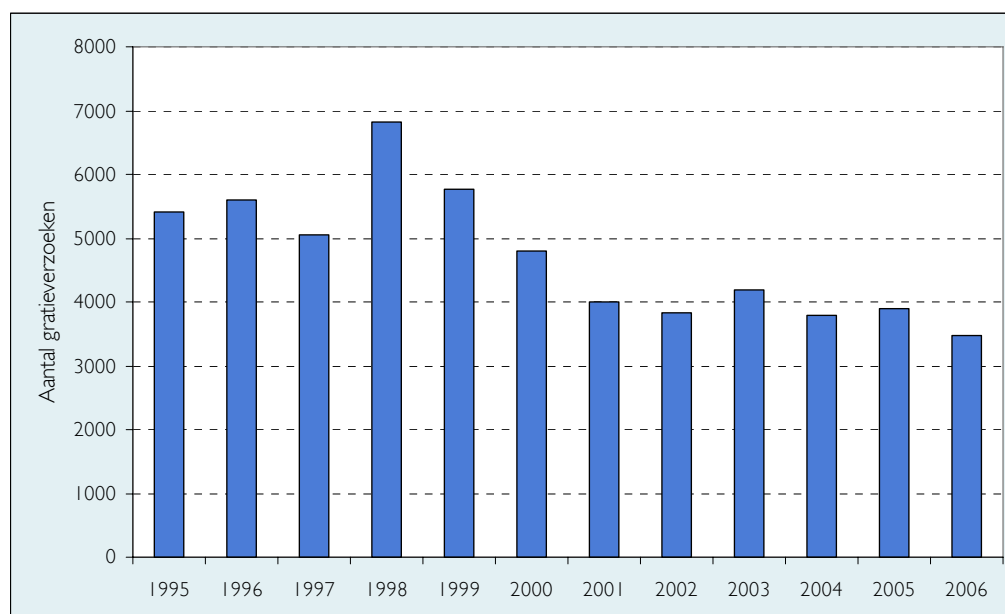
301 Dit hoofdstuk behandelt de ontwikkelingen in het aantal gratieverzoeken en -verleningen. Eerst worden de ontwikkelingen in de aantallen geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende manieren van afdoen. Daarna beschrijft dit hoofdstuk de ontwikkelingen in het aantal bij verstek opgelegde vonnissen. Ten slotte wordt kort ingegaan op het adviestraject.

Ontwikkelingen in aantal gratieverzoeken

Het aantal verzoeken per jaar is vanaf 2001 redelijk stabiel

302 In figuur 3.1 is het aantal gratieverzoeken per jaar over de periode 1995 - 2006 weergegeven. Alle verzoeken worden als gratieverzoeken geregistreerd, ongeacht of het verzoek (vanaf 2003) aan de vormvereisten voldoet of niet.

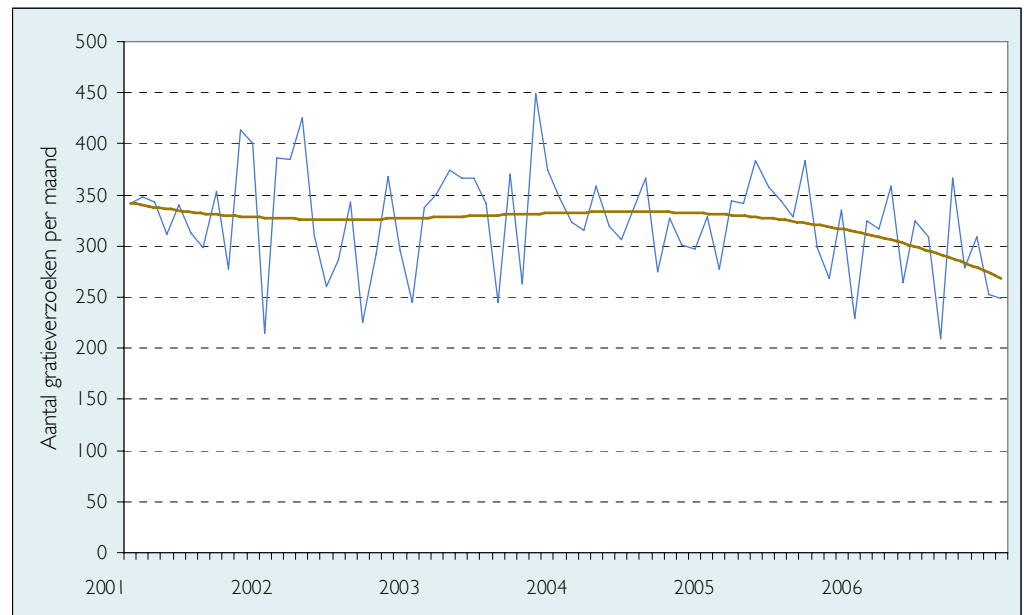
303 Opvallend is het grote aantal verzoeken in 1998 ten opzichte van de jaren daarvoor. Een verklaring voor deze toename is niet te vinden. Daarna zet zich een daling in van het aantal verzoeken. Na 2001 lijkt het aantal verzoeken te stabiliseren rond de 4.000 verzoeken per jaar.



Figuur 3.1: het aantal gratieverzoeken 1995 - 2006

De aantallen per maand laten vanaf 2005 een lichte daling zien

304 Vanaf 2001 zijn de aantallen gratieverzoeken ook per maand beschikbaar (zie figuur 3.2). Wanneer wij deze aantallen nader bekijken, valt ten eerste de grote schommeling in de aantallen geregistreerde gratieverzoeken per maand op. Er lijkt sprake te zijn van batchverwerking, waarbij er capaciteit wordt ingezet wanneer een bepaalde voorraad van te behandelen verzoeken is ontstaan. De trendlijn die is weergegeven (een polynoom met twee vrijheidsgraden⁸) laat een lichte daling zien vanaf 2005.



Figuur 3.2: het aantal gratieverzoeken per maand 2001 - 2006

Ten opzichte van het aantal relevante vonnissen is het aantal gratieverzoeken vanaf 2002 stabiel

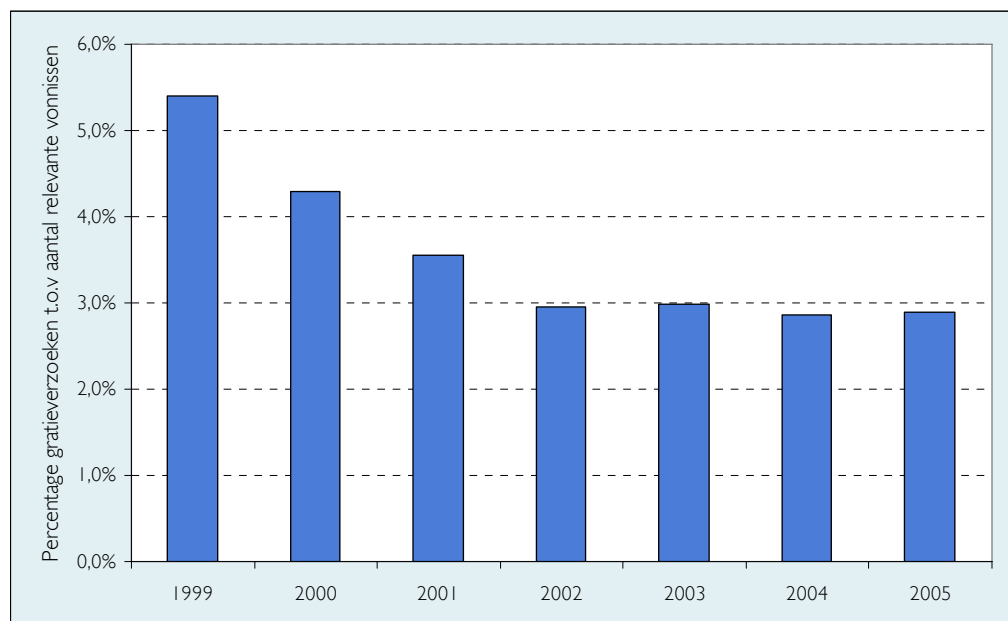
305 Het is van belang te kijken naar de relatieve ontwikkeling van het aantal gratieverzoeken ten opzichte van de vonnissen waarvoor gratie kan worden verzocht. Het betreft de volgende relevante vonnissen:

- (a) Vrijheidsstraffen;
- (b) Taakstraffen;

⁸ Een polynomiale trendlijn is een gebogen lijn die veel wordt gebruikt bij schommelingen in gegevens. Schommelingen in de gegevens worden geëffend en het patroon wordt duidelijker zichtbaar. De graad van de polynoom wordt bepaald door het aantal buigingen (pieken en dalen) in de kromme. Een polynoom met graad 2 bevat meestal één piek of dal.

(c) Geldboetes boven de grens die is vastgelegd in de Gratiwet. Voor 1 juni 2003 was deze grens € 227,-, vanaf 1 juni 2003 is deze grens € 340,-.

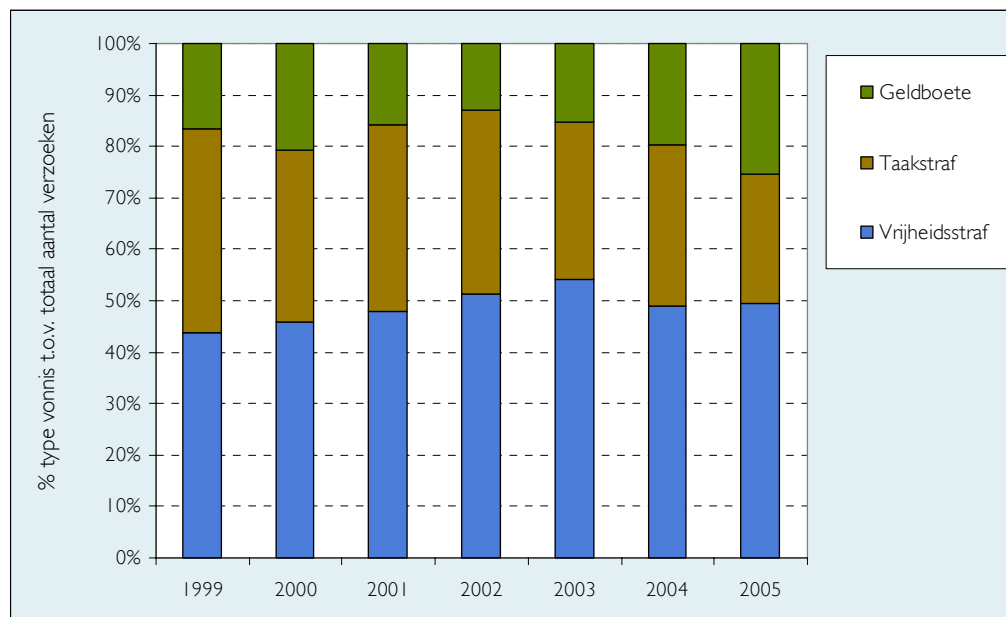
Data over dit aantal relevante vonnissen waren beschikbaar vanaf 1999. In figuur 3.3 is te zien dat het percentage relevante vonnissen waarvoor gratie wordt verzocht vanaf 1999 sterk afneemt en na 2002 (vrijwel) stabiel is.



Figuur 3.3: het aantal gratieverzoeken ten opzichte van het aantal relevante vonnissen

Gratieverzoek heeft in ongeveer 50% van de gevallen betrekking op een vrijheidsstraf

306 Op basis van gegevens van het OM is gekeken naar het aandeel van de verschillende typen vonnis in het totaal aantal gratieverzoeken. Het resultaat van de analyse is te zien in figuur 3.4. In deze figuur is te zien dat het grootste deel van de gratieverzoekers een vrijheidsstraf opgelegd heeft gekregen. Dit aandeel lijkt tot 2003 iets toe te nemen en te stabiliseren rond 50%. Het deel van de gratieverzoekers dat een taakstraf opgelegd heeft gekregen, lijkt iets af te nemen van bijna 40% naar 25%. Het overige deel van de gratieverzoekers heeft een geldboete opgelegd gekregen. Dit aandeel schommelt, maar lijkt vanaf 2003 licht toe te nemen. Een zeer klein deel (1 - 2%) van het aantal gratieverzoeken is afkomstig van een ander vonnis en is niet in de figuur opgenomen.



Figuur 3.4: het percentage gratieverzoeken naar type vonnis

Het aantal gratieverzoeken is ten gevolge van de wet niet afgenomen

307 Een van de beleidsdoelstellingen van de nieuwe gratiewet was om de instroom van het aantal verzoeken omlaag te brengen. Bij invoering van de wet werd een 'afschrik-effect' verwacht door de invoering van het standaard gratieformulier en de formele eisen aan het in behandeling nemen van een verzoek. Aan de hand van de figuren 3.1, 3.2 en 3.3 kan worden vastgesteld dat dit effect niet is opgetreden.

308 Uit de data betreffende het aantal gratieverzoeken blijkt dat het aantal gratieverzoeken vanaf 1998/1999 tot 2001 wel is afgenomen. Dit effect kan gezien de 'timing' niet het gevolg zijn van de invoering van de wet. Het kan wel zijn dat het een anticipatie-effect is geweest, maar ook dit is gezien de 'timing' niet zo waarschijnlijk. Voor de afname van de instroom vanaf 1998/1999 (en mogelijk eerder) is in dit onderzoek niet expliciet naar een verklaring gezocht, omdat dit niet het doel van het onderzoek was. De daling in het aantal gratieverzoeken in die periode moet bij de interpretatie van de overige resultaten wel in gedachten worden gehouden, daar waar andere gegevens worden weergegeven van de periode 1998 - 2001.

309 Wel lijkt de samenstelling van het type vonnis (gevangenisstraf, taakstraf of geldboete) vanaf 2003 licht te veranderen. Het aandeel van gratieverzoeken ten gevolge van vrijheidsstraffen is constant. Maar het aandeel gratieverzoeken voor taakstraffen neemt af, ten gunste van het aandeel verzoeken bij geldboetes.

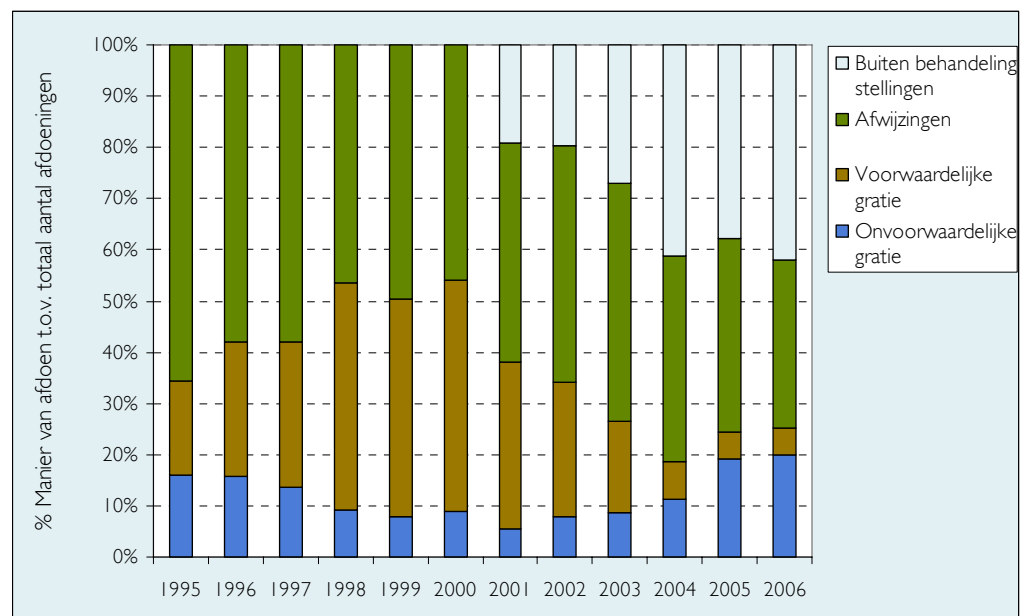
Ontwikkelingen in manier van afdoen

310 De instroom van gratieverzoeken is, zoals in de voorgaande paragrafen is beschreven, de afgelopen jaren stabiel. In dit onderdeel wordt ingegaan op de manier waarop de verzoeken worden afgedaan.

De verschuivingen die optreden in manier van afdoen zijn conform de beleids-hypothesen

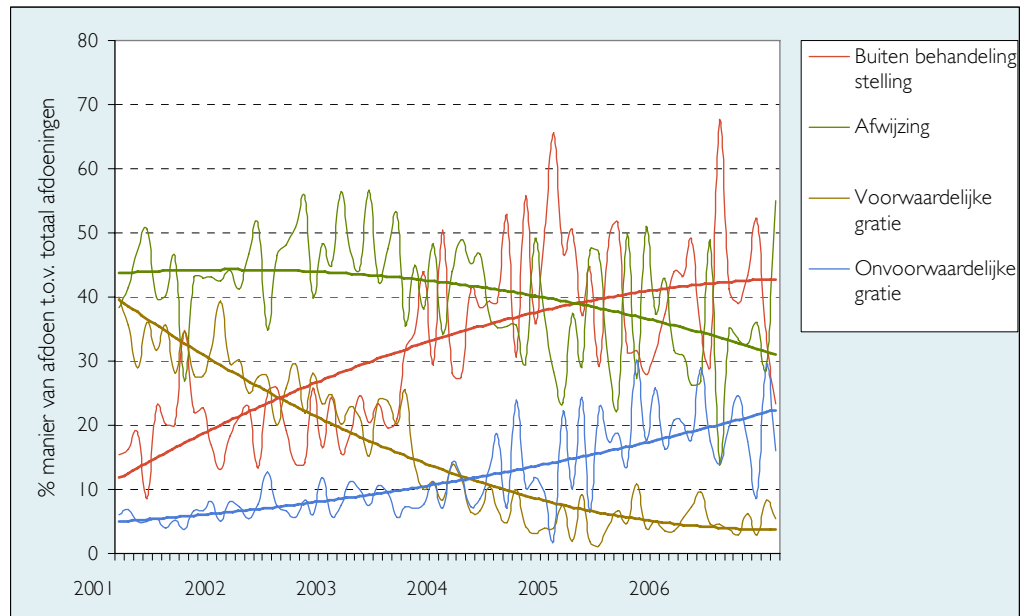
Duidelijke ontwikkelingen zichtbaar in manier van afdoen

311 In figuur 3.5 wordt voor de periode 1995 - 2006 per jaar weergegeven welk percentage op welke manier wordt afgedaan, ten opzichte van het totaal aantal afdoeningen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de gratieverzoeken die buiten behandeling worden gesteld pas vanaf 2001 geregistreerd zijn.



Figuur 3.5: de percentages van manieren van afdoen ten opzichte van het totaal aantal afdoeningen per jaar

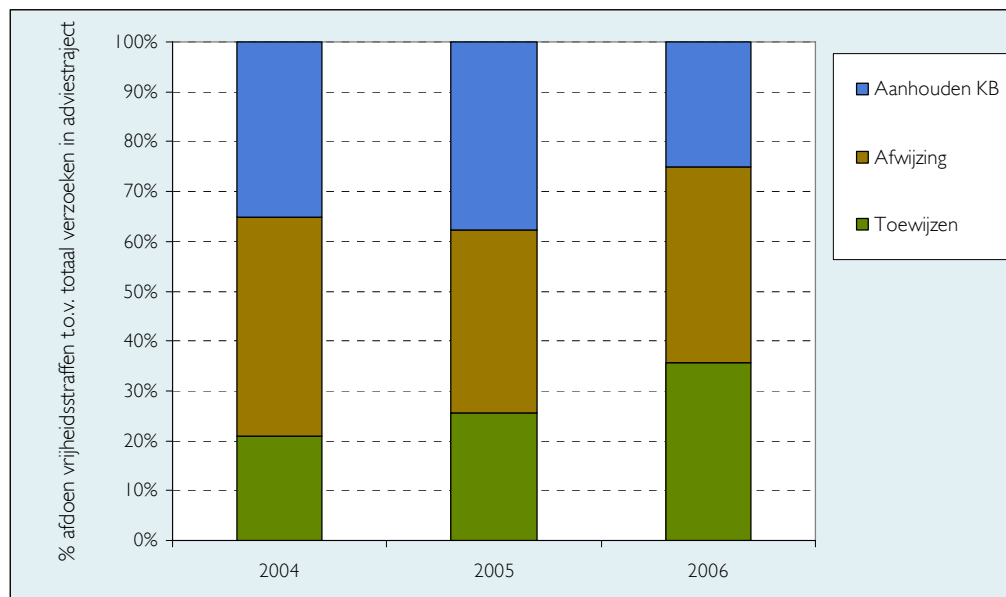
312 Figuur 3.6 geeft op basis van de aantallen per maand een gedetailleerder beeld van de percentages van manieren van afdoen ten opzichte van het totaal aantal afdoeningen. Er zijn grote schommelingen in de aantallen per maand. Dit duidt wederom op batchverwerking. Door de feitelijke aantallen zijn trendlijnen getrokken (polynomen met twee vrijheidsgraden).



Figuur 3.6: de percentages van manieren van afdoen ten opzichte van het aantal afdoeningen per maand

Bij onderscheid naar type vonnis zijn dezelfde verschuivingen in manier van afdoen waar te nemen

313 Per type vonnis is bekeken hoe de gratieverzoeken worden afgedaan. Dit is gedaan door de gegevens van Bureau Gratie vanaf 2004 te koppelen aan OM DATA. Geconcludeerd kan worden dat de in deze paragraaf geschetste ontwikkelingen van de laatste jaren voor elk type vonnis zichtbaar zijn. Als voorbeeld wordt in figuur 3.7 de manier van afdoen van gratieverzoeken met betrekking tot vrijheidsstraffen weergegeven. Daarbij valt op dat een groot deel is 'afgedaan' met het aanhouden van het gratiebesluit. Voor deze afdoeningen is niet duidelijk of een afwijzing of een gunstig besluit is genomen.



Figuur 3.7: de percentages van de manier van afdoen bij vrijheidsstraffen

Sterke toename van het aandeel buiten behandelingstelling en sterke afname van het aandeel voorwaardelijk gratie

314 Het aandeel van buiten behandeling stellingen is vooral vanaf de invoering van de nieuwe wet sterk toegenomen naar rond de 40%. De toename komt voor een groot deel in de plaats van het aantal afwijzingen, waarvoor een daling zichtbaar is. Dit is conform de beleidsdoelstelling om sneller onderscheid te maken naar de verzoeken die naar hun aard niet ingewilligd kunnen worden. Vóór invoering van de nieuwe wet doorliepen deze gratieverzoeken de gehele procedure en werden ze uiteindelijk afgewezen. Nu worden deze verzoeken direct buiten behandeling gesteld, wat een forse verlichting betekent van de belasting van de adviescapaciteit. Verderop in dit hoofdstuk wordt nader gekeken naar het aantal buiten behandeling stellingen.

315 In figuur 3.6 is te zien dat het aandeel voorwaardelijke gratieverleningen vanaf 2001 sterk afneemt, startend op ongeveer 35% van het aantal afdoeningen naar een stabilisering op ongeveer 5% vanaf 2005. Dit is conform de doelstelling van de wijziging in de procedure voor voorwaardelijke gratieverleningen. In de oude situatie werd het als knelpunt gezien dat er veel veroordeelden waren die de hen opgelegde vrijheidsstraf via een gratieverzoek poogden om te zetten in een taakstraf. In 1999 betroffen deze 'omzetverzoeken' 30% van het totaal aantal gratieverzoeken. Op een groot deel van deze verzoeken werd gunstig beslist door middel van het verlenen van voorwaardelijke gratie. Onder de nieuwe wet wordt het gratiebesluit bij gunstige beslissing op een dergelijk verzoek aangehouden, waarna onvoorwaardelijke gratie respectievelijk afwijzing volgt bij het al dan niet met succes uitvoeren van de taakstraf.

316 Het aandeel van onvoorwaardelijke gratieverlening neemt vanaf medio 2003 toe van een krappe 10% en stabiliseert rond medio 2005 op ongeveer 20%. Dit kan verklaard worden aan de hand van twee elementen uit de beleidstheorie:

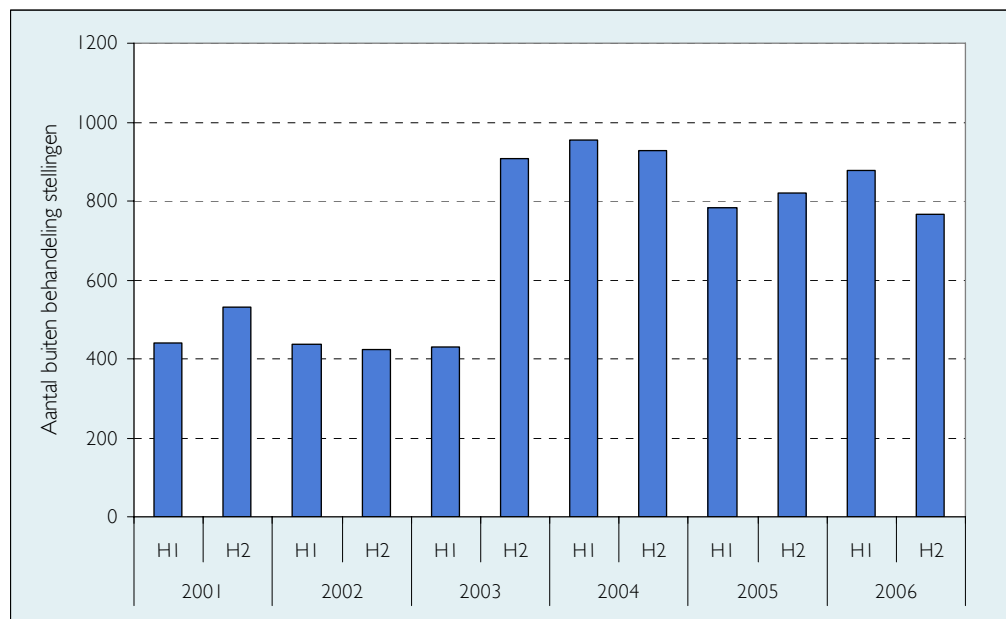
- (a) Doordat er een snellere differentiatie wordt gemaakt naar verzoeken die naar hun aard wel of niet tot inwilliging zullen leiden, zullen de gratieverzoeken die in behandeling worden genomen, kansrijker zijn. Het is dan te verwachten dat het deel dat ook gegratieerd wordt, groter zal zijn.
- (b) Een van de beoogde effecten van het vervangen van de voorwaardelijke gratie door het aanhouden van het gratiebesluit, was het vaker voltooien van de taakstraf die wordt opgelegd bij het aanhouden van het gratiebesluit. Op basis van dit onderzoek kunnen hierover geen uitspraken worden gedaan. Voor een nadere toelichting hierover wordt verwezen naar de paragraaf over voorwaardelijke gratieverlening.

317 Voor de gratieverzoeken met betrekking taakstraffen en geldboetes is eenzelfde ontwikkelingen zichtbaar.

Aantal verzoeken dat buiten behandeling wordt gesteld, stijgt direct na invoering wet

Vanaf 2003 sterke toename van het aantal buiten behandeling stelling

318 Figuur 3.8 toont het aantal buiten behandeling stellingen vanaf 2001. Vanaf 2003 is er sprake van een groter aantal buiten behandeling stellingen. Het aantal buiten behandeling stellingen neemt direct na de invoering van de nieuwe wet sterk toe van ongeveer 430 in de eerste helft van 2003 naar ongeveer 905 in de tweede helft van 2003. Dit is conform de beleidsdoelstelling, om sneller onderscheid te maken naar de verzoeken die naar hun aard niet ingewilligd kunnen worden. Vóór invoering van de nieuwe wet doorliepen deze gratieverzoeken de gehele procedure en werden ze uiteindelijk afgewezen. Nu worden deze verzoeken direct buiten behandeling gesteld. Het aantal gratieverzoeken waarvoor advies wordt gevraagd aan de rechter (en eventueel aan de Officier van Justitie) neemt direct na de invoering van de nieuwe wet met een vergelijkbaar aantal af als de toename van het aantal buiten behandeling stellingen.



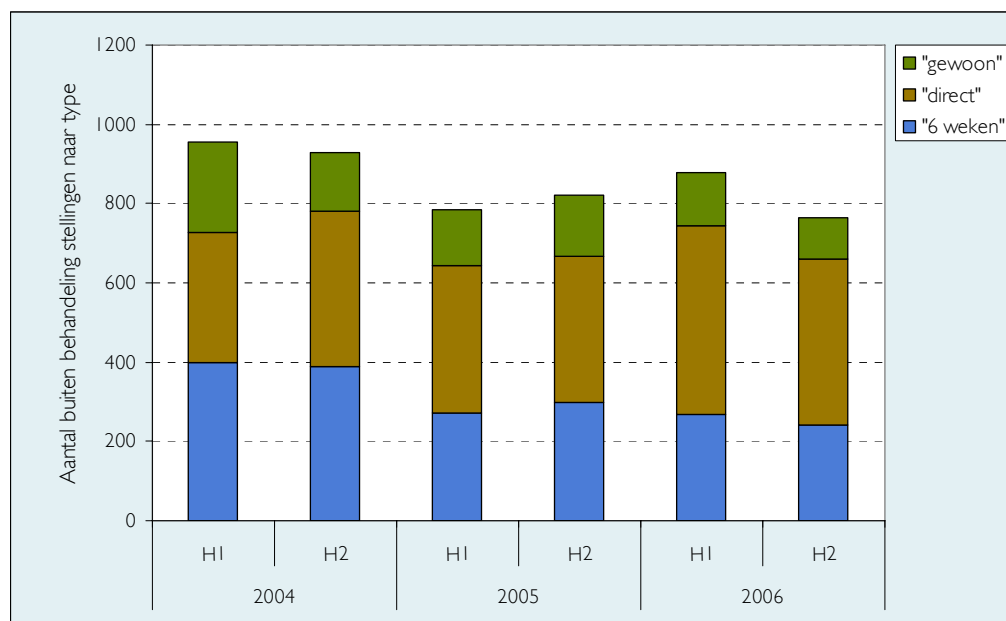
Figuur 3.8: het aantal buiten behandeling stellingen

Ook ontwikkelingen in de oorzaak van buitenbehandeling stelling

319 Het aantal buiten behandeling stellingen is uit te splitsen naar drie typen:

- (a) Een gratieverzoek voldoet niet aan de vormvereisten. Bureau Gratie stuurt een gratieformulier terug naar de gratieverzoeker met de mededeling dat deze zes weken de tijd heeft het verzoek aan te vullen. De indiener van het gratieverzoek doet dit niet en het verzoek wordt buiten behandeling gesteld ("buiten behandeling stelling 6 weken");
- (b) Een gratieverzoek wordt direct buiten behandeling gesteld, omdat het verzoek niet voldoet aan de formele eisen; het verzoek wordt bijvoorbeeld binnen drie maanden na het onherroepelijk worden van het vonnis ingediend of wordt ingediend voor een geldboete die lager is dan € 340,- ("buiten behandeling stelling direct");
- (c) Een gratieverzoek wordt in behandeling genomen, maar gedurende de procedure blijkt dat het verzoek niet aan de eisen voldoet. Een voorbeeld is dat de indiener van het gratieverzoek zijn straf inmiddels heeft uitgezeten of dat een veroordeling toch niet onherroepelijk blijkt te zijn ("buiten behandeling stelling gewoon").

320 In figuur 3.9 is weergegeven welk deel van de buiten behandeling stellingen binnen welke categorie valt. De gegevens zijn pas vanaf 2004 weergegeven (het moment waarop de registratie van deze gegevens is gestart).



Figuur 3.9: de verschillende typen buiten behandeling stelling

Toename aantal buiten behandeling stellingen

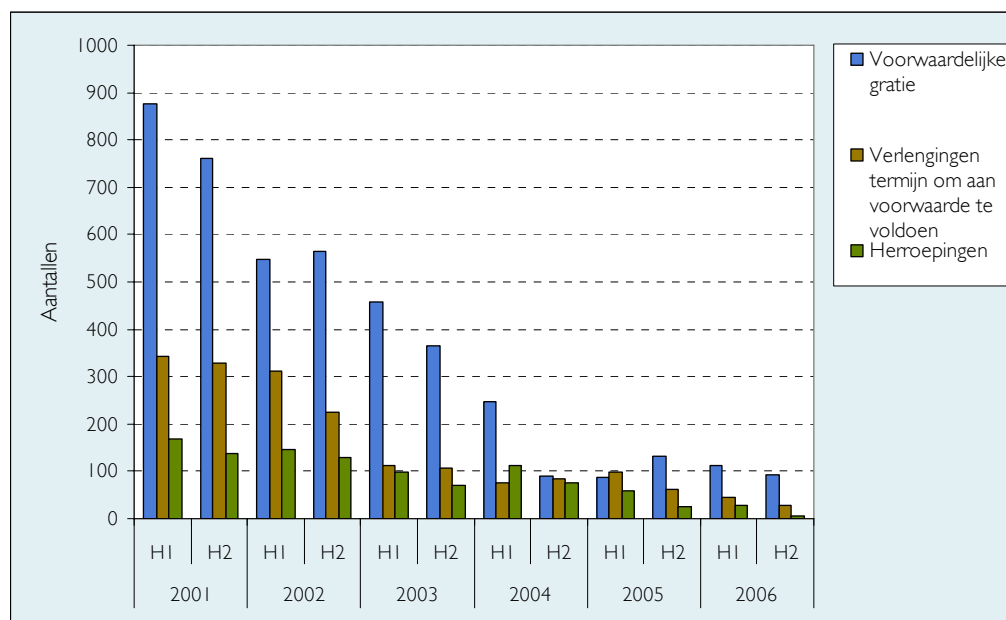
321 Figuur 3.8 laat zien dat het aantal buiten behandeling stellingen in 2005 en 2006 circa 20% lager liggen dan in het tweede half jaar van 2003 en 2004. Figuur 3.9 geeft aan dat het lagere aantal vooral is te vinden in het lagere aantal buiten behandeling stellingen van het eerste type ("6 weken"). Dit duidt erop dat indieners van gratieverzoeken beter op de hoogte raken van hoe ze moeten omgaan met de vormvereisten en komt overeen met de beleidsdoelstelling dat er minder onbeargumenteerde gratieverzoeken binnen komen.

322 Ook het aantal buiten behandeling stellingen, waarvan gedurende het proces blijkt dat het verzoek niet aan de eisen voldoet (ook wel "buiten behandlingsstelling gewoon"), neemt af. Dit kan een indicatie zijn voor het beter verlopen van de informatievoorziening door de centrale coördinatie van Bureau Gratie, waardoor gratieverzoeken niet meer onterecht in behandeling worden genomen.

Aantal verzoeken dat wordt afgedaan met voorwaardelijke gratie neemt af

323 Zoals reeds beschreven in de voorgaande alinea, werd het in de oude situatie als knelpunt gezien dat er veel veroordeelden waren die de hen opgelegde vrijheidsstraf via een gratieverzoek poogden om te zetten in een taakstraf. Hierop is de regelgeving gewijzigd, wat bij een 'omzet-verzoek' leidt tot het aanhouden van het gratiebesluit. Tevens wordt de betrokkene na het aanhouden van het besluit direct in de gelegenheid gesteld zijn taakstraf te verrichten.

Dit moet onder andere leiden tot minder administratieve lasten, een kortere doorlooptijd en een groter aantal veroordeelden dat zijn taakstraf daadwerkelijk voltooit.



Figuur 3.10: de aantallen betreffende voorwaardelijke gratieverleningen met voorwaarde taakstraf

324 In figuur 3.10 is te zien dat het aantal verzoeken dat wordt afgedaan met voorwaardelijke gratie snel na de invoering van de nieuwe wet afneemt⁹. Ook zijn er indicaties voor het optreden van de beoogde effecten:

- (a) Een voorwaardelijk gratiebesluit moet worden herroepen als niet aan de voorwaarde (hier: de taakstraf) is voldaan. In figuur 3.10 is te zien dat met de nieuwe werkwijze het aantal 'herroepingen' afneemt. Dit is een indicatie voor minder administratieve lasten;
- (b) Door het CJIB kan een verzoek worden ingediend om de termijn te verlengen waarbinnen aan de voorwaarden moet worden voldaan (in de oude situatie werd dit door de Reclassering gedaan). Figuur 3.10 laat zien dat het aantal van deze verzoeken afneemt. Dit is een indicatie voor een kortere doorlooptijd door deze maatregel.

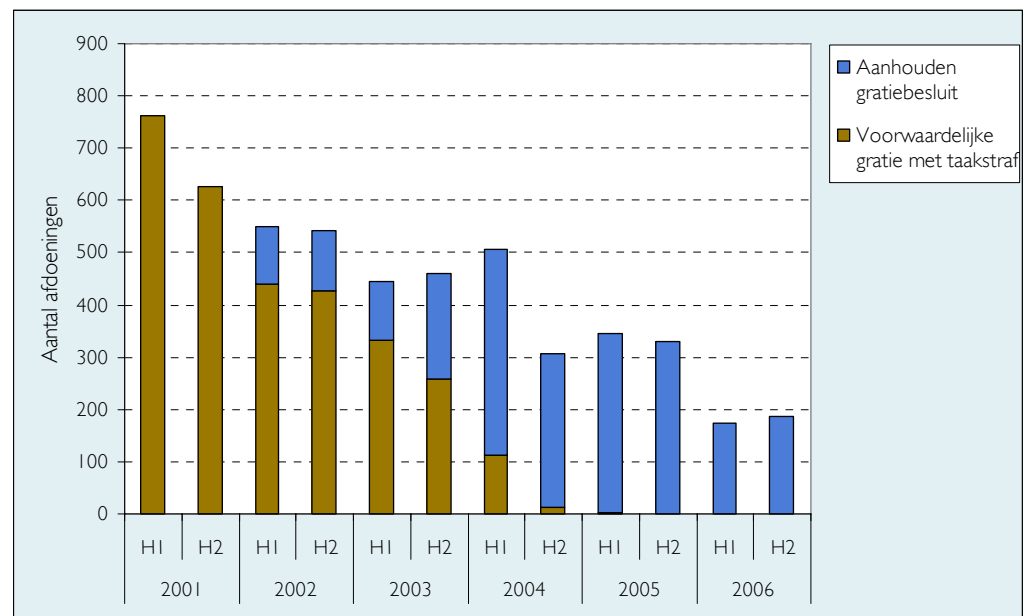
⁹ Bij het aantal voorwaardelijke gratieverleningen dat overblijft, zijn andere voorwaarden opgelegd. Hier wordt het gratiebesluit niet aangehouden. Het aantal voorwaardelijke gratieverleningen met taakstraf neemt snel af naar 0, zoals is te zien in figuur 3.10.

325 Het derde beoogde effect is een toename van het aantal veroordeelden dat de voorwaarde van de taakstraf daadwerkelijk voltooit. De kenmerken van de data maken een vergelijking voor en na invoering van de nieuwe gratiewet onmogelijk¹⁰. Bekend is wel dat in 2004 en 2005 65 tot 70% van de taakstraffen daadwerkelijk (succesvol) is uitgevoerd.

Het aantal 'omzetverzoeken' neemt af door invoering wet

Vanaf eind 2003 is er een daling van het aantal 'omzetverzoeken' te zien

326 In figuur 3.11 is het aantal 'omzetverzoeken' weergegeven. Het betreft de som van het aantal voorwaardelijke gratieverleningen met een taakstraf en het aantal aanhoudingen van het gratiebesluit. Het betreft een benadering, waarbij rekening moet worden gehouden met een verschillend moment van registratie¹¹.



Figuur 3.11: de som van het aantal voorwaardelijke gratiebesluiten en het aantal aanhoudingen gratiebesluit

¹⁰ De registratie per gratiedossier is pas bruikbaar vanaf 2004. Over het percentage verrichtingen in 2006 is nog weinig te zeggen, omdat het grootste deel van de taakstraffen nog niet afgerond is. Voor 2004 werd wel geregistreerd hoeveel taakstraffen in een jaar voltooid werden, maar door verschillen in meetmomenten zijn deze cijfers niet bruikbaar om een vergelijking voor en na de wet te maken.

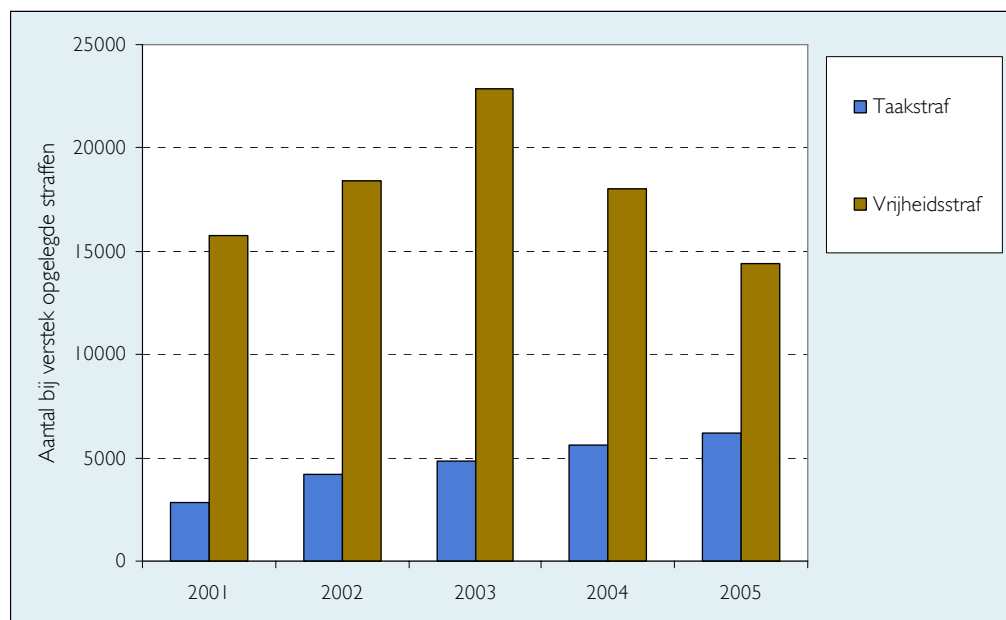
¹¹ De datum van het indienen van het omzetverzoek enerzijds en het afdoen middels een voorwaardelijke gratie met taakstraf (voor invoering nieuwe wet) of het aanhouden van het gratiebesluit (na invoering nieuwe wet) anderzijds is vanzelfsprekend verschillend.

327 Een van de doelstellingen van de wet is om het aantal 'omzetverzoeken' te verlagen. In figuur 3.11 is te zien dat de benadering van het aantal 'omzetverzoeken' afneemt vanaf 2001 (in de werkelijkheid mogelijk al eerder). Daarbij valt op dat vanaf 2002 al gratiebesluiten worden aangehouden, terwijl de nieuwe wet pas in 2003 is ingevoerd. Dit is het gevolg van een pilot-project dat is uitgevoerd bij vier arrondissementen, waar de nieuwe werkwijze al eerder is ingevoerd. In 2004 is evens een daling aan de orde geweest van 20%, maar deze is wat onevenwichtig verdeeld over het jaar.

De daling van het aantal 'omzetverzoeken' wordt verklaard door het aantal bij verstek opgelegde straffen

328 In 'Redesign Gratie' wordt uitgegaan van een relatie tussen het aantal bij verstek opgelegde vrijheidsstraffen en het aantal 'omzetverzoeken'. Een van de onderzoeksvragen betreft dan ook hoe het aantal bij verstek opgelegde vonnissen zich over de tijd heeft ontwikkeld. In dit kader kan de Wet taakstraffen, ingevoerd in 2001, invloed hebben gehad. Het verwachte effect is dat het aantal bij verstek opgelegde taakstraffen zal toenemen ten koste van het aantal bij verstek opgelegde vrijheidsstraffen, waardoor het aantal 'omzetverzoeken' zal afnemen.

329 Wanneer wij kijken naar het totaal aantal opgelegde vonnissen in de periode 1999 - 2005, zien wij dat het percentage bij verstek opgelegde vonnissen toeneemt van 47 in 1999 naar 56 in 2004. In 2005 ligt het percentage weer lager, op 53.



Figuur 3.12: het aantal bij verstek opgelegde taakstraffen en vrijheidsstraffen

330 Figuur 3.12 laat zien dat in het aantal bij verstek opgelegde taakstraffen een stijgende trend waarneembaar is; van ruim 2.800 in 2001 naar een kleine 6.200 in 2005. De aantallen zijn met gemiddeld 23% per jaar gestegen. De stijging komt overeen met wat te verwachten is aan de hand van de beleidshypothese, namelijk dat het met de invoering van de Wet taakstraffen in 2001 mogelijk werd om bij verstek een taakstraf op te leggen.

331 De relatie tussen het aantal bij verstek opgelegde vonnissen en het aantal 'omzetverzoeken' wordt zichtbaar wanneer wij kijken naar de figuren 3.11 en 3.12. Een toename van het aantal bij verstek opgelegde taakstraffen lijkt samen te gaan met een daling van het aantal 'omzetverzoeken'. In het aantal bij verstek opgelegde vrijheidsstraffen zit echter ook een autonome ontwikkeling die niet in het onderzoek is betrokken. De exacte relatie tussen het aantal bij verstek opgelegde straffen en het aantal 'omzetverzoeken' is daarom niet te onderbouwen.

4 Doorlooptijden

401 In dit vierde hoofdstuk komen de doorlooptijden aan de orde. Allereerst worden de ontwikkelingen in de doorlooptijden vanaf 2001 besproken. Vervolgens komt het al dan niet halen van de norm (80% van de afdoeningen binnen de gestelde termijn) aan de orde.

Doorlooptijden vanaf 2001

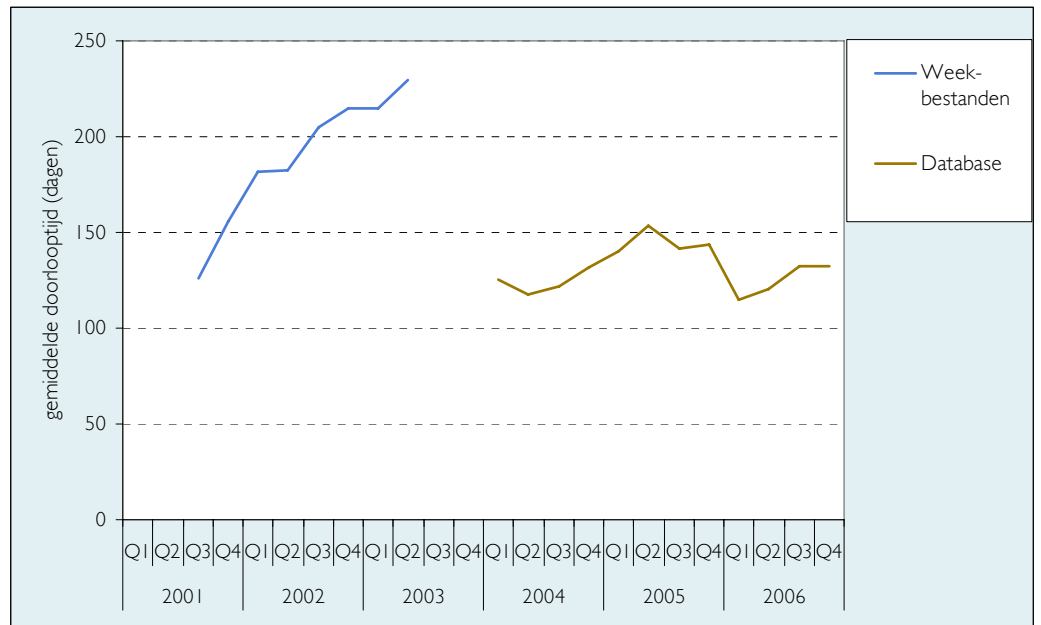
402 In dit deel worden de doorlooptijden vanaf 2001 behandeld. De doelstelling van het onderzoek is de doorlooptijden voor en na invoering van de wet te behandelen. Door beperkingen van de beschikbare data (zie voor een nadere toelichting Bijlage A) zijn data voor het derde kwartaal van 2001 tot en met het tweede kwartaal van 2003 afkomstig uit een andere bron (de 'weekbestanden') dan de data voor het eerste kwartaal van 2004 tot en met het vierde kwartaal 2006 (de 'database'). Voor de tweede helft van 2003 zijn geen betrouwbare data beschikbaar. Dit verklaart de afzonderlijke lijnen in de figuren die in dit deel gepresenteerd worden.

De gemiddelde doorlooptijd van een gratieverzoek is sterk afgenomen

Totale doorlooptijd neemt af van rond de 200 dagen naar rond de 130 dagen

403 De gemiddelde doorlooptijd is door invoering van de nieuwe gratiewet sterk afgenomen. Waar begin 2003 de gemiddelde doorlooptijd meer dan 200 dagen bedroeg, ligt deze in 2004 onder de 150 dagen en in 2006 zelfs rond de 130 dagen.

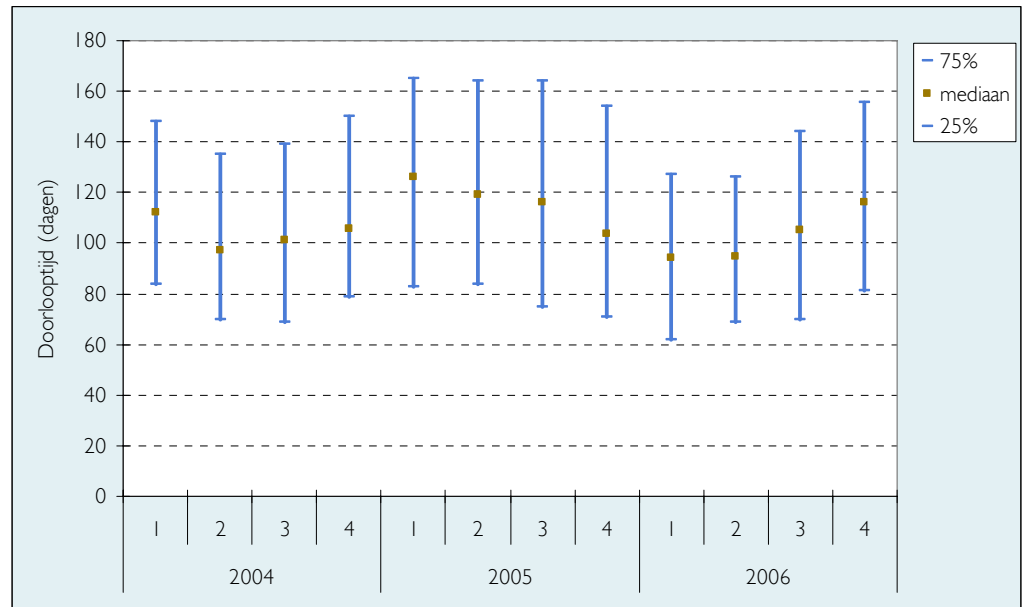
404 In figuur 4.1 wordt de gemiddelde doorlooptijd van alle behandelde gratieverzoeken weergegeven. De gemiddelde doorlooptijd bestaat uit de doorlooptijden voor gratieverleningen, afwijzingen en aanhoudingen KB. In de navolgende paragrafen wordt ingegaan op elk van deze doorlooptijden, om meer inzicht te krijgen in de daling van de doorlooptijd.



Figuur 4.1: de gemiddelde doorlooptijden vanaf 2001 voor alle gratieverzoeken (blauwe lijn: gegevens op basis van weekbestanden, bruine lijn: gegevens op basis van database)¹²

405 Figuur 4.2 toont met betrekking tot de doorlooptijd de mediaan (de middelste waarde) en de 25% en 75% percentiel (doorlooptijd waarbinnen 25% en 75% van de waarnemingen vallen). Opvallend is de constante spreiding van de doorlooptijd. De 25% percentiel ligt rond de 25 dagen onder de mediaan. De 75% percentiel ligt rond de 35 dagen boven de mediaan.

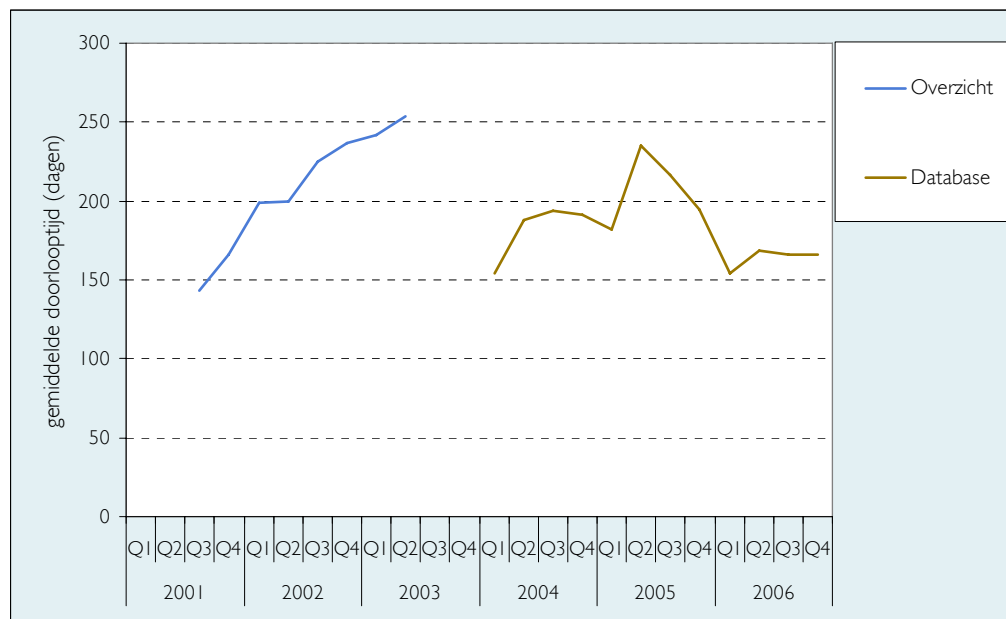
¹² Zoals al eerder aangegeven, zijn de gegevens voor het derde en vierde kwartaal van 2004 niet beschikbaar. In bijlage A wordt nader ingegaan op de redenen voor het gebruik van twee verschillende databronnen.



Figuur 4.2: de mediaan, 25% en 75% percentiel van de doorlooptijd

De doorlooptijd van voorwaardelijke gratie en onvoorwaardelijke gratie verandert niet sterk

406 De gemiddelde doorlooptijd van de gratieverleningen (voorwaardelijke gratie en onvoorwaardelijke gratie), ook wel het verschil tussen het moment van binnenkomst en het moment waarop de executiebrief wordt verstuurd, neemt toe in de periode vóór invoering van de wet (van ongeveer 150 dagen medio 2001 tot 250 dagen in 2003). Deze toename hangt vermoedelijk samen met het wegwerken van de werkvoorraad, waarmee in 2000 een start is gemaakt. Het wegwerken van oudere verzoeken leidt in eerste instantie tot een hogere gemiddelde doorlooptijd van alle verzoeken.



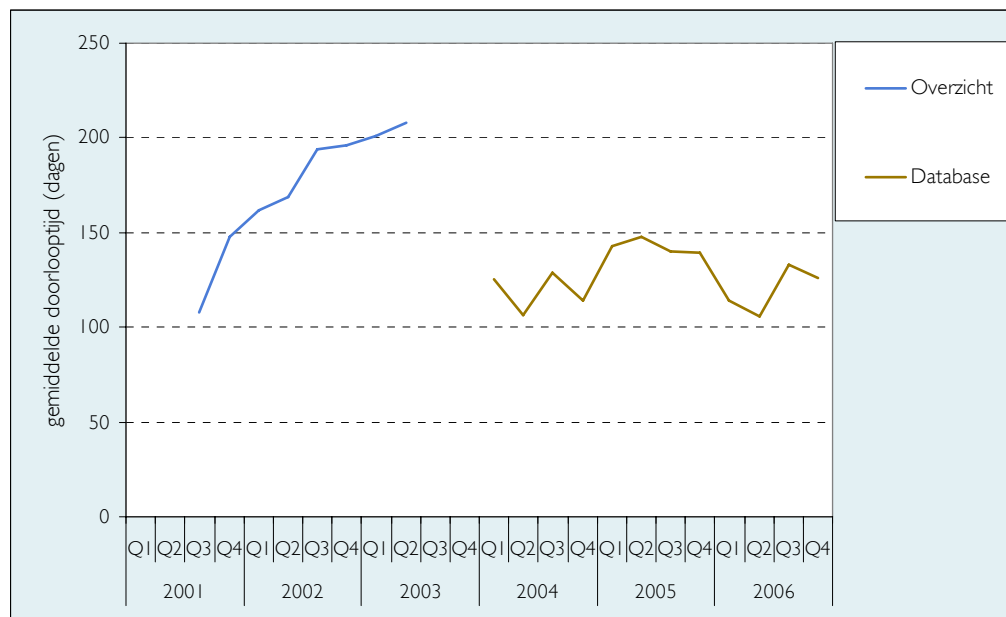
Figuur 4.3: de gemiddelde doorlooptijd van de gratieverleningen (blauwe lijn: gegevens op basis van weekbestanden, bruine lijn: gegevens op basis van database)

407 Na invoering van de wet ligt de doorlooptijd tussen de 150 en 230 dagen. Vanaf 2006 lijkt een stabiele doorlooptijd van rond de 160 dagen te ontstaan. Voor de piek in 2005 is geen verklaring te vinden - zie figuur 4.3.

408 De doorlooptijd van het behandelen van een verzoek dat leidt tot een (on)voorwaardelijke gratiebeslissing is dus niet veel korter geworden. Dit terwijl de verwachting was dat de nieuwe procedure zou leiden tot een lagere doorlooptijd.

Doorlooptijd van afwijzingen korter na invoering wet

409 De gemiddelde doorlooptijd van afwijzingen ligt na invoering van de wet substantieel lager dan voor de invoering. In figuur 4.4 valt af te lezen dat voor invoering van de wet de gemiddelde doorlooptijd opliep tot rond de 200 dagen. Na invoering van de wet ligt de doorlooptijd tussen de 100 en 150 dagen.

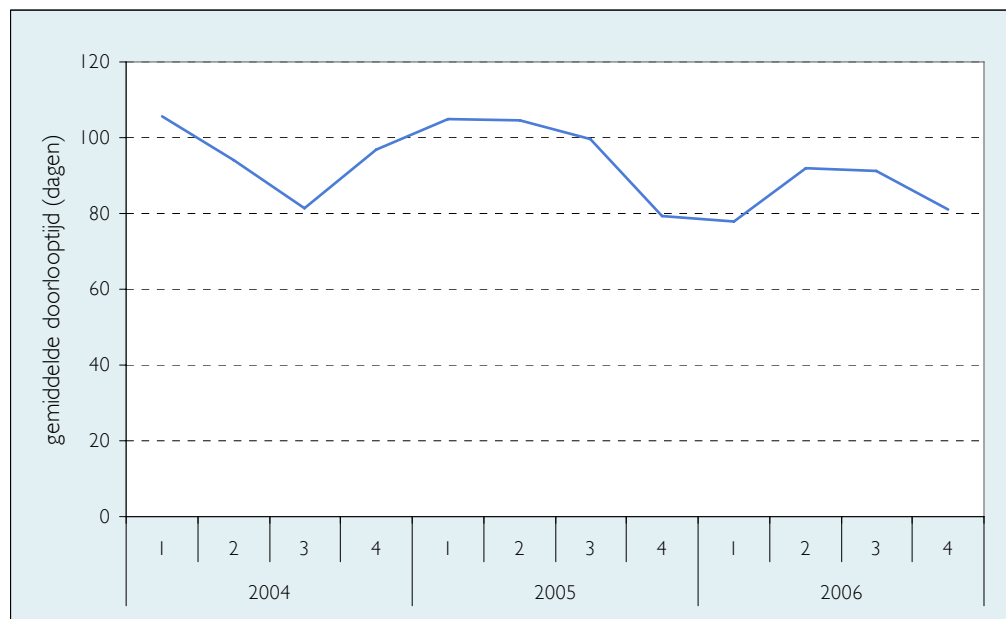


Figuur 4.4: de gemiddelde doorlooptijd van de afwijzingen (blauwe lijn: gegevens op basis van weekbestanden, bruine lijn: gegevens op basis van database)

410 Opvallend is dat de doorlooptijd van de afwijzingen wel sterk afneemt, terwijl dit bij de toewijzingen niet het geval is. Een mogelijke verklaring hiervoor is het feit dat er door de nieuwe wet vooraf strenger gefilterd wordt en onvolledige verzoeken buiten behandeling worden gesteld. Waar vóór invoering van de wet (soms incomplete) verzoeken in allerlei vormen moesten worden verwerkt, is er nu een duidelijke vormeis. In het voorgaande hoofdstuk is beschreven dat het aantal buiten behandelingstellingen tijdens het proces is afgenomen. Incomplete (en meestal tijdrovende) dossiers hoeven niet meer te worden behandeld. Hierdoor kunnen de verzoeken sneller worden verwerkt door het OM en de ZM.

Gemiddelde doorlooptijd aanhouden gratiebesluit ligt rond de 90 dagen

411 De gemiddelde doorlooptijd voor het nemen van de beslissing om het gratiebesluit aan te houden, ligt, gerekend vanaf de ontvangst van het gratieverzoek, rond de 90 dagen. De doorlooptijd vertoont een constant verloop (tussen de 80 en 100 dagen). Figuur 4.5 toont de gemiddelde doorlooptijd vanaf 2004.



Figuur 4.5: de gemiddelde doorlooptijd van het aanhouden van het gratiebesluit

De totale gemiddelde doorlooptijd neemt af na invoering van de wet

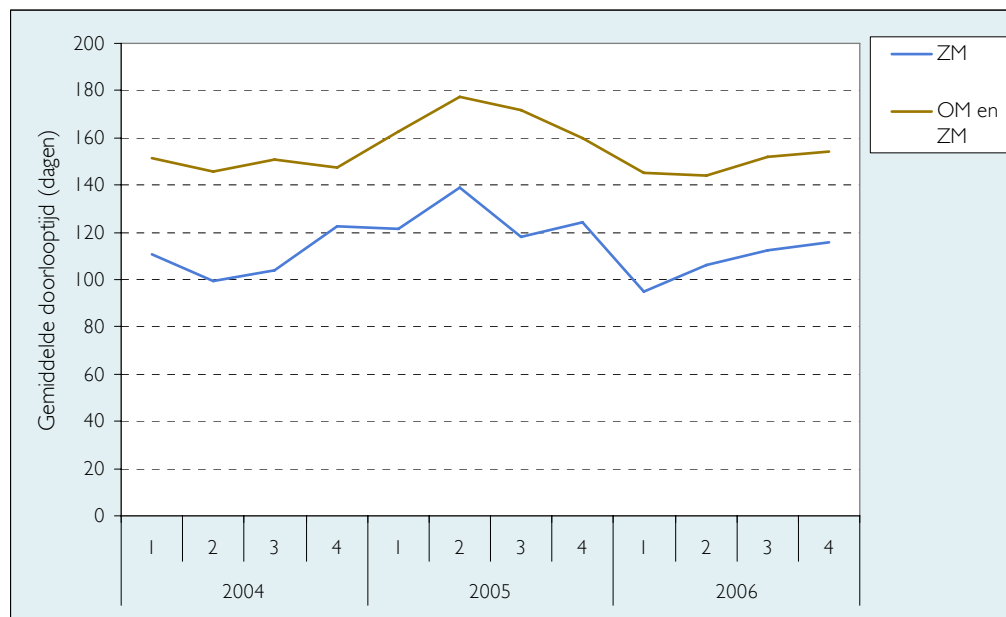
412 De doorlooptijd van gratieverleningen neemt niet zichtbaar af, maar de doorlooptijd van afwijzingen neemt wel zichtbaar af. Daarnaast heeft het aanhouden van het gratiebesluit een kortere doorlooptijd dan een gratieverlening. Hierdoor is de totale gemiddelde doorlooptijd na invoering van de wet afgenomen.

413 De kortere doorlooptijd kan verklaard worden aan de hand van een aantal van de beoogde beleidseffecten:

- (a) Het weglaten van het advies van de politie uit het gratieproces;
- (b) Het beperken van het aantal adviezen waarover het OM moet adviseren;
- (c) De nieuwe mogelijkheid om gratiebesluiten aan te houden.

Gemiddelde doorlooptijd hoger als het OM ook geraadpleegd wordt

414 Door de nieuwe wet hoeft het OM niet elk verzoek meer te beoordelen. De gegevens in de database bieden de mogelijkheid om de doorlooptijd te bepalen van de verzoeken die alleen door de ZM en de verzoeken die door zowel ZM als OM zijn beoordeeld. Figuur 4.6 geeft de gemiddelde doorlooptijd per kwartaal weer.



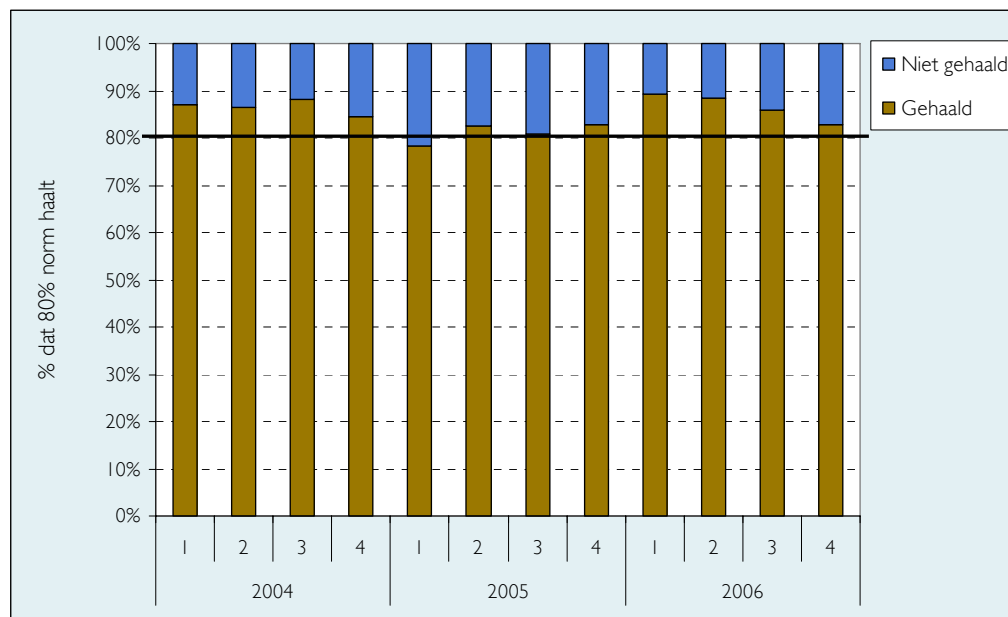
Figuur 4.6: de gemiddelde doorlooptijd per route (alleen ZM of OM en ZM)

415 De gemiddelde doorlooptijd van zaken die zowel naar het OM als de ZM gaan, ligt - zoals te verwachten is, mede ook omdat het ingewikkelder zaken zijn - hoger dan die van de zaken die alleen langs de ZM gaan. Het verschil is gemiddeld 41 dagen. Dit bevestigt het beleidseffect van het beperken van de adviesrol van het OM.

80% norm na invoering van de wet bijna altijd gehaald

416 Een van de uitgangspunten van Bureau Gratie is dat 80% van de gratieverzoeken binnen 180 dagen moet zijn afgehandeld. Opgemerkt moet worden dat het hierbij alleen de verzoeken betreft die in behandeling worden genomen. Verzoeken die buiten behandeling worden gesteld, tellen niet mee voor deze doorlooptijd.

417 De 80%-norm wordt vanaf 2004 gehaald, op basis van de gegevens uit de database met gratieverzoeken. Ook in de periode vóór 2004 is er inzicht in het halen van de 80%-norm, maar dit gebeurt op basis van de doorlooptijden van zowel de pilot- als de niet-pilot-arrondissementen samen. Dit is derhalve een onjuiste vergelijking. Het is desondanks wel mogelijk om een indicatie te geven van het behalen van de 80%-norm in de periode vóór invoering van de wet. Zo werd, op basis van de eerdergenoemde gegevens, in 2003 voor rond 50% van de verzoeken de norm van 180 dagen gehaald.



Figuur 4.5: het behalen van 80% norm per kwartaal

418 Figuur 4.5 toont per kwartaal het percentage waarvoor de 80%-norm wordt gehaald voor alle gratieverzoeken. In deze figuur valt af te lezen dat de norm voor alle verzoeken bijna elk kwartaal is gehaald. Alleen in 2005, waar wij ook een hogere gemiddelde doorlooptijd zien, is de norm in twee kwartalen net niet gehaald. Opgemerkt dient te worden dat ook verzoeken op basis van de oude wet in dit overzicht zijn opgenomen, die een langere doorlooptijd kennen.

Afname doorlooptijden ten gevolge van nieuwe Gratiewet mogelijk onderschat, gezien verandering in capaciteit Bureau Gratie

419 In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de afname van de capaciteit van Bureau Gratie in de periode 2001 - 2006 van 12 FTE naar 9 FTE mogelijk invloed heeft gehad op de doorlooptijd. De verwachting zou zijn dat de doorlooptijd hierdoor toeneemt. De algemene conclusie van dit hoofdstuk is dat de gemiddelde doorlooptijd is afgenomen. Gezien de ontwikkeling in de capaciteit van Bureau Gratie is de afname ten gevolge van de wijziging van wet- en regelgeving mogelijk onderschat.

5 Klachten

501 De wetswijziging beoogt een snellere en meer doelmatige afdoening van gratieverzoeken, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de zorgvuldigheid en kwaliteit van het voorbereiden van de gratiebeslissingen. Het kwaliteitsaspect zoals dat hier beoogd wordt, is voor het product gratie tot nu toe enkel uitgewerkt in termen van klachten van afnemers. Ontvangen klachten geven mogelijk enige indicatie, maar geen volwaardig beeld van de zorgvuldigheid en kwaliteit van het voorbereiden van gratiebeslissingen. Op basis van dit onderzoek is derhalve geen valide conclusie te trekken over de zorgvuldigheid en kwaliteit van het voorbereiden van gratiebeslissingen.

502 Bureau Gratie houdt centraal in de organisatie een overzicht bij van de klachten. Dit overzicht is gebruikt om de klachten te onderzoeken. Klachten worden behandeld conform hetgeen daarover is bepaald in de Algemene wet bestuursrecht.

Er kan geen conclusie worden getrokken over een veranderende aard en omvang van klachten

503 Het aantal klachten is zo klein, dat er geen statistisch valide uitspraken kunnen worden gedaan over de (eventueel) veranderde aard en omvang van klachten. In onderstaande tabel is een samenvatting gegeven van het overzicht.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Totaalaantal klachten	2	2	3	1	-	1	1
Aantal klachten (deels) gegrond	1	2	2	-	-	1	-
Aantal klachten ongegrond	1	-	-	1	-	-	-
Onbekend	-	-	1	-	-	-	1
Aantal klachten procedureel	1	-	3	1	-	1	-
Aantal klachten inhoudelijk	1	1	-	-	-	-	1
Zowel procedureel als inhoudelijk	-	1	-	-	-	-	-

Tabel 5.1: het aantal klachten naar aard

6 Beantwoording onderzoeksvragen

601 In het laatste hoofdstuk van deze rapportage gaan wij in op de conclusies van het onderzoek. Dit gebeurt door de onderzoeksvragen te beantwoorden, zoals deze in hoofdstuk 1 aan de orde zijn gekomen. Vervolgens wordt ingegaan op mogelijkheden voor nader onderzoek.

602 De meeste onderzoeksvragen kunnen op basis van dit onderzoek en de beschikbare databronnen worden beantwoord. In een enkel geval is dit niet mogelijk gebleken. Er zijn enige beperkingen geconstateerd met betrekking tot de gebruikte data. Deze beperkingen hebben geen gevolgen voor de bruikbaarheid van de gegevens, wel dienen de resultaten te worden geïnterpreteerd in het licht van de geconstateerde inconsistenties. Kleine verschillen moeten niet zonder meer als een trend of ontwikkeling worden gezien. Grotere verschillen duiden wél op trends en ontwikkelingen in de gegevens. Bijlage A gaat nader in op deze beperkingen.

603 Hieronder wordt, per onderzoeksvraag, antwoord op de onderzoeksvragen gegeven.

Onderzoeksvraag I: ontwikkeling aantallen

Hoe heeft het aantal gratieverzoeken zich ontwikkeld ten opzichte van de periode voor de wijziging van de wet- en regelgeving (1 juni 2003)? Hoe heeft het aantal gratieverzoeken zich ontwikkeld in relatie tot het aantal relevante vonnissen?

604 Het aantal gratieverzoeken is vanaf 2001 stabiel rond de 4.000 verzoeken per jaar. Een trendanalyse van de maandcijfers laat een lichte daling zien vanaf 2005. Ten opzichte van het aantal relevante vonnissen is het aantal gratieverzoeken vanaf 2002 stabiel gebleven op ongeveer 3%. De conclusie is dat het totaal aantal gratieverzoeken niet substantieel is afgenomen als gevolg van de wijziging van de wet- en regelgeving. Ook ten opzichte van het aantal relevante vonnissen is geen daling zichtbaar.

605 Uit het aantal afdoeningen door middel van voorwaardelijke gratie met een taakstraf en het aantal aanhoudingen van het gratiebesluit kan wél worden afgeleid dat het aantal 'omzetverzoeken' is afgenomen. Dit is conform de vooraf geformuleerde beleidsdoelstelling.

Zijn er verschuivingen in de aantallen die op bepaalde wijze worden afgedaan? Welke? In hoeverre komen deze verschuivingen overeen met wat verwacht kan worden op basis van de beleidstheorie?

606 Er zijn verschuivingen in aantallen verzoeken die op bepaalde wijze worden afgedaan. Deze verschuivingen komen overeen met wat verwacht kan worden op basis van de beleidstheorie:

- (a) Het aantal buiten behandeling stellingen is toegenomen ten koste van het aantal afwijzingen. Dit is conform de beleidsdoelstelling om sneller onderscheid te maken naar de verzoeken die naar hun aard niet ingewilligd kunnen worden;
- (b) Het aantal voorwaardelijke gratieverleningen is afgenomen. Dit is conform de beleidsdoelstelling van de wijziging in de procedure voor voorwaardelijke gratieverleningen met een taakstraf, waaronder in de nieuwe wetgeving het gratiebesluit wordt aangehouden;
- (c) Het aantal onvoorwaardelijke gratieverleningen neemt vanaf medio 2003 toe en stabiliseert rond medio 2005. Dit kan verklaard worden aan de hand van twee onderdelen van de beleidstheorie:
 - (i) Doordat er een snellere differentiatie wordt gemaakt naar verzoeken die naar hun aard wel of niet tot inwilliging zullen leiden, zijn de gratieverzoeken die in behandeling worden genomen, de meer kansrijke verzoeken;
 - (ii) Een van de beoogde effecten van het vervangen van de voorwaardelijke gratie door het aanhouden van het gratiebesluit, was het vaker voltooiën van de taakstraf die wordt opgelegd bij het aanhouden van het gratiebesluit.

Hoe vaak wordt jaarlijks bij verstek een taakstraf opgelegd?

607 In "Redesign Gratie" wordt uitgegaan van een relatie tussen het aantal bij verstek opgelegde straffen en het aantal 'omzetverzoeken'. Het verwachte effect is dat het aantal bij verstek opgelegde taakstraffen zal toenemen ten koste van het aantal bij verstek opgelegde vrijheidsstraffen, waardoor het aantal 'omzetverzoeken' zal afnemen. Uit de data blijkt dat er een stijgende trend waarneembaar is in het aantal bij verstek opgelegde taakstraffen van ruim 2.800 in 2001 naar een kleine 6.200 in 2005 met een groei van gemiddeld 23% per jaar. Het verwachte effect is opgetreden.

608 Daarnaast neemt het aantal 'omzetverzoeken' af; er wordt dus minder vaak een voorwaardelijk gratiebesluit genomen met als voorwaarde een taakstraf. Ook dit is conform het verwachte beleidseffect.

Hoeveel verzoeken worden behandeld volgens de verkorte procedure?

609 Over de ontwikkeling van de doorlooptijd van de 'verkorte behandeling' en 'volledige behandeling' kunnen geen verdere uitspraken worden gedaan, omdat deze niet apart worden geregistreerd.

Onderzoeksvraag 2: ontwikkeling doorlooptijd

Hoe heeft de doorlooptijd zich ontwikkeld ten opzichte van de periode voor de wijziging van de wet- en regelgeving?

610 De gemiddelde doorlooptijd van een gratieverzoek is sinds de invoering van de nieuwe wet aanzienlijk lager. Vóór invoering van de wet was de gemiddelde doorlooptijd ongeveer 200 dagen. Na invoering van de wet is de gemiddelde doorlooptijd gedaald naar ongeveer 130 dagen.

Hoe heeft de doorlooptijd zich ontwikkeld van 'verkorte behandeling' en 'volledige behandeling'?

611 Over de ontwikkeling van de doorlooptijd van de 'verkorte behandeling' en 'volledige behandeling' kunnen geen verdere uitspraken worden gedaan, omdat deze niet apart worden geregistreerd.

Wordt de norm van tachtig procent van de beslissingen binnen zes maanden gerealiseerd?

612 De 80%-norm wordt, vanaf de invoering van de wet, bijna altijd gehaald. Dit is een verbetering ten opzichte van de situatie van vóór de invoering van de wet, toen ongeveer de helft van de verzoeken binnen 180 dagen werden afgehandeld.

Onderzoeksvraag 3: veranderende aard van klachten

Welk aantal klachten is sinds 2000 jaarlijks ontvangen? Is de aard van deze klachten inhoudelijk of procedureel? Lijken hierin verschuivingen te zijn opgetreden? Zijn de klachten gegrond of ongegrond? Lijken hierin verschuivingen te zijn opgetreden?

613 Er kan geen conclusie worden getrokken over de veranderende aard en omvang van klachten. Het aantal klachten is zo klein, dat er geen statistisch valide uitspraken kunnen worden gedaan over de veranderde aard en omvang van klachten.

Onderzoeksvraag 4: effectanalyse

Van welke aspecten is het aannemelijk dat wijzigingen hierin, naast de wets- en beleidswijzigingen, van invloed zijn geweest op de snelheid en doelmatigheid van de afdoening van gratieverzoeken? Welke alternatieve verklaringen voor (positieve en negatieve) effecten op snelheid en doelmatigheid van de afdoening van gratieverzoeken zijn vast te stellen?

614 Na bestudering van relevante documenten en gesprekken met betrokkenen is rekening gehouden met twee relevante ontwikkelingen:

- (a) De gevolgen van de wijziging in de Wet taakstraffen zijn al in eerder documenten beschreven (zie bijlage C). Deze wetswijziging maakt het mogelijk om ook bij verstek een taakstraf op te leggen. Door deze wijziging in de Wet taakstraffen kan het aantal gratieverzoeken ten gevolge van bij verstek opgelegde gevangenisstraffen afnemen;
- (b) Afname van de capaciteit van Bureau Gratie. Dit kan een hogere doorlooptijd van het afdoen van gratieverzoeken betekenen.

In hoeverre is het aannemelijk dat de effecten op snelheid en doelmatigheid van de afdoening van gratieverzoeken het gevolg zijn van de wets- en beleidswijzigingen? In hoeverre is het aannemelijk dat de effecten op snelheid en doelmatigheid van de afdoening van gratieverzoeken het gevolg zijn van alternatieve verklaringen?

615 Beide ontwikkelingen zijn meegenomen in het onderzoek:

- (a) Met betrekking tot de Wet taakstraffen is geconstateerd dat een relatie tussen het aantal bij verstek opgelegde taakstraffen en vrijheidsstraffen enerzijds en het aantal 'omzetverzoeken' anderzijds waarschijnlijk is. Het is derhalve waarschijnlijk dat de afname van het aantal 'omzetverzoeken' mede veroorzaakt wordt door de Wet taakstraffen.
- (b) De afname van de capaciteit van Bureau Gratie in de periode 2001 - 2006 van 12 FTE naar 9 FTE heeft mogelijk invloed gehad op de doorlooptijd. De verwachting zou zijn dat de doorlooptijd hierdoor toeneemt. De algemene conclusie van het onderzoek is dat de gemiddelde doorlooptijd is afgenomen. De afname van de doorlooptijden ten gevolge van nieuwe Gratielwet is mogelijk onderschat, gezien verandering in capaciteit Bureau Gratie.

616 Voor de geconstateerde effecten op de snelheid en doelmatigheid van het afdoen van gratieverzoeken zijn geen andere alternatieve verklaringen gevonden. Hierdoor kan worden geconcludeerd dat de geconstateerde effecten het gevolg zijn van de nieuwe Wet gratie.

Management Summary

On 1 June 2003, the legislation and regulations relating to the handling of requests for sentence remission were changed. The redesign of the procedure was intended to make the handling of requests for such remission ('pardons') quicker and more efficient, whilst retaining the levels of care and quality in the preparation of decisions about pardons. A variety of measures have been taken to this end, in order to limit the number of requests for pardons and to shorten the throughput time of requests for pardons.¹³

It was decided to evaluate the new 'Pardons Act' after three years in order to get a picture of the results of the changes implemented. The objective of the evaluation is to examine:

- (a) the extent to which more rapid and efficient handling of requests for sentence remission has been achieved;
- (b) whether the nature and numbers of complaints are changing.

A number of data sources were used for the study:

- (a) *Bureau Gratie* has made data available about the incoming and outgoing flows of requests for pardons, the throughput time for the requests and the complaints records. Information from OM DATA has also been used, supplied by the WODC. A number of inconsistencies were uncovered in the data. These have however only had a very limited effect on the usefulness of the data;
- (b) In order to determine whether there have been developments in addition to the introduction of the new Act that might have affected the parameters examined, interviews were held with a number of those involved: two representatives of the Ministry of Justice (Directorates-General for Prevention, Youth and Sanctions and for Legislation), a representative from the prosecution services (a prosecutor), one representative of the Sitting Magistrates (a judge) and staff of *Bureau Gratie*.

The objectives of the Act have largely been achieved

The main conclusion of this study is that the objectives of the Act have largely been achieved. The key conclusions for each question being examined are given below. Measures to be taken and the anticipated policy effects are discussed along with the results. This is followed by a table showing the anticipated effects of the policy and whether or not these were actually observed.

¹³ The term 'pardon' here refers throughout to **remission of sentencing**, and should not be taken in the sense of an annulment or quashing of the conviction.

The overall number of requests for sentence remission is not changing, but there have been shifts in the types of requests and the way they are handled

The total number of requests for pardons is not decreasing

A number of measures have been taken to restrict the incoming flow of requests for pardons. These relate to requirements on the format of requests for pardons and the imposition of clear criteria that requests for pardons must comply with before they can be handled. There does not seem to be any reduction occurring in the number of requests for sentence remission. The absolute figures fell substantially after 1998, remained fairly stable from 2001 and have shown a slight drop since mid 2005.

Given the moment the drop commenced, it would not seem that the fall in numbers is a consequence of the introduction of the Act. The number of requests for pardons has been very steady since 2002, compared with the number of judgements for which sentence remission can be requested.

The number of 'conversion requests' seems to have dropped

One of the bottlenecks that triggered the review of the Act was the large number of requests for pardons from people sentenced by default, asking for custodial sentences to be converted into an alternative sanction. When the Act alternative sanctions came into effect (1 February 2001), this bottleneck should have been largely resolved. Examination of this figure based on the data does indeed show a reduction in the number of 'conversion requests'. As expected, the drop is related to an increase in the number of alternative sanctions imposed by default and a reduction in the number of custodial sentences imposed by default.

The shifts occurring in the way requests are handled fits in with the hypothetical results of the policy

The intended effects of policy on the way requests for pardons are handled did indeed occur:

- (a) One of the bottlenecks in the old situation was that all requests for sentence remission went through the entire procedure. Under the new Act, clear criteria are used to distinguish requests that by their very nature cannot be granted. Such requests therefore do not make demands on the capacity of the advisory bodies and the decision-making capacity of *Bureau Gratie* and therefore do not lengthen the throughput times unnecessarily. The number of requests for pardons that are deemed out of scope and not handled increased after the introduction of the new Act from approximately 20% to around 40% of the total number handled. This increase mostly replaces a proportion of the rejections, in which a drop can be seen. The number of requests for pardons going through the advisory process has been substantially reduced, which was a key objective of '*Redesign Gratie*' ('Redesign of Pardoning').

- (b) The new Act treats what are known as 'conversion requests' in a different way. These are requests for a custodial sentence to be converted into a non-custodial alternative. In the old situation, a provisional pardon was granted for this, on the condition that a community-based task or similar was carried out. Under the new Act, the decision to grant a pardon is a suspended sentence change, with unconditional pardon following when the non-custodial sentence is completed successfully (or rejection of the request if not). The number of conditional pardons and the number of decisions on pardons that have to be revoked is greatly reduced, as expected.
- (c) Because requests that by their very nature can or cannot lead to a pardon are distinguished more quickly, the requests for sentence remission that are handled will have a better chance of success. As expected, the number of unconditional pardons is increasing.

Requests for sentence remission are handled more quickly on average

The average throughput time for handling a request for a pardon has been shortened

One of the bottlenecks that triggered the review of the Pardons Act was the long throughput time. The key measures taken to shorten it are:

- (a) Central coordination of the process by *Bureau Gratie*;
- (b) Removal of the advisory function of the police and restrictions on the advisory function of the Ministry of Public Affairs;
- (c) Making the decision to pardon a suspended one in the case of a 'conversion request'. This means that the decision to grant a pardon is suspended until the community work task is completed; there is a fixed period for this. If the community work task is not completed, the request for pardon is rejected. If the non-custodial sentence is completed, an unconditional pardon is granted. This measure has had the effect of shortening the throughput time by cutting the number of extensions to the period in which a condition can be met, reducing the number of times a decision is revoked due to non-compliance with a condition, and reducing the number of royal decrees that have to be issued. This is reducing the administrative burden.

The measures seem to have had an effect. The average throughput time of a request for a pardon has gone down sharply. Whereas the throughput time was more than 200 days at the beginning of 2003, it was less than 150 days in 2004 and even down as far as about 130 days in 2006. The consistent distribution pattern of the throughput times is conspicuous.

The following observations were made about each of the ways of handling requests:

- (a) the throughput time for conditional/unconditional pardons being granted has not changed very much;
- (b) the throughput time for rejections is substantially lower than before the Act was introduced;

- (c) the average throughput time for a suspended decision to pardon is around 90 days. A comparison of the situations before and after the regulatory change is not applicable here;
- (d) The average throughput time is about 40 days longer when the public prosecutor as well as the judge is consulted during the advisory process.

After the introduction of the Act, the 80% norm is almost always met

In line with the policy objective, the 80% norm of a throughput of 180 days is being achieved in more cases. In 2003, the norm of 180 days was achieved for about 50% of requests; from 2004 onwards it was almost always met.

No conclusions can be drawn about changes in complaints

The legislative change aims to handle requests for pardons more quickly and more efficiently, without prejudicing the level of care and quality in the preparation of pardoning decisions. The quality aspect described here is only defined for the 'product' – a pardon – in terms of complaints by those who request pardons. The complaints received give a limited picture of the levels of care and quality in the preparation of decisions about sentence remission. Moreover, the number of complaints is so small that no statistically valid statements can be made about any changes that there may be in the nature and numbers of complaints.

It is not likely that the effects are due to other developments

In addition to the changes in legislation and regulation, it was possible that other developments might also have affected items related to pardoning. Based on discussions carried out with various people involved, the conclusion is that no major developments took place during the period around the changes to the legislation and regulations that might have affected the numbers of requests for sentence remission and their throughput times. It is therefore likely that the effects observed were the consequence of the introduction of the new Pardons Act. The conclusion is therefore that a proportion of the policy objectives were achieved.

Table showing effects of policy

The following table shows the bottlenecks that were present before the Act was introduced, the legislative change and the results of the evaluation of the Act.

Situation before 1 June 2003	Change as of 1 June 2003	Result of analyses
Lack of format requirements for pardon requests. 75% of requests are estimated to have errors.	Standard pardon request form is mandatory. This form asks for the grounds for the pardon to be indicated and evidence to be provided.	As many incoming requests as before the Act was introduced. However, the number deemed unsuitable for handling has fallen sharply, so requests without arguments do not enter the advisory process. The number of requests without arguments has reduced.
Some requests for sentence remission are submitted shortly after the judicial decision became irrevocable.	If the request for a pardon is submitted within three months of an irrevocable sentence or decision, the request cannot be handled.	As many incoming requests as before the Act was introduced. However, the number deemed unsuitable for handling has fallen sharply, so invalidated requests do not enter the advisory process.
Judge cannot impose a community service order or similar by default, since this requires the consent of the accused.	The Alternative Sanctions Act (<i>Wet taakstraffen</i> , 1 Feb 2001) allows the judge to impose a task-based penalty in cases of default as well.	There are fewer incoming requests for sentence remission involving conversions to task-based penalties from those sentenced to custodial sentences by default. The number of conditional pardons granted has dropped sharply, as has the total number of 'conversion requests'.
The police are charged with checking and verifying the circumstances brought forward by the requesting party to back the request for a pardon.	<i>Bureau Gratie</i> checks and verifies the information supplied by the requesting party. This: <ul style="list-style-type: none"> (a) relieves the police of its advisory role (b) restricts the OM to providing advice in cases handled by three judges, where the OM has indicated that they want to advise or where the judge still decides to ask the OM for advice 	The average throughput time has shortened considerably.
The OM (Ministry of Public Affairs) draws up a report based on the police work about the decision on granting a pardon and sends this through to the magistrates' department.		
Minimum fine €227	Minimum fine increased to €340	Little or no effect visible on incoming flow of requests
Conditional pardon often granted on the condition that an alternative sanction (community task etc) is carried out.	The decision to pardon is suspended until the alternative sanction is completed. If the community work task is not completed, the request for pardon is rejected. If it is done, then an unconditional pardon is granted.	The average throughput time has shortened considerably. Fewer decisions on sentence remission have to be revoked and there are fewer requests for extensions to the period in which the task can be completed.

Situation before 1 June 2003	Change as of 1 June 2003	Result of analyses
Requests for sentence remission arrive at a variety of places: court registry, public prosecutor's office, the Queen's Secretariat or the Ministry of Justice	All forms requesting sentence remission are sent to <i>Bureau Gratie</i> . They check whether the request can be handled.	The average throughput time has shortened considerably.
The OM (Ministry of Public Affairs) checks regulations to see if a pardon leads to suspension of a punishment or its enforcement.	<i>Bureau Gratie</i> checks regulations to see if a pardon leads to suspension of a punishment or its enforcement.	Not included in the evaluation.
Requests for adjournment /suspension of enforcement under Article 559.a para. 2 SV are often submitted and granted.	Tightening up of the policy rules on this matter; in a circular on sentence remission, meaning that such requests are only granted under exceptional circumstances.	Not included in the evaluation.

A Gebruikte databronnen

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van diverse gegevensbronnen. Bij Bureau Gratie (dienst Justis) en het WODC is geïnventariseerd welke gegevensbronnen er beschikbaar zijn en wat de bruikbaarheid van de betreffende bronnen is.

Bij Bureau Gratie zijn de volgende drie gegevensbronnen beschikbaar:

- (a) *Excel-overzichten gratieverzoeken*. in deze bestanden wordt vanaf 2001 per week geregistreerd hoeveel gratieverzoeken binnenkomen en hoeveel verzoeken op welke manier worden afgedaan;
- (b) *Access-database doorlooptijden*. in deze database wordt per gratieverzoek (vanaf 2004) dat in behandeling wordt genomen geregistreerd wanneer deze in behandeling wordt genomen, wat de opvolgende stappen zijn en wanneer de opvolgende stappen worden afgerond;
- (c) *Excel-overzicht doorlooptijden*. in deze bestanden wordt vanaf 2001 per week voor elke in die week afgeronde stap gerapporteerd wat de doorlooptijd is vanaf het moment dat het gratieverzoek in behandeling is genomen.

Bij het WODC is OM DATA en OBJD (Onderzoek- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie) beschikbaar:

- (a) OM DATA bevat gedetailleerde informatie over uitspraken in eerste aanleg; het betreft onder andere details over het vonnis, data, eventuele gratieverzoeken en resultaten daarvan.
- (b) OBJD bevat voor alle uitspraken een beperktere set gegevens. Voor dit onderzoek is geen gebruikgemaakt van gegevens van OBJD omdat hierin, vooral met betrekking tot gratie, gewerkt wordt met open velden, die niet eenvoudig te hercoderen zijn.

Beperkingen van de gegevens voor de aantallen

Structureel hogere uitstroom dan instroom

De productiegegevens van Bureau Gratie duiden op een structureel hogere uitstroom dan instroom; met andere woorden: er worden jaarlijks meer verzoeken verwerkt dan er binnenkomen. Dit kan voor een korte periode, in geval van het wegwerken van een werkvoorraad, ook het geval zijn.

De gegevens van Bureau Gratie laten echter vanaf 1999 een standaard overproductie van ongeveer 10% zien met een uitschieter in 2000. De uitschieter in 2000 is het gevolg geweest van het wegwerken van een werkvoorraad die was opgebouwd in de jaren ervoor. Voor de standaard overproductie is geen verklaring gevonden. Bureau Gratie kan ook geen nadere verklaring geven.

De onderzoekers zijn van mening dat deze overproductie geen grote gevolgen heeft voor de interpretatie van de gegevens. Dit komt omdat:

- (a) De overproductie over het algemeen constant is; slechts in het jaar 2000 is er een aanzienlijk grotere overproductie, maar die kan verklaard worden door het wegwerken van een grote werkvoorraad in dat betreffende jaar;
- (b) Er in de meeste vergelijkingen wordt uitgegaan van relatieve ontwikkelingen, waarop de omvang van de productie geen invloed heeft, omdat er geen reden is om aan te nemen dat de overproductie niet evenredig verdeeld is over de verschillende acties die als 'productie' worden geregistreerd. In de figuren 3.8, 3.9, 3.10 en 3.11 is wel uitgegaan van absolute aantallen. Hier dient rekening gehouden te worden met de overproductie. Aangezien deze figuren data weergeven vanaf 2001, speelt de grotere overschatting van 2000 niet.

Gegevens van Bureau Gratie en OM Data komen, indien geregistreerd, overeen

Door het WODC is een koppeling uitgevoerd van gegevens van Bureau Gratie (de Access-database) en OM DATA. Deze koppeling laat zien dat als er een resultaat in beide bronnen bekend is, dit, op een enkele uitzondering na, hetzelfde resultaat is. Maar er blijkt ook uit dat het voorkomt dat gratieverzoeken niet in OM DATA bekend zijn, maar wel bij Bureau Gratie. Andersom komt het ook voor dat de resultaten in OM DATA al wel bekend zijn, maar dat de gegevens van Bureau Gratie nog niet zijn bijgewerkt.

Gezien het feit dat de gegevens, waar bekend, wel overeenkomen, heeft deze beperking geen gevolgen voor de interpretatie van de gegevens.

Geen inzicht in aantallen verzoeken vóór 2003 die onderdeel van de pilot zijn

Vanaf 2001 is er bij vier arrondissementen reeds proefgedraaid met het aanhouden van gratiebesluiten in een pilot. Alle gratieverzoeken bij deze arrondissementen werden volgens de nieuwe werkwijze afgehandeld (aanhouden gratiebesluit in plaats van het verlenen van voorwaardelijke gratie). Voor de vergelijking vóór en na de wijziging van de wet- en regelgeving is in dit onderzoek uitgegaan van de doorlooptijden van de arrondissementen die niet aan de pilot hebben deelgenomen; dit was namelijk de feitelijke situatie voor invoering van de wet.

Er is geen inzicht in de aantallen gratieverzoeken die door de pilotarrondissementen zijn behandeld. Daarom is het ook niet mogelijk om gewogen gemiddelde doorlooptijden te berekenen van de gehele onderzoekspopulatie.

Beperkingen van de gegevens voor de doorlooptijd

Niet alle doorlooptijdgegevens zijn bruikbaar

Voor het analyseren van de doorlooptijdgegevens is gebruikgemaakt van twee verschillende databronnen. Ten eerste een bestand waarin Bureau Gratie vanaf 2001 per week de doorlooptijden heeft geregistreerd. Het tweede bestand is een database met daarin alle verzoeken die vanaf 2004 zijn afgehandeld waarbij de datum van de verschillende stappen in de gratieprocedure ook is vastgelegd.

Tijdens het analyseren van de gegevens is geconstateerd dat bij het bestand met de doorlooptijden vanaf 2001, na invoering van de nieuwe wet, de doorlooptijd niet overeenkwam met de doorlooptijd op basis van de gegevens uit de database. Na overleg met Bureau Gratie is gebleken dat er bij het bepalen van de doorlooptijd door hen is gebruikgemaakt van een onvolledige query. De datum van het eindbesluit werd altijd meegenomen bij het bepalen van de doorlooptijd, terwijl dit niet meer correct was, aangezien de mogelijkheid was ontstaan om gratiebesluiten aan te houden. Niet de datum van het eindbesluit (wat een gevolg is van het al dan niet voldoen aan de gratievoorwaarden) maar de datum van het aanhouden van het gratiebesluit (het besluit van Bureau Gratie om de gratie, onder voorwaarden, te verlenen) moest namelijk gebruikt worden om de doorlooptijd te bepalen. De datum van het eindbesluit is namelijk niet afhankelijk van de snelheid van een van de instanties in de gratieprocedure, maar van de termijn waarbinnen gratieverzoeker voldoet aan de voorwaarden.

Voor invoering van de wet is de berekenmethode wel correct toegepast; er bestond toen nog geen mogelijkheid om een besluit aan te houden. Daarom kan tot het tweede kwartaal van 2003 worden gebruikgemaakt van de gegevens uit het bestand met daarin de doorlooptijden. Vanaf 2004 kan worden gebruikgemaakt van de database waarop nu wel op de juiste wijze de doorlooptijd wordt bepaald. De grafieken laten daarom geen gegevens zien van het derde en vierde kwartaal van 2003.

B Tabellen bij de figuren

In deze bijlage zijn de tabellen opgenomen corresponderend met de figuren in de hoofdtekst.

Tabellen corresponderend met de figuren in hoofdstuk 3

Jaar	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aantal gratieverzoeken	5409	5597	5057	6811	5769	4806	3998	3823	4187	3789	3890	3482

Tabel B1: aantal gratieverzoeken per jaar vanaf 1995, corresponderend met figuur 3.1

Jaar	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aantal gratieverzoeken	5769	4806	3998	3823	4187	3789	3890
Aantal relevante vonnissen	106771	111933	112631	129445	140179	132204	134299
% gratieverzoeken t.o.v. relevante vonnissen	5,4%	4,3%	3,5%	3,0%	3,0%	2,9%	2,9%

Tabel B2: aantal gratieverzoeken ten opzichte van het aantal relevante vonnissen, corresponderend met figuur 3.3

Jaar		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aantallen	Voorwaardelijke gratie	1013	1477	1491	2194	1932	2344	1564	1115	821	337	219	205
	Onvoorwaardelijke gratie	901	895	725	456	353	465	268	333	405	515	798	775
	Afwijzingen	3670	3271	3053	2288	2241	2376	2055	1952	2148	1832	1578	1272
	Buiten behandeling stelling							925	835	1257	1883	1583	1635
Percentages	% Voorwaardelijke gratie	18%	26%	28%	44%	43%	45%	33%	26%	18%	7%	5%	5%
	% Onvoorwaardelijke gratie	16%	16%	14%	9%	8%	9%	6%	8%	9%	11%	19%	20%
	% Afwijzingen	66%	58%	58%	46%	50%	46%	43%	46%	46%	40%	38%	33%
	% Buiten behandeling stelling	0%	0%	0%	0%	0%	0%	19%	20%	27%	41%	38%	42%

Tabel B3: manieren van afdoen in absolute aantallen en uitgedrukt in percentages, corresponderend met figuur 3.5

	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2
Buiten behandeling stelling totaal	441	531	437	423	429	906	954	928	784	821	877	765
Buiten behandeling stelling "gewoon"	-	-	-	-	-	-	226	147	142	155	134	106
Buiten behandeling stelling "direct"	-	-	-	-	-	-	329	392	372	366	475	416
Buiten behandeling stelling "6 weken"	-	-	-	-	-	-	399	389	270	300	268	243

Tabel B4: Aantal buiten behandeling stellingen, vanaf 2004 uitgesplitst naar type buiten behandeling stelling, corresponderend met figuur 3.8 en 3.9

	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2
Voorwaardelijke gratie	876	760	548	566	457	364	248	89	87	132	111	94
Verleningen termijn om aan voorwaarden te voldoen	343	330	312	225	111	108	76	84	98	63	45	27
Herroepingen	169	138	145	128	97	69	111	76	59	25	29	7

Tabel B5: aantallen betreffende voorwaardelijke gratieverleningen met voorwaarde taakstraf, corresponderend met figuur 3.10

	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2
Voorwaardelijke gratie met taakstraf	763	627	439	427	332	258	112	13	2	0	1	0
Aanhouden gratiebesluit			110	115	113	201	394	293	343	330	174	186
Som	763	627	549	542	445	459	506	306	345	330	175	186

Tabel B6: de som van het aantal voorwaardelijke gratiebesluiten en het aantal aanhoudingen gratiebesluit, corresponderend met figuur 3.11

	2001	2002	2003	2004	2005
Bij verstek opgelegde vrijheidsstraffen	15762	18441	22850	18003	14376
Bij verstek opgelegde taakstraffen	2815	4210	4837	5589	6187

Tabel B7: aantal bij verstel opgelegde vrijheidsstraffen en taakstraffen, corresponderend met figuur 3.12

Tabellen corresponderend met de figuren in hoofdstuk 4

		Gewogen gemiddelde	Gunstige beslissing	Afwijzing	Aanhouden gratiebesluit
2001	Q1				
	Q2				
	Q3	126	144	108	
	Q4	156	166	148	
2002	Q1	182	199	161	
	Q2	183	200	169	
	Q3	205	225	194	
	Q4	215	237	196	
2003	Q1	215	242	201	
	Q2	230	254	208	
	Q3				
	Q4				
2004	Q1	126	154	125	106
	Q2	118	188	106	94
	Q3	122	194	129	81
	Q4	132	191	114	97
2005	Q1	140	182	143	105
	Q2	153	236	148	104
	Q3	141	216	140	100
	Q4	144	194	139	79
2006	Q1	115	154	114	78
	Q2	121	169	106	92
	Q3	132	166	133	91
	Q4	133	166	126	81

Tabel B8: doorlooptijd in dagen, corresponderend met figuur 4.1, 4.3, 4.4 en 4.5. Let op, de data tot Q2 van 2003 zijn afkomstig uit een andere bron dan de data vanaf 2004. Zie voor een toelichting Bijlage A

	2004				2005				2006			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
% norm gehaald	87%	87%	88%	84%	78%	83%	81%	83%	89%	88%	86%	83%
% norm niet gehaald	13%	13%	12%	16%	22%	17%	19%	17%	11%	12%	14%	17%

Tabel B9: het behalen van de 80% norm per kwartaal, corresponderend met figuur 4.5

C Referenties

- (a) Kamerstuk TK 2003-2004, 29 200 VI, nr 2;
- (b) Kamerstuk TK 2000-2001, dossier 27 798 nr 3;
- (c) Kamerstuk TK 2000-2001, dossier 27 798 nr 5;
- (d) Redesign Gratie, Knelpuntenanalyse, Ministerie van Justitie, juni 1999 (intern document);
- (e) Redesign Gratie, Verbeterpuntenanalyse, Ministerie van Justitie, september 1999 (intern document);
- (f) Beleidsregels - 'Circulaire opschortende werking gratieverzoeken', Openbaar Ministerie (www.archief.om.nl/beleid, geraadpleegd december 2006);
- (g) Publieksbrochure 'Gratieprocedure vanaf 1 juni 2003'.