

# Samenvatting

## Onderzoeksachtergrond, doel- en vraagstelling

In 2008 startte, als onderdeel van het programma Justitiële Voorwaarden, het pilotproject Optimalisering Voorwaardelijke Sancties (OVS). In vier arrondissementen werd op kleine schaal een proef begonnen met het op een andere, meer efficiënte en naar verwachting ook effectievere manier toepassen van de voorwaardelijke sanctie. Tegelijk met de OVS-pilot werd een evaluatieonderzoek gestart. De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig. In de eerste plaats gaat het erom te volgen hoe het *proces* van de invoering van de maatregelen ter verbetering van de toepassingspraktijk van de bijzondere voorwaarde verloopt: worden de maatregelen inderdaad consequent toegepast? In de tweede plaats moet zicht worden verkregen op de mate waarin de maatregelen *effect* hebben: bekorting van doorlooptijden, een hoger slagingspercentage van de naleving van bijzondere voorwaarden en een toename van de toepassing van bijzondere voorwaarden. De vraagstelling van het onderzoek beslaat zes deelvragen, waarbij vraag 1 betrekking heeft op de procesevaluatie, de vragen 4 en 5 op de effectevaluatie en de vragen 2, 3 en 6 beide deelonderzoeken beslaan. De onderzoeksvragen zijn:

1. In hoeverre zijn in de praktijk de bestaande belemmeringen (obstakels ten aanzien van regelgeving, advisering, toezicht en gegevensuitwisseling) weggenomen en in welke mate dragen de verschillende elementen van de nieuwe werkwijze in de pilots (onder andere informatie-uitwisseling, het overzicht van bijzondere voorwaarden, waarschuwingssysteem) hieraan bij?
2. Hoe vaak worden bijzondere voorwaarden (in het kader van schorsing van de voorlopige hechtenis en voorwaardelijke vrijheidsstraf) jaarlijks opgelegd, vóór en na invoering van de nieuwe werkwijze? Welke bijzondere voorwaarden betreft dit? In welk type zaken (delict, dader) worden zij opgelegd?
3. Wat is de lengte van de diverse doorlooptijden, zowel vóór als na invoering van de nieuwe werkwijze?
4. Hoeveel trajecten met bijzondere voorwaarden worden succesvol afgerond, vóór en na invoering van de nieuwe werkwijze in de pilots? Welk deel van de trajecten 'mislukt' (niet gestart, tussentijds afgebroken) en waarom? In hoeveel gevallen en op welke termijn meldt de Reclassering de zaak terug bij het OM na overtreding van de voorwaarden (mislukte trajecten)?
5. In welk deel van de 'mislukte' trajecten wordt wijziging van de voorwaarden of tenuitvoerlegging door het OM gevorderd of door de rechter bevolen? In het geval dat niet hiertoe wordt overgegaan, wat is de reden om daarvan af te zien?
6. Wat zijn redenen waarom trajecten met bijzondere voorwaarden niet opgelegd/niet gestart/niet succesvol afgerond worden? Wat zijn succes- en faalfactoren?

In dit rapport wordt verslag gedaan van de *procesevaluatie* van het project Optimalisering van Voorwaardelijke Sancties. Het hier bijeengebrachte materiaal leent zich derhalve niet voor uitspraken over het al of niet welslagen van het project OVS. OVS is nadrukkelijk als proefproject gestart, waarbij gezocht kon en moest worden naar *good practice* om de ambities en doelstellingen van het project gestalte te kunnen geven. In de vier pilotarrondissementen is gewerkt met verschillende doelgroepen, wat maakt dat het vergelijken van de resultaten tussen de arrondissementen onderling slechts dan zinvol is als steeds rekening wordt gehouden met de

aard en de omvang van de doelgroep, diens specifieke kenmerken en de daarbij behorende opleggingspraktijk van bijzondere voorwaarden.

De implementatie van OVS wordt hoofdzakelijk chronologisch langsgelopen. Belangrijke momenten daarbij zijn verscheidene bijeenkomsten geweest van de zogeheten lokale projectleiders, onder voorzitterschap van de landelijk projectleider OVS, waarbij de werkprocessen tussentijds werden geëvalueerd en *good practices* werden uitgewisseld. Andere belangrijke bronnen zijn voortgangsdocumenten en evaluatiestudies die de pilot-arrondissementen zelf tussentijds uitvoerden en interviews en gesprekken van de onderzoekers met betrokkenen (in het bijzonder de lokaal-projectleiders).

## Het project OVS

Toepassing van voorwaardelijke sancties wordt door het kabinet beschouwd als een belangrijk middel om recidive terug te dringen. De *persoonsgerichte aanpak*, ofwel het toespitsen van de sanctie op de persoon van de dader zowel bij het bepalen van de sanctie als bij de wijze van tenuitvoerlegging staat daarbinnen centraal. Binnen de geschetste context van het programma is het project OVS gericht op het beproeven van een aanzet voor een verbeterde werkwijze en deze op basis van praktijkervaringen te verrijken

In het kader van het OVS-project zijn producten ontwikkeld die ervoor moeten zorgen dat voorwaardelijke sancties vaker, sneller, effectiever, efficiënter en professioneler worden toegepast. Hiertoe is door het ministerie van Justitie in samenwerking met medewerkers van de diverse ketenpartners uit de pilotregio's een Handreiking opgesteld die bouwstenen bevat voor een verbeterde werkwijze. Deze bouwstenen zijn: concept-ketenafspraken advies; een concept-aanwijzing voorwaardelijke sancties ten behoeve van het openbaar ministerie; een overzicht van de bijzondere voorwaarden; een overzicht van erkende gedragsinterventies; verbetermaatregelen toezicht; ketenprocesschema's en een overzicht van taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen.

De vier pilotarrondissementen Amsterdam, Groningen, Maastricht en Zwolle-Lelystad hebben elk de uitgangspunten van OVS op de lokale praktijk van toepassing gemaakt en neergelegd in een plan van aanpak, dat informatie bevat over de OVS-doelgroep, de lokale organisatie van de pilot en de verwachte OVS-resultaten. Er is in de pilot OVS niet alleen gekozen voor differentiatie naar locatie, maar ook naar doelgroep. In Amsterdam is de doelgroep: alle jong volwassenen, in de leeftijd van 18 tot en met 24 jaar. In Groningen bestond de doelgroep uit plegers van huiselijk geweld en jongvolwassen geweldplegers (18-24 jaar). In Maastricht was de doelgroep: meerderjarige, volwassen meer- en veelplegers<sup>1</sup>. Daarbij was er in Maastricht extra aandacht voor zeer actieve veelplegers. De OVS-doelgroep in Zwolle werd gevormd door recidiverende geweldplegers en first offenders van huiselijk geweld en geweld tegen (semi-)ambtenaren en hulpverleners.

De organisatie van de pilot werd in alle vier de arrondissementen op een vergelijkbare wijze ingericht. Er was een stuurgroep, die bestond uit vertegenwoordigers van het management van de betrokken organisaties. De leden van de stuurgroep zijn verantwoordelijk voor aansturing en communicatie van het project binnen de eigen organisatie. Daarnaast heeft de stuurgroep tot doel om het management actief te betrekken bij de pilot en indien nodig bij besluitvorming te raadplegen. Naast de stuurgroep is er een arrondissementale projectgroep OVS. Hierin participeren naast de direct betrokken organisaties ook niet-justitiële ketenpartners.

We lopen de onderzoeksvragen langs voor zover zij betrekking hebben op de reikwijdte van de onderhavige procesevaluatie van OVS.

---

<sup>1</sup> Personen van achttien jaar of ouder tegen wie in het gehele criminele verleden twee of meer processen-verbaal werden opgemaakt, waarvan tenminste een in het peiljaar, en personen van achttien jaar of ouder die over een periode van vijf jaren (waarvan het peiljaar het laatste jaar vormt), meer dan tien processen-verbaal tegen zich zagen opgemaakt, waarvan tenminste een in het peiljaar. Deze doelgroep komt overeen met de landelijke definitie van veelplegers (meerplegers, veelplegers en zeer actieve veelplegers).

Onderzoeksvraag 1: In hoeverre zijn in de praktijk de bestaande belemmeringen weggenomen en in welke mate dragen de verschillende elementen van de nieuwe werkwijze in de pilots (onder andere informatie-uitwisseling, het overzicht van bijzondere voorwaarden, waarschuwingssysteem) hieraan bij?

Bij de start van OVS bleek er bij de betrokken ketenpartners gebrekkige kennis te bestaan van het tot dan toe gangbare werkproces. Om over te kunnen gaan op een nieuwe werkwijze diende de oude werkwijze eerst te worden doorgelicht om te kunnen bepalen waar en hoe moest worden geïnvesteerd om de verschillende elementen van de nieuwe werkwijze succesvol te kunnen implementeren. Er werd geconstateerd dat de bestaande informatiesystemen en overlegstructuren onvoldoende waren om casus op brede schaal op de voet te kunnen volgen. De pilot-arrondissementen hebben op verschillende wijzen getracht die onvolkomenheid te lenigen door bijvoorbeeld te investeren in automatisering, meer precies het optuigen van een monitorsysteem dat de voortgang van OVS-zaken te allen tijde in beeld hield. Ook werd gewerkt aan een *frontoffice* met intensief contact tussen openbaar ministerie en reclassering, vaak mogelijk gemaakt door de afstand ook letterlijk te bekorten. Een vergelijkbare oplossing werd gevonden in het aanstellen van een keteninformatiemedewerker die overzicht houdt op de ingestroomde OVS-zaken. Daarnaast vond monitoring van de OVS-zaken plaats door casuoverleggen, soms periodiek georganiseerd, soms meer op ad hoc-basis. Essentieel is steeds de functie van een regisseur en aanjager geweest, een centrale figuur die overzicht heeft op de voortgang van de OVS-zaken en ingrijpt waar dat nodig is. De zorg bestaat dat als die functie wegvalt, bijvoorbeeld door beëindiging van de proef die met OVS is gestart, de weggenomen belemmeringen kunnen terugkeren, omdat de nieuwe werkwijze nog niet de tijd heeft gehad om gemeengoed te worden.

Onderzoeksvraag 2: Welke bijzondere voorwaarden worden in het kader van OVS opgelegd? In welk type zaken (delict, dader) worden zij opgelegd?

De bijzondere voorwaarde die in het kader van OVS veruit het meest wordt opgelegd is een toezicht door de reclassering, ofwel het zich moeten gedragen naar de aanwijzingen en voorschriften die de reclassering aan de veroordeelde geeft gedurende een bepaalde tijd. In circa een derde van de onderzochte vonnissen wordt dit toezicht niet nader gespecificeerd. In circa de helft van de zaken voegt de rechter er een '...ook als dat inhoudt'-formulering aan toe waarna gerichte aanwijzingen volgen over de invulling van het toezicht. In veruit de meeste gevallen gaat het daarbij om behandelingen of trainingen. In de overige vonnissen worden de bijzondere voorwaarden expliciet benoemd, ook daarbij veel behandelingen en trainingen, soms in combinatie met een meldingsgebod of locatieverbod.

Het type zaken waarin deze bijzondere voorwaarden worden opgelegd wordt in overwegende mate door de verschillende eerder genoemde doelgroepen bepaald. In Maastricht gaat het in meerderheid van de zaken om vermogensdelicten, in Zwolle en Groningen gaat het vrijwel uitsluitend om geweldsdelicten en in Amsterdam is de verhouding vermogensdelicten en geweldsdelicten ongeveer gelijk.

Onderzoeksvraag 3: Wat is de lengte van de doorlooptijden na de invoering van de nieuwe werkwijze?

De tijd tussen binnenkomst van een zaak in OVS en de zitting kent veel variatie binnen de arrondissementen. De gemiddelde doorlooptijd in alle pilot-arrondissementen samen bedraagt 139 dagen. De gemiddelden per arrondissement lopen uiteen van gemiddeld 103 tot 163 dagen. Gemiddeld genomen werd 54% van het aantal onderzochte OVS-zaken binnen 120 dagen op zitting gebracht. De tijd tussen aanvraag van het rapport en de zitting kent eveneens veel variatie binnen de arrondissementen. De gemiddelde duur bedraagt 108 dagen, uiteenlopend van 83 tot 141. Het rapport wordt gemiddeld genomen 51 dagen voor de zitting opgeleverd. De tijd tussen aanvraag en oplevering bedroeg gemiddeld 65 dagen, uiteenlopend van 46 tot 94. De start van het toezicht na het begin van de proeftijd bij voorwaardelijke veroordeling vond in gemiddeld 55 dagen plaats, uiteenlopend van 42 tot 66. Een start van het toezicht binnen 30 dagen lukt gemiddeld in 34% van de gevallen. De start van het toezicht na schorsing van de voorlopige

hechtenis vond in gemiddeld 15 dagen plaats. Bij circa drie van de tien schorsingen start het toezicht binnen een week.

Onderzoeksvraag 6: Wat zijn redenen waarom trajecten met bijzondere voorwaarden niet opgelegd of niet gestart worden? Wat zijn succes- en faalfactoren?

Algemeen kan worden gesteld dat de fase van rapportage door de reclassering essentieel is voor het doen welslagen van een strafproces waarin bijzondere voorwaarden aan de orde zijn. In het korte tijdsbestek tussen aanhouding en eventuele voorgeleiding worden soms al cruciale beslissingen genomen over wel of niet aanvragen van advies en de inhoud daarvan. Het blijkt moeilijk om juist daarop zicht te krijgen. OVS komt pas goed in beeld in de fase van uitgebreide adviesaanvraag en daarna. Een brede toepassing van de OVS-werkwijze valt te bereiken door uitbreiding van de doelgroep, maar zeker ook door snel en adequaat advies zo snel mogelijk na de aanhouding.

De kwaliteit van het advies is een zeer belangrijke factor in het breder en vooral meer specifiek doen toepassen van bijzondere voorwaarden in het vonnis. Officieren van justitie en rechters moeten ervan uit kunnen gaan dat de door de reclassering geadviseerde bijzondere voorwaarden ook wel echt uitvoerbaar zijn. Gelet op de uitkomsten van deze evaluatie ten aanzien van de congruentie tussen advies, eis en vonnis, schort het wat dat betreft nog wel aan vertrouwen, niet alleen van de zittende magistratuur in het openbaar ministerie, maar ook van het openbaar ministerie in de reclassering. Daar komt bij dat in het bijzonder door de reclassering extra werklast wordt ervaren als gevolg van de vernieuwde werkwijze. Er moeten niet alleen méér adviezen worden opgeleverd, er moet ook gewerkt worden met een van de twee adviesformats, die altijd gepaard dienen te gaan met een diagnose. Prioriteringsinstrumenten om beter te kunnen selecteren op de gevallen waarvoor advies noodzakelijk is, blijken niet in voldoende mate te werken of te helpen.

Om de OVS-werkwijze, meer in het bijzonder de persoonsgerichte aanpak, daadwerkelijk consequent door te kunnen voeren in het gehele justitietraject, is het noodzakelijk dat alle betrokken partijen doordrongen zijn van deze werkwijze. Dat geldt niet alleen voor de voor de hand liggende partijen openbaar ministerie, reclassering en zittende magistratuur, maar ook voor de politie, en, in voorkomende gevallen gemeenten, zorginstellingen en penitentiaire inrichtingen. Daarbij gaat het om samenwerking op zaaksniveau (met los daarvan de vraag hoe die samenwerking gerealiseerd kan worden, gegeven het tijdrovende en intensieve karakter ervan), alsook op managementniveau, waar afspraken moeten worden gemaakt voor een optimale sturing van en regie op het gehele proces. Essentieel voor dit alles is goede en up-to-date informatie. Die informatie kan op verschillende manieren beschikbaar worden gemaakt en gesteld (een frontoffice, een casusoverleg, een monitorsysteem), maar moet alle betrokkenen in staat stellen om zaken te allen tijde op de voet te kunnen volgen.

Geloofwaardigheid van de strafrechtspleging lijkt hoe dan ook het sleutelbegrip te zijn bij de toepassing van de voorwaardelijke modaliteit. Het vormt de sleutel tot recidivevermindering doordat bij snelle en consequente uitvoering ervan niet alleen de gewenste gedragsverandering mogelijk kan worden bereikt, maar ook doordat 'de stok achter de deur' ook weer echt wordt gevoeld. Het vormt daarnaast de belangrijkste voorwaarde voor een effectieve samenwerking van ketenpartners onderling. Met de invoering van OVS in de vier hier besproken pilot-arrondissementen zijn belangrijke stappen gezet om die geloofwaardigheid opnieuw gestalte te geven.