

Optimalisering van voorwaardelijke sancties

Een procesevaluatie

Tilburg, december 2009

Dr. Menno Jacobs

Dr. mr. Mirjam Siesling

m.m.v. prof. dr. Anton van Kalmthout

IVA beleidsonderzoek en advies

Uitgever: IVA
Warandelaan 2
Postbus 90153
5000 LE Tilburg
Telefoonnummer: 013-4668466
Telefax: 013-4668477

IVA is gelieerd aan de Universiteit van Tilburg

© 2009 WODC

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC
Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie.

Het onderzoek werd begeleid door:

Dhr. prof. mr. F.W. Bleichrodt (voorzitter)	Rijksuniversiteit Groningen
Mw. mr. W.M. de Jongste	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Mw. mr. E.J. Julsing-Nijenhuis	Openbaar Ministerie
Dhr. drs. A. Lutjens	Ministerie van Justitie
Mw. drs. A. Menger	Hogeschool Utrecht
Dhr. drs. R.M. Poort	Reclassering Nederland

In dit rapport wordt melding gemaakt van een nog te verschijnen effectevaluatie OVS. Bij het ter perse gaan van dit rapport stond echter nog niet vast of die effectevaluatie ook daadwerkelijk uitgevoerd zal worden.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	vii
1 Inleiding.....	13
1.1 Doelstelling van het onderzoek	13
1.2 Vraagstelling van het onderzoek	14
1.3 Opzet van het onderzoek	15
1.4 Reikwijdte van het onderzoek	16
2 Het project Optimalisering van Voorwaardelijke Sancties	17
2.1 Doelen en subdoelen	17
2.1.1 Effectdoelstelling	17
2.1.2 Procesdoelstelling	18
2.2 OVS-bouwstenen	18
2.2.1 Concept-ketenafspraken advisering en oplegging voorwaardelijke sancties	18
2.2.2 Concept-aanwijzing voorwaardelijke sancties.....	19
2.2.3 Overzicht bijzondere voorwaarden.....	21
2.2.4 Overzicht gedragsinterventies.....	22
2.2.5 Aanvraagformulier voorlichtingsrapportage door het OM.....	22
2.2.6 Formats advies	22
2.2.7 Verbetermaatregelen toezicht	23
2.2.8 Ketenprocesschema's.....	23
2.2.9 Taken en verantwoordelijkheden van diverse partijen	24
2.3 Implementatie in de vier pilotarrondissementen	24
2.3.1 Lokale plannen van aanpak	24
2.3.2 Doelgroepen	25
2.3.3 Organisatie.....	26
2.3.4 Verwachtingen	27
2.4 Positionering van OVS	29
3 De implementatie van OVS in vier pilot-arrondissementen	31

3.1	Inleiding.....	31
3.2	Uitgestelde start	31
3.2.1	Startdatum	31
3.2.2	Instroom en doelgroepafbakening.....	32
3.2.3	Organisatorische kwesties	33
3.2.4	Capaciteitskwesties	34
3.2.5	Achterblijvende instroom.....	35
3.3	Het werkproces: knelpunten en <i>good practice</i>	37
3.3.1	Bijeenkomsten met de lokaal projectleiders	37
3.3.2	Werkconferentie van 10 februari 2009	37
3.3.3	Aanvulling op de Handreiking	41
3.4	Informatievoorziening.....	43
3.5	Verbeterde samenwerking	44
3.6	Praktische rol van de zittende magistratuur	45
3.6.1	Schorsing van de voorlopige hechtenis met bijzondere voorwaarden	45
3.6.2	Zitting en vonnis.....	47
3.7	Voorjaar 2009: tussenstand	47
3.8	Najaar 2009: randvoorwaarden voor een succesvol OVS.....	49
3.8.1	Doelgroep	50
3.8.2	Instroom en advisering.....	51
3.8.3	Vonnis.....	52
3.8.4	Toezicht	53
3.8.5	Executiefase	53
4	Een cijfermatig overzicht van OVS.....	55
4.1	Inleiding.....	55
4.2	Maastricht.....	57
4.2.1	Voorwaardelijke veroordelingen.....	57
4.2.2	Schorsingen van de voorlopige hechtenis.....	59
4.3	Groningen	60
4.3.1	Voorwaardelijke veroordelingen.....	60
4.3.2	Schorsingen van de voorlopige hechtenis.....	63
4.4	Zwolle.....	63
4.4.1	Voorwaardelijke veroordelingen.....	63
4.4.2	Schorsingen van de voorlopige hechtenis.....	65
4.5	Amsterdam	66
4.5.1	Schorsingen van de voorlopige hechtenis.....	68
4.6	Conclusies.....	69
4.6.1	Voorwaardelijke veroordelingen.....	69
4.6.2	Schorsingen van de voorlopige hechtenis.....	71
5	Conclusie	73
5.1	Inleiding.....	73

5.2	Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling.....	73
5.3	Doelbereiking van OVS in het licht van de ambities in de Handreiking	75
5.4	Voorwaarden voor een succesvolle toepassing van de bijzondere voorwaarde	76
	Dankwoord	79
	Summary	81
	Geraadpleegde bronnen.....	87

Samenvatting

Onderzoeksachtergrond, doel- en vraagstelling

In 2008 startte, als onderdeel van het programma Justitiële Voorwaarden, het pilot-project 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 oplegingspraktijk 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 be-

trokken 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 veelplegers¹. 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.

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

¹ 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).

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 casusoverleggen, 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 voorleiding 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. Officiëren 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.

1 Inleiding

In 2008 startte, als onderdeel van het programma Justitiële Voorwaarden, het pilot-project 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. Er was een 'handreiking' opgesteld met bouwstenen voor een verbeterde werkwijze, vanaf het moment van binnenkomst van een zaak bij het openbaar ministerie tot aan de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf bij schending van de opgelegde voorwaarden. Belangrijke opgave voor OVS was het beproeven en op basis van de praktijkervaringen verrijken van deze aanzet voor een verbeterde werkwijze. OVS heeft een looptijd tot eind 2009. De verbetermaatregelen waren gericht op onder andere het stroomlijnen van het werkproces, het bekorten van de doorlooptijden, het vaker toepassen van de voorwaardelijke modaliteit en het terugdringen van het aantal voortijdig beëindigde toezichten van de reclassering. De achterliggende gedachte daarbij is dat door verminderde toepassing van in het bijzonder korte vrijheidsstraffen en een succesvollere en snellere toepassing van (reclasserings)toezichten en tenuitvoerleggingen de recidive kan worden teruggedrongen.

De veranderingen in het kader van optimalisering voorwaardelijke sancties zijn geconcretiseerd in tien 'bouwstenen': een overzicht van bijzondere voorwaarden en gedragsinterventies, ketenprocesschema's voor zowel de schorsing van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden als voor de voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden, concept- ketenafspraken over advisering en oplegging voorwaardelijke sancties, een aanvraagformulier voorlichtingsrapportage, een concept-aanwijzing voorwaardelijke sancties en drie aanwijzingen voor gegevensuitwisseling. Het overzicht van bijzondere voorwaarden bevat naast landelijk goedgekeurde gedragsinterventies ook leerstraffen.

1.1 Doelstelling van het onderzoek

Parallel aan de OVS-projecten in vier pilotarrondissementen liep een evaluatieonderzoek. 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: worden de doorlooptijden daadwerkelijk bekort en het slagingspercentage van de naleving van de bijzondere voorwaarden verhoogd? Worden voorwaardelijke straffen sneller en consequenter dan voorheen tenuitvoergelegd bij niet-naleving van de voorwaarden? Ver-

gemakkelijken de maatregelen de toepassing van de voorwaardelijke modaliteit in die zin dat deze vorm van sanctioneren inderdaad vaker wordt toegepast?

1.2 Vraagstelling van het onderzoek

Het onderzoek omvat twee duidelijk onderscheiden deelonderzoeken: een proces- en een effectevaluatie. De vraagstelling van het onderzoek beslaat zes deelvragen, waarbij de vragen 1 en (gedeeltelijk) 3 betrekking hebben op de procesevaluatie, de vragen 4 en 5 op de effectevaluatie en de vragen 2 en 6 beide deelonderzoeken beslaan. De onderzoeksvragen zijn:

1. In hoeverre zijn in de praktijk de bestaande belemmeringen² 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. We beperken ons in dit onderzoeksrapport dan

² Deze belemmeringen, zo blijkt uit de startnotitie, bestaan uit obstakels ten aanzien van 1) de regelgeving (onvoldoende handvat voor de rechter over de mogelijk op te leggen bijzondere voorwaarden), 2) de advisering door de Reclassering, 3) het toezicht op de naleving van de voorwaarden en 4) verbetering van de gegevensuitwisseling tussen de betrokken ketenpartners.

ook tot de onderzoeksvragen 1 tot en met 3 en onderzoeksvraag 6 voor zover die betrekking hebben op het OVS-traject tot aan het moment van de start van het toezicht. Op dat punt namelijk houdt de procesevaluatie op. Er zijn op het moment van schrijven nog te veel trajecten 'lopend' om over de executiefase van de voorwaardelijke modaliteit zinvolle evaluatieve uitspraken te kunnen doen. Vergelijkingen met de periode vóór OVS worden niet gemaakt.

1.3 Opzet van het onderzoek

De evaluatie is driedelig: in het onderstaande volgt ten eerste een beschrijving van de doelen en subdoelen van het project OVS, de implementatie ervan in vier pilotarondissementsen en de positionering van dit project binnen het programma Justitiële Voorwaarden (hoofdstuk 2). Daarna volgt een beschouwing van implementatie van OVS die verdeeld is in een kwalitatief gedeelte (hoofdstuk 3) en een kwantitatief gedeelte (hoofdstuk 4).

Leidraad bij de procesevaluatie zijn de volgende aandachtspunten (zie ook Wartna, 2008):³

- Een beschrijving van de interventie, de doelen en subdoelen en de manier van implementeren;
- De inzet van personele en organisatorische middelen;⁴
- De organisatie van de informatievoorziening - worden de juiste gegevens vastgelegd om het proces te kunnen volgen?
- Wordt het programma volgens plan uitgevoerd? Hoe werkt het in de praktijk? Welke knelpunten doen zich voor?
- Belangrijk bij die laatste vraag is ook hoe de betrokkenen het nieuwe werkproces ervaren. Zijn zij er zelf enthousiast over? Worden in hun ogen de doelstellingen gehaald?

Ten aanzien van de kwantitatieve exercitie worden negen evaluatiepunten gehanteerd die staan vermeld in §4.1.

Uiteindelijk zullen we in hoofdstuk vijf de conclusies presenteren op basis van het onderhavige onderzoek en het OVS-project met wat meer distantie bekijken. De centrale vraag daarbij is wat de voorwaarden zijn voor een succesvolle implementatie van OVS voor zover dat op basis van de huidige inzichten is vast te stellen, i.e. nog zonder iets te weten over de effecten van OVS.

³ Wartna, B.S.J. (2008). *In de oude fout. Over het meten van recidive en het vaststellen van het succes van strafrechtelijke interventies*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

⁴ Een financiële paragraaf wordt bij dit evaluatieonderdeel achterwege gelaten.

We lopen de implementatie van OVS hoofdzakelijk chronologisch langs. 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).

De kwantitatieve gegevens zijn met hulp van de pilot-arrondissementen en de reclassering bijeengebracht. Waar mogelijk is gebruik gemaakt van monitorsystemen die in het kader van OVS bij de pilot-arrondissementen werden bijgehouden.

1.4 Reikwijdte van het onderzoek

Het onderhavige rapport bevat zoals vermeld een procesevaluatie. Dat betekent dat geen uitspraken (kunnen) worden gedaan over de kwantitatieve effecten van het OVS-project. Er is cijfermateriaal bij de vier pilotarrondissementen verzameld, dat gaat over soorten geadviseerde en opgelegde bijzondere voorwaarden en doorlooptijden tot aan de start van het reclasseringstoezicht. De gepresenteerde cijfers staan op zichzelf en worden alleen gerelateerd aan binnen OVS gestelde ambities. Wij benadrukken dat het hier bijeengebrachte materiaal zich niet leent voor oordelen over de effecten van OVS en dat het daartoe dan ook niet gebruikt dient te worden. OVS is 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 (zie voor een gedetailleerde beschrijving hoofdstuk 2). Dat 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 geldende opleggingspraktijk van bijzondere voorwaarden.

2 Het project Optimalisering van Voorwaardelijke Sancties

2.1 Doelen en subdoelen

2.1.1 Effectdoelstelling

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.⁵ Een voorwaardelijke sanctie, met het voorwaardelijk deel als 'stok achter de deur', biedt een effectieve mogelijkheid om het gedrag van een verdachte of veroordeelde te beïnvloeden. Voorwaarde daarvoor is een optimaal functionerende uitvoeringspraktijk, zowel bij de voorwaardelijke sanctie als bij schorsing van de voorlopige hechtenis. Uit onderzoek is gebleken dat in die uitvoeringspraktijk verbeteringen te realiseren zijn.⁶ Een groot aantal voorwaardelijke trajecten wordt niet met succes afgerond, een deel wordt voortijdig beëindigd in verband met niet-naleving en een klein deel wordt in het geheel niet gestart. Daarnaast blijkt het voor te komen dat in geval van overtreding de vervangende straf niet ten uitvoer wordt gelegd. Het programma Justitiële Voorwaarden heeft dan ook als doel om bij te dragen aan recidivevermindering door een toename van het aantal bijzondere voorwaarden en door het verbeteren van het proces van uitvoering van voorwaardelijke (delen van) sancties. Het opleggen van bijzondere voorwaarden biedt immers meer dan bijvoorbeeld het geval is bij korte vrijheidsstraffen, mogelijkheden om het gedrag te beïnvloeden en de sanctie (beter) af te stemmen op de persoon van de dader. Eveneens wordt door een voorwaardelijke sanctie de bewegingsvrijheid van de verdachte of veroordeelde minder vergaand beperkt, blijft diens sociale netwerk intact en wordt 'detentieschade' (onnodig negatieve gevolgen van de detentie voor de betrokkene en/of diens gezinsleden) voorkomen. 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

⁵ Zie de brief van de minister en de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer over maatregelen tegen recidivereductie, *Kamerstukken II 2007-2008*, 24 587, nr. 299.

⁶ M.J.G. Jacobs, A.M. van Kalmthout & M.Y.W. von Bergh (2006). *Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen*. Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en advies.

praktijkervaringen te verrijken. In kwantitatieve zin moet dit leiden tot 320 trajecten met bijzondere voorwaarden in het jaar 2008 en 400 trajecten in 2009.⁷

2.1.2 *Procesdoelstelling*

In het project Optimalisering Voorwaardelijke Sancties (OVS) zijn producten ontwikkeld die ervoor moeten gaan zorgen dat voorwaardelijke sancties “vaker, sneller, effectiever, efficiënter en professioneler” worden toegepast. Hiertoe is door het ministerie van Justitie in samenwerking medewerkers van de diverse ketenpartners uit de pilotregio's een Handreiking⁸ opgesteld, die bouwstenen bevat voor de verbeterde werkwijze. De verbeterde werkwijze is vooral gericht op het verbeteren van de samenwerking in de keten en de persoonsgerichte aanpak. Dat wil zeggen: het hele proces van het schorsen van de voorlopige hechtenis en de voorwaardelijke vrijheidsstraf; van de selectie van zaken tot en met de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf wanneer de voorwaarden niet worden nageleefd.

In het project draait het om twee soorten voorwaardelijke sancties: de (gedeeltelijk) voorwaardelijke (vrijheids)straf met bijzondere voorwaarden en de schorsing van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden. De verbeterde werkwijze is bedoeld voor voorwaardelijke trajecten voor meerderjarigen. De doelgroep is in beginsel breed, contra-indicaties zijn er alleen voor in het buitenland woonachtige verdachten of veroordeelden zonder relatie met Nederland, verdachten of veroordeelden die interventies volledig afwijzen en tegenwerkende verdachten. Ontkenning door de verdachte van het tenlastegelegde vormt geen contra-indicatie.

In het project OVS zijn spilfuncties weggelegd voor het Openbaar Ministerie (OM), de Reclassering (3RO), de Zittende Magistratuur (ZM) en de politie. Het OM voert de eerste selectie uit, vraagt het reclasseringsrapport aan, vordert de bijzondere voorwaarden en ziet toe op de naleving. De Reclassering vervult een belangrijke adviserende rol en is ook (materieel) verantwoordelijk voor de uitvoering van het toezicht (afhankelijk van het soort voorwaarde). De ZM beslist over het opleggen van de voorwaardelijke sanctie en het schorsen van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden. De politie is zowel bij de 'voorkant' als de 'achterkant' van voorwaardelijke trajecten betrokken: bij de inverzekeringstelling en bij het houden van toezicht op de gedragsbeperkende voorwaarden (locatiegeboden en – verboden, contactverboden, etc.).

2.2 OVS-bouwstenen

2.2.1 *Concept-ketenafspraken advisering en oplegging voorwaardelijke sancties*

Bijzondere voorwaarden, in welke vorm dan ook, dienen bij voorkeur alleen te worden gevorderd en opgelegd in het geval daarover wordt geadviseerd in een reclasseringsrapportage. Hiermee kan voorkomen worden dat de Reclassering bijzondere

⁷ Zie de brief van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II* 2008-2009, 28 684, nr. 237.

⁸ *Handreiking Optimalisering voorwaardelijke sancties. Bouwstenen voor een verbeterde werkwijze.* Juni 2008.

voorwaarden dient te ondersteunen en op de naleving daarvan toe moet zien, terwijl zij van te voren inschatte dat deze voorwaardelijke sanctie niet aangewezen is. De te beproeven aanzet voor ketenafspraken heeft betrekking op het moment van aanvragen van een rapportage, de inhoud van de rapportage, de (eventuele) aanwezigheid van de reclasseringsmedewerker op de terechtzitting en de eventuele aanhouding van de behandeling van de zaak ter terechtzitting.

De termijnen voor het uitbrengen van een reclasseringsrapportage zijn bij de start van OVS als volgt vastgesteld:

De Reclassering rapporteert binnen zes weken na aanvraag van een rapport. Na het aanvragen van een rapportage informeert de Reclassering het OM over de voortgang:

1. Door het uitbrengen van een advies binnen zes weken na de aanvraag van een rapport;
2. Door binnen twee weken aan het OM te rapporteren dat de Reclassering als gevolg van capaciteitsproblemen geen gevolg kan geven aan de opdracht
3. Door binnen vier weken aan het OM te rapporteren dat de verdachte onbereikbaar is of tegenwerkt én geen nadere informatie voorhanden is;
4. Door binnen vier weken aan het OM te rapporteren dat er behoefte is aan een verdiepingsslag. Er wordt dan in overleg een nieuwe termijn vastgesteld.
De rapporterende reclasseringsorganisatie is verantwoordelijk voor het halen van de genoemde termijn. De reclasseringsbalie is hierbij het informatieknoppunt.

2.2.2 Concept-aanwijzing voorwaardelijke sancties

Specifiek voor de leden en de medewerkers van het Openbaar Ministerie is een conceptaanwijzing Voorwaardelijke sancties opgesteld. Deze aanwijzing bestrijkt het gehele proces (dus inclusief advies en oplegging), maar gaat vooral in op aspecten rond de formulering van bijzondere voorwaarden en de naleving.

In de conceptaanwijzing worden termijnen genoemd voor onderdelen van het proces waar het OM bij betrokken is: in geval het OM mogelijkheden ziet voor het vorderen van bijzondere voorwaarden in het kader van een schorsing voorlopige hechtenis of (deels) voorwaardelijke vrijheidstraf, wordt in beginsel een reclasseringsrapportage aangevraagd, uiterlijk zes weken vóór de datum waarop deze gereed moet zijn. Verder worden de volgende termijnen genoemd: het eerste contact met een verdachte/veroordeelde moet binnen één week na het bevel tot schorsing van de voorlopige hechtenis, dan wel binnen één maand na de aanvang van de proeftijd gelegd zijn. Bij overtreding van de voorwaarde(n) moet een vordering tot tenuitvoerlegging van het onvoorwaardelijke strafdeel binnen een maand ter terechtzitting worden gedaan. Bij overtreding van een schorsingvoorwaarde moet de verdachte binnen één week na het constateren van de overtreding ter voorgeleiding aan de rechter-commissaris of de raadkamer zijn aangehouden.

Bij een adviesaanvraag aan de reclassering wordt door het OM gebruik gemaakt van het uniforme aanvraagformulier. Afgesproken is dat het OM terughoudend zal zijn in het vorderen van bijzondere voorwaarden die niet door de reclassering zijn geadviseerd. Indien een toezicht wordt opgelegd, of reeds loopt in een andere zaak, en in afwijking van of aanvulling op een uitgebracht advies voorwaarden worden opgelegd,

dan brengt het OM de reclassering hiervan op de hoogte. Als een reclasseringstoezicht wordt gevorderd dan wordt dit in beginsel altijd gedaan “zolang de reclassering dat nodig vindt”. Dit is om te waarborgen dat met instemming van het OM een positief toezicht kan worden gestaakt zonder dat hiervoor de rechter hoeft te worden geadieerd. Indien de vordering van het OM ter zitting het opleggen van bijzondere voorwaarden van het overzicht bijzondere voorwaarden inhoudt, worden deze voorwaarden elk apart in de vordering benoemd.

Tevens wordt in de concept-aanwijzing in grote lijnen aangegeven op welk moment het OM betrokken raakt bij het toezicht door de reclassering. De reclassering bepaalt in beginsel wanneer een overtreding een reden is tot het terugmelden van een toezicht aan het OM. Als richtsnoer hierbij hanteert de reclassering een waarschuwingsstelsel: voordat een toezicht wordt teruggemeld, geeft de reclassering de betrokkene een officiële waarschuwing. Bij een nieuwe overtreding na een officiële waarschuwing, betreft de reclassering het OM bij het toezicht en kiest uit de volgende interventies:

1. Het afgeven van een nieuwe waarschuwing (als er sprake is van een geringe overtreding of een groot tijdsverloop sinds de vorige overtreding);
2. het schrijven van een negatief voortgangsrapport met een advies aan het OM om een gedeelte van de voorwaardelijke sanctie ten uitvoer te leggen, of de schorsing op te heffen met de mogelijkheid deze later te doen herleven. Het toezicht wordt door de reclassering voortgezet hangende een eventuele procedure. Het OM kan besluiten een stagnatiegesprek met de betrokkene te voeren ten parkette, waarna een voortgangsbeslissing wordt genomen;
3. het indienen van een verzoek tot wijziging van de voorwaarden en/of het verlengen van de proeftijd. Ook in dit geval kan het OM besluiten de betrokkene op het parket uit te nodigen voor het houden van een stagnatiegesprek;
4. het schrijven van een afmeldbericht met het advies de voorwaardelijke straf ten uitvoer te leggen, dan wel de schorsing op te heffen. Het toezicht wordt in het overleg met het OM gestaakt.

De reclassering schrijft een afloopbericht ten behoeve van het OM in de volgende gevallen:

1. als het toezicht positief is verlopen en de proeftijd voorbij is;
2. als het toezicht positief is verlopen en voortzetting van het toezicht, hoewel de proeftijd nog loopt, na overleg tussen reclassering en OM, niet meer nodig wordt geacht. In dit geval staakt de reclassering na bevestiging van dit besluit het toezicht;
3. indien het gedrag van betrokkene naar het oordeel van de reclassering een gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke sanctie of een tijdelijke opheffing van de schorsing rechtvaardigt (zie wat daarover hierboven is beschreven). Gedurende de periode tot het onderzoek ter terechtzitting zet de reclassering het toezicht voort;
4. als het toezicht zeer slecht verloopt dan wel helemaal niet tot stand is gekomen.

Na overleg met het OM staakt de reclassering het toezicht. Indien er geen contact tot stand is gekomen, is overleg met het OM niet nodig.

Een toezicht wordt in beginsel alleen vóór het einde van de proeftijd gestaakt na overleg met het OM. De naam van de betreffende officier van justitie die akkoord is gegaan met de staking wordt door de reclassering in het afmeldbericht opgenomen. Indien na insturing van het afmeldbericht het OM niet binnen twee weken reageert, kan de reclassering ervan uitgaan dat hen décharge is verleend.

De concept-aanwijzing is gedurende de looptijd van de pilot beproefd en aangevuld. Inmiddels is er een nieuwe versie beschikbaar, die bij landelijke implementatie van het programma Justitiële Voorwaarden begin 2010, formele geldigheid zal krijgen.⁹

2.2.3 Overzicht bijzondere voorwaarden

In het Overzicht bijzondere voorwaarden zijn veertien bijzondere voorwaarden uitgewerkt in termen van doel, inhoud, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarbij is een onderscheid gehanteerd naar (A) herstellende, (B) vrijheidsbeperkende, (C) gedragsbeïnvloedende, (D) op zorg gerichte en (E) overige voorwaarden. Dit overzicht zal uiteindelijk in een wettelijke regeling worden opgenomen.

- A. De herstellende voorwaarden zijn:
1. Gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade;
 2. Geheel of gedeeltelijk herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade;
 3. Storting van een door de rechter vast te stellen geldbedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven of ten gunste van een instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen.
- B De vrijheidsbeperkende voorwaarden¹⁰ zijn:
4. Een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen;
 5. Een verbod om zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden;
 6. Een verplichting om op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn;
 7. Een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie;
 8. Een verbod op het gebruik van verdovende middelen en alcohol en de verplichting ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan een bloed- of urineonderzoek.

⁹ Zie de Handreiking, p. 7.

¹⁰ Met het oog op de onschuldpresumptie zijn de vrijheidsbeperkende voorwaarden in het bijzonder geschikt bij schorsing van de voorlopige hechtenis (omdat zij geen punitief karakter hebben en daarmee niet vooruitlopen op het oordeel van de rechter). In voorkomende gevallen kunnen (ook) de op zorg gerichte voorwaarden bij schorsing van de voorlopige hechtenis worden opgelegd.

- C. De gedragsbeïnvloedende voorwaarden zijn:
9. Het deelnemen aan een gedragsinterventie.
- D. De op zorg gerichte voorwaarden zijn:
10. Opneming in een zorginstelling;
11. Een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling;
12. Het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang.
- E. De overige voorwaarden zijn:
13. Storting van een door de rechter vast te stellen waarborgsom;
14. Andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende.

2.2.4 Overzicht gedragsinterventies

Gedragsinterventies zijn wetenschappelijk onderbouwde gedragstrainingen die voldoen aan de kwaliteitscriteria en door de Erkenningscommissie zijn erkend. Indicatie vindt plaats op basis van het diagnose-instrument RISC. Afhankelijk van de geconstateerde criminogene tekorten worden justitiabelen aangemeld voor één of meer gedragstrainingen. De landelijke overzichtskaart van (erkende) gedragsinterventies 2009¹¹ van Reclassering Nederland omvat de volgende gedragstrainingen:

- training cognitieve vaardigheden (CoVa);
- training cognitieve vaardigheden voor verstandelijk minderbegaafden (Cova+);
- agressietraining (ART Wiltshire-NL);
- arbeidsvaardigheidstraining (ArVa);
- korte leefstijltraining verslaafde justitiabelen;
- leefstijltraining;
- woontraining;
- budgetteertraining;
- training voor plegers van huiselijk geweld;
- training voor plegers van seksuele delicten (nog in onderzoek).

2.2.5 Aanvraagformulier voorlichtingsrapportage door het OM

Op dit formulier geeft het OM op uniforme wijze aan wat de essentialia van de aanvraag zijn. Daarbij gaat het onder andere om de toegekende prioriteit en een indicatie van de strafeis.

2.2.6 Formats advies

Voor het opleggen van bijzondere voorwaarden is de beschikbaarheid van een adviesrapportage gewenst. Binnen het 3RO-programma-advies zijn twee formats ontwikkeld voor het uitbrengen van een advies/voorlichtingsrapport, op basis van de uit-

¹¹ In het oude overzicht (2007-2008) was aan dit overzicht nog toegevoegd: Terugvalpreventie Middelen, voor verslaafde justitiabelen die de leefstijltraining gevolgd hebben.

gangspunten verwoord in de notitie 'Herijking adviesproducten'.¹² De aandachtsgebieden, zoals opgenomen in de huidige adviesaanvragen, zijn in de formats opgenomen.

Toestemming van de verdachte is geen noodzakelijke voorwaarde voor het uitbrengen van advies (hoewel de Reclassering naar toestemming streeft). Ook zonder toestemming én in geval van een ontkenkende verdachte kan de Reclassering een resumé geven van de voorgeschiedenis van de verdachte en de conclusie van de Reclassering. In alle gevallen zal worden weergegeven of de verdachte de conclusie van de Reclassering draagt. Ten slotte wordt vermeld of de conclusies van/met eventueel benoemde deskundigen worden gedeeld en in hoeverre het advies uitvoerbaar is.

2.2.7 *Verbetermaatregelen toezicht*

De drie reclasseringsorganisaties hebben, als opmaat naar verdere modernisering van het reclasseringstoezicht (project Redesign Toezicht, zie paragraaf 2.4 hieronder) een gezamenlijk plan opgesteld om te komen tot een verbetering van het reclasseringstoezicht voor de overgangperiode (de zogenoemde tussenvariant). De verbeterde werkwijze die 3RO zich heeft voorgenomen, houdt in dat:

- 1) de reclasseringsmedewerker bij de voorbereiding van een toezicht kennis neemt van alle relevante informatie die over de verdachte of veroordeelde beschikbaar is;
- 2) er een eenduidige werkwijze is voor het verloop van het toezicht (overeenkomst met de betrokkene, uniforme procedure voor administratie en verslaglegging);
- 3) er een eenduidige handelwijze is wanneer een voorwaarde wordt overtreden of de betrokkene zich niet houdt aan de aanwijzingen;
- 4) er een eenduidige handelwijze is in geval van recidive en inverzekeringstelling en
- 5) er een eenduidige werkwijze is in geval een toezicht (voortijdig) positief beëindigd wordt.

2.2.8 *Ketenprocesschema's*

Deze schema's zijn bedoeld ter ondersteuning en sturing van het communicatieproces en de uitwisseling van relevante informatie tussen de verschillende ketenpartners. In de Handreiking zijn twee schema's opgenomen: een voor het communicatieproces bij schorsing van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden en een voor het proces rond de voorwaardelijke veroordeling. Er wordt onderscheid gemaakt naar drie fasen: 1) advies en oplegging, 2) uitvoeren toezicht en 3) beoordeling van de overtreding van de bijzondere voorwaarde (bij een voorwaardelijke veroordeling). In de schema's is vastgelegd welke partij welke taak op zich neemt, welke informatie noodzakelijk is om de taak te kunnen uitvoeren en op welke termijn producten opgeleverd moeten worden.

¹² Niet gepubliceerde notitie (2006), waarin voornemens voor de adviesfunctie zijn geformuleerd. Zie ook Jacqueline Bosker, *Fundament voor de ontwikkeling van de adviesfunctie van de Reclassering* (2007). Te downloaden van www.reclassering.nl.

2.2.9 Taken en verantwoordelijkheden van diverse partijen

Hierboven kwam reeds de belangrijke functie van reclassering, OM, zittende magistratuur en de politie aan de orde. Voor het optimaliseren van de verbeterde werkwijze zijn evenwel ook andere partijen belangrijk. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) zal in zal in toenemende mate namens het OM voor de routing van het toezicht gaan zorgen.¹³ Het CJIB zorgt daarbij voor de voortgangsbewaking en coördineert het executietraject. Gedurende dit proces blijft een belangrijke rol weggelegd voor de Justitiële Informatiedienst (JustID), de dienst die JD Online beheert.¹⁴ De instellingen voor geestelijke gezondheids- en verslavingszorg (GGz) spelen eveneens een belangrijke rol, in verband met de verwachte toename van bijzondere voorwaarden die opname en/of behandeling in een kliniek inhouden (op zorg gerichte bijzondere voorwaarden). Dit vraagt tijdige en nauwe afstemming tussen de Reclassering en de GGz over de advisering en indicatiestelling. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) speelt een rol als een voorwaardelijk strafdeel wordt gecombineerd met een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, of als de verdachte een vervangende gevangenisstraf krijgt opgelegd, bijvoorbeeld vanwege nog openstaande geldboetes. Er kan dan niet onmiddellijk worden begonnen met het tenuitvoerleggen van de bijzondere voorwaarde. Afstemming tussen de reclassering en de penitentiaire inrichting (p.i.) is dan gewenst. Ook is afstemming gewenst tussen de p.i. (door de medewerker maatschappelijke dienstverlening) en de gemeente, die immers verantwoordelijk is voor de nazorg aan ex-gedetineerden. Dat geldt vooral als een voorwaardelijk traject volgt op een voorlopige hechtenis of een onvoorwaardelijke straf, om praktische zaken rond huisvesting, uitkering en dergelijke te regelen. Dit zijn immers belangrijke randvoorwaarden voor het slagen van een voorwaardelijk traject.

2.3 Implementatie in de vier pilotarrondissementen

2.3.1 Lokale plannen van aanpak

De vier pilotlocaties Amsterdam, Groningen, Maastricht en Zwolle¹⁵ 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. In de onderstaande paragrafen wordt de implementatie van OVS in de vier pilotarrondissementen aan de hand van de lokale plannen van aanpak besproken.

¹³ 'Routeren' van toezicht betekent dat gestreefd wordt naar een zo efficiënt en transparant mogelijke uitwisseling van relevante informatie tussen de ketenpartners. Zie voor gedetailleerder informatie § 2.4.

¹⁴ JD-online is de digitale toegang tot het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) voor het zelfstandig verkrijgen van uittreksels en rapportages uit het persoonsdossier. Zie www.justid.nl.

¹⁵ Officieel gaat het om het arrondissement Zwolle-Lelystad, regio IJsselland. Korthedshalve wordt het arrondissement in dit document aangeduid met 'Zwolle'.

2.3.2 Doelgroepen

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 aan wie bijzondere voorwaarden kunnen worden en/of zijn opgelegd bij schorsing van de voorlopige hechtenis of bij een voorwaardelijke (vrijheids)straf door het arrondissementsparket Amsterdam. Deze jongvolwassenen moeten in het arrondissement Amsterdam woonachtig zijn.

In Groningen bestond de doelgroep oorspronkelijk uit plegers van huiselijk geweld, omdat in dat arrondissement al sinds een aantal jaren door verschillende organisaties en instanties in de justitiële (zorg) keten werd samengewerkt, teneinde (huiselijk) geweld aan te pakken en recidive te voorkomen. In de loop van 2008 is besloten de doelgroep uit te breiden met jongvolwassen geweldplegers (18-24 jaar). Ook is de oorspronkelijke beperking van de pilotfase tot het district Groningen-Haren opgeheven.

In Maastricht is eveneens sprake geweest van een geleidelijke verandering van de OVS pilotdoelgroep (zij het minder ingrijpend dan in Groningen). Oorspronkelijk was de doelgroep: meerderjarige, volwassen veelplegers. Daarbij was er in Maastricht extra aandacht voor zeer actieve veelplegers. Bij de start van OVS kwamen alleen de verslaafde zeer actieve veelplegers voor de OVS-aanpak in aanmerking. Het criterium 'verslaving' bleek in de praktijk te weinig selectief te werken, aangezien verreweg de meeste volwassen veelplegers verslaafd zijn. Om die reden is verslaving als selectiecriterium komen te vervallen en werd de doelgroep in Maastricht gevormd door meerplegers en (zeer actieve) veelplegers: personen van achttien jaar of ouder die in het gehele criminele verleden twee of meer processen-verbaal tegen zich zagen opgemaakt, waarvan tenminste een in het peiljaar, enerzijds, 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, anderzijds. Deze doelgroep komt overeen met de landelijke definitie van veelplegers (meerplegers, veelplegers en zeer actieve veelplegers).¹⁶

De OVS-doelgroep in Zwolle werd oorspronkelijk gevormd door *recidiverende* geweldplegers, een keuze die werd ingegeven door een toename van het aantal geweldsmisdrijven (in het bijzonder huiselijk geweld en uitgaansgeweld) in het arrondissement. De criteria voor de doelgroep waren dat de betrokkene in de laatste drie jaar minimaal drie keer als verdachte van een geweldsmisdrijf was gehoord én in de laatste drie jaar minimaal een keer een veroordeling of transactie ter zake van een geweldsmisdrijf had ontvangen. In de loop van de pilot bleek dat de toevoeging 'recidiverend' een te sterk selectief effect op de instroom van OVS-zaken bewerkstellig-

¹⁶ Zie Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers (w.o. vordering van de maatregel ISD bij stelselmatige daders) (2009R004). Te downloaden van www.om.nl (november 2009). Het arrondissement Maastricht beschikt samen met het arrondissement Roermond over een uniek, dekkend netwerk van zes Veiligheidshuizen voor alle gemeenten in de provincie Limburg. In en vanuit de Veiligheidshuizen werken zorgpartners, hulpverlening en gemeenten samen in een netwerk dat breder is dan de strafrecht- of zorgketen als zodanig. Het gezamenlijke doel van deze samenwerking is het verbeteren van veiligheid(sgevoelens) en het beter vrijwaren van burgers van criminaliteit en overlast. Een van de doelgroepen van deze integrale en persoonsgerichte aanpak zijn de Limburgse veelplegers.

de. Om die reden zijn ook *first offenders* van huiselijk geweld en geweld tegen (semi) ambtenaren en hulpverleners tot de OVS-doelgroep gerekend.

2.3.3 Organisatie

In Amsterdam is de regiomanager van Reclassering Nederland (RN) projectleider van de pilot OVS. Daarnaast is er in dit arrondissement een stuurgroep geformeerd (gedeeltelijk op AJB niveau) bestaande uit het (hogere) management van de direct betrokken organisaties (OM, ZM, Politie Amsterdam-Amstelland, Jellinek verslavingszorg en het Leger des Heils), onder voorzitterschap van RN. 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 niet-justitiële ketenpartners.¹⁷ De projectgroep is verantwoordelijk voor het uitwerken en in de eigen organisatie implementeren van de verbetervoorstellen uit de Handreiking. De werkgroep monitort de uitvoering, signaleert knelpunten en vraagt indien nodig aan de stuurgroep om besluitvorming. Ook zijn de deelnemers samen met hun management verantwoordelijk voor communicatie over de pilot OVS aan direct en indirect betrokkenen binnen hun organisatie.

In Groningen is een officier van justitie projectleider van de pilot OVS. In het plan van aanpak worden als belangrijkste partners in de pilot genoemd de Reclassering, het OM, de ZM, de Ambulante Forensische Psychiatrie Noord (AFPN), de politie en het Advies en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASGH). Deze partijen hebben de afstemmingsafspraken, zoals die in de Handreiking zijn opgenomen, overgenomen in een procesbeschrijving en een actielijst. In Groningen wordt daarnaast, evenals in Amsterdam gewerkt met een arrondissementale projectgroep OVS. Hierin participeren de direct betrokken organisaties. De projectgroep is ervoor verantwoordelijk dat de verbetervoorstellen uit de Handreiking OVS worden uitgewerkt en door het management binnen de diverse eigen organisaties worden uitgezet en geïmplementeerd. De deelnemers zijn samen met hun management verantwoordelijk voor communicatie over de pilot OVS aan direct en indirect betrokkenen binnen hun organisatie. De projectgroep monitort de uitvoering, signaleert knelpunten/aandachtspunten en vraagt indien nodig aan de stuurgroep (AJB) om besluitvorming. De voortgang van de pilot, resultaten en knelpunten worden door de deelnemers ingebracht en besproken in de projectgroep. De projectleider is verantwoordelijk voor de afstemming met de stuurgroep en de landelijke projectleider. Daarnaast koppelt de projectleider de voortgang van de pilot periodiek terug in het AJB.

In het Groningse plan van aanpak wordt eveneens vermeld dat er door de lokale projectleiders en de landelijk projectleider een communicatieplan wordt ontwikkeld dat

¹⁷ Het was bij de opzet van OVS de bedoeling om ook GGz-instellingen aan te laten sluiten, maar daar is niet aan toegekomen, omdat het op orde brengen van primaire justitieproces veel meer tijd in beslag nam dan verwacht.

door alle vier de pilots gebruikt kan worden. Hierbij zal ondersteuning en communicatieadvies worden geleverd door het ministerie van Justitie.

In Maastricht is de organisatie van de pilot anders dan in Amsterdam en Groningen. Er wordt gewerkt met een project- en een stuurgroep. Het team bestaat uit een projectleider, een procesmanager en twee projectmedewerkers. De projectmedewerkers houden van meet af aan overzicht op de in- en doorstroom van voorwaardelijke trajecten op casusniveau en voeren de projectadministratie. De projectmanager heeft een zogenoemde 'overall-blik'.

Naast de procesmanager en –medewerker is in Maastricht een adjunct-parketsecretaris voor de pilot vrijgemaakt. Beide projectmedewerkers selecteren de zaken voor de pilot, zijn aanspreekpunt voor de reclassering (gevestigd in dezelfde 'OVS-kamer') voor het bespreken van (stagnatie in) de voortgang van de voorwaardelijke trajecten en organiseren bilateraal overleg tussen de ketenpartners. Afgezien van dit 'kern'- OVS team zijn in het plan van aanpak extra taken toebedeeld aan een senior administratief medewerker van het OM, aan een officier van justitie, een reclasseringsmedewerker, de politie en de penitentiaire inrichtingen in de regio. De zittende magistratuur is toevoorder bij de projectgroepvergaderingen

In het plan van aanpak worden al vóór de start van de pilot risico's geïnventariseerd en beheersmaatregelen ontworpen. Als risico's worden genoemd de extra belasting van het primaire proces. Alle deelnemende organisaties hebben al voor de start van OVS te maken met een hoge werkbelasting, waardoor het risico bestaat dat door het toevoegen van extra werkzaamheden het primaire proces nog verder wordt belast. Een tweede risico is dat de projectstructuur, die bedoeld is als katalysator van de nieuwe werkwijze, onmisbaar wordt. Op het eerste risico wordt geanticipeerd door het installeren van een zogenoemde hulpstructuur, die de extra OVS-werkzaamheden overneemt. Het tweede risico wordt ingeperkt door in het plan van aanpak al vast te leggen dat bij besluitvorming over de voortzetting van het instrument OVS nadrukkelijk zal worden stil gestaan bij toekomstige inbedding van de nieuwe werkwijze, zonder aanvullende (project)structuur.

In Zwolle is een OVS projectteam samengesteld dat bestaat uit vertegenwoordigers van OM, ZM, 3RO en de politie. Het Regionaal JustitieOverleg IJsselland (ReJO, het 'tactisch AJB') fungeert als stuurgroep. In dit tactische overleg zijn alle ketenpartners op middelmanagementniveau vertegenwoordigd. Het lokale projectteam rapporteert aan het ReJO, het ReJO rapporteert aan het AJB. Bij capacitaire en financiële consequenties van het project OVS zal het ReJO indien nodig het AJB actief raadplegen.

2.3.4 Verwachtingen

In de lokale plannen van aanpak zijn voor de start van de pilot verwachtingen geformuleerd. Het karakter van OVS brengt met zich mee dat die verwachtingen over het

algemeen nogal 'zacht' geformuleerd zijn, met als gevolg dat de meetbaarheid moeilijk vast te stellen is.

De ambitie in Groningen is dat er aan het einde van de pilot is voldaan aan de voorgestelde doorlooptijden van de verschillende fasen in het strafproces, dat er heldere en eenduidige afspraken tussen betrokken ketenpartners zijn, die worden nagekomen en dat er een toename is gerealiseerd van het opleggen van een bijzondere voorwaarde bij schorsing voorlopige hechtenis en sancties. Verbeterde ketensamenwerking wordt genoemd als "een grote ambitie".

In het plan van Zwolle worden wel beheersmatige ontwikkelingen voorspeld, zoals een toename van het aantal in verzekeringstellingen, met consequenties voor de arrestantenverzorging, de celcapaciteit op het politiebureau en de vervoerscapaciteit, alsmede een toename van het aantal toezichtopdrachten aan de reclassering, maar worden geen meetbare doelen gesteld in termen van toegenomen aantallen voorwaardelijke trajecten (in concreto), een toename (of juist een afname) van TULzittingen, de haalbaarheid van aangescherpte termijnen, et cetera. Een min of meer concrete Zwolse verwachting is dat de op te leggen bijzondere voorwaarden, juist vanwege de doelgroep, relatief vaker locatieverboden of –geboden zullen betreffen. Hoewel de reclassering met het toezicht is belast, zal zij bij dit soort voorwaarden de ogen en oren van de politie nodig hebben, aldus de voorspelling in het plan van aanpak.

In Maastricht zijn in het plan van aanpak concrete verwachtingen geformuleerd, hoewel daarbij door de opstellers al wordt gewaarschuwd voor een beperkte meetbaarheid van resultaten gegeven het 'zachte' karakter van het merendeel van de ambities: voldoen aan versnelde doorlooptijden (gericht op meer snelheid in het gehele proces); een consequentere aanvraag van adviezen ten aanzien van mogelijkheden voor bijzondere voorwaarden; meer specifieke, persoonsgerichte advisering en rapportage ten aanzien van mogelijkheden voor bijzondere voorwaarden; een duidelijker omschrijving in de beschikking (schorsing van de voorlopige hechtenis) of het vonnis (voorwaardelijke veroordeling) in geval van opgelegde bijzondere voorwaarden; een toename van het opleggen van bijzondere voorwaarden bij schorsing van de voorlopige hechtenis en bij voorwaardelijke veroordelingen; een snellere, meer voorspelbare en consequente reactie bij niet-naleving van bijzondere voorwaarden; benutting van de periode van detentie of insluiting ten behoeve van voorbereiding van aansluitende voorwaardelijke trajecten: variërend van inhoudelijke voorbereiding tot het (ook) benutten van de detentieperiode als wachttijd voor die trajecten; een betere samenwerking tussen partners en consequentere gegevensuitwisseling; een betere toeleiding naar de ambulante of klinische GGz-zorg bij bijzondere voorwaarden.

In Amsterdam is de doelstelling van de pilot OVS: optimalisering van de voorwaardelijke sancties bij alle jongvolwassenen, door een ketenbrede, effectieve organisatie van werkprocessen en een consequente uitvoering van samenwerkingsafspraken. De doelstelling wordt gerealiseerd door 1) vermindering van de doorlooptijden ten aanzien van advisering, oplegging en start van de uitvoering van bijzondere voor-

waarden; 2) vermindering van de doorlooptijden ten aanzien van de vordering van bijzondere voorwaarden en de start van de tenuitvoerlegging; 3) afstemmingsafspraken tussen opdrachtgevers (OM, ZM, DJI) en opdrachtnemers (3RO, politie, NIFP) ten aanzien van bijzondere voorwaarden en 4) inzichtelijke en eenduidige controle op en uitvoering van de bijzondere voorwaarden. In het Amsterdams Plan van aanpak worden bij deze doelstelling kwaliteitsverwachtingen geformuleerd die overeenkomen met de landelijke verwachtingen van OVS: 1) een toename van het percentage bij vonnis opgelegde bijzondere voorwaarden; 2) een toename van het percentage positief afgeronde toezichten; 3) een toename van het percentage tenuitvoerleggingen (ten opzichte van de vorderingen) en 4) een toename van het aantal voorwaardelijke trajecten. Specifiek voor de Amsterdamse pilot zijn nog twee kwaliteitsverwachtingen geformuleerd: verkorting van de doorlooptijden (in vergelijking met de nulmeting) en een verbetering van de samenwerking. De acceptatiecriteria voor het oordeel dat de pilot een succes is geweest, zijn: een betrouwbare nul- en eind meting en een voldoende lange tijdsduur van de pilot. Meetbare resultaten –genoemde kwaliteitsverwachtingen OVS- zijn pas op lange termijn zichtbaar. Daarom is de pilot OVS in Amsterdam geslaagd indien de doorlooptijden flink teruggebracht kunnen worden, de controle op de bijzondere voorwaarden consequent wordt uitgevoerd en de betrokken medewerkers aangeven dat er beter onderling wordt samengewerkt.

2.4 Positionering van OVS

Het project OVS is onderdeel van het programma Justitiële Voorwaarden. Dit programma heeft als doel zowel aan de ‘voorkant’ als aan de ‘achterkant’ van het strafproces (bij voorwaardelijke invrijheidsstelling) het aantal bijzondere voorwaarden te doen toenemen en het proces van uitvoering van voorwaardelijke (delen van) sancties te verbeteren. Daarmee geeft het programma uitdrukking aan de persoonsgerichte aanpak van criminaliteit, zoals door het kabinet gestipuleerd (zie paragraaf 2.1 hierboven).

Andere projecten in het programma Justitiële Voorwaarden die bijdragen aan de verbetering van de uitvoering van voorwaardelijke (delen van) sancties zijn Professionalisering advies en Redesign Toezicht.

Kerndoelstelling van Professionalisering advies is om 1) adviesproducten te ontwikkelen en te implementeren die aansluiten op de wensen van opdrachtgevers, om 2) het diagnose-instrumentarium uit te breiden of aan te passen op basis van recente ontwikkelingen op het gebied van risico-inschatting en 3) om de (advies)deskundigheid van reclasseringswerkers te bevorderen. De werkgroep ketenafspraken (ingericht naar aanleiding van het Programma Advies) heeft een notitie geschreven, die “een aanscherping en uitbreiding” van de Handreiking inhoudt, toegespitst op het adviesproces. De werkgroepleden realiseren zich “dat de geformuleerde ketenafspraken ambitieus zijn en dat realisatie daarvan grote inspanning en toewijding vergt van alle ketenpartners”. De ketenafspraken maken deel uit van de Handreiking en zijn daarmee een integraal onderdeel van de werkwijze zoals beproefd in OVS (zie eerder in dit hoofdstuk, § 2.2.2).

Het programma Redesign Toezicht heeft ten doel de reclasseringstaken toezicht, controle en begeleiding te actualiseren en te professionaliseren. Toezichten zullen worden gebaseerd op een geobjectiveerde diagnose waarvan risicotaxatie onderdeel is (met een indeling in een van drie klassen: laag risico, middelrisico en hoog risico). Binnen het verbeterde toezicht speelt ook het routeren van toezicht een rol. Het routeren van toezicht is een werkwijze voor informatiesturing rond toezichten die ervoor moet zorgen dat ketenpartners transparant, efficiënt en effectief communiceren door middel van een heldere en zoveel mogelijk geautomatiseerde systematiek van opdrachtverstrekking, termijnbewaking, rappelling en terugkoppeling van toezichten. De verbetermaatregelen in het kader van het project Redesign Toezicht zijn niet beproefd in de OVS-projecten.

Daarnaast maakt de voorwaardelijke invrijheidsstelling en het project Justitiële Verslavingszorg deel uit van het programma Justitiële Voorwaarden.

De inmiddels per 1 juli 2008 in werking getreden Wet voorwaardelijke invrijheidstelling zorgt voor een gecontroleerde terugkeer van ex-gedetineerden in de maatschappij, door de mogelijkheid te bieden bijzondere voorwaarden te stellen aan het detentieoetslag, zoals een alcoholverbod of het volgen van een gedragsinterventie of behandeling.¹⁸ De bijzondere voorwaarden zijn enumeratief in de wet opgenomen en worden afgestemd op de persoon, het soort delict en het recidiverisico. Als de veroordeelde de voorwaarden niet naleeft, kan de voorwaardelijke invrijheidstelling worden herroepen. De veroordeelde moet dan alsnog de rest van de straf of een deel daarvan uitzitten. De verwachting is dat door de voorwaardelijke invrijheidstelling minder mensen recidiveren.¹⁹

Met het project Justitiële Verslavingszorg beogen de ministers van Justitie en van VWS meer verslaafden onder justitiële voorwaarden naar zorg toe te leiden.²⁰ Twaalf zorgaanbieders ondertekenden in maart 2009 een overeenkomst met Justitie, waarmee in elf grote steden extra ambulante intensieve zorgtrajecten voor verslaafde justitiabelen konden worden ingekocht. Met de gevangenisstraf als stok achter de deur kan deze vorm van zorg, voor deze groep verslaafden, bijdragen aan het terugdringen van herhalingscriminaliteit.

¹⁸ De voorwaarden zijn dezelfde als de bijzondere voorwaarden die zijn opgenomen in de Handreiking, zie § 1.2.3.

¹⁹ Zie Factsheet Wet voorwaardelijke invrijheidstelling, juli 2008. Te downloaden van www.justitie.nl.

²⁰ De ambitie is om in 2011 een verdubbeling te bewerkstelligen ten opzichte van 2006: van 3000 naar 6000 justitiabelen. Zie *Kamerstukken II*, 2006-2007, 31 110, nrs. 1 en 11.

3 De implementatie van OVS in vier pilot-arrondissementen

3.1 Inleiding

De indeling van onderstaande paragrafen is ontleend aan de doelen en subdoelen van OVS, die hun weerklank vinden in de lokale plannen van aanpak. In dit hoofdstuk komen de volgende vragen aan de orde: wordt het project volgens plan uitgevoerd? Hoe werkt OVS in de praktijk? Hoe is de informatievoorziening vormgegeven en hoe verloopt de sturing op het project?

Voor het beschrijven van de uitvoering en het verloop van het testen van de nieuwe werkwijze is gekozen voor een chronologische structuur: vanaf de start van de pilot komen achtereenvolgens het (lokale) werkproces, de informatievoorziening en de samenwerking aan bod. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt, met het oog op landelijke implementatie van verbetermaatregelen in het kader van het programma Justitiële Voorwaarden, een inventarisatie gegeven van de noodzakelijke randvoorwaarden voor een succesvol ketenproces. Die randvoorwaarden zijn gebaseerd op de ervaringen met de verbeterde werkwijze in de vier pilotlocaties.

In dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van alle beschikbare relevante documenten, afkomstig van de lokale projectleiders en van de landelijk projectleider OVS. Daarnaast is gebruik gemaakt van allerhande voortgangs- en evaluatieverslagen die in de loop van de pilot zijn opgesteld.

3.2 Uitgestelde start

3.2.1 Startdatum

De Handreiking ter facilitering van de vier lokale OVS-projecten is begin 2008 vastgesteld. Beoogde startdatum was 1 april 2008. Medio mei 2008 was de formele aftrap van de pilots in Zwolle, door de staatssecretaris van Justitie. Duidelijk werd dat de voorbereiding van de daadwerkelijke operationele start veel tijd kostte, omdat er nog veel organisatorisch voorwerk moest worden verricht en er tijd gemoeid was met het op de hoogte brengen van alle betrokken ketenpartners.²¹ Per september 2008

²¹ Er bestaat onduidelijkheid over de startdatum van OVS. In een memo van de landelijk projectleider aan het Landelijk Executief Overleg (LEO) van 20 oktober 2008 worden als data genoemd: 1 juli 2008 voor Amsterdam en Groningen en 1 september voor Zwolle-Lelystad en Maastricht. In een nota van de lokaal projectleider Groningen aan de projectgroep OVS wordt echter uitgegaan van 1 september 2008 als startdatum (niet-geaccordeerde Nota Casus-overleg Huiselijk Geweld, 22 augustus 2008). Op dezelfde startdatum lijkt te worden bedoeld in een nota van de lokaal

was dit in elk arrondissement van de grond (in Groningen en Amsterdam per juli 2008). Met het oog op de 'definitieve' start van OVS per 1 september 2008 is in augustus 2008 een reeks korte telefonische interviews gehouden met de lokaal projectleiders. In die gesprekken stond de vraag centraal naar de haalbaarheid van de startdatum van 1 september en de voortgang van de in- en doorstroom van OVS-zaken. De startdatum van 1 september 2008 bleek voor geen van de pilotlocaties een probleem.

3.2.2 Instroom en doelgroepafbakening

In Maastricht, Amsterdam en Zwolle werden aanvankelijk geen problemen verwacht met de instroom van het minimum aantal zaken dat benodigd was voor de evaluatie. Dit aantal was gesteld op veertig schorsingen van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden en veertig voorwaardelijke veroordelingen. Groningen maakte zich wel zorgen over het genereren van het beoogde volume: de OVS-doelgroep bestaat uit plegers van huiselijk geweld, voor wie in het arrondissement een uitgebreid pakket aan hulpverlening (buiten en/of naast het justitiële traject) beschikbaar is. Dat betekent dat in de voorfase van een geval van huiselijk geweld al veel wordt gedaan in termen van hulpverlening. Vanuit de hulpverlening kwam een verzoek aan justitie om een stok achter de deur te creëren: een justitieel kader biedt een duidelijke structuur aan de betrokkene om zich aan de voorwaarden te houden. Afgezien van deze filterfunctie van het hulpverleningstraject, worden in Groningen weinig bijzondere voorwaarden geadviseerd, of onvoldoende duidelijk/concreet geadviseerd, zodat ze niet worden gevorderd en/of opgelegd. De doelgroep wordt in dat parket dus op allerlei manieren beperkt: er is wel voldoende aanbod van gevallen, maar te weinig justitiële doorstroom. Vlak voor de start van OVS is in Groningen dan ook de groep jongvolwassen geweldplegers (18-25 jaar) aan de OVS-doelgroep toegevoegd, en is een 'offensief' geïnitieerd om op het parket officieren van justitie en secretarissen op de hoogte te brengen van het bestaan van de pilot, zodat men eerder geneigd zou zijn bijzondere voorwaarden te eisen.

In Maastricht is de officiële startdatum voor OVS 1 september 2008. De instroom van zaken loopt in het najaar van 2008 (november en december) iets terug ten opzichte van de instroom in september en oktober, maar vanaf januari 2009 trekt de instroom aan. Vanaf dat moment wordt ook de doorstroom van OVS-zaken naar gestarte toezichten zichtbaar, zij het dat het aantal schorsingen van de voorlopige hechtenis achter blijft bij het aantal voorwaardelijke veroordelingen met bijzondere voorwaarden. Mogelijk wordt dit verschil verklaard door de specifieke kenmerken van de Maastrichtse doelgroep: meer- en veelplegers zouden minder snel in aanmerking kunnen komen voor een schorsing van de voorlopige hechtenis, vanwege scepsis bij OM en ZM ten aanzien van de zin en het nut daarvan.

In Zwolle is de discussie over verruiming van de OVS doelgroep voor het eerst zichtbaar in het najaar van 2008.²² De instroom van OVS-trajecten blijft achter bij wat

projectleider Groningen aan de leden van het AJB, begin 2009, waarin zij schrijft dat de pilot "inmiddels ruim vier maanden" loopt (Nota Voortgang Pilot Optimalisering Voorwaardelijke Sancties (OVS), 23 januari 2009).

²² Verslag lokaal projectteam Zwolle, 19 november 2008.

verwacht werd en er blijkt sprake van een gebrek aan kennis en herkenning van 'OVS-klanten' bij de politie en het OM. De doelgroep wordt evenwel niet verruimd, omdat de lokale projectgroep de ketenpartners de gelegenheid wil geven de nieuwe werkwijze "tussen de oren" te krijgen.²³

3.2.3 Organisatorische kwesties

De verbeterde werkwijze vergt veel van de pilotlocaties wat betreft het optimaliseren van randvoorwaarden, zoals een verbeterde samenwerking tussen de ketenpartners, in het bijzonder reclassering, OM, ZM en politie. OVS gaf een impuls om de bestaande samenwerking tegen het licht te houden. Dat heeft de noodzaak en mogelijkheden van betere samenwerking onderstreept en de wil tot effectiever samenwerken versterkt.²⁴

In Groningen is gekozen voor het invoeren van een casusoverleg (naast de OVS-projectgroep). Het casusoverleg is samengesteld uit vertegenwoordigers van dezelfde organisaties als die in de projectgroep, maar dan zonder deelname van de zittende magistratuur. Het casusoverleg heeft een 'procesmatig' karakter op uitvoerend niveau. Het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld (ASHG) neemt ook deel. Het overleg heeft als doel dat zicht wordt gekregen op de instroom van de huiselijk geweldstrafzaken bij het OM, maar vervolgens ook op de doorstroom van de zaken in het strafrechtelijke proces. Het overleg biedt tevens de mogelijkheid om de te ondernemen activiteiten in het kader van de OVS-pilot te monitoren en, daar waar nodig, bij te sturen en aan te passen. Inzicht- en kennis van de OVS-uitgangspunten zouden daardoor worden vergroot.²⁵ Organisatorisch is het casusoverleg ingebed in het Veiligheidshuis, waarvan huiselijk geweld een van de 'prioritaire aandachtsgebieden' is.²⁶ Agendapunten voor het casusoverleg (dat tweewekelijks bijeenkomt) zijn onder andere: OM-beslissingen naar aanleiding van ingezonden pv's; de wijze waarop adviesaanvragen richting Reclassering worden ingevuld; de termijnen waarbinnen rapportages worden uitgebracht; de inhoud van de adviesrapportages en het bewaken van de termijnen. Gaandeweg de looptijd van de pilot worden succesfactoren en aandachtspunten geformuleerd voor het casusoverleg. De duidelijkheid en overzichtelijkheid van lopende toezichten die het overleg biedt, worden geroemd, maar tegelijkertijd is de realisatie dat een dergelijke werkwijze uitsluitend werkbaar is voor een bepaalde (beperkte) doelgroep, vanwege de noodzaak van goede en uitgebreide informatievoorziening: "als je het voor alle zaken wilt doen, moet je goed onderzoeken of de structuur haalbaar is."²⁷

In Zwolle is niet gekozen voor een casusoverleg. Er is in oktober 2008 een eenmalige brainstormsessie georganiseerd met vertegenwoordigers van OM, ZM, 3RO en politie, die als doel had om aan de hand van een aantal concrete casus (afgesloten strafzaken) verbeterpunten te inventariseren in het ketenproces van aanhouding en

²³ Verslag lokaal projectteam Zwolle, 19 november 2008 en Verslag lokaal projectteam Zwolle 26 februari 2009.

²⁴ In Amsterdam is deze verbeterde samenwerking een van de procesdoelstellingen, zie § 1.3.4.

²⁵ Niet-geaccordeerde Nota Casusoverleg Huiselijk Geweld, 22 augustus 2008, cursief van de auteurs. De officiële startdatum van OVS in Groningen is 1 september 2008.

²⁶ Zie ook hoofdstuk 2, §2.3.2, waarin de keuze voor de Groningse doelgroep besproken is

²⁷ Zie het document 'Aandachtspunten toezicht' (z.a.), Groningen, januari 2009.

inverzekeringstelling, vroeghulp en advisering, vervolgingsbeslissing en afdoening en executie en toezicht. Geconcludeerd wordt dat een dergelijke bijeenkomst zeer aanbevelenswaardig is: “het naast elkaar leggen van de informatie van de verschillende partners kan niet alleen een heel ander licht op een verdachte geven, maar ook de ogen openen voor fundamentele zaken, die zonder deze exercitie wellicht onontdekt zouden blijven.” In de brainstormsessie wordt voorts geconstateerd dat er behoefte is aan meer informatie: van de politie (over de *persoon* van de verdachte), overige justitiële informatie en actuele en gespecificeerde informatie over schorsingsvoorwaarden en vonnisvoorwaarden.²⁸ De sessie heeft onder andere de volgende afspraken tot gevolg gehad: er is een doelgroepelijst van verdachten voor de politie opgesteld, met de instructie om potentiële OVS-kandidaten nooit zonder instemming van het OM heen te zenden, en er is een instructie geschreven voor OM-medewerkers om bij OVS-kandidaten (altijd) informatie over het justitiële verleden en een adviesrapport van de reclassering op te vragen. Ondanks de positieve ervaringen en het voornemen nogmaals een dergelijke sessie te organiseren,²⁹ is het bij één bijeenkomst gebleven.

In Amsterdam en Maastricht bestaan naast de beschreven organisatiestructuur (zie hoofdstuk 2, §2.3.3) de reguliere werkoverleggen, overleggen met de projectgroep en overleggen met de forensische zorg (Maastricht). In Amsterdam zijn een tweetal inhoudelijke afstemmingsoverleggen opgericht om de samenwerking tussen ketenpartners te verbeteren. Het ene overleg heeft als onderwerp ‘advisering voorgeleiding’ (deelnemers: zittende magistratuur, politie, OM en 3RO) en het ander de naleving van bijzondere voorwaarden (deelnemers: OM, *frontoffice*, reclassering).³⁰ Daarnaast is een logistiek administratief overleg in het leven geroepen om zorg te dragen voor goed lopende administratieve processen. Alle drie de overleggen blijven na de pilot voortbestaan

3.2.4 Capaciteitskwesaties

Voor alle vier pilotlocaties geldt dat er gewerkt wordt volgens de afspraken van de Ketenaafspraken advies (zie hoofdstuk 2, §2.4.2), die deel uitmaken van de OVS-werkwijze: er wordt gebruik gemaakt van een van de twee soorten reclasseringsadviezen, beknopt of uitgebreid, die worden aangevraagd met behulp van de speciaal daartoe ontwikkelde formulieren, binnen de termijnen die daarvoor zijn gesteld en met inachtneming van de verscheidene ‘beslisbomen’ en ketenprocessen. Bovendien geldt als afspraak dat wanneer 3RO een reclasseringstoezicht adviseert, er altijd een of meer bijzondere voorwaarden in het advies worden opgenomen én dat 3RO *altijd* controleert of het advies uitvoerbaar is. Het resultaat van die controle moet worden opgenomen in de adviesrapportage.³¹ Indien het OM verzoekt om rapportage ten behoeve van de voorgeleiding (een belangrijk moment in een potentieel voorwaardelijk traject), dan dient de reclassering daaraan *altijd* gehoor te geven. De doelstelling

²⁸ Lokaal projectleider Zwolle, Bevindingen brainstormsessie OVS, 12 september 2008.

²⁹ Verlag lokale projectgroep Zwolle, 26 februari 2009.

³⁰ Zie Reclassering Nederland, *Regie op voorwaardelijke sancties. Optimalisering van voorwaardelijke sancties: van pilot naar structurele invoering*, p. 7 en 8.

³¹ Concept eindnotitie ketenaafspraken advies.p. 6.

van de reclassering is dan ook om aan honderd procent van de aanvragen te voldoen,³² waarbij zij zich eveneens heeft gecommitteerd aan het halen van de relevante termijnen (zie §2.2.1).

Deze doelstellingen kunnen met recht ambitieus genoemd worden en maken de reclassering vatbaar voor capaciteitsproblemen. In geval van capaciteitsgebrek mag de reclassering aanvragen van het OM zonder prioriteit als eerste weigeren.³³

In Zwolle wordt begin februari geconstateerd dat (in tegenstelling tot de ervaringen bij de politie) bij de adviesmedewerkers van RN geen onverdeeld enthousiasme over OVS te bespeuren is. De nieuwe adviesformats leveren meer werk op, terwijl ze in kortere tijd opgeleverd moeten worden. Verder zien de medewerkers van RN geen meerwaarde in weekendvroeghulpen, omdat volgens hen het aanbod van weekendzaken ook op maandag kan worden behandeld. Om de problemen het hoofd te bieden, wordt in april 2009 een bijeenkomst gepland met OM en RN, en wordt van de Notitie vervolgingsbeleid die het Zwolse OM hanteert voor OVS-zaken, een 'Reclasseringsversie' geschreven.³⁴

In Groningen wordt begin 2009 zichtbaar dat er een achterstand bij de reclasseringsinstanties ontstaat (in het bijzonder bij RN), waar het gaat om het realiseren van de zes weken- adviestermijn. Omdat OVS-rapportages prioriteit hebben, komt tijdige realisatie van reguliere adviezen in de knel. Die situatie wordt als "zeer onwenselijk" bestempeld.³⁵ In Groningen is ervoor gekozen als uitgangspunt te nemen dat voor elke OVS-zaak een adviesrapportage bij de reclassering wordt aangevraagd. Voor huiselijk geweld zaken was dit reeds de gangbare praktijk. Een algemeen OVS-uitgangspunt is evenwel dat bijzondere voorwaarden in het bijzonder aan de orde zijn voor die zaken waarin (anders) een kortdurende detentiestraf zou worden opgelegd. Een dergelijke straf is juist voor plegers van huiselijk geweld niet aan de orde, waarmee spanning kan ontstaan tussen (algemene) beleidsuitgangspunten de OVS-doelgroep betreffende, en OVS-uitgangspunten. In Groningen leidde deze constatering tot het formuleren van het aandachtspunt: prioritering van adviesaanvragen.

3.2.5 Achterblijvende instroom

Medio oktober 2008 (zeven weken na de operationele start van OVS) heeft het IVA een voortgangsnotitie geschreven voor wat betreft de instroom van OVS-zaken in de verschillende pilotarrondissementen (gebaseerd op CVS). Zoals vanwege de verschillende doelgroepen te verwachten viel, blijkt van grote verschillen in instroom tussen de vier locaties sprake te zijn. Amsterdam heeft in de zomer van 2008 101 OVS-trajecten benoemd, Maastricht 49³⁶ en Groningen 22. In Zwolle was de in-

³² Concept eindnotitie ketenafspraken advies, p. 8 en 9.

³³ OVS-zaken behoren vermoedelijk niet tot die categorie, gelet op het "actieve beleid" dat in Groningen is afgesproken met betrekking tot het vorderen van bijzondere voorwaarden, § 3.6 hieronder.

³⁴ Verslag lokaal projectteam Zwolle, 26 februari 2009.

³⁵ Lokaal projectleider Groningen, Nota Voortgang Pilot Optimalisering Voorwaardelijke Sancties (OVS), 23 januari 2009.

³⁶ Zoals gezegd zijn de aantallen gebaseerd op CVS. Uit de maandrapportage van Maastricht van medio oktober 2008 blijkt dat afgezien van deze 49 trajecten, nog twee trajecten zijn gestart, die worden aangeduid met de term

stroom, vergeleken met de drie andere locaties, zeer klein: slechts negen trajecten. Inhoudelijk was er vanwege het vroege moment nog niet veel te zeggen over de instroom; niet duidelijk was hoeveel zaken zouden doorstromen tot aan een voorwaardelijke veroordeling. In de meeste gevallen was er vroeghulp geweest en was een adviesrapportage aangevraagd. In sommige gevallen was er nog geen actie van de reclassering geweest. Een enkeling bevond zich reeds in de schorsing van de voorlopige hechtenis, maar het overgrote gedeelte van de gevallen was nog niet 'zo ver', en om die reden kon er niet veel meer worden vastgesteld dan dat de instroom in orde *leek* te zijn.³⁷

Uit een memo van de landelijk projectleider OVS van 20 oktober 2008³⁸ blijkt dat op dat moment in Amsterdam sinds juli 2008 21 schorsingen van de voorlopige hechtenis met bijzondere voorwaarden zijn opgelegd (uit een instroom van 561 inverzekeringsstellingen), in Groningen sinds juli 2008 in het geheel geen schorsingen zijn opgelegd (uit een instroom van 238 personen bij het OM), in Maastricht zes (uit een instroom van vijftig personen bij het OM, startdatum september 2008) en in Zwolle drie (instroom onbekend, startdatum september 2008).

Medio februari 2009 bleek dat in Groningen en Zwolle de instroom kleiner was dan in Amsterdam en Maastricht. In Groningen waren op dat moment, voor zover bekend en geregistreerd, drie OVS-zaken doorgestroomd tot schorsing van de voorlopige hechtenis met bijzondere voorwaarden en nog geen voorwaardelijke veroordelingen. In Zwolle stond de teller van de voorwaardelijke veroordelingen met bijzondere voorwaarden in het kader van OVS op 17, in Amsterdam op 155 en in Maastricht op 21. De bedoeling was dat per 1 februari 2009³⁹ in alle arrondissementen veertig schorsingen van de voorlopige hechtenis met bijzondere voorwaarden en veertig voorwaardelijke veroordelingen gerealiseerd zouden zijn. Dat was dus op dat moment alleen in Amsterdam gelukt. De oorzaken van de achterblijvende in- en doorstroom in de andere drie arrondissementen waren enerzijds organisatorische problemen (onvoldoende bekendheid bij de politie en het OM met de nieuwe werkwijze, waardoor potentiële OVS-verdachten onopgemerkt bleven) en anderzijds het hanteren van een beperkte definitie van de OVS-doelgroep, die niet alleen maakte dat de populatie 'OVS-kandidaten' kleiner werd,⁴⁰ maar bovendien leidde tot het inzicht dat voor bepaalde verdachten en/of delicten een voorwaardelijk traject niet geschikt of niet opportuun was. Met andere woorden, door het toepassen van de nieuwe OVS-werkwijze kwamen samenwerkingslacunes en het gebrek aan inzicht in elkaars werkprocessen aan het licht, die tot op dat moment onbekend waren gebleven. In feite kwam als gevolg van deze constatering in Groningen, Maastricht en Zwolle de

'inhaalslag', wat betekent dat het gaat om niet-inverzekeringsgestelde verdachten. Dat brengt het totale aantal gestarte OVS trajecten in Maastricht per medio oktober 2008 op 51.

³⁷ IVA, Voortgangsnotitie OVS, 17 oktober 2008.

³⁸ Memo van de landelijk projectleider aan het Landelijk Executief Overleg (LEO) van 20 oktober 2008.

³⁹ Oorspronkelijk was de deadline voor het realiseren van voldoende instroom 1 december 2008. Vanwege de late start en de tegenvallende instroomcijfers is besloten de meetperiode met twee maanden te verlengen.

⁴⁰ De OVS-doelgroep definiëren op basis van delict (bijvoorbeeld huiselijk geweld) maakt dat de populatie potentiële OVS-kandidaten (veel) kleiner is dan wanneer de doelgroep wordt gedefinieerd op bijvoorbeeld leeftijd ('alle jongvolwassenen').

nieuwe werkwijze, althans uitgedrukt in in- en vooral doorstroomcijfers, pas in de loop van het eerste kwartaal van 2009 goed van de grond.⁴¹

In Amsterdam lijkt de verklaring voor het kunnen behalen van voldoende trajecten in ieder geval te kunnen zijn de ruime doelgroepdefinitie: op maandbasis worden in Amsterdam meer dan tweehonderd OVS-kandidaten voorgeleid. Het aantal niet in-verzekering gestelde kandidaten is iets kleiner: gemiddeld ongeveer 150 per maand. In de andere arrondissementen is de instroom vergeleken met Amsterdam (veel) kleiner: in Maastricht gaat het in de betreffende periode (begin 2009) om gemiddeld ongeveer 45 personen per maand (inverzekeringstellingen), en in Groningen en Zwolle om respectievelijk gemiddeld ongeveer 12 en 7 personen.

3.3 Het werkproces: knelpunten en *good practice*

3.3.1 *Bijeenkomsten met de lokaal projectleiders*

Gedurende de looptijd van de pilot zijn periodieke bijeenkomsten van de lokaal projectleiders gehouden. De eerste bijeenkomst was in juni 2008. Tijdens die bijeenkomst werd gediscussieerd over de selectie van zaken (het risico van onbedoelde selectie van zaken waarvan een succesvol voorwaardelijk traject wordt verwacht) en de (on)mogelijkheden van de gebruikte gegevensbestanden, met het oog op een volledige monitoring van voorwaardelijke trajecten. Na de eerste bijeenkomst van de lokaal-projectleiders volgden overleggen met een maandelijks frequentie.

3.3.2 *Werkconferentie van 10 februari 2009*⁴²

Deze werkconferentie had als doel om (de eerste) OVS-ervaringen in de pilotarrondissementen te inventariseren en, indien nodig, te komen tot een aanpassing van de Handreiking. Voorafgaand aan de conferentie is door een vertegenwoordiger van het ministerie van Justitie een ronde gemaakt langs de pilotlocaties, om een indruk te krijgen van de praktische toepasbaarheid van de Handreiking.⁴³ Ook twee 'OVS meets ...' bijeenkomsten dienden als opmaat voor de conferentie. De werkconferentie bestond uit twee korte plenaire sessies en twee workshoprondes met als onderwerpen het adviesproces bij voorgeleiding; doorlooptijden en ketensamenwerking (de centrale thema's die voortkwamen uit de OVS meets... bijeenkomsten).

De landelijk projectleider OVS refereerde in zijn openingswoord aan het feit dat de instroom van zaken inmiddels goed van de grond leek te zijn gekomen binnen de vier arrondissementen, maar dat het aantal opgelegde voorwaarden nog achterbleef bij de geformuleerde ambitie.⁴⁴ De beperkte doorstroom in vooral Groningen en Zwolle

⁴¹ Deze generaliserende stelling kent (nuance)verschillen in de drie betrokken arrondissementen.

⁴² Deze paragraaf geeft de stand van zaken weer van het verloop van OVS aan het begin van 2009. Inmiddels zijn in de arrondissementen veranderingen opgetreden, waardoor op een aantal punten het hier weergegevene verouderd is. Voor een procesbeschrijving is het evenwel van belang om het gehele verloop van de pilot OVS te schetsen.

⁴³ Zie Verslag lokaal projectteam Zwolle, 3 februari 2009.

⁴⁴ Zoals reeds eerder besproken, bleven in Zwolle de in- en doorstroomcijfers lange tijd achter bij Amsterdam en Maastricht. In de loop van 2009 is in Zwolle een inhaalslag gerealiseerd, mede dankzij de uitbreiding van de doelgroep

is hoofdzakelijk een gevolg van de gekozen OVS-doelgroep in de beide arrondissementen. In het bijzonder in Groningen werd de doelgroep (huiselijk geweldplegers en jongvolwassen geweldplegers) gekenmerkt door ofwel een 'te licht' delictbeeld, waardoor verdachten niet in het justitiële traject terecht kwamen, maar in het (alternatieve) zorg- of hulpverleningstraject. Dit gold in het bijzonder voor de huiselijk geweldplegers. De jongvolwassenen anderzijds vertoonden soms een 'te zwaar' delictbeeld, waardoor zij niet in aanmerking kwamen voor een voorwaardelijk traject: de voorlopige hechtenis werd niet geschorst, noch kwam het tot een (geheel of gedeeltelijk) voorwaardelijke veroordeling. Die kenmerken leiden ertoe dat er van de OVS-populatie in beginsel (op papier) een voldoende grote omvang bestaat, maar dat gaandeweg het justitiële traject een (sterke) filterwerking optreedt, die maakt dat van de oorspronkelijke (omvangrijke) instroom slechts een klein gedeelte doorstroomt naar een voorwaardelijk traject.

De thema's van de workshops op de werkconferentie geven de belangrijkste OVS-knelpunten van dat moment weer.⁴⁵ Een eerste knelpunt is de *adviesprocedure bij voorgeleiding*. Op het moment van voorgeleiding is vaak weinig tijd beschikbaar om te komen tot een op inzet van een diagnose-instrument gebaseerde adviesrapportage: de termijn tussen in verzekeringstelling en voorgeleiding voor de rechter-commissaris is maximaal drieëneenhalve dag. Tegelijkertijd is het moment van voorgeleiding, en in het bijzonder de beslissing om een adviesrapportage aan te vragen, cruciaal voor het verdere verloop van het voorwaardelijke traject: als bij de voorgeleiding geen rapportage beschikbaar is, is de kans dat de voorlopige hechtenis wordt geschorst onder bijzondere voorwaarden, klein. Bovendien bevordert een adviesrapportage voorwaardelijk sanctioneren. Ten behoeve van de voorgeleiding voor de rechter-commissaris heeft de reclasseringsmedewerker de keuze uit drie soorten adviesrapportages: een beknopt advies op basis van de Quick Scan, een mondeling advies en een beknopt advies 'zonder diagnose' (dus zonder toepassing van de Quick Scan). Door de deelnemers aan de workshop wordt vastgesteld dat de procedure efficiënter kan verlopen, door een directer vorm van contact tussen de politie (die de in verzekeringstelling doet) en het OM (dat daarvan bericht moet krijgen). Ook de samenwerking tussen de politie en de reclassering in deze fase van het strafproces kan beter, zodat er vroeghulp aan de betrokkene verleend kan worden, en het niet meer voorkomt dat verdachten worden voorgeleid die niet zijn bezocht door de reclassering, of andersom (verdachte wordt bezocht omdat voorgeleiding wordt verwacht, maar hij wordt heengezonden). De reclassering oppert dat in deze fase van het strafproces (meer) gebruik zou kunnen worden gemaakt van moderne communicatiemiddelen als televerhoor en flexwerkplekken voor reclasseringswerkers op het politiebureau.

van recidiverende geweldplegers naar first offenders van huiselijk geweld en geweld tegen (semi-)ambtenaren en hulpverleners. De doorstroom in Groningen is gedurende het gehele tijdsbestek van de pilot achtergebleven bij de andere drie arrondissementen.

⁴⁵ Vergelijk de knelpunten die de landelijk projectleider OVS rapporteerde aan het LEO in oktober 2008, §3.6 eerste alinea's.

De tweede workshop heeft de doorlooptijden als thema. De zes belangrijkste termijnen/knelpunten worden behandeld: het plannen van de zittingsdatum voor verdachten die niet preventief gehecht zijn; het aanleveren van de reclasseringsrapportage ten behoeve van de zitting; de start van het toezicht bij een schorsing van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden en de start van het toezicht bij een voorwaardelijke veroordeling; de aanhouding van de verdachte na overtreding van de voorwaarden (bij schorsing van de voorlopige hechtenis) en de vordering tot tenuitvoerlegging van het voorwaardelijke strafdeel.

Een van de uitgangspunten van OVS is dat binnen vier maanden nadat door het OM een adviesrapport voor de zitting is aangevraagd, een zitting moet zijn ingepland.⁴⁶

Voor de verdachten die na aanhouding met een dagvaarding worden heengezonden, is niet alleen niet voorzien in een zittingstermijn, er is voor deze categorie verdachten geen duidelijke 'startdatum', waardoor ook andere termijnen lastig vast te stellen zijn. Er wordt in de workshop gediscussieerd over een startdatum (het moment van inbeschuldigingstelling; de datum dat het politie-pv bij het OM belandt; de datum dat de verdachte wordt aangemeld bij de reclasseringsbalie).⁴⁷

In de eerste versie van de Handreiking stond voorgeschreven dat een reclasseringsrapportage zes weken na inverzekeringstelling moest worden opgeleverd.⁴⁸ Van de pilotlocaties is alleen Zwolle erin geslaagd deze termijn te halen (maar niet in alle gevallen). Dat komt onder andere omdat de nieuwe adviesformats nog niet landelijk zijn ingevoerd en er nog geen koppeling was tussen de adviessystemen en de diagnose-systemen. Dat maakte het opleveren van een adviesrapportage extra bewerkelijk. Bovendien hangt het halen van de termijn samen met wie de keuze maakt of er al dan niet een reclasseringsadvies wordt aangevraagd, dan wel geleverd. In Zwolle maakt de reclasseringsbalie die keuze, in Groningen wordt voor elke OVS-zaak adviesaanvraag gedaan. Groningen heeft dan ook gemiddeld tien weken nodig om een rapportage gereed te krijgen, Amsterdam lukt het naar eigen zeggen in gemiddeld 79 dagen (meer dan tien weken). In Amsterdam komt in een op de tien gevallen een rapportage binnen zes weken gereed. Er wordt door de workshopdeelnemers gediscussieerd over de vraag of moet worden uitgegaan van de zittingsdatum, of dat moet worden vastgehouden aan de levertermijn van zes weken. In de praktijk blijkt dat wanneer wordt uitgegaan van de zittingsdatum, meer rapportages op tijd geleverd kunnen worden, en ze bovendien van een betere kwaliteit zijn. Noodzakelijk blijft bij deze gang van zaken uiteraard dát er een zittingsdatum bekend is, en dat blijkt in lang niet alle zaken het geval. Uitsluitend Groningen krijgt dit voor elkaar, en dat is geheel te danken aan het casusoverleg, waarin wekelijks door alle betrokken ketenpartners op zaakniveau verdachten besproken worden. Een zittingsdatum is dan altijd bekend en incomplete dossiers komen niet voor.

In de Handreiking zijn termijnen opgenomen waarbinnen een toezicht moet starten nadat de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden is geschorst en na een

⁴⁶ Zie de Handreiking, p. 67.

⁴⁷ In de Aanvulling op de Handreiking wordt als startdatum gehanteerd de datum dat het proces-verbaal door het OM wordt ontvangen.

⁴⁸ Zie de Handreiking, p. 6. Hoewel de Handreiking het niet met zoveel woorden vermeldt, lijkt het te gaan om reguliere zaken, dus die zaken waarin geen sprake is van voorlopige hechtenis. Voor die gevallen waarin sprake is van voorgeleiding aan de rechter-commissaris, schrijft de Handreiking voor dat er binnen een dag gerapporteerd wordt, mits de reclassering de gelegenheid heeft gehad de verdachte te bezoeken en te spreken (p.7).

veroordeling met bijzondere voorwaarden. Een schorsingstoezicht moet binnen een week na de beschikking van de rechter-commissaris of de raadkamer starten, een toezicht in het kader van een voorwaardelijke veroordeling moet starten binnen een maand na de aanvang van de proeftijd. De pilotarrondissementen lukt het naar eigen zeggen in het merendeel van de gevallen een schorsingstoezicht binnen de gestelde termijn te starten. Amsterdam en Zwolle hebben speciaal voor OVS-zaken bij de reclassering een schorsingssprekkuur ingericht. In de schorsingsbeschikking wordt, als de reclassering dit adviseert, uitdrukkelijk vermeld dat de verdachte zich de volgende werkdag bij de reclassering moet melden. Het toezicht start daarmee dus vrijwel onmiddellijk.⁴⁹ Deze twee aanpassingen zouden volgens de verwachtingen in de arrondissementen leiden tot een toename van het aantal schorsingstoezichten en ze worden om deze reden als een succesfactor aangemerkt door de workshopdeelnemers. In Amsterdam is bovendien een verbetering gerealiseerd in de samenwerking tussen de reclasseringsbalie en het kabinet van de rechter-commissaris, wat eveneens een bevorderend effect zou hebben op het aantal schorsingen van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden. Alle pilotlocaties melden als nadeel van deze werkwijze dat de prioriteit die aan OVS-zaken gegeven wordt, leidt tot vertraging in de reguliere zaken.

Geen van de pilotlocaties lukt het om (in alle gevallen) binnen een maand nadat het vonnis onherroepelijk is te starten met het toezicht. Amsterdam meldt verbetering: voorheen startte het toezicht gemiddeld (pas) na 111 dagen (bijna vier maanden), nu zou dat binnen vijftig dagen zijn, aldus de aanwezige deelnemers. Als belangrijkste knelpunt wordt door de deelnemers genoemd dat de reclassering moet wachten op autorisatie van het vonnis, voordat een toezicht gestart kan worden. Die autorisatie kan lang op zich laten wachten (in Amsterdam is dat gemiddeld een maand, in Zwolle is de wachttijd twee tot drie weken⁵⁰), en is feitelijk onnodig, omdat ook een mondelinge uitspraak van de rechter (in aanwezigheid van het OM) voldoende titel biedt om het toezicht op te starten.⁵¹ Bij de reclassering is echter koudwatervrees te bespeuren: men verkiest de zekerheid van een onherroepelijk vonnis, om niet geconfronteerd te worden met een toezicht dat na een aanvankelijk vlotte start weer afgebroken moet worden omdat de veroordeelde in hoger beroep gaat.

Op het moment van de werkconferentie (februari 2009) zijn er in de pilotlocaties nog niet veel ervaringen met afgebroken toezichten vanwege overtreding van de voorwaarden, zodat over de haalbaarheid van de laatste twee termijnen weinig kan worden gezegd. Amsterdam heeft wel ervaring met de nieuwe TUL-werkwijze (omdat de OVS-uitgangspunten ook op bestaande toezichten worden toegepast) en constateert dat de eenmaandstermijn niet wordt gehaald vanwege betekenisproblemen (de

⁴⁹ In Groningen wordt eveneens overwogen een meldplicht op te nemen in de schorsingsbeschikking. Zie het document 'Aandachtspunten toezicht' (z.a.), Groningen, januari 2009.

⁵⁰ Zwolle overweegt begin 2009 een direct telefonisch contact in te richten tussen de keteninformatiemedewerker (OM) en de griffie, zodat uitspraken snel bekend zijn en toezichten navenant snel kunnen starten. Deze werkwijze zou (landelijk) al gepropageerd worden in het kader van huiselijk geweld-zaken. Zie Verslag lokaal projectteam Zwolle, 3 februari 2009. Uiteindelijk is besloten niet met dit directe contact te gaan werken.

⁵¹ In Amsterdam is men gaan werken met zogenoemde zittingslijsten met de mondelinge uitspraak, die naar de reclassering worden gezonden. Als er geen hoger beroep is ingesteld, gaat de reclassering direct met het toezicht aan de slag. Dat heeft een positief effect op het tijdig kunnen starten met het toezicht, zij het dat het een tijdsintensieve werkwijze betreft en het voorkomt dat er tóch appel wordt ingesteld en een toezicht dus 'voor niets' is gestart.

TUL-dagvaarding moet in persoon aan de betrokkene worden uitgereikt, maar als die onvindbaar is, wordt de betekening tijdrovend). Geopperd wordt om deze termijn te verruimen van vier naar zes weken, zodat het risico op vormfouten (verkeerde betekening leidt doorgaans tot nietigheid van de dagvaarding) zoveel mogelijk beperkt wordt. In Amsterdam wordt deze kwestie sinds september 2008 aangepakt door het zogenoemde *frontoffice* OM, dat bestaat uit drie reclasseringsofficieren en één reclasseringssecretaris. Deze laatste wordt door reclassering benaderd in het geval van moeizaam verlopende toezichten.⁵²

De derde workshop gaat over de beoogde verbeterde ketensamenwerking. Die begint goed op gang te komen in de fase van advisering en vordering van bijzondere voorwaarden. De fase van executie en toezicht is, wat de ketensamenwerking betreft, nog onderbelicht. Men is tevreden over de kwaliteit van de informatie die over verdachten en/of veroordeelden bekend is, maar constateert dat er versnippering optreedt, en dat de reclassering op het moment van rapporteren niet altijd toegang heeft tot alle gegevens. Dat doet afbreuk aan de kwaliteit van de adviezen. Op vijf concrete punten is er volgens de deelnemers behoefte aan verbetering: (1) meer, en efficiënter informatie-uitwisseling (op zaaksniveau, maar ook: meer kennis van elkaars bevoegdheden en werkprocessen); (2) betere adviesrapportages ten behoeve van de zitting; (3) een vergroting van het bewustzijn van *alle* ketenpartners: niet alleen reclassering, OM, ZM en de politie, maar ook de gemeente, zorginstellingen en de veiligheidshuizen; (4) risicobeperking met het oog op de toekomst: als de verbeteringen in het stelsel landelijk worden geïmplementeerd moet er voldoende "OVS-bewustzijn" zijn, ook (of: juist) bij de arrondissementen die niet bij de pilot betrokken zijn; (5) uitgebreider toepassing van het casusoverleg, of een andere vorm van persoonlijk overleg op zaaksniveau.

3.3.3 Aanvulling op de Handreiking

De werkconferentie had mede als doel om de Handreiking aan te vullen met ervaringen in de praktijk. In april 2009 verscheen die aanvulling. Een geheel nieuwe versie van de Handreiking bleek niet nodig te zijn, omdat vrijwel alle 'bouwstenen' ongewijzigd van kracht konden blijven. De bedoeling van de aanvulling was de facilitering van het vervolg van OVS in de vier pilotlocaties voor het resterende deel van het jaar, en bevordering van de informatie-uitwisseling tussen de vier pilotlocaties onderling.⁵³

In de Aanvulling worden zogenoemde *good practices* en 'lessen' geïnventariseerd, die in het bijzonder de samenwerking tussen de ketenpartners (verder) kunnen stimuleren. Het algemene beeld in het voorjaar van 2009 is dat de nieuwe OVS-werkwijze ervaren wordt als een impuls voor intensievere ketensamenwerking. "Binnen elk project is sprake van goede initiatieven en ontwikkelingen op dit vlak, die door betrokken partijen als zeer stimulerend worden ervaren (...). Het brengt tegelij-

⁵² Vanwege gebleken succes is besloten deze werkwijze per 1 november 2009 op alle toezichten toe te passen. Zie Reclassering Nederland, *Regie op voorwaardelijke sancties. Optimalisering van voorwaardelijke sancties: van pilot naar structurele invoering*, p. 10.

⁵³ Zie *Optimalisering Voorwaardelijke Sancties: een aanvulling op de Handreiking op basis van tussentijdse praktijkervaringen*. April 2009, p. 4.

kertijd het 'achterstallig onderhoud' op dat gebied aan het licht (geen duidelijke samenwerkingsovereenkomsten, weinig bekendheid met en aansluiting op elkaars werkprocessen, onvoldoende regie op het ketenproces). De aanzet voor een verbeterde werkwijze zoals neergelegd in de Handreiking OVS helpt om dat te verbeteren, maar het geheel aan verbetermaatregelen wordt ook als te veelomvattend ervaren om in één keer volledig en goed uit te voeren. Daarnaast is een goede geautomatiseerde ondersteuning van de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners een aandachtspunt," aldus de Aanvulling.

De volgende lokale initiatieven, die een positief effect hebben gehad op de ketensamenwerking worden in het bijzonder genoemd:

Reclasseringsbalie Zwolle

Een manier om in het OVS proces aan effect en efficiëntie te winnen is een goed gebruik van de reclasseringsbalies. Vanuit hun functie en opzet kunnen ze een centrale positie innemen in het ketenproces. De balie in Zwolle is hiervan een mooi voorbeeld. Alle strafzaken komen langs de balie, waarbij in onderlinge afstemming wordt beoordeeld en geadviseerd in welke zaken rapportage gewenst is. De balie is gepositioneerd op een centrale plek binnen het OM. Hierdoor zijn de lijnen kort en is de afstemming goed. Bij iedere in verzekeringstelling ontvangt de balie direct van het OM de relevante verklaringen uit het politiesysteem (BPS), waardoor men de zaken inhoudelijk beter kan verdelen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van vroeghulp via videoconferentie. Deze manier van werken levert direct tijd- en afstemmingswinst op. De balie is dé schakel tussen het OM (officieren van justitie en parketsecretarissen) enerzijds en de backoffices van de reclassering (advies- en toezichtmedewerkers) anderzijds.

Casusoverleg Groningen

Om de uitgangspunten van OVS, te weten ketensamenwerking en snelheid in het strafproces, zo concreet mogelijk vorm te geven en te stimuleren, is in Groningen het "casusoverleg" ingevoerd. Een kort, tweewekelijks overleg, op uitvoerend niveau met vaste deelnemers die alle ketenpartners (met uitzondering van de zittende magistratuur) vertegenwoordigen. Het overleg biedt ruimte voor informatie-uitwisseling over de zaakinstroom en de voortgang van zaken, maar ook over geconstateerde aandachtspunten in de samenwerking. De ketenpartners geven aan dat de door het overleg in gang gezette informatie-uitwisseling voor hen een grote meerwaarde heeft. Daarnaast ervaren de deelnemende partijen het als zeer positief dat er door het overleg meer zicht ontstaat op elkaars rollen en werkprocessen.

Registratiesysteem Maastricht en Zwolle

Teneinde het zicht op en de continuïteit van het ketenproces te bevorderen is in Maastricht een registratiesysteem ontworpen. Zwolle heeft van dit ontwerp (en van de Groningse monitor) dankbaar gebruik gemaakt. Alle OVS-zaken worden daarin gedurende het gehele proces gevolgd vanaf het moment van binnenkomst bij het OM. Het systeem wordt beheerd door twee parketmedewerkers die speciaal voor OVS zijn aangetrokken. Zij zien erop toe dat snelheid in het ketenproces is gewaarborgd en spreken ketenpartners daar zonnodig op aan. De partners waarderen de aandacht voor en de sturing op het totale ketenproces zeer.

Naast de good practices zijn er “enkele leerervaringen” die de samenwerking tussen ketenpartners kan en moet optimaliseren. Deze zijn:

- Ervoor zorgen dat de ketenpartners elkaar weten te vinden en stimuleren van contact op zaaksniveau. Niet alleen per e-mail, maar bij voorkeur fysiek; direct persoonlijk contact werkt;
- Kennis nemen van elkaars werkprocessen en met regelmaat aan kennisoverdracht doen. Het is belangrijk dat ketenpartners elkaars werkwijze, taken en verantwoordelijkheden kennen. Informeer elkaar, bijvoorbeeld via voorlichtingsbijeenkomsten voor uitvoerende medewerkers;
- Introduceer vaste contactpersonen of aanspreekpunten bij en voor iedere ketenpartner. Gebruik deze personen om knelpunten in de samenwerking te signaleren of om de afspraken aan te scherpen;
- Zorg voor goede (management-)informatie (o.a. doorlooptijden). Breng dit voor alle ketenpartners in kaart en zorg voor een gezamenlijke analyse;
- Organiseer ketensamenwerking op operationeel niveau, en op beleids- en managementniveau. Een structureel arrondissementaal overleg (tussen OM, ZM en reclassering) kan bijdragen aan beter zicht en sturing op de uitvoeringspraktijk.

3.4 Informatievoorziening

In de loop van de OVS-pilot wordt door de betrokkenen herhaaldelijk zorg geuit over het monitoren van de doelgroep: de bestaande systemen die informatie bevatten over verdachten en veroordeelden (Compas, CVS, JDS) zijn onvoldoende op elkaar afgestemd, waardoor de monitoring handmatig dient te gebeuren, wat tijdrovend is. Ketenpartners hebben niet altijd toegang tot elkaar informatiesystemen, zo kunnen medewerkers van het openbaar ministerie CVS niet raadplegen. Bovendien worden de verschillende administratieve gegevensbestanden niet consequent bijgewerkt door de ketenpartners, waardoor het monitoren van trajecten onvolledig blijft. Men heeft in Zwolle geprobeerd deze lacune in kennis en communicatie te ondervangen door het aanstellen van een tijdelijke projectmedewerker (voor het eerst per half januari 2009). De voornaamste werkzaamheden van deze medewerker zijn het verbeteren van de informatievoorziening aan de ketenpartners en de monitoring van de OVS-werkwijze. Deze tijdelijke functie was tegelijkertijd een experiment voor een eventuele toekomstige functie van ‘keteninformatiemedewerker’ voor de ketenpartners gezamenlijk.⁵⁴

In Maastricht is de monitoring van OVS-zaken in handen gegeven van twee projectmedewerkers, die relevante informatie van de reclassering, OM, ZM, politie, veiligheidshuizen en de penitentiaire inrichtingen verzamelen en vastleggen. In Amsterdam en Groningen is het monitoren van de ingestroomde OVS-trajecten onderdeel gemaakt van het reguliere takenpakket van een tweetal parketmedewerkers. In Amsterdam zijn alle werkzaamheden belegd bij de reguliere administratieve of beleidsafdelingen van OM, ZM en reclassering. Er wordt gewerkt op basis van een notitie waarin afspraken over het uitwisselen van informatie zijn vastgelegd.

⁵⁴ Verslag lokaal projectteam Zwolle, 13 januari 2009.

3.5 Verbeterde samenwerking

In Groningen zijn bij het van start gaan van de pilot algemene uitgangspunten geformuleerd, ter verduidelijking van verantwoordelijkheden en ter bespoediging van de samenwerking. Afgesproken is dat het OM “een actief beleid voert” inzake voorgeleiding en het vorderen van schorsing van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden, dan wel het vorderen van een voorwaardelijke veroordeling onder bijzondere voorwaarden ter zitting. Voorts is de afspraak dat bijzondere voorwaarden bij voorkeur uitsluitend worden gevorderd en opgelegd als daarover is geadviseerd in een reclasseringsrapportage. Uitgangspunt voor de Reclassering is dat OVS-kandidaten vallen in de categorie “prioriteit hoog”, wat inhoudt dat in alle gevallen een rapportage (op tijd) wordt geleverd. Bij de uitvoering van het toezicht kan de Reclassering, als de verdachte de schorsingvoorwaarde(n) overtreedt, een schriftelijke waarschuwing afgeven. Bij een tweede overtreding kan de Reclassering wederom een schriftelijke waarschuwing geven of besluiten tot het in gang zetten van de procedure tot opheffing van de schorsing. Over de te nemen beslissingen voert de reclasseringswerker overleg met het OM.

De Reclasseringsbalie functioneert als “centraal informatiepunt” tussen Reclassering en OM. Bij de zittingsvoorbereiding worden OVS-zaken gescheiden gehouden van de reguliere zittingen, hoewel uit de gemaakte afspraken niet kan worden opgemaakt of deze behandeling leidt tot prioritering van OVS-zittingen.

Om de gemaakte afspraken te realiseren, wordt in Groningen gewerkt met een stappenplan, waarin is opgenomen welke actie wanneer door welke organisatie verricht moet worden, vanaf de instroom van zaken tot aan het afmeldbericht van de Reclassering.⁵⁵

In de memo van de landelijk projectleider OVS aan het LEO,⁵⁶ als OVS in Groningen en Amsterdam bijna vier maanden operationeel is, en in Zwolle en Maastricht een kleine twee maanden, wordt over de eerste ervaringen positief gerapporteerd: “de geluiden zijn dat OVS ervaren wordt als een impuls voor de ketensamenwerking (openheid, begrip, gezamenlijke verantwoordelijkheid). Knelpunten in de bestaande uitvoeringspraktijk worden extra zichtbaar, hetgeen het werken met/aan verbeteringen stimuleert.” Die knelpunten zijn:

- bij de advisering ten behoeve van de voorgeleiding ontstaat een spanningsveld tussen snelheid en kwaliteit. Er is niet altijd voldoende tijd (in combinatie met het grote aantal verdachten) voor het afnemen van de Quick Scan en het uitbrengen van een beknopt advies. Die omstandigheden leiden ertoe dat de reclassering zich regelmatig moet beperken tot een mondeling advies, hetgeen door de rechter-commissaris verschillend wordt gewaardeerd (de een heeft ‘liever iets dan niets’, de ander accepteert geen mondeling advies). De omgekeerde situatie doet zich ook voor: wel een reclasseringsadvies naar aanleiding van een melding inverzekeringstelling, maar geen voorgeleiding;
- bij het organiseren van forensische zorg in het kader van bijzondere voorwaarden (in het bijzonder in Maastricht, gelet op de doelgroep) ontstaat een spanningsveld

⁵⁵ Pilot Optimalisering Voorwaardelijke Sancties (OVS) Groningen, zonder datum.

⁵⁶ Memo van 20 oktober 2008.

tussen snelheid (korte doorlooptijden) en de indicatiestelling NIFP (die lang op zich laat wachten);

- de formulering van het vonnis of de schorsingsbeschikking: het werken met de nieuwe adviesformats en het uitgebreide overzicht van bijzondere voorwaarden leidt nog niet 'automatisch' tot meer helderheid (en daarmee richting voor het toezicht) in het vonnis;
- een punt van aandacht is de vraag hoeveel ruimte en flexibiliteit de reclassering heeft voor bijsturing of bijstelling van de bijzondere voorwaarden (zodat maatwerk aan de betrokkene geleverd kan worden) zonder dat teruggang naar de rechter nodig is.⁵⁷

In Amsterdam wordt in de nazomer van 2009 geconstateerd dat men in de tijd vóór de pilot "vooral naast en niet met elkaar [werkte]." ⁵⁸ Dit probleem gold niet alleen voor het uitvoerende (casus)niveau, maar ook voor het managementniveau. De pilot OVS doordrong een ieder (weer) nadrukkelijk van de noodzaak van ketensamenwerking. Met het oog op landelijke implementatie wordt in Amsterdam bovendien geconstateerd dat bestaande overlegstructuren (bijvoorbeeld het AJB) "te groot of onvoldoende bemand" zijn. Door de Amsterdamse projectgroep wordt dan ook voorgesteld een aantal nieuw te formeren stuurgroepen en overleggen in het leven te roepen.⁵⁹

3.6 Praktische rol van de zittende magistratuur

OM en reclassering lijken op het terrein van voorwaardelijke trajecten de belangrijkste ketenpartners te zijn. Het lokale projectleiderschap in de pilotarrondissementen is dan ook niet voor niets in drie gevallen bij het OM en in één geval bij de reclassering belegd. Er zijn evenwel meer partijen bij een succesvolle implementatie van OVS betrokken. Een van die partijen is de zittende magistratuur (ZM), die als gevolg van de nieuwe OVS-werkwijze in praktische zin in verscheidene fasen van een voorwaardelijk traject een prominente(r) rol krijgt. De zittende magistratuur neemt evenwel een aparte plaats in, in die zin dat het de rechter is die de bijzondere voorwaarden oplegt. Om die reden wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de praktische consequenties die de verbeterde werkwijze voor de zittende magistratuur meebrengt, met dien verstande dat aan de principiële, onafhankelijke rol van de zittende magistratuur ten opzichte van de rest van de 'keten' geen afbreuk wordt gedaan.

3.6.1 Schorsing van de voorlopige hechtenis met bijzondere voorwaarden

Een van de uitgangspunten van OVS is dat een 'vroegge interventie' wordt nastreeft: snel ingrijpen in het leven van de verdachte of de veroordeelde, om op die manier effectieve gedragsverandering te realiseren. Om die reden is de schorsing

⁵⁷ Deze vraag leeft begin 2009 in het bijzonder in Groningen. Zie Groningen, Aandachtspunten toezicht, januari 2009.

⁵⁸ Regie op voorwaardelijke sancties. Optimalisering Voorwaardelijke Sancties: van pilot naar structurele invoering. September 2009, concept 0.1.

⁵⁹ Deze voorgestelde werkwijze is inmiddels overgenomen door OM, ZM, 3RO en de politie.

van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden (door de rechter-commissaris) van belang.

In Groningen en Maastricht blijven de schorsingen van de voorlopige hechtenis achter bij de voorwaardelijke veroordelingen. In Maastricht zijn er relatief weinig schorsingen van de voorlopige hechtenis met bijzondere voorwaarden, maar wordt wel relatief vaak een reclasseringsadvies uitgebracht ten behoeve van de voorgeleiding. In Groningen zijn er niet alleen weinig schorsingen, maar ook relatief weinig adviesaanvragen, ondanks het speciale voorgeleidingenformulier dat hiertoe is ontwikkeld. In Groningen is onderzoek gedaan naar de oorzaken van deze situatie. Geconstateerd wordt dat in de periode van invezekeringstelling tot aan voorgeleiding (maximaal drie dagen en vijftien uur) niet altijd een vroeghulpbezoek wordt afgelegd en er vervolgens niet altijd een reclasseringsadvies voorhanden is, mede omdat de korte tijdsperiode het niet mogelijk maakt de toepassing van bijzondere voorwaarden voor te bereiden (afspraken maken met instanties die de uitvoering van de voorwaarden voor hun rekening nemen, een gegarandeerde plaats voor de verdachte bewerkstelligen, et cetera). Naast deze procedurele factoren geldt in Groningen dat de OVS-doelgroep niet altijd in aanmerking komt voor voorgeleiding en/of schorsing van de voorlopige hechtenis, omdat in de 'zwaardere' gevallen van schorsing geen sprake kan zijn en in de 'lichtere' gevallen andere oplossingen worden gevonden (bijvoorbeeld in het kader van het tijdelijke huisverbod voor geweldplegers).

In Maastricht zou het achterblijven van het bevelen van het schorsen van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden (er wordt veel vaker tot schorsing geadviseerd) eveneens kunnen worden verklaard door het karakter van de doelgroep (meer- en veelplegers): enerzijds kan door het OM en de rechter-commissaris 'voorwaardenmoeheid' optreden, omdat een verdachte reeds een aantal (mislukte) voorwaardelijke trajecten achter de rug kan hebben, anderzijds zou er in Maastricht mogelijk een knelpunt in het toeleiden van verdachten naar een zorgtraject kunnen ontstaan (in het bijzonder in de samenwerking met het NIFP), waardoor mogelijk bij het OM en de rechter-commissaris scepsis ontstaat over de invulling van een voorwaardelijk traject en om die reden niet zou worden besloten tot schorsing van de voorlopige hechtenis.

In Groningen, Maastricht en Zwolle wordt hoe dan ook actief gestuurd op een toename van het aantal schorsingen van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden. Daarmee wordt de (OVS-)rol van de rechter-commissaris explicieter. In Zwolle leent de OVS doelgroep, vanwege het recidivecriterium, zich goed voor voorgeleiding aan de rechter-commissaris en schorsing van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden. De deelname van de rechter-commissaris en de voorzitter van de raadkamer aan het lokale projectteam wordt in Zwolle als een succesfactor beschouwd voor de toename van het aantal schorsingstrajecten.

In Groningen is ervoor gekozen de verdachte na de eerste voorgeleiding aan de rechter-commissaris voor veertien dagen in bewaring te stellen, met een verzoek aan de reclassering om de schorsingsmogelijkheden te onderzoeken en daarover binnen tien dagen te rapporteren. Na de veertien dagen bewaring wordt de verdachte opnieuw voorgeleid voor de rechter-commissaris, waarna deze op basis van de aangeleverde reclasseringsinformatie alsnog kan besluiten tot schorsing van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden. Deze werkwijze betekent evenwel een extra belasting van de rechter-commissaris. Een andere manier om te komen tot een

tijdige start van het toepassen van bijzondere voorwaarden is om de reclassering in de gelegenheid te stellen de verdachte vlak vóór de voorgeleiding te spreken en de rechter-commissaris vervolgens mondeling te adviseren over het toepassen van voorwaarden. Op dit moment is evenwel onduidelijk hoe rechters-commissarissen in de pilot-arrondissementen⁶⁰ oordelen over deze manier van rapporteren en wat hun wensen en verwachtingen zijn ten aanzien van reclasseringsadviezen in deze fase van het strafproces.

In Amsterdam wordt, zoals eerder vermeld, gewerkt met een afstemmingsoverleg advisering voorgeleiding. Het doel van dit overleg is de verschillende taken tussen politie, OM, reclassering en rechter-commissaris in de fase van inverzekeringstelling en voorgeleiding optimaal op elkaar af te stemmen. Dit heeft onder andere geresulteerd in de beschreven werkwijze. Het overleg houdt in dat de reclassering in het advies aan het OM de meldplicht adviseert. De rechter-commissaris neemt dit advies meestal over en de verdachten blijken zich goed te melden (op enkele uitzonderingen na, meestal is dan geen meldplicht in de beschikking opgenomen). Deze werkwijze bevalt goed, aldus de lokaal-projectleider, en wordt niet alleen (meer) toegepast op de OVS-doelgroep, maar op alle verdachten.

3.6.2 Zitting en vonnis

Afgezien van de schorsing van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarden is onderdeel van OVS dat de rechterlijke macht, in geval van een voorwaardelijke veroordeling, uit een vastgestelde lijst van bijzondere voorwaarden zal moeten gaan kiezen (ter vervanging/verbetering van de aloude frase 'het zich gedragen conform de aanwijzingen van de reclassering'). Het bij vonnis opleggen van bijzondere voorwaarden wordt als een cruciale fase in het OVS-ketenproces beschouwd. In Amsterdam wordt evenwel als knelpunt geconstateerd dat de rechterlijke macht (OM en ZM) de nieuwe criteria voor het aanvragen van reclasseringsadvies (die zijn vastgelegd in de Notitie Ketenafspraken Advies) niet (geheel) deelt. Zo wordt het aanvragen van reclasseringsadvies voor verdachten, die naar verwachting een langdurige vrijheidsstraf opgelegd zullen krijgen, niet zinvol geacht.

Bovendien is onderdeel van de verkorting van doorlooptijden dat bij overtreding van de voorwaarde(n), snel een TULzitting kan worden gepland. De zittende magistratuur zal rekening moeten houden met het plannen van deze zittingen (in Amsterdam gaat het om 800 zittingen op jaarbasis, die zijn ingepland voor 2010).

3.7 Voorjaar 2009: tussenstand

In het voorjaar van 2009 is de stand van zaken in de vier pilotarrondissementen onderzocht aan de hand van vier thema's: instroom (definitie van de doelgroep en verhouding van de instroom tot de beschikbare OVS-capaciteit), de bruikbaarheid en toepasbaarheid van de Handreiking, de samenwerking tussen ketenpartners en mo-

⁶⁰ In ieder geval in Groningen bestaat hierover nog onduidelijkheid. In Maastricht hebben de rechters-commissarissen te kennen gegeven dat zij deze werkwijze positief waarderen.

nitoring.⁶¹

Over het algemeen is er bij de lokale projectleiders zowel als bij de regiomanagers van 3RO groot enthousiasme over OVS. Men ziet verbeteringen in de praktijk op vrijwel alle beoogde OVS-terreinen optreden: er wordt beter samengewerkt, er wordt sneller gewerkt (doorlooptijden worden bekort) en er lijken ook meer voorwaardelijke trajecten te worden gestart, waarbij alle ketenpartners zich meer dan voorheen betrokken voelen. Vooral de verbeterde samenwerking tussen de ketenpartners (in het bijzonder tussen 3RO - OM/ZM - politie) wordt als direct effect van OVS genoemd en met enthousiasme begroet.

Er is stevig de bezem gegaan door het werkproces van de hele keten. De implementatie van de Handreiking heeft mede daardoor vertraging opgelopen. De implementatie en de bekorting van de doorlooptijden heeft voor een flinke werkverzwaren voor de reclassering gezorgd die door capaciteitstekorten niet altijd adequaat kon worden opgevangen. Het gevolg is dat eerst nu de eerste tekenen van daadwerkelijke efficiëntieverbetering zichtbaar beginnen te worden.

De implementatie van OVS genereert op dit moment nog steeds veel 'voorwerk' in de lokale pilotarrondissementen. Het uiteindelijke doel van OVS om het aantal korte detentiestrafpen te verminderen en het aantal toezichten te verbeteren (in kwantitatieve en kwalitatieve zin) staat in deze startfase nog op de achtergrond. OVS levert hen nu vooral veel werk op in het kader van het verbeteren van wat 'randvoorwaarden' worden genoemd: de samenwerking met ketenpartners optimaliseren, de doorlooptijden bekorten, verantwoordelijkheden inventariseren en verdelen, kennis vergaren, het vinden van afdoende capaciteit voor het opbouwen en vullen van een monitorsysteem en het bevorderen van het toepassen van de juiste formulering voor bijzondere voorwaarden in het vonnis. Die zaken moeten eerst op orde worden gebracht (en daarmee is men in de pilotarrondissementen met enthousiasme en toenemende voortvarendheid aan de slag gegaan), voordat men daadwerkelijk kan toekomen aan het oogsten van meer geslaagde toezichten en een grotere en sneller verwerkte instroom. Met andere woorden: het is op dit moment vooral het *proces* dat in de pilotarrondissementen op de voorgrond staat, en in (veel) mindere mate het *effect* van de verbeterde werkwijze.⁶²

Verdere verbeteringen blijven nog altijd gewenst, niet alleen in het creëren van de randvoorwaarden, maar ook in het verbeteren en aanpassen van de Handreiking, in het bijzonder op het terrein van de doorlooptijden. De Handreiking biedt hiertoe sterk sturende informatie, maar uit zowel de (soms hartstochtelijke) discussies die werden gevoerd tijdens de werkconferentie op 10 februari als uit de gesprekken met de lokale projectleiders en de regiomanagers van de reclassering blijkt dat het in de praktijk handhaven van de termijnen die op papier geformuleerd zijn, niet meevalt. Sommige arrondissementen halen bepaalde termijnen, anderen halen ze niet en de algehele constatering is dat het merendeel van de aangescherpte doorlooptijden vooralsnog in geen van de arrondissementen gehaald wordt, ook al is tijdwinst, en dus verbetering, geboekt.

⁶¹ Gegevens zijn verzameld uit gesprekken met de lokaal-projectleiders van de vier pilot-arrondissementen en met regiomanagers van de reclassering (SVG en RN) uit diezelfde regio. Aanvullende informatie is verkregen uit de werkconferentie van 10 februari, waarbij alle lokaal-projectleiders aanwezig waren.

⁶² In Amsterdam is verbetering van het proces als doelstelling van de pilot opgenomen in het Plan van aanpak.

Belangrijkste winst van OVS op dit moment is de doorlichting van het aloude werkproces tussen politie, OM, reclassering en ZM, de bewustwording van de wederzijdse taken en verantwoordelijkheden en de reorganisatie daarvan. Het mag, aldus een van de regiomanagers, 'een wonder' worden genoemd dat het systeem voor de invoering van OVS toch nog min of meer functioneerde. Dit impliceert dat de pilot OVS veel verstrekkender gevolgen heeft dan alleen het optimaliseren van voorwaardelijke trajecten. Er is *spin-off* richting de niet-voorwaardelijke trajecten en mensen die buiten de oorspronkelijke doelgroep vallen. Er groeit meer vertrouwen tussen de betrokken partijen en vooral bij de zittende magistratuur, door de grotere verantwoordelijkheid van en het van begin tot eind betrokken blijven bij het voorwaardelijk traject door de reclassering, waardoor voorwaardelijke trajecten hoe dan ook al (dus nog los van de implementatie van OVS) nadrukkelijker in beeld komen dan voorheen het geval was. De *spin-off* zal in de toekomst mogelijk nog verder reiken. Het naast elkaar laten bestaan van een oud systeem en een nieuw systeem lijkt langzaam plaats te gaan maken voor omarming van het nieuwe systeem waarbinnen een geheel nieuwe vorm van samenwerken tot stand lijkt te komen.

3.8 Najaar 2009: randvoorwaarden voor een succesvol OVS

Vanaf de zomer van 2009 werd in de pilotarrondissementen de blik op de toekomst gericht. In het kader van het programma Justitiële Voorwaarden zouden verbetermaatregelen, mede gebaseerd op de praktijkervaringen uit OVS, landelijk geïmplementeerd worden waardoor de behoefte ontstond om bevindingen te inventariseren en knelpunten en aanbevelingen te identificeren. Groningen en Amsterdam hebben een rapportage opgesteld waarin lokale ervaringen met OVS gedocumenteerd zijn.⁶³ Groningen noteert daarin ketensamenwerking en efficiënte informatievoorziening als sleutelbegrippen. Kennis van elkaars werkprocessen en informatie-uitwisseling op zaaksniveau (casusoverleg en communicatieplan) zijn noodzakelijke voorwaarden voor het doen slagen van de verbetermaatregelen.⁶⁴ Bovendien wordt in Groningen geconstateerd dat, als gevolg van "historisch gegroeide werkwijzen" er weinig adviesaanvragen door het OM worden gedaan bij niet-preventief gehechten en dat er relatief weinig schorsingen van de voorlopige hechtenis met bijzondere voorwaarden door de rechter-commissaris worden bevolen,⁶⁵ terwijl een van de bedoelingen van OVS is om zo vroeg mogelijk in het strafproces tot gedragsbeïnvloeding te komen.⁶⁶

⁶³ Groningen: E. Joosten-van der Veen, *OVS: van pilot naar structurele invoering. Bevindingen en aanbevelingen uit de pilot OVS Groningen*. Juli 2009, conceptversie 1.0. Amsterdam: Reclassering Nederland, *Regie op voorwaardelijke sancties. Optimalisering voorwaardelijke sancties: van pilot naar structurele invoering*. September 2009, concept 0.1.

⁶⁴ Waarbij de keerzijde is dat een casusoverleg moeilijk te realiseren is als ze moet worden toegepast op alle binnenkomende strafzaken. De verwachting is dat er gewerkt zal moeten gaan worden met een prioriteitstelling, mede gelet op de werklust van 3RO.

⁶⁵ Zie wat daarover is weergegeven in §3.6 hierboven, over de (veranderde) taak van de zittende magistratuur in de nieuwe werkwijze.

⁶⁶ Door de werkgroep ketenafspraken 'Vernieuwing Adviesproducten' zijn aanbevelingen geformuleerd, die de samenwerking tussen ketenpartners in deze fase van het proces kunnen verbeteren. Zie Eindnotitie Ketenafspraken Advies, p. 10 en 11.

Bovendien bleek het eerder ontstane capaciteitsgebrek bij de reclassering in Groningen nog steeds een aandachtspunt. De ontstane werkdruk kon uitsluitend worden gelenigd door personeelsuitbreiding en door "extra en creatieve inzet". Er wordt dan ook aandacht gevraagd voor het toepassen van een adequaat prioriteringssysteem voor adviesaanvragen.

Eind september 2009 is op landelijk niveau een expertmeeting georganiseerd, waarvoor de lokaal projectleiders waren uitgenodigd, evenals een beperkt aantal vertegenwoordigers van ketenpartners. Het hoofddoel van de bijeenkomst was het stellen van randvoorwaarden (succes- en faalfactoren) voor een succesvol OVS. Er werd gediscussieerd over de volgende thema's: instroom en voorbereiding van OVS-zaken; advisering, vonnis; toezicht en executie. Als speciale aandachtsgebieden kwamen de ketenregie en de landelijke implementatie aan de orde.

3.8.1 Doelgroep

Vanwege de in de pilot aangebrachte differentiatie naar doelgroep kan de vraag gesteld worden of er zoiets als een 'ideale OVS-kandidaat' bestaat. In de expertmeeting is vastgesteld dat de essentie van OVS neerkomt op de persoonsgerichte aanpak, die meebrengt dat een beperking naar doelgroep in beginsel niet nodig is. De keerzijde van deze aanpak is dat er weinig sturing is op de toegepaste werkwijze waardoor verzanding op de loer ligt. Benadrukt wordt dat de doelstelling van OVS niet alleen het meer en breder toepassen van de voorwaardelijke sanctie in de plaats van de korte vrijheidsstraf is, maar ook en vooral het verbeteren van de ketensamenwerking, het bekorten van de doorlooptijden en de persoonsgerichte aanpak als doel op zichzelf. Daarmee lijkt OVS veeleer een *attitude* te zijn dan een werkwijze. Deze attitude beperkt zich in beginsel niet tot doelgroepen of typen sancties.

Een van de kernpunten van de persoonsgerichte aanpak is, zoals in de voorgaande paragraaf werd gesteld, dat zo vroeg mogelijk in het strafproces de mogelijkheid van een gedragsinterventie wordt geïnventariseerd. Om in de fase van inverzekeringstelling het aantal uitgebrachte reclasseringsadviezen en schorsingen van de voorlopige hechtenis met bijzondere voorwaarden te doen toenemen, zijn (nieuwe) ketenafspraken gemaakt:⁶⁷

- het OM geeft op het moment van inverzekeringstelling de reclassering zo snel mogelijk inzicht in het zogenoemde sociaal verhoor en het voorgeleidings-PV;
- het OM informeert de reclassering zo spoedig mogelijk of het van plan is een verdachte die in verzekering gesteld is, voor te geleiden;
- als er wordt voorgeleid, verstrekt het OM zo snel mogelijk na inverzekeringstelling (bij voorkeur op de dag zelf) een opdracht tot advisering aan de reclassering via JD-online;
- de reclassering informeert direct na de vroeghulp het OM, als er relevante informatie is over de beslissing tot voorgeleiding en/of schorsing van de voorlopige hechtenis. Als meer onderzoek gewenst is, overlegt de reclassering daarover met het OM, of brengt de rechter-commissaris van deze wens op de hoogte. Uiterlijk twee uur voor de voorgeleiding wordt het schriftelijke reclasseringsadvies uitgebracht.

⁶⁷ Opgenomen in de Eindnotitie Ketenafspraken Advies, p. 10 en 11, die deel uitmaakt van de nieuwe OVS-werkwijze.

3.8.2 Instroom en advisering

De toekomstige doorlooptijden worden voornamelijk bepaald door het landelijk strafprocesreglement,⁶⁸ waarbij de zittingsdatum cruciaal is. Om het gehele ketenproces adequaat te laten verlopen (niet alleen met het oog op het behalen van kortere doorlooptijden, maar ook met het oog op de totale 'regie' van het consequent toepassen van bijzondere voorwaarden) is een "aanjaagfunctie" benodigd, zoals die nu door de lokaal-projectleiders wordt vervuld. De deelnemers noemen als randvoorwaarden dat zittingsdatum en een indicatie van de strafeis bekend moeten zijn. Verder dienen op strategisch niveau streefdata te worden vastgesteld die binnen redelijke termijnen voor elke ketenpartner te realiseren zijn.

In de Eindnotitie Ketenafspraken Advies zal met het oog op het tijdig leveren van de reclasseringsadviezen niet langer worden gewerkt met de bekende zesweken-termijn, maar worden uitgegaan van het *tijdig leveren* voor de zitting. In het Landelijk strafprocesreglement zijn deze termijnen voor een politierechterzitting vier weken en voor een meervoudige kamer zitting vijf weken. De meest actuele versie van de concept-aanwijzing OM houdt rekening met beide termijnen. In OVS is ervoor gekozen om voor de resterende looptijd van het project vast te blijven houden aan de termijn voor het opleveren van de adviesrapportage van uiterlijk twee weken voor de zittingsdatum.⁶⁹ Daarbij geldt onveranderlijk dat de zitting maximaal binnen vier maanden na binnenkomst op het parket wordt ingepland.⁷⁰

Een monitorsysteem voor in- en doorstroom van zaken, met adequate terugkoppeling van sturingsinformatie daaruit, wordt als onmisbaar gezien voor het garanderen van in- en doorstroom. De in Maastricht en Zwolle gehanteerde monitor kan als basis dienen voor dit noodzakelijke informatie-instrument. De vraag daarbij is welke organisatie verantwoordelijk moet worden gemaakt en gehouden voor het beheer van de monitor, en of er voldoende personele capaciteit beschikbaar is. In de pilot werd deze taak uitgevoerd door de OVS projectmedewerkers, wier functie met het aflopen van de pilot komt te vervallen. Geopperd wordt de Reclasseringsbalie (een coproductie van OM en reclassering) deze taak toe te bedelen, aangezien de Balie in bredere zin is bedoeld als 'spil' in de informatievoorziening tussen OM en reclassering. Landelijk wordt evenwel geconstateerd dat het realiseren van deze doelstelling nog maar bij een zeer beperkt aantal Reclasseringsbalies (enkel in Zwolle) aan de orde is. In Zwolle is het voornemen hoe dan ook om na afloop van de pilot OVS de monitor niet meer bij te houden, vanwege de hoge mate van arbeidsintensiviteit ervan.

De keerzijde van de benoemde randvoorwaarden voor adequate instroom en advisering is dat er een inflexibel systeem ontstaat dat teveel is "dichtgetimmerd" en dat er (als gevolg daarvan) onvoldoende draagvlak ontstaat bij OM (en ZM). Concreet risico is volgens de deelnemers dat bij landelijke implementatie van de verbetermaatregelen de pilot-structuur komt te vervallen, zonder dat er voorzien is in een alternatief. Bovendien gelden de verbetermaatregelen dan niet uitsluitend voor een geselecteerde doelgroep, maar voor *alle* verdachten (waarbij per arrondissement criteria voor het aanvragen van rapportages et cetera, zullen worden bepaald).

⁶⁸ Projectgroep strafprocesreglement, Landelijk strafprocesreglement voor de rechtbanken en het Openbaar Ministerie, versie d.d. 5 december 2008. Datum inwerkingtreding: 1 januari 2011.

⁶⁹ Oorspronkelijk was deze termijn één week. Tijdens de werkconferentie op 10 februari 2009 is een termijn van twee weken vastgesteld en die is opgenomen in de Aanvulling op de Handreiking, p. 10.

⁷⁰ Zie de Aanvulling op de Handreiking, p. 10.

Om dreigende capaciteitstekorten bij de reclassering het hoofd te bieden, is het noodzakelijk dat er duidelijke afspraken worden gemaakt over de prioritering van zaken waarin een advies nodig of gewenst is. De richtlijnen die daarover op dit moment bestaan,⁷¹ zijn te weinig sturend, waardoor de reclassering nog steeds genoodzaakt is in *alle* zaken *altijd* te rapporten. Er is gewerkt aan een verlichting van de werklust voor de reclassering door prioritering aan te brengen in die gevallen waarin een reclasseringsadvies gevraagd wordt en door het vastleggen van een beslisboom voor het aanvragen van een reclasseringsadvies voor de rechterlijke macht. In de praktijk blijken deze twee hulpmiddelen evenwel op twee barrières te stuiten. De ene is dat de prioritering niet selectief genoeg is, waardoor de werklust van de reclassering niet lijkt af te nemen. De andere barrière is dat, althans in Amsterdam, de beslisboom voor het aanvragen van een reclasseringsrapportage niet met onverdeeld enthousiasme is ontvangen door het openbaar ministerie en de zittende magistratuur, wat ertoe geleid heeft dat dit instrument voornamelijk niet gebruikt wordt.

3.8.3 *Vonnis*

Randvoorwaarden voor een gedegen OVS-vonnis zijn: een goed reclasseringsadvies, toepassing van het overzicht bijzondere voorwaarden, duidelijke en complete informatievoorziening aan de rechter over het aanbod van bijzondere voorwaarden en het voorkomen van de zogenoemde cadeauevallen (het opleggen van een voorwaardelijke straf zonder dat de reclassering daartoe advies heeft uitgebracht). Uit de pilot blijkt dat het soort bijzondere voorwaarde dat wordt opgelegd sterk afhankelijk is van het advies, maar ook van de doelgroep op wie OVS wordt toegepast. Het onderzoek heeft weinig inzicht geleverd in welke bijzondere voorwaarden nu meer of voornamelijk worden opgelegd. Belangrijk is dat alle partijen goed op de hoogte zijn van wat de bijzondere voorwaarde nu in de praktijk precies inhoudt. Op die manier kunnen bijzondere voorwaarden gericht worden opgelegd.

In de Aanvulling op de Handreiking is een 'Handreiking voor de formulering van bijzondere voorwaarden' als bijlage opgenomen: een advies voor de formulering van bijzondere voorwaarden, met het oog op het vervolg van de pilot OVS. Met het advies wordt beoogd tegemoet te komen aan "het spanningsveld dat wordt ervaren tussen enerzijds de wens van concrete, gespecificeerde voorwaarden en anderzijds de behoefte aan ruimte en flexibiliteit om te voorkomen dat zaken in de executiefase al te vaak terug moeten naar de rechter." In de loop van de pilot werd geconstateerd dat in veel vonnissen de "ook als dat inhoudt..."-formulering wordt gehanteerd. Deze formulering kan zo worden gelezen, dat de reclassering in deze zaken feitelijk de bevoegdheid en de opdracht krijgt om invulling te geven aan de bijzondere voorwaarde. Uit de OVS-ervaringen komt naar voren dat voor deze formulering wordt gekozen om ruimte te bieden bij de uitvoering van de bijzondere voorwaarden. Er is dan bij gewijzigde omstandigheden geen tussenkomst van het OM of de rechter noodzakelijk. Om tegemoet te komen aan de bedoeling van de wetgever om gespecificeerde voorwaarden op te leggen, die duidelijkheid geven over de precieze invulling van het toezicht, maar tegelijkertijd onnodige inflexibiliteit te voorkomen, wordt een voorstel ge-

⁷¹ Zie de Eindnotitie Ketenafspraken Advies voor de prioritering van zaken waarin een reclasseringsadvies wordt uitgebracht.

daan voor een formulering voor het opnemen van bijzonder voorwaarden in het vonnis.⁷²

3.8.4 Toezicht

Succesfactoren zijn volgens de deelnemers aan de expertmeeting: het strak vasthouden aan gestelde starttermijnen en het investeren in een contactpersoon bij het OM, die verantwoordelijk is voor de monitoring van de naleving van bijzondere voorwaarden, en die op een snelle en efficiënte manier kan overleggen met de reclassering, in het bijzonder over toezichten die moeizaam verlopen. In Amsterdam wordt, zoals eerder vermeld, gewerkt met een zogenaamd *frontoffice* OM, die bestaat uit drie reclasseringsofficieren en een reclasseringsparketsecretaris. Snel starten met het toezicht is belangrijk om de geloofwaardigheid van justitie te waarborgen en te bevorderen. Snelle actie is ook gewenst als een toezicht misgaat of dreigt mis te gaan. Het ontbreekt op dit moment aan een vaste contactpersoon of een vast aanspreekpunt bij het OM die snel een beslissing kan nemen over wat er in specifieke gevallen moet gebeuren. Ook ontbreekt het bij het OM aan informatie over 'uitgezette' opdrachten voor het opleveren van een reclasseringsadvies en is er geen overzicht van mislukte toezichten die door de reclassering worden geretourneerd. Daardoor kan het gebeuren dat een verdachte of veroordeelde in bewaring wordt gesteld, terwijl er een toezicht loopt (en de reclassering dus (ineens) geen contact meer krijgt met een cliënt), of er een TUL wordt gevorderd, zonder dat de reclassering op de hoogte wordt gebracht.

In geval een verdachte of een veroordeelde een vrijheidsbeperkende voorwaarde krijgt opgelegd (bijvoorbeeld een locatieverbod) dienen OM en/of reclassering afspraken te maken met de politie (buurtregisseur). De politie kan dan een signalerende functie hebben en de toezichthouder op de hoogte brengen als de voorwaarde is overtreden. In Groningen en Amsterdam zijn hiertoe tussen de reclassering en de politie afspraken gemaakt en is begonnen met toezichten in samenwerking met de politie, in het bijzonder de buurtregisseur. In Amsterdam was in 2008 in één op de vier OVS- toezichten een 'politie-toezicht'.

3.8.5 Executiefase

Deze fase van het strafproces kan worden verbeterd als de reclassering standaard op de (TUL)zitting aanwezig is en er snel zittingscapaciteit kan worden vrijgemaakt voor het TULlen van geretourneerde toezichten. Een TULzitting binnen een maand (de ambitie in het kader van OVS) is nauwelijks haalbaar vanwege beperkte zittingsruimte. Er is hoe dan ook in de pilotlocaties nog maar weinig ervaring opgedaan met de executiefase binnen OVS. Alleen Amsterdam heeft daarmee een begin gemaakt en overleg georganiseerd tussen OM en reclassering waardoor beide partijen nu tijdig op de hoogte zijn van retourzendingen en tenuitvoerleggingen. De ZM heeft zittingsdata ingeruimd voor tenuitvoerleggingen. In het algemeen geldt dat het optreden na een mislukt toezicht een geheel anderssoortig proces is dan het organiseren van

⁷²

Zie de Aanvulling op de Handreiking, Bijlage 1.

de start ervan. Feitelijk wordt eerst nu een begin gemaakt met het doorlichten van dat proces, net zoals dat bij de start van OVS met de fase van advisering en oplegging gebeurde.

4 Een cijfermatig overzicht van OVS

4.1 Inleiding

Van meet af aan bestond de behoefte om de resultaten van OVS in cijfers te kunnen uitdrukken. De pilot-arrondissementen hielden daarvoor rudimentaire instroom- en doorstroomgegevens bij. Sommige arrondissementen gingen daarin verder en ontwikkelden gaandeweg monitorsystemen om niet alleen te kunnen beschikken over meer gedetailleerde informatie over het verloop van OVS, maar ook om individuele zaken te kunnen volgen en te bepalen of er op bepaalde zaken actie moest worden ondernomen omdat bijvoorbeeld bepaalde doorlooptijden leken te zullen worden overschreden. Het arrondissement Maastricht ontwikkelde een uitgebreid monitorsysteem dat van elke OVS-zaak elk relevant detail registreerde. Later heeft Zwolle dit monitorsysteem deels overgenomen en gevuld met eigen gegevens. In Groningen werd op beperkte schaal gebruik gemaakt van een monitor. Amsterdam, dat met een bijzonder grote doelgroep te maken heeft, beschikte niet over een apart OVS-monitorsysteem.

De gegevens voor het onderhavige onderzoek zijn deels verkregen uit genoemde monitorsystemen, deels verzameld uit het bedrijfsprocessysteem Compas van het openbaar ministerie, het CliëntVolgSysteem (CVS) van de reclassering en JD-online. Daarnaast zijn strafdossiers geraadpleegd. De informatie bevindt zich op veel verschillende plaatsen en kent verschillende kwaliteitsvormen. Voor de monitor in Maastricht werd soms navraag gedaan bij officieren van justitie of reclasseringswerkers om bepaalde informatie boven tafel te krijgen. In de andere arrondissementen is dat niet gedaan en zijn we afgegaan op de documentatie in genoemde informatiebronnen.

De cijfermatige informatie die voor de vier pilot-arrondissementen is verzameld, is daardoor niet volkomen uniform. Soms bleek het niet mogelijk om bepaalde informatie op betrouwbare wijze te verkrijgen. De eis van de officier is daarvan een bekend voorbeeld. Een officier kan immers ter zitting zijn vordering bepalen en de aanwezigingen daarvoor in het procesdossier stante pede negeren. Bij politierechterzittingen waarbij geen hoger beroep wordt aangetekend, en waarvan derhalve geen zittingsverslag in het dossier wordt opgenomen, kan dat betekenen dat de eis van de officier onbekend is. Daarbij is niet altijd goed vast te stellen waarom bepaalde informatie ontbreekt. Vaak is het omdat bepaalde activiteiten nog lopende zijn, of omdat men nog niet is toegekomen aan het registreren van de uitkomst daarvan.

In de voorliggende cijfermatige exercitie is zoveel mogelijk geprobeerd de wisselende beschikbaarheid en kwaliteit van informatie te ondervangen door te vergelijken op identieke kengetallen. Dit heeft tot consequentie dat niet op elk detail van de in de OVS-handleiding vastgelegde OVS-doelstellingen kan worden ingegaan. Tegelijkertijd wordt daarmee de grote lijn niet uit het oog verloren. De kwantitatieve analyse spitst zich toe op in totaal negen hoofdlijnen, te weten:

1. De tijd tussen de aanvraag van een reclasseringsrapportage en de zitting, volgens de OVS-norm⁷³ gesteld op minimaal 56 dagen en maximaal 120 dagen;
2. De oplevering van de reclasseringsrapportage, volgens de OVS-norm gesteld op minimaal twee weken voor de zitting;
3. De tijd tussen aanvraag en oplevering van de reclasseringsrapportage, in OVS ooit gesteld op zes weken;⁷⁴
4. Het aantal maal dat geen rapport werd aangevraagd of niet werd opgeleverd;
5. De tijd tussen de instroom van de zaak in OVS en de zitting, volgens de norm gesteld op maximaal 120 dagen;
6. De tijd tussen de start van de proeftijd en de daadwerkelijke start van het toezicht, volgens de norm gesteld op maximaal 30 dagen;
7. De verhouding tussen het aantal vorderingen van de officier van justitie ter zitting in eerste aanleg waarin bijzondere voorwaarden zijn geformuleerd die een ongespecificeerd toezicht behelzen, het aantal eisen met '...ook als dat inhoudt'-voorwaarden en het aantal eisen met gespecificeerde bijzondere voorwaarden;⁷⁵
8. Als punt 7, maar dan voor het vonnis;
9. De tijd tussen de schorsing van de voorlopige hechtenis met bijzondere voorwaarden en de daadwerkelijke start van het toezicht, volgens de norm gesteld op maximaal 7 dagen.

In het onderstaande worden de arrondissementen Maastricht, Groningen, Zwolle en Amsterdam één voor één en in die volgorde besproken. We lopen de kengetallen na en geven waar nodig toelichting, bijvoorbeeld als informatie ontbreekt of als dat kan bijdragen aan een beter begrip van de gepresenteerde informatie. Voorwaardelijke veroordelingen en schorsingen van de voorlopige hechtenis worden steeds afzonderlijk beschouwd en besproken.

⁷³ In de handreiking voor OVS wordt de term 'norm' niet gebruikt. Er worden eenvoudigweg termijnen genoemd waarbinnen bepaalde activiteiten zouden moeten plaatsvinden. De formulering daarbij luidt, bijvoorbeeld: 'Na een schorsing onder de voorwaarde van reclasseringtoezicht, wordt binnen één week het eerste contact gerealiseerd.' Deze formulering houdt onzes inziens het midden tussen een imperatief en een (meer vrijblijvende) doelstelling of ambitie. Om die reden hanteren wij de term 'norm'.

⁷⁴ Deze norm werd al snel onhaalbaar geacht, en is om die reden komen te vervallen in de aanvullende handreiking.

⁷⁵ Met een ongespecificeerd reclasseringtoezicht wordt bedoeld op de bijzondere voorwaarde die bepaalt dat de veroordeelde zich dient te gedragen naar de aanwijzingen van de reclassering. Een '...ook als dat inhoudt'-voorwaarde betekent dat er bij dat toezicht met de formulering '...ook als dat inhoudt' extra voorwaarden worden gesuggereerd. Een gespecificeerde bijzondere voorwaarde is een voorwaarde die meestal is terug te vinden in het overzicht van bijzondere voorwaarden uit de handreiking, met uitzondering van nummer 13, het ongespecificeerde toezicht.

Aan het eind van het hoofdstuk vatten we de gevonden resultaten samen en proberen te komen tot een totaalbeeld van OVS gebaseerd op de gegevens van de vier pilot-arrondissementen.

Het is van belang zich te realiseren dat de in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers louter een weergave vormen van de praktijk van OVS – of beter gezegd: van vier praktijken van OVS - afgezet tegen de in de handreiking geformuleerde doelstellingen ervan. Dat deze doelstellingen, of normen, in sommige gevallen niet gehaald worden, betekent niet dat er niet al veel winst geboekt zou kunnen zijn. Een precieze kwantificering van OVS, waarbij voor- en nameting zullen worden vergeleken, zal bij de effectevaluatie kunnen plaatshebben.

4.2 Maastricht

4.2.1 Voorwaardelijke veroordelingen

In Maastricht zijn in de periode september 2008 tot en met augustus 2009 845 zaken die een 'OVS-stempel' hebben gekregen ingestroomd (meldingen inverzekeringstelling plus reguliere instroom), 83 daarvan (10%) hebben inmiddels (dat is per oktober 2009) geleid tot een voorwaardelijke veroordeling met één of meer bijzondere voorwaarden.

In de periode januari 2009 tot en met september 2009 hebben 70 OVS-trajecten geresulteerd in een voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden.

Daderkenmerken

Van deze 70 trajecten zijn 40 willekeurig gekozen zaken (38 mannen, 2 vrouwen) nader onder de loep genomen. Het gaat om 18 meerplegers, 10 veelplegers en 12 zeer actieve veelplegers. De delicten waarvoor deze mensen zijn veroordeeld betreffen over het algemeen vermogensdelicten⁷⁶ (26 maal). Er zijn enkele gevallen van mishandeling en bedreiging. Enkele malen gaat het om de Wegenverkeerswet en om de Wet Wapens en Munitie. De delinquenten zijn op het moment van schrijven gemiddeld 22 jaar oud. De jongste is 18 jaar oud, de oudste (zeer actieve veelpleger) is 55 jaar oud.

Advies - aanvraag

In Maastricht startten 24 van de 40 zaken met een inverzekeringstelling. In 8 gevallen werd *geen* uitgebreide rapportage aangevraagd, meestal (in 6 gevallen) omdat men een recent eerder geschreven rapport kon hergebruiken. In 2 gevallen was niet duidelijk waarom er geen rapportage was aangevraagd. In 2 gevallen werd een aan-

⁷⁶ Het gaat om hoofdzakelijk artikel 310/311 van het Wetboek van Strafrecht. Verder vallen de artikelen 312, 317, 321 en 416 onder de hier gehanteerde definitie van een vermogensdelict.

gevraagd rapport niet opgeleverd. Bij de overige 30 zaken werd rapportage aangevraagd en opgeleverd. De tijd tussen aanvraag van het rapport en de zitting dient minimaal 8 weken te zijn en maximaal 4 maanden. De periode tussen aanvraag van het uitgebreide advies en de zitting bedroeg gemiddeld 121 dagen. Van de 30 rapporten zijn er 16 binnen de gestelde termijn aangevraagd, 4 zijn te laat aangevraagd (korter dan 8 weken voor de zitting) en 12 te vroeg (langer dan 4 maanden voor de zitting).

Advies - oplevering

Het uitgebreide reclasseringsadvies werd in gemiddeld 46 dagen opgeleverd. De norm stelt dat het rapport uiterlijk twee weken voor de zitting wordt opgeleverd. In 6 gevallen is dat niet gelukt, in 4 gevallen daarvan was de aanvraag te laat. Gemiddeld genomen werd het rapport 59 dagen voor de zitting opgeleverd. In 6 gevallen in meer dan 100 dagen voor de zitting.

Doorstroom tot aan zitting

De periode tussen instroom en zitting duurde in Maastricht gemiddeld 148 dagen. De kortste periode bedroeg 26 dagen, de langste 330 dagen. De tijd tussen de binnenkomst van het eind-procesverbaal en de zitting (volgens de norm voor niet preventief gehechten gesteld op 120 dagen) bedroeg gemiddeld 164 dagen, voor niet preventief gehechten 238 dagen.⁷⁷ 17 van de onderzochte 40 zaken kwamen binnen 120 dagen op zitting na binnenkomst van het eind-PV. Slechts 1 geval van de niet preventief gehechten kwam binnen die termijn op zitting, namelijk in 106 dagen. Feitelijk is datum binnenkomst van het eind proces-verbaal geen geschikt meetmoment. Te vaak komt het proces verbaal veel later binnen dan had gemoeten. De OVS-zaak is dan al lang van start gegaan. Bekijken we de doorlooptijd vanaf het moment van instroom in OVS tot aan de zitting dan zien we dat 20 van de 40 zaken binnen de termijn van 120 dagen vallen.

Doorstroom tot aan toezicht

De periode tussen de zitting in eerste aanleg en de start van het toezicht bedroeg gemiddeld 86 dagen, gebaseerd op 31 zaken. 9 van de 40 toezichten waren nog niet gestart, in 3 gevallen omdat de veroordeelde nog in detentie zat. De norm stelt dat de start van het toezicht moet plaatshebben maximaal 30 dagen na aanvang van de proeftijd. Het blijkt dat het gemiddeld 66 dagen duurt voordat na de start van de proeftijd⁷⁸ het eerste contact heeft plaatsgevonden.⁷⁹ Gaan we uit van de eerste *po-ging* tot contact dan vinden we een gemiddelde van 59 dagen. Bij 11 van de 31 toe-

⁷⁷ Dat is met uitzondering van één geval waarbij de binnenkomst van het proces verbaal 196 dagen *na* de zitting werd geregistreerd, de waarde is op 0 dagen gezet.

⁷⁸ Dit moment is gedefinieerd als het moment van invrijheidsstelling als dat later ligt dan na het onherroepelijk worden van het vonnis, i.e. 15 dagen na de zittingsdatum. Negatieve waarden (het contact vond plaats *voordat* de veroordeelde in vrijheid werd gesteld) zijn op 0 dagen gezet: het contact startte op de dag van de invrijheidsstelling.

⁷⁹ Betrekken we ook de nog niet gestarte toezichten in de berekening (met als einddatum 15 oktober 2009) dan komt het gemiddelde uit op 78 dagen.

zichten kwam het eerste contact op tijd tot stand. Bij 13 van de 31 toezichten werd op tijd een eerste poging gedaan om het eerste contact tot stand te brengen.

Vergelijking inhoud advies, inhoud eis en vonnis

In 28 van de 35 uitgebrachte adviezen⁸⁰ werden bijzondere voorwaarden voorgesteld. In 7 gevallen betrof dit een ongespecificeerd toezicht. In 31 van de 40 gevallen vorderde de officier één of meer bijzondere voorwaarden. In 14 gevallen betrof dit een ongespecificeerd reclasseringstoezicht, in 9 gevallen een '... ook als dat inhoudt'-toezicht en in 8 gevallen benoemde de officier de bijzondere voorwaarde expliciet zonder deze te verbinden aan een reclasseringstoezicht.

Het vonnis was in 12 gevallen conform de eis. Er werden 21 ongespecificeerde reclasseringstoezichten uitgesproken. Een '... ook als dat inhoudt'-toezicht werd in 14 gevallen opgelegd en in 5 gevallen benoemde de rechtbank de bijzondere voorwaarde(n) expliciet. In 9 gevallen legde de rechter reclasseringstoezicht op terwijl dit niet was gevorderd.

Er werden 18 werkstraffen opgelegd, al dan niet gedeeltelijk voorwaardelijk en al dan niet in combinatie met een voorwaardelijke vrijheidsstraf. In 17 gevallen werd een gedeeltelijk voorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd, in 3 gevallen een geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf. Eén geval werd tijdens een zogenoemde TOM-zitting voorwaardelijk geseponeerd en in één geval werd een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd voor de duur van 19 maanden met een onbekend voorwaardelijk deel. De lichtste straf is een werkstraf van 30 uur voorwaardelijk. De zwaarste straf is een gevangenisstraf voor de duur van 27 maanden waarvan 7 maanden voorwaardelijk.

4.2.2 Schorsingen van de voorlopige hechtenis

In de periode januari tot en met september 2009 konden 32 zaken worden gevonden waarin een schorsing van de voorlopige hechtenis plaatsvond met één of meer bijzondere voorwaarden.

Doorstroom tot aan toezicht

De norm stelt dat het toezicht bij een schorsing van de voorlopige hechtenis dient te starten binnen een week. Van de zaken waarvan alle benodigde gegevens beschikbaar zijn om deze periode te berekenen was de doorlooptijd van het moment van schorsen tot aan de eerste poging tot contact gemiddeld 12 dagen. In 11 van de 24 zaken waarvan voldoende informatie beschikbaar⁸¹ is, werd de termijn van een week gehaald. In 15 zaken werd binnen 2 weken de eerste poging tot contact onder-

⁸⁰ In drie gevallen werkte de verdachte tegen of was onbereikbaar. In twee gevallen was er geen rapport aanvraagd. In zes gevallen kon een recent rapport worden hergebruikt.

⁸¹ In vijf zaken kon worden aangetoond dat het niet om een reclasseringstoezicht ging, maar bijvoorbeeld om een contactverbod. In één geval was de algemene voorwaarde al geschonden voordat contact kon worden gezocht. In tenminste 1 geval was vermoedelijk nog niet gestart.

men. De langste termijn bedroeg 42 dagen. De tijd tussen schorsing en het *daadwerkelijke* eerste contact bedroeg gemiddeld 24 dagen. In 2 van de 19 zaken werd de termijn van een week gehaald. In 7 gevallen werd binnen 2 weken het eerste contact gelegd. De langste termijn bedroeg 98 dagen.

Naleving van de voorwaarden

In oktober waren 12 van de 32 schorsingen nog niet afgerond. Er waren er 3 mislukt, waarvan bij 1 geval de start onmogelijk was vanwege het overtreden van de algemene voorwaarde. Van de resterende 17 schorsingen zijn de data van 5 niet ongunstige afloopberichten bekend. Van de overige 12 is alleen bekend dat zij op zitting zijn geweest zonder vermelde bijzonderheden.

4.3 Groningen

4.3.1 Voorwaardelijke veroordelingen

In Groningen zijn volgens eigen opgave in de periode juli 2008 tot en met september 2009 1.335 zaken ingestroomd die in eerste instantie tot OVS konden worden gerekend. In dezelfde maanden is in 119 gevallen een veroordeling met bijzondere voorwaarde(n) uitgesproken.⁸² Dat is 22% van het aantal veroordelingen. Een berekening op Compass laat een iets afwijkend beeld zien, namelijk dat er in de periode juli 2008 tot en met september 2009 in totaal 777 zaken van huiselijk geweld zijn ingestroomd en 1.027 zaken van jeugdige geweldplegers. Daarvan hebben 90 respectievelijk 82 zaken geleid tot een veroordeling met een of meer bijzondere voorwaarden (9,5% op het totaal).⁸³

Daderkenmerken

Er zijn 40 voorwaardelijke veroordelingen nader bestudeerd. Van deze 40 personen waren er 3 first offenders. Eveneens 3 van hen waren vrouw. De delicten waarvoor deze mensen zijn veroordeeld betreffen alle geweldsdelicten, conform de doelgroep van OVS in Groningen. Het meest vinden we gevallen van huiselijk geweld, openlijke geweldpleging en mishandeling. Er zijn enkele gevallen van vrijheidsberoving, brandstichting en bedreiging. De gemiddelde leeftijd van de daders is 22 jaar per oktober 2009. De jongste dader is 19, de oudste is 65 jaar oud.

Advies - aanvraag

In Groningen gingen 9 van de 40 onderzochte zaken gepaard met een inverzekeringstelling. In 5 gevallen werd *geen* uitgebreide rapportage aangevraagd. In één ge-

⁸² Een deel van deze zaken is ingestroomd voordat met OVS werd gestart. In de eerste maanden na de start van OVS werd in Groningen niet bijgehouden welke als OVS ingestroomde zaken ook daadwerkelijk leidden tot een veroordeling met bijzondere voorwaarden.

⁸³ Exacte cijfers zijn lastig te geven, erkent ook het arrondissement.

val omdat de verdachte niet wilde meewerken en in één geval omdat er een recent rapport beschikbaar was. In de overige 3 gevallen is niet bekend waarom er geen uitgebreide rapportage is aangevraagd. In 7 gevallen kon niet precies worden vastgesteld wanneer het rapport was aangevraagd (5 keer) of opgeleverd (2 keer). De tijd tussen aanvraag van het rapport en de zitting dient minimaal 8 weken te zijn en maximaal 4 maanden. De periode tussen aanvraag van het uitgebreide advies en de zitting bedroeg in Groningen gemiddeld 141 dagen. Van de 29 rapporten waarvan alle benodigde gegevens voorhanden waren, zijn er 7 binnen de gestelde termijn aangevraagd, 2 zijn te laat aangevraagd (korter dan 8 weken voor de zitting) en 21 te vroeg (langer dan 4 maanden voor de zitting).

Advies - oplevering

Van 29 zaken was bekend wanneer rapportage was aangevraagd en opgeleverd. De rapportage werd in een periode van gemiddeld 94 dagen opgeleverd. De norm stelt dat het rapport uiterlijk twee weken voor de zitting wordt opgeleverd. In 6 gevallen is dat niet gelukt. Gemiddeld genomen werd het rapport 46 dagen voor de zitting opgeleverd. In 2 gevallen in meer dan 100 dagen voor de zitting.

Doorstroom tot aan zitting

De periode tussen instroom⁸⁴ en zitting⁸⁵ duurde in Groningen gemiddeld 163 dagen.⁸⁶ De kortste periode bedroeg 14 dagen, de langste 310 dagen. 12 van de onderzochte 40 zaken kwamen binnen 120 dagen op zitting na binnenkomst van de zaak in het OVS-traject.

Doorstroom tot aan toezicht

De periode tussen de zitting in eerste aanleg en de start van het toezicht bedroeg gemiddeld 32 dagen, gebaseerd op 34 zaken. Van één geval was bekend dat de veroordeelde nog in detentie zat. In de overige 5 gevallen was niet bekend of er met het toezicht gestart was of niet. In 2 gevallen was het vonnis van zeer recente datum (september 2009). De norm stelt dat de start van het toezicht moet plaatshebben maximaal 30 dagen na aanvang van de proeftijd. We kunnen deze datum bij de casus Groningen gelijkstellen aan het onherroepelijk worden van het vonnis. Het blijkt dat in Groningen na het onherroepelijk worden van het vonnis het gemiddeld 20 dagen duurt voordat wordt gestart met het toezicht (23 van de 34 binnen de norm van

⁸⁴ Het moment van instroom in OVS was in Groningen soms moeilijk te bepalen, omdat het niet apart wordt geregistreerd. Uit Compas is alleen de maand van instroom bekend. Er is bij de vaststelling van de instroomdatum waar mogelijk gekozen voor het moment van in verzekeringstelling. Was er geen sprake van in verzekeringstelling en waren er ook geen andere clues voorhanden dan is de datum gesteld op de vijftiende van de maand van instroom. In 13 van de 40 zaken werd deze methode toegepast.

⁸⁵ De zittingsdatum was niet altijd voorhanden. Er is daarom in 8 gevallen gekozen voor de 'datum vonnis'. In een onbekend aantal gevallen van deze 8 zou de werkelijke zittingsdatum 15 dagen voor de datum van het vonnis kunnen zijn gevallen.

⁸⁶ Als we de zittingsdatum van alle 8 zaken die op basis van de datum vonnis zijn ingevuld vervroegen met 15 dagen (zie vorige voetnoot) dan komt het gemiddelde uit op 160 dagen.

30 dagen), 42 dagen tot aan de eerste poging van de reclassering tot het leggen van contact met de veroordeelde (11 van de 29 binnen de norm van 30 dagen) en 55 dagen totdat het eerste contact daadwerkelijk gelegd is (5 van de 28 binnen de norm van 30 dagen). De kortste periode tussen de datum van het onherroepelijk worden van het vonnis en het eerste daadwerkelijke contact bedroeg 3 dagen, de langste 154 dagen.

Vergelijking inhoud advies, inhoud eis en vonnis

In 18 van de 35 uitgebrachte adviezen werden door de reclassering bijzondere voorwaarden voorgesteld in combinatie met enige vorm van reclasseringstoezicht. In 14 gevallen werden alleen bijzondere voorwaarden genoemd zonder toevoeging van reclasseringstoezicht. In 3 gevallen werden geen bijzondere voorwaarden geadviseerd. In één geval omdat de verdachte ontkende, in 2 gevallen omdat er een voorwaardelijk sepot werd geadviseerd. De geadviseerde bijzondere voorwaarden behelzen overwegend behandelingen, trainingen en meldingsgeboden.

Van 6 zaken is geen eis bekend. In 28 van de overige 34 gevallen vorderde de officier één of meer bijzondere voorwaarden. In 13 gevallen betrof dit een ongespecificeerd reclasseringstoezicht, in 4 gevallen een '... ook als dat inhoudt'-toezicht en in 11 gevallen benoemde de officier de bijzondere voorwaarden expliciet zonder deze ondergeschikt te maken aan het reclasseringstoezicht.

Het vonnis was in 7 van de 34 zaken waarvan de eis bekend is conform de eis. In totaal werden er 12 ongespecificeerde reclasseringstoezichten uitgesproken en werd er 22 maal een '... ook als dat inhoudt'-toezicht opgelegd. In Groningen wordt dit type vonnis ook wel geformuleerd met de woorden 'mogen ook de strekking hebben', zoals in dit voorbeeld "zich gedragen naar de aanwijzingen en voorschriften gegeven door of namens RN. Die mogen ook de strekking hebben dat de veroordeelde zich door een door RN aan te wijzen instelling (ambulant) dient te laten behandelen".

In 6 gevallen benoemde de rechtbank de bijzondere voorwaarde(n) expliciet zonder de '... ook als dat inhoudt'- of '... mogen ook de strekking hebben'-formulering. In 4 gevallen legde de rechter reclasseringstoezicht op terwijl dit niet was gevorderd, maar wel geadviseerd. Het meest werden behandelingen opgelegd, bijvoorbeeld een daderbehandeling, veelal bij de Ambulante Forensische Psychiatrie Noord Nederland (AFPN). Daarnaast werd er geregeld een training opgelegd, zoals agressieregulatie en COVA. De bijzondere voorwaarden werden in de meeste gevallen opgelegd in combinatie met een al dan niet gedeeltelijk voorwaardelijke werkstraf (32 gevallen). Er werden 5 gedeeltelijk voorwaardelijke vrijheidsstraffen uitgesproken en 2 geheel voorwaardelijke. In 1 geval is de strafmaat onbekend, omdat het een voeging betrof. Veel straffen zijn verhoudingsgewijs licht. We zien geheel voorwaardelijke werkstraffen van 20 uur (4 maal) of van 30 uur waarvan 15 uur voorwaardelijk, of 30 uur werkstraf met 1 week gevangenisstraf voorwaardelijk. De zwaarste vrijheidsstraf betrof een gevangenisstraf van 12 maanden waarvan 6 voorwaardelijk met aftrek van voorarrest.

4.3.2 Schorsingen van de voorlopige hechtenis

In de periode januari 2009 tot en met september 2009 zijn in Groningen 12 schorsingen van de voorlopige hechtenis met één of meer bijzondere voorwaarden bevolen.

Doorstroom tot aan toezicht

In totaal zijn 27 schorsingen bekeken. In 13 gevallen was niet bekend of er bijzondere voorwaarden bij waren opgelegd. Vermoedelijk ging het daarbij alleen om de algemene voorwaarde. In 2 gevallen werd alleen een contactverbod opgelegd, waarbij er geen sprake was van een toezicht door de reclassering. Volgens opgave van het arrondissement zelf werd in 2 van in totaal 14 schorsingen met bijzondere voorwaarden die zijn bevolen in de periode september 2008 tot en met augustus 2009 binnen één week daadwerkelijk gestart met het toezicht.

Naleving van de voorwaarden

Over de naleving van de bijzondere voorwaarden bij de schorsing is in Groningen nog niet veel bekend. In 7 gevallen was de schorsing pas in september 2009 gestart, de zittingsdatum nog niet bekend of voor na 30 september 2009 gepland, hetgeen buiten onze meetperiode valt. In één geval was één of meer (bijzondere) voorwaarde(n) geschonden en de schorsing opgeheven. De overige 4 zijn zonder overtreding van de voorwaarde(n) verlopen.

4.4 Zwolle

4.4.1 Voorwaardelijke veroordelingen

In Zwolle zijn volgens eigen opgave in de periode september 2008 tot en met augustus 2009 264 zaken ingestroomd die tot OVS konden worden gerekend. In 67 gevallen (per 1 september 2009) heeft dat geleid tot een voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarde(n). Dat is 25,4% op het totaal.

Daderkenmerken

Er zijn 40 willekeurig gekozen zaken (35 mannen, 5 vrouwen) nader bekeken. Het betrof 18 first offenders en 22 recidivisten. Het gaat in vrijwel alle gevallen om mishandeling, (poging tot) zware mishandeling en in één geval om poging tot doodslag, veelal gepleegd in de huiselijke of relationele sfeer (21 gevallen). De gemiddelde leeftijd van de daders is 31 jaar. De jongste is 19, de oudste is 54 jaar oud.

Advies - aanvraag

In Zwolle waren 23 van de 40 OVS-kandidaten in verzekering gesteld. In 36 gevallen werd rapportage aangevraagd ten behoeve van de terechtzitting. In 4 gevallen werd deze aanvraag omschreven als een beknopt advies. In 7 gevallen werd *geen* uitge-

breide rapportage opgeleverd. In 3 gevallen omdat de verdachte tegenwerkte, in 4 gevallen omdat geen rapportage was aangevraagd. In 3 gevallen is niet bekend wanneer rapportage was aangevraagd. De tijd tussen aanvraag van het rapport en de zitting dient minimaal 8 weken te zijn en maximaal 4 maanden. De periode tussen aanvraag van het uitgebreide advies en de zitting bedroeg in Zwolle gemiddeld 88 dagen. Van de 33 rapporten waarvan de gegevens bekend zijn, zijn er 21 binnen de gestelde termijn aangevraagd, 5 zijn te laat aangevraagd (korter dan 8 weken voor de zitting) en 7 te vroeg (langer dan 4 maanden voor de zitting).

Advies - oplevering

Het uitgebreide reclasseringsadvies werd in gemiddeld 61 dagen opgeleverd. De norm stelt dat het rapport uiterlijk twee weken voor de zitting wordt opgeleverd. In 16 gevallen is dat gelukt. In de overige 17 gevallen was de levering te laat. In 5 gevallen daarvan was de aanvraag ook te laat. Gemiddeld genomen werd het rapport 34 dagen voor de zitting opgeleverd. In 3 gevallen in meer dan 100 dagen voor de zitting.

Doorstroom tot aan zitting

De periode tussen instroom en zitting duurde in Zwolle gemiddeld 141 dagen. De kortste periode bedroeg 19 dagen, de langste 398 dagen. Bij 20 van de 40 zaken werd de doorlooptijd van 120 dagen gehaald. We zien geen verschil in doorlooptijd tussen wel en niet preventief gehechten. De doorlooptijd voor niet-preventief gehechten was gemiddeld slechts één dag langer.

Doorstroom tot aan toezicht

De periode tussen de zitting in eerste aanleg en het verlenen van de opdracht aan 3RO voor de start van het toezicht bedroeg gemiddeld 86 dagen, gebaseerd op 28 zaken. In 7 gevallen was het onherroepelijk vonnis van zeer recente datum (september of oktober 2009). In 7 gevallen ook was om een andere, onbekende, reden nog niet gestart. In nog eens 7 gevallen was de opdracht aan 3RO nog niet verstrekt. In 1 geval was er sprake van een tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf die eerst moest worden uitgezeten. Er waren verder geen vrijheidsstraffen uit te zitten voordat gestart kon worden met het toezicht. In 6 gevallen kon niet worden vastgesteld waarom er nog geen eerste contact tussen 3RO en de veroordeelde had plaatsgevonden. Van de resterende 11 zaken bedroeg de doorlooptijd vanaf de zitting tot aan het eerste reclasseringscontact gemiddeld 71 dagen. Gaan we uit van de datum van het onherroepelijk worden van het vonnis dan komen we uit op een gemiddelde van 55 dagen.⁸⁷ De norm stelt dat de start van het toezicht moet plaatshebben maximaal 30 dagen na aanvang van de proeftijd. Gaan we uit van daadwerkelijk contact dan werd deze termijn in 3 van de 11 gevallen gehaald.

⁸⁷ Als de nog niet gestarte toezichten in het gemiddelde worden meegenomen, waarbij als einddatum 15 oktober 2009 geldt, een dag voordat de monitor werd gefixeerd, dan belooft de gemiddelde doorlooptijd vanaf onherroepelijk vonnis 81 dagen.

Vergelijking inhoud advies, inhoud eis en vonnis

In 31 van de 33 uitgebrachte adviezen werden door de reclassering bijzondere voorwaarden voorgesteld. In 6 gevallen betrof dit een ongespecificeerd reclasseringstoezicht. In 19 gevallen werd naast reclasseringstoezicht een behandeling voorgesteld, in 2 gevallen een training en in 4 gevallen werden bijzondere voorwaarden zonder reclasseringstoezicht voorgesteld.

Van 8 zaken is geen eis bekend, meestal omdat het dossier tijdelijk niet beschikbaar was. In 24 van de overige 32 gevallen vorderde de officier één of meer bijzondere voorwaarden. In 14 gevallen betrof dit een ongespecificeerd reclasseringstoezicht (in 5 gevallen daarvan was dit ook als zodanig geadviseerd), in 6 gevallen vorderde de officier een '... ook als dat inhoudt'-toezicht en in 4 gevallen benoemde de officier de bijzondere voorwaarden expliciet zonder deze te verbinden aan een reclasseringstoezicht.

Het vonnis was in 5 van de 32 zaken waarvan de eis bekend is conform de eis. In totaal werden er 12 ongespecificeerde reclasseringstoezichten als bijzondere voorwaarde opgelegd en werd dit 19 maal in de vorm vban een '... ook als dat inhoudt'-toezicht gedaan. In 9 gevallen benoemde de rechtbank de bijzondere voorwaarde(n) expliciet zonder de '... ook als dat inhoudt'-formulering. In 6 gevallen legde de rechter reclasseringstoezicht op terwijl dit niet was gevorderd, maar wel geadviseerd. Het meest werd een behandeling opgelegd. In enkele gevallen werd dit gecombineerd met een contactverbod, een meldingsgebod en een drugs- en alcoholverbod. Gedragsbeïnvloedende interventies werden verhoudingsgewijs weinig opgelegd in Zwolle. De bijzondere voorwaarden werden in de meeste gevallen opgelegd in combinatie met een al dan niet gedeeltelijk voorwaardelijke werkstraf (26 gevallen). Er werden 6 gedeeltelijk voorwaardelijke vrijheidsstraffen uitgesproken en 5 geheel voorwaardelijke. De combinatie van een werkstraf met een geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf komt 8 maal voor. In 3 gevallen werd een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd zonder dat bekend was hoe groot het voorwaardelijk strafdeel was. De lichtste straf was een werkstraf van 15 uur voorwaardelijk. De zwaarste vrijheidsstraf betrof een gevangenisstraf van zes maanden waarvan 2,5 maand voorwaardelijk met aftrek van voorarrest.

4.4.2 Schorsingen van de voorlopige hechtenis

In Zwolle zijn in de periode januari tot en met augustus 2009 in het kader van OVS 55 schorsingen van de voorlopige hechtenis met één of meer bijzondere voorwaarden bevolen. Er zijn aselekt 40 zaken uitgekozen die nader zijn bestudeerd.

Doorstroom tot aan toezicht

In 4 zaken was geen sprake van een reclasseringstoezicht. Het ging om contactverboden en/of een locatieverboden. Van 4 zaken waren onvoldoende gegevens voorhanden, mogelijk omdat (nog) niet met het toezicht kon worden gestart. In één geval was een registratiefout gemaakt in een van de datumvelden: het toezicht zou gestart zijn voor de aanhouding. Van de overige 31 zaken werd in 9 gevallen binnen 1 week met het toezicht gestart. Gemiddeld bedroeg de periode tussen de schorsing en het daadwerkelijke eerste contact in Zwolle 19 dagen.

In 16 zaken werd binnen 2 weken het eerste contact gelegd. De langste termijn bedroeg 71 dagen.

Naleving van de voorwaarden

In oktober waren 16 van de 31 schorsingen nog niet afgerond. Er waren er 7 mislukt want voortijdig beëindigd. Van de resterende 8 schorsingen waren er 7 afgerond. Van één geval zijn geen gegevens bekend. De zittingsdatum was eind september 2009, waardoor mogelijk het afloopbericht nog niet verstuurd was op het moment van gegevensverzameling.

4.5 Amsterdam

Voorwaardelijke veroordelingen

In Amsterdam zijn volgens eigen opgave in de periode juli 2008 tot en met juli 2009 4.612 zaken ingestroomd die tot OVS konden worden gerekend. In 313 gevallen (per 1 augustus 2009) heeft dat geleid tot een voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarde(n). Dat is 6,8% op het totaal.

Daderkenmerken

Er zijn 40 willekeurig gekozen zaken (38 mannen, 2 vrouwen) nader bekeken. Het betrof 6 first offenders en 34 recidivisten. Bij circa de helft van de gevallen gaat het om vermogensdelicten, in twee gevallen om een overtreding van de Opiumwet, bij nog eens circa de helft om geweldsdelicten (vijf maal mishandeling, drie maal openlijke geweldpleging, twee maal bedreiging, vier maal afpersing en twee maal doodslag), in twee gevallen gaat het om vernieling. De gemiddelde leeftijd van de daders is op het moment van instroom 21 jaar.

Advies - aanvraag

De 40 OVS-kandidaten waren op drie na allen verzekeringgesteld. In 37 gevallen werd rapportage opgeleverd ten behoeve van de terechtzitting. In 2 gevallen is geen rapportage aangevraagd. In 1 geval is niet bekend of en wanneer rapportage is aan-

gevraagd. Er zijn geen redenen voor bekend. De periode tussen aanvraag van het uitgebreide advies en de zitting bedroeg in Amsterdam gemiddeld 83 dagen. Van de 34 rapporten waarvan de gegevens bekend zijn, zijn er 26 binnen de gestelde termijn aangevraagd. Er waren er 4 te vroeg aangevraagd (langer dan 4 maanden voor de zitting) en eveneens 4 te laat (korter dan 8 weken voor de zitting).

Advies - oplevering

Het uitgebreide reclasseringsadvies werd in gemiddeld 60 dagen opgeleverd. De norm stelt dat het rapport uiterlijk twee weken voor de zitting wordt opgeleverd. In 15 gevallen is dat gelukt, in 17 gevallen was de levering te laat. In 3 gevallen daarvan was de aanvraag ook te laat. Van 8 gevallen is niet bekend of en wanneer rapportage werd opgeleverd. Gemiddeld genomen werd het rapport 28 dagen voor de zitting opgeleverd. In 2 gevallen meer dan 100 dagen voor de zitting.

Doorstroom tot aan zitting

De periode tussen instroom en zitting duurde in Amsterdam gemiddeld 103 dagen. De kortste periode bedroeg 30 dagen,⁸⁸ de langste 396 dagen.⁸⁹ Bij 33 van 39 zaken waarvan alle gegevens bekend zijn, werd de doorlooptijd van 120 dagen gehaald.

Doorstroom tot aan toezicht

De periode tussen de zitting in eerste aanleg en de start van het toezicht bedroeg gemiddeld 76 dagen, gebaseerd op 29 zaken. In 4 gevallen was nog niet gestart met het toezicht. In 3 gevallen was geen sprake van een reclasseringstoezicht, althans er kon in CVS niets over worden gevonden. In 2 gevallen zat de veroordeelde (mogelijk) nog in detentie. In 2 gevallen was niet bekend of en wanneer er gestart was met het toezicht. Gaan we uit van de datum van de periode tussen de start van de proeftijd en het daadwerkelijke eerste contact dan komen we uit op een gemiddelde van 42 dagen. De norm stelt dat de start van het toezicht moet plaatshebben maximaal 30 dagen na aanvang van de proeftijd. In 13 van de 29 zaken is die termijn gehaald. Opmerkelijk is dat in 9 gevallen de tijd tussen het onherroepelijk worden van het vonnis en het daadwerkelijke eerste contact tussen reclassering en de veroordeelde 0 dagen of minder bedraagt (het contact heeft al vóór het onherroepelijk worden van het vonnis plaats). Het komt voor dat de veroordeelde op de dag van de zitting al met de reclassering in aanraking of wordt al voor het onherroepelijk worden van het vonnis met het toezicht gestart. Het kan gaan om een doorlopend toezicht na een schorsing, soms wordt ook op basis van het mondeling vonnis al een start gemaakt.

⁸⁸ Er is één geval werd een doorlooptijd van 10 dagen gevonden. Niet zeker is of de in Compas genoteerde zittingsdatum ook echt doorgang heeft gevonden, aangezien er in CVS in dezelfde korte periode verscheidene vroeg-hulpbezoeken stonden vermeld.

⁸⁹ In één zaak werd een doorlooptijd van 453 dagen gevonden. Deze zaak is mogelijk per abuis in de OVS-steekproef terechtgekomen, daar de instroomdatum van deze zaak staat op 4 januari 2008.

Vergelijking inhoud advies, inhoud eis en vonnis

In alle uitgebrachte adviezen waarvan de gegevens bekend zijn (37 stuks) werden door de reclassering bijzondere voorwaarden voorgesteld. In 2 gevallen betrof dit een ongespecificeerd reclasseringstoezicht. In 16 gevallen werd naast reclasseringstoezicht een behandeling voorgesteld, in 11 gevallen een training, meestal COVA, of een andere gedragsbeïnvloedende bijzondere voorwaarde, in 5 gevallen een combinatie van gedragsbeïnvloeding en behandeling, in 2 gevallen werd opgedragen mee te werken aan een pro justitia rapportage en in 1 geval zich daarnaar te gedragen.

In CVS werden 35 vonnissen gevonden.⁹⁰ In totaal werden er 5 ongespecificeerde reclasseringstoezichten als bijzondere voorwaarde uitgesproken en werd er 23 maal een '... ook als dat inhoudt'-toezicht als bijzondere voorwaarde opgelegd. In 7 gevallen benoemde de rechtbank de bijzondere voorwaarde(n) expliciet. De rechter nam in het overgrote deel de adviezen over, zij het in veel gevallen met de '...ook als dat inhoudt'-formulering. De bijzondere voorwaarden werden in de meeste gevallen opgelegd in combinatie met een al dan niet gedeeltelijk voorwaardelijke vrijheidsstraf (29 gevallen). Er werden 5 al dan niet geheel voorwaardelijke werkstraffen opgelegd en 1 geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke geldboete. De zwaarste straf bedroeg 15 maanden gevangenisstraf waarvan 5 maanden voorwaardelijk, de lichtste een werkstaf van 40 uur waarvan 20 uur voorwaardelijk.⁹¹

4.5.1 Schorsingen van de voorlopige hechtenis

In Amsterdam zijn in de periode juli 2008 tot en met juli 2009 in het kader van OVS 104 schorsingen van de voorlopige hechtenis met één of meer bijzondere voorwaarden leidend tot een reclasseringstoezicht bevolen. Er zijn aselekt 40 zaken uitgekozen die nader zijn bestudeerd.

Doorstroom tot aan toezicht

In 7 gevallen werd geen (beknopt) advies opgesteld. In 1 geval vanwege een recent bezoek van de reclassering, in 1 geval vanwege een ontkenkende verdachte en in 1 geval vanwege een tegenwerkende verdachte. Van de overige 4 zaken is geen reden bekend; mogelijk zijn de verdachten niet bezocht in het kader van vroeghulp. Van 37 zaken is bekend dat, en ook wanneer, er een eerste contact met de reclassering plaats had na het moment van schorsen. Van de overige 3 was bij 2 gevallen de schorsing alweer opgeheven voordat er contact had plaats gehad en in 1 geval is er nooit contact geweest. Bij 1 zaak was de termijn tussen schorsing en eerste contact onevenredig lang (ruim vier maanden) - deze zaak wordt buiten beschouwing gelaten. Bij de genoemde 37 zaken werd in 19 gevallen binnen 1 week met het toezicht gestart. Hierbij valt op dat bij 11 zaken binnen één dag na de schorsing daadwerkelijk contact plaats had van de reclassering met de verdachte. Gemiddeld genomen

⁹⁰ De gegevens voor Amsterdam moesten in zeer kort tijdsbestek worden verkregen. Om die reden zijn niet alle vonnissen bekend en zijn ook de eisen van de officier van justitie buiten beeld gebleven.

⁹¹ Deze bevinding is gebaseerd op 20 gespecificeerde vonnissen die in CVS konden worden teruggevonden.

bedroeg de periode tussen de schorsing en het daadwerkelijke eerste contact met de vaste begeleider in Amsterdam 15 dagen.⁹²

In 14 van de 40 onderzochte schorsingsbeschikkingen was een meldplicht voor de verdachte opgenomen om zich op een bepaalde datum te melden bij de reclassering. In 12 van de 14 gevallen is die meldplicht nagekomen en meldde de verdachte zich op het schorsingsspreekuur (zie §3.3.2) of kwam hij of zij direct al met de vaste begeleider in contact. In 1 geval is de verdachte helemaal niet komen opdagen en in 1 geval meldde de verdachte zich pas nadat hij zich in eerste instantie niet gemeld had en een waarschuwing en een nieuwe uitnodiging kreeg. De gemiddelde duur van deze zaken tussen voorgeleiding en melding bedroeg 2 dagen. Bekijken we alle onderzochte schorsingszaken opnieuw inclusief schorsingsspreekuur (en exclusief 1 zaak die onevenredig lang duurde) dan belooft de gemiddelde duur tussen schorsing en reclasseringscontact 8 dagen.

Naleving van de voorwaarden

Van 9 schorsingen was ten tijde van de rapportage bekend dat de toezichten waren mislukt. In 2 van deze gevallen had de verdachte de algemene voorwaarde overtreden, in de overige 7 gevallen was de verdachte de aanwijzingen niet nagekomen of, in 1 geval, in het geheel niet verschenen. In 11 gevallen is duidelijk dat de voorwaarden waren nagekomen en dat het toezicht was afgerond. Tien schorsingen liepen nog. In 5 gevallen was (nog) niet voldoende informatie voorhanden om te bepalen hoe het ervoor stond en in 5 gevallen waren er bijzondere redenen waarom de schorsing was beëindigd, zoals de overgang van het toezicht in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis naar een toezicht in het kader van een voorwaardelijke veroordeling, het moeten uitzitten van een tenuitvoerlegging van een eerdere voorwaardelijke straf of een wijziging van de voorwaarden.

4.6 Conclusies

4.6.1 Voorwaardelijke veroordelingen

Doorlooptijden

We stellen vast dat de ambities voor de in OVS gewenste doorlooptijden te hoog zijn om op dit moment in alle gevallen gehaald te kunnen worden. Zij worden in circa de helft van de gevallen⁹³ gehaald. Wat opvalt, is de spreiding in doorlooptijden. Soms gaat het goed en wordt een zaak ruim binnen de marges afgedaan, soms ook lukt

⁹² We hanteren hier, net als elders, de doorlooptijd tot de start van het daadwerkelijke toezicht, ook als zodanig in CVS geregistreerd, met de vaste begeleider.

⁹³ Deze constatering is gestoeld op het gemiddelde van vijf evaluatiepunten (de nummers 1, 2, 5, 6 en 9), zoals vermeld in § 5.1. In 299 van de 609 gevallen is de norm gehaald, ofwel 49,1%.

het niet en duurt het bijvoorbeeld alsnog bijna, of zelfs ruim een jaar voordat een zaak op zitting komt.

De tijd tussen aanvraag van het rapport en de zitting kent veel variatie binnen de arrondissementen. De norm wordt in het ene (laagst scorende) arrondissement in circa een kwart van de gevallen gehaald, in het andere (hoogst scorende) arrondissement lukt dit in drie kwart van de gevallen. Opleveren van het rapport uiterlijk twee weken voor de zitting lukt in circa de helft tot vier vijfde van de zaken. De termijn tussen aanvraag van een uitgebreid rapport en de oplevering ervan bedraagt gemiddeld 65 dagen. Het lukt niet in alle gevallen om een zaak binnen 120 dagen op zitting te krijgen. Het ene arrondissement slaagt er in circa 3 op de 10 gevallen in, het andere lukt het in ruim 8 op de 10. Gemiddeld genomen wordt 54% van het aantal OVS-zaken binnen 120 dagen op zitting gebracht. De gemiddelde doorlooptijd bedraagt 139 dagen. Een start van het toezicht binnen 30 dagen lukt gemiddeld in 34% van de gevallen. Het duurt gemiddeld 55 dagen na aanvang van de proeftijd voordat het eerste daadwerkelijke contact met de veroordeelde is gelegd en het toezicht start.

Advisering, vordering en strafoplegging

De reclassering levert in de pilot-arrondissementen in gemiddeld 7 à 13 weken na aanvraag haar rapportages op. In circa 8% van de zaken wordt om voor de onderzoekers niet-traceerbare reden geen rapportage opgeleverd.

Hoewel de reclassering in haar rapportages over het algemeen duidelijke en gespecificeerde bijzondere voorwaarden adviseert, zien we dit niet in alle gevallen terug bij de staande en zittende magistratuur. Officieren van justitie vorderen in circa een kwart tot een derde van de OVS-zaken geen bijzondere voorwaarden. In ongeveer de helft van de vorderingen met bijzondere voorwaarden vinden we een ongespecificeerd reclasseringstoezicht.⁹⁴ Rechters vonnissen in circa een derde van de zaken met een ongespecificeerd reclasseringstoezicht als bijzondere voorwaarde. In ongeveer de helft van de zaken spreken zij een, wat hier genoemd wordt, '... ook als dat inhoudt'-voorwaarde uit. De bijzondere voorwaarden worden wel benoemd, maar ondergeschikt gemaakt aan de hoofdvoorwaarde, namelijk zich gedragen naar de aanwijzingen van de reclassering.

De vraag ligt voor of OVS wel gaat over vrijheidsstraffen. Bij de bestudering van de vonnissen bleek dat het vaak om werkstraffen gaat die geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk worden opgelegd, soms in combinatie met een geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf als 'stok achter de deur' voor de naleving van de bijzondere voorwaarde. Vooral in Groningen en Zwolle zien we veelvuldige toepassing van de al dan niet geheel voorwaardelijke werkstraf. In Maastricht en Amsterdam zien we de gedeeltelijk voorwaardelijke vrijheidsstraf met bijzondere voorwaarde(n) nog met enige regelmaat opduiken. De verschillen lijken in belangrijke mate terug te voeren te zijn op de verschillen in doelgroep.

⁹⁴ Deze constatering is gebaseerd op drie arrondissementen, te weten Maastricht, Groningen en Zwolle.

4.6.2 *Schorsingen van de voorlopige hechtenis*

De toepassing van de schorsing van de voorlopige hechtenis met bijzondere voorwaarden binnen OVS laat een grote variëteit zien. Waar in Zwolle en Amsterdam het aantal van 40 zaken gemakkelijk wordt gehaald, blijven de tellers in Maastricht en Groningen, hoofdzakelijk vanwege de andere samenstelling van de doelgroepen, bij 32 respectievelijk 12 steken.

Is een schorsing met bijzondere voorwaarde(n) eenmaal door de rechter-commissaris bevolen, dan lukt het in een minderheid van de gevallen om met de daadwerkelijke start daarvan binnen de gestelde periode van een week te beginnen. Amsterdam vormt daarop een uitzondering, waar het in meerderheid van de gevallen lukt om binnen een week te starten. Het daar ingevoerde schorsingssprekuur samen met een meldingsplicht die in voorkomende gevallen in de schorsingsbeschikking wordt opgenomen, draagt daaraan bij.

Over de naleving van de bijzondere voorwaarden is, evenals over de inhoud ervan, door de geringe instroom nog niet veel te zeggen. Veel schorsingen lopen nog, waardoor de aantallen afgeronde schorsingen te klein zijn om er conclusies aan te kunnen verbinden.

5 Conclusie

5.1 Inleiding

De hoofddoelstelling van het programma Justitiële Voorwaarden is het doen toenemen van de toepassing van het aantal bijzondere voorwaarden. Daarnaast is het de bedoeling het proces van uitvoering van voorwaardelijke (delen) van sancties te verbeteren. Dit alles met het oogmerk de recidive te verminderen.

De doelstelling van het pilot-project OVS is om te bekijken of door een verbeterde werkwijze, te weten een verbeterde ketensamenwerking in combinatie met een verbeterde informatie-uitwisseling, aan deze hoofddoelstelling kan worden bijgedragen. Als nevendoeel kan worden gesteld dat moest worden uitgezocht hoe die processen te verbeteren waren en of de daaraan gestelde verwachtingen, zoals vastgelegd in de handreiking voor OVS, realistisch, dat wil zeggen haalbaar, zijn.

De huidige evaluatie beperkt zich zoals eerder aangegeven tot het proces van implementatie van OVS in vier pilot-arrondissementen. Effectmetingen worden in dit stadium nog niet verricht. Dat betekent dat niet wordt gekeken naar de vraag of aan de hoofddoelstelling wordt voldaan (i.e. de vraag of bijzondere voorwaarden nu vaker, sneller, effectiever, efficiënter en professioneler worden toegepast), maar wel naar de manier waarop OVS als project is verlopen, mede gelet op de ambities die in het project zijn vastgelegd.

De evaluatie beperkt zich op dit moment noodzakelijkerwijs tot het beschouwen van het moment van instroom van zaken tot aan de start van het toezicht bij een (deels) voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarde(n). Bij schorsingen van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarde(n) werd al wel verder gekeken, namelijk ook naar de naleving daarvan, maar daarover zijn op dit moment nog geen betrouwbare conclusies te trekken. Met het traject na een eventueel retourneren van een toezicht door de reclassering aan het openbaar ministerie is binnen OVS, met uitzondering van het arrondissement Amsterdam, nog weinig ervaring opgedaan. Leidraad bij de procesevaluatie zijn de onderzoeksvragen en de procesevaluatie-richtlijnen, zoals geformuleerd in hoofdstuk één.

5.2 Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling

De primaire taak van het OVS-project was het verbeteren van de ketensamenwerking en de informatie-uitwisseling, meer breed geformuleerd: het komen tot een effectieve en efficiënte persoonsgerichte aanpak. Feitelijk zijn dit geen doelstellingen op zichzelf, maar *voorwaarden* voor het bereiken van het hoofddoel, namelijk meer,

vaker, sneller, effectiever, efficiënter en professioneler toepassen van de voorwaardelijke modaliteit met bijzondere voorwaarden. De gedachte is steeds geweest, zoals blijkt uit de discussies die tijdens de verscheidene bijeenkomsten van de lokaal projectleiders zijn gevoerd, dat het hoofddoel kon worden bereikt door eerst en vooral te voldoen aan de voorwaarden daarvoor. Met dat besef werd de ruimte geschapen om binnen de proefarrondissementen bij openbaar ministerie, zittende magistratuur, reclassering en ketenpartners het werkproces eerst eens grondig door te lichten alvorens over te gaan op de nieuw aangereikte werkwijze. Het werd duidelijk dat niet zomaar kon worden overgegaan op de nieuwe werkwijze omdat men niet wist hoe het proces tot dan toe liep, ofwel welke onderdelen van de nieuwe werkwijze daadwerkelijk zouden moeten worden geïmplementeerd, welke de meeste aandacht en inzet zouden vergen en welke mogelijk het meeste effect zouden hebben in termen van stroomlijning en resultaat. De verschillende doelgroepen in de vier pilot-arrondissementen en de verschillende bestaande manieren van samenwerken vroegen om verschillende manieren om daarmee in het kader van OVS aan de slag te gaan. Daarnaast was er sprake van aanpalend beleid binnen Justitiële Voorwaarden, dat niet noodzakelijkerwijs de werking van OVS frustreerde, maar dat wel zorgde voor extra capaciteitsdruk, vooral bij de reclassering. Ten slotte werd duidelijk dat de geautomatiseerde informatiesystemen die door de betrokken partijen gebruikt worden, niet toereikend waren om de in de OVS-Handreiking gestelde werkwijze zonder meer te kunnen invoeren. Dit alles maakte dat de invoering van de OVS-werkwijze geleidelijk is gegaan. We zien dit terug in de uitgestelde start van OVS en de lage in- en doorstroom bij in elk geval twee van de vier pilot-arrondissementen.

Na de diagnosefase is men de informatie-uitwisseling en ketensamenwerking gaan verbeteren. De pilot-arrondissementen hebben dat elk op eigen en verschillende wijze gedaan. In Amsterdam investeerde men veel op voorlichtingsbijeenkomsten waarbij medewerkers van de verschillende ketenpartners bijeenkwamen om elkaar te informeren over de gevolgd en te volgen werkwijze. In Zwolle is er ook een dergelijk soort bijeenkomst geweest (een zogenaamde brainstormsessie), maar kwam gandeweg de nadruk te liggen op de rol van de aldaar aangestelde keteninformatiemedewerker, tezamen met een reclasseringsbalie op het parket. In Maastricht heeft men ook reclasseringsbalie, en er werd veel geïnvesteerd in het monitoren van de OVS-zaken. In Groningen ten slotte kwam veel nadruk te liggen op het voeren van casusoverleggen. De samenstelling van de verschillende doelgroepen alsmede verschillen in beschikbare capaciteit vormden in hoofdzaak het argument om het te doen zoals men het heeft gedaan en biedt ook een verklaring waarom deze *good practices* niet in alle arrondissementen zijn overgenomen.

De ontwikkelingen hebben bijgedragen aan een groot enthousiasme voor OVS bij de uitvoerenden ervan. Eindelijk kreeg men inzicht in elkaars werkprocessen, kreeg men het gevoel er greep op te krijgen en konden er casus worden opgeleverd waarin alles ging op de manier waarop men wilde dat het zou gaan. Met voldoende aandacht en capaciteit konden aanzienlijke snelheids- en efficiëntievoordelen worden geboekt, kon de persoonsgerichte aanpak worden gerealiseerd en konden zaken daarmee geheel 'volgens het boekje' worden afgedaan.

Uiteindelijk blijkt het er bij OVS vooral om te gaan die aandacht en capaciteit zo goed en zo efficiënt mogelijk te verdelen over de instroom. Niet alleen moet zorgvuldig worden bepaald welke zaken voor een voorwaardelijk traject in aanmerking zouden kunnen komen, ook moet het proces worden bewaakt om het niet te laten misgaan met niet of te laat opgeleverde rapportages, te lange starttermijnen, etcetera. Dit benoemt wat alle lokale initiatieven gemeen hebben en dat is de noodzaak van de functie van bewaker en aanjager. Er moet iemand zijn die het overzicht en de regie houdt, althans zolang als de nieuwe werkwijze nog geen gemeengoed is geworden.

Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag, namelijk in hoeverre de bestaande belemmeringen in de praktijk zijn weggenomen om de voorwaardelijke modaliteit vaker toe te kunnen passen, luidt derhalve tweeledig. Enerzijds kunnen we vaststellen dat die belemmeringen inderdaad zijn weggenomen, blijktend uit het enthousiasme van de bij OVS betrokken medewerkers en partijen over verbeterde samenwerking en het feit dat het in bepaalde gevallen lukt, en steeds vaker lukt, om volgens de in de Handreiking gestelde normen te werken, anderzijds is niet uit te sluiten dat die belemmeringen terugkeren als de ketenregie zou komen te vervallen, omdat de nieuwe werkwijze nog onvoldoende is ingeslepen om het daarzonder te kunnen stellen. Anders gezegd, het gaat nog te vaak mis op soms cruciale momenten in het strafproces om de eerste onderzoeksvraag bevestigend en in de voltooid tegenwoordige tijd te kunnen beantwoorden.

5.3 Doelbereiking van OVS in het licht van de ambities in de Handreiking

Een onderdeel van de evaluatie van OVS zijn de toepassingspraktijk van de bijzondere voorwaarden en de doorlooptijden (onderzoeksvragen 2 en 3).

Het proces van advies, eis en vonnis en vooral de onderlinge afstemming daartussen, althans uitgedrukt in termen van mate van overeenstemming, laat een wisselend beeld zien. Als we kijken naar het uiteindelijke resultaat, ofwel naar de aard van de bij vonnis opgelegde bijzondere voorwaarden, dan zien we dat er in 27 van de 155 bestudeerde vonnissen (17%) een gespecificeerde bijzondere voorwaarde werd opgelegd. Bij circa de helft van de vonnissen werd een reclasseringstoezicht uitgesproken en werd de specificatie van de bijzondere voorwaarde benoemd door middel van een '... ook als dat inhoudt'-formulering, of woorden met gelijke strekking. In circa een derde van de gevallen werd een ongespecificeerd reclasseringstoezicht als bijzondere voorwaarde opgelegd. Het blijkt daarnaast dat de officier van justitie ook regelmatig ongespecificeerde reclasseringstoezichten als bijzondere voorwaarde vordert, of zelfs helemaal geen bijzondere voorwaarden vordert. De bijzondere voorwaarde wordt nogal eens bij een (deels) voorwaardelijke werkstraf opgelegd, althans bij een aantal doelgroepen waarbinnen de OVS-methode werd beproefd, komt de werkstraf duidelijk in beeld (Groningen en Zwolle). Met enige regelmaat ook wordt bij deze doelgroepen de geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf als 'stok achter de deur' opgelegd. De gedeeltelijk voorwaardelijke vrijheidsstraf komt in Groningen en Zwolle

binnen OVS weinig voor, terwijl deze sanctiemodaliteit in Amsterdam en Maastricht duidelijk vaker wordt toegepast.

Om de doorlooptijden te berekenen en meer in het algemeen uitspraken te kunnen doen over hoe de praktijk van OVS zich verhoudt tot de gestelde doelen in de Handreiking zijn negen evaluatiepunten geformuleerd die zijn ingevuld voor alle pilot-arrondissementen (zie hoofdstuk vier). De meeste van deze evaluatiepunten hebben betrekking op doorlooptijden. We beschrijven uitsluitend de huidige situatie. Vergelijkingen met de periode voordat met OVS werd gestart, worden in deze procesevaluatie niet gemaakt.

Het blijkt dat de normen (of ambities) die voor OVS zijn gesteld in de Handreiking in circa de helft van de gevallen worden gehaald. Het tijdig starten van de toezichten (binnen 30 dagen bij voorwaardelijke veroordelingen en binnen een week bij schorsingen van de voorlopige hechtenis) levert vooralsnog problemen op. Het lukt in circa een derde van de gevallen bij (deels) voorwaardelijke veroordelingen met bijzondere voorwaarde(n) en in circa 3 op de 10 gevallen bij schorsingen van de voorlopige hechtenis onder bijzondere voorwaarde(n). Gemiddeld genomen duurt het grofweg twee maal langer dan de norm voordat met een toezicht wordt gestart, zowel bij voorwaardelijke veroordelingen als bij schorsingen. Het tijdig op zitting brengen van een zaak, dat is binnen een periode van vier maanden, lukt in circa de helft van de gevallen. Gemiddeld genomen duurt het 139 dagen. Tijdige levering van het adviesrapport, dat wil zeggen uiterlijk twee weken voor de zitting, gebeurt bij circa 6 van de 10 rapporten. In circa 8% van de gevallen wordt geen rapport opgeleverd, zonder dat daar een aanvaardbare reden voor kan worden gevonden, zoals tegenwerkende verdachten of de beschikbaarheid van recente eerdere rapportage.

5.4 Voorwaarden voor een succesvolle toepassing van de bijzondere voorwaarde

De zesde onderzoeksvraag van het onderzoek is gericht op het identificeren van 'succes- en faalfactoren' van de opleggingspraktijk van bijzondere voorwaarden en het daaraan voorafgaande traject. 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. Officiëren 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 uitkom-

sten 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 in staat stellen voor alle betrokkenen om zaken 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.

Dankwoord

Bij de uitvoering van het hier beschreven onderzoek zijn veel mensen ons behulpzaam geweest. Wij danken in de eerste plaats de leden van begeleidingscommissie die het onderzoek heeft begeleid: Edwin Bleichrodt (voorzitter, Rijksuniversiteit Groningen), Willemien de Jongste (projectbegeleider WODC), Elisabeth Julsing-Nijenhuis (openbaar ministerie), Arno Lutjens (ministerie van Justitie), Anneke Menger (Hogeschool Utrecht) en René Poort (Reclassering Nederland).

Daarnaast zijn wij veel dank verschuldigd aan de lokaal projectleiders van OVS in de vier proefarrondissementen: Bertine Koekkoek (Amsterdam, Reclassering Nederland), Liesbeth Joosten-Van der Veen (Groningen, openbaar ministerie), Peter van der Spek (Zwolle, openbaar ministerie) en Peter Schleijsen (Maastricht, openbaar ministerie). Niet alleen zij, maar ook vele andere bij OVS betrokken personen, hebben een onmisbare bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit rapport.

Wij hebben geprobeerd aan ieders bijdrage recht te doen in de tekst. Eventuele fouten of omissies komen voor rekening van de auteurs.

Dr. M.J.G. Jacobs is senior onderzoeker bij IVA Beleidsonderzoek en Advies

Dr. mr. M. Siesling is onderzoeker bij IVA Beleidsonderzoek en Advies.

Summary

Background, object and terms of reference of the research

In 2008, the pilot project Optimizing Conditional Sanctions (*Optimalisering Voorwaardelijke Sancties (OVS)*) started as part of the Judicial Conditions (*Justitiële Voorwaarden*) programme. In four court districts a small-scale pilot was started of a different, more efficient and, according to expectations, also more effective manner of applying conditional sanctions. An evaluation was started at the same time as the OVS pilot. The object of this research is twofold. First of all the point is to monitor the course of the *process* of introducing measures to improve the practice of applying special conditions: are the measures indeed applied consistently? In the second place, a better view needs to be obtained of the extent to which the measures have *effect*: shortening of processing times, a higher success rate of compliance with special conditions and an increase in the application of special conditions. The terms of reference of the research comprise six sub-questions, whereby question 1 relates to process evaluation, questions 4 and 5 to effect evaluation, and questions 2, 3 and 6 encompasses both sub-studies. The research questions are:

1. To what extent have the existing obstacles (obstacles with respect to rules and regulations, advice, supervision and exchange of information) been removed in practice and to what degree do the various elements of the new working method in the pilots (for example information exchange, the list of special conditions, warning system) help to bring this about?
2. How often were special conditions imposed annually (in the context of suspending pre-trial detention and suspended prison sentences), before and after introduction of the new working method? Which special conditions were concerned? In what types of cases (offence, offender) were they imposed?
3. How long were the various processing times, both before and after introduction of the new working method?
4. How many procedures with special conditions were completed successfully, before and after introduction of the new working method in the pilots? What part of those procedures 'failed' (not started, broken off in the interim) and why? In how many cases and at what times did the Probation Service refer the case back to the Public Prosecution Service after the conditions were violated (failed procedures)?
5. In what part of the 'failed' procedure was changing of the conditions or enforcement of the sentence demanded by the Public Prosecution Service or ordered by the court? In case this was not done, what was the reason for not doing so?
6. What were the reasons why procedures with special conditions were not imposed, not started or not completed successfully? What were the success and failure factors?

This report gives an account of the *process evaluation* of the project Optimizing Conditional Sanctions. The materials gathered here are therefore not suitable for making

statements about whether or not the OVS project has been successful. OVS was expressly started as a pilot project, in which good practices could and had to be sought in order to give shape to the ambitions and objectives of the project. Different target groups were used in the four pilot districts, which makes comparison of the results of the districts amongst themselves meaningful only if account is always taken of the nature and size of the target group, its specific characteristics and the corresponding practice of imposing special conditions.

The implementation of OVS is gone through primarily in chronological order. Important times were various meetings of the local project managers, chaired by the national OVS project manager, in which the working processes were evaluated in the interim and good practices exchanged. Other important sources are progress documents and evaluation studies conducted by the pilot districts themselves in the interim and the researchers' discussions with those involved, particularly the local project managers.

The OVS project

The Cabinet considers the application of conditional sanctions an important means of reducing recidivism. The *personal approach*, or the tailoring of the sanction to the personality of the offender in determining the sanction as well as in the manner of enforcement, is central to this. In the outlined context of the programme, the OVS project is aimed at testing an impetus for an improved working method and enhancing it on the basis of experience in practice.

In the context of the OVS project, products have been developed which are supposed to ensure that conditional sanctions are applied more often, faster, more effectively, more efficiently and more professionally. For this purpose, the Ministry of Justice, in cooperation with staff of the various chain partners from the pilot regions, compiled a Guide containing materials for an improved working method. These materials are: advice on draft chain agreements; a draft designation of conditional sanctions for the Public Prosecution Service; an overview of the special conditions; an overview of recognized behavioural interventions; measures to improve supervision; chain process diagrams and an overview of tasks and responsibilities of the parties involved.

Each of the four pilot court districts Amsterdam, Groningen, Maastricht and Zwolle-Lelystad has applied the starting points of OVS to their local practice and set them out in an action plan, which contains information about the OVS target group, the local organization of the pilot and the expected OVS results. In the OVS pilot, a choice was made to differentiate not only according to location, but also according to target group. The target group in Amsterdam is all young adults aged 18 to 24. In Groningen, the target group was composed of committers of domestic violence and young adult violent offenders (aged 18-24). The target group in Maastricht was persons of

full age and adult habitual and multiple offenders⁹⁵. In Maastricht, additional attention was paid to very active multiple offenders. The OVS target group in Zwolle was composed of recidivist violent offenders and first offenders of domestic violence and violence against (semi-)officials and emergency assistance providers.

The pilot was organized in a similar way in all four court districts. There was a steering group, composed of representatives of the management of the organizations involved. The members of the steering group are responsible for management and communication of the project within their own organizations. In addition, the aim of the steering group is to involve the management actively in the pilot and if necessary to consult them in the decision-making process. Besides the steering group, there is a district OVS project group. In addition to the organizations directly involved, non-judicial chain partners also participate in this group.

We shall go through the research questions in so far as they relate to the scope of this process evaluation of OVS.

Research question 1: To what extent have the existing obstacles been removed in practice and to what extent do the various elements of the new working method in de pilots (including information exchange, the list of special conditions, warning system) help to bring this about?

At the start of OVS, the chain partners involved proved to have inadequate knowledge of the customary working process up to that time. In order for them to switch to a new working method, the old working method first had to be elucidated to be able to determine where and how investments had to be made to implement the various elements of the new working method. It was ascertained that the existing information system and consultation structures were inadequate to follow cases closely on a broad scale. The pilot court districts have tried in different ways to alleviate that inadequacy, for example by investing in automation, more precisely the overhaul of a monitoring system that kept an eye on the progress of OVS cases at all times. Work was also done on setting up a front office with intensive contact between the Public Prosecution Service and the Probation Service, often made possible by shortening the distance literally as well. A similar solution was found by appointing a chain information assistant who oversees the incoming OVS cases. In addition, the OVS cases were monitored in case consultations, sometimes organized regularly, sometimes more on an ad hoc-basis. The position of a director and driver was always essential, a central figure with an overview of the progress of OVS cases, who intervenes where necessary. A matter of concern is that if this position is abolished, for example through termination of the pilot project that started with OVS, the obstacles removed could return because the new working method would not have had the time to become generally accepted.

⁹⁵ Persons aged eighteen and older regarding whom two or more official reports were made in their entire criminal past, at least one of which in the reference year, and persons aged eighteen and older who had more than ten official reports made on them over a period of five years (of which the reference year is the last year), at least one of which in the reference year. This target group is in line with the national definition of habitual offenders (multiple offenders, habitual offenders and very active multiple offenders).

Research question 2: Which special conditions are concerned? In what type of cases (offence, offender) are they imposed?

The special condition most often imposed in the context of OVS was supervision by the Probation Service, i.e. having to behave according to instructions and rules which the Probation Services gives the convicted person for a certain time. In approximately a third of the judgments studied, such supervision was not specified in detail. In approximately half of the cases, the judge added an '...even if that means' formulation, after which specific instructions were given on the content of the supervision. In most cases by far, this concerned treatments or training courses. In the other judgments, the special conditions were mentioned explicitly, also including many treatments and training courses, sometimes combined with an order to report or prohibition on entering a certain location.

The types of cases in which these special conditions were imposed were predominantly determined by the different target groups mentioned above. In Maastricht, the majority of cases are property crimes, in Zwolle and Groningen almost exclusively violent crimes and in Amsterdam the proportion of property crimes and violent crimes is about the same.

Research question 3: How long were the processing times following introduction of the new working method?

The time between the arrival of a case in OVS and the hearing varied greatly within the court districts. The average processing time in all pilot districts together is 139 days. The averages per court district range from 103 to 163 days on average. On average, 54% of the number of OVS cases studied were brought to court within 120 days. The time between the request for the report and the hearing also varies greatly within the court districts. The average duration is 108 days, ranging from 83 to 141. The report is delivered 51 days before the hearing on average. The time between request and delivery was 65 days on average, ranging from 46 to 94. Supervision after the start of the operational period for suspended sentences started in 55 days on average, ranging from 42 to 66. A start of supervision within 30 days succeeds in 34% of the cases on average. Supervision after suspension of pre-trial detention starts in 15 days on average. In approximately three out of ten suspensions, supervision starts within a week.

Research question 6: What are the reasons why procedures with special conditions were not imposed or not started? What were the success and failure factors?

It can be stated in general that the stage of reports by the Probation Service is essential to the success of criminal proceedings in which special conditions are at issue. In the short time between arrest and possibly bringing the suspect before the public prosecutor, sometimes crucial decisions have already been taken on whether or not to request advice and on the contents of such advice. It appears difficult to obtain a correct view precisely of this. OVS does not really enter the picture until the stage of the request for comprehensive advice and afterwards. Broad application of

the OVS working method can be achieved by expanding the target group, but certainly also through quick and adequate advice as soon as possible after arrest.

The quality of the advice is a very important factor in having special conditions imposed more broadly and especially more specifically in the judgment. Public prosecutors and judges should be able to assume that the special conditions recommended by the Probation Service can actually be implemented. In view of the results of this evaluation in relation to the congruence between advice, demand and judgment, there is a lack of trust as far as that is concerned, not only of the judiciary in the Public Prosecution Services, but also of the Public Prosecution Service in the Probation Service. Moreover, especially the Probation Service experiences an additional workload as a result of the renewed working method. Not only should more advice be given, but work should also be done with one of the two advice formats, which should always be accompanied by a diagnosis. Prioritizing tools to enable a better selection of cases for which advice is necessary prove not to work or help to a sufficient extent.

In order to actually introduce the OVS working method consistently, more particularly the personal approach, in the entire judicial process, it is necessary for all parties involved to be thoroughly aware of this working method. This does not only hold for the obvious parties, the Public Prosecution Service, Probation Service and the judiciary, but also for the police and, in particular cases, municipalities, care institutions and penal institutions. This entails cooperation at case level (and, apart from that, the question how such cooperation can be achieved, given its time-consuming and intensive nature), as well as at management level, where arrangements have to be made for an optimum management and direction of the entire proceedings. Good and up-to-date information is essential to this. That information can be made available in different ways (a front office, case consultations, a monitoring system), but should enable all parties involved to follow cases closely at all times.

The credibility of criminal procedure appears to be a key concept no matter what in the application of the conditional modality. It is the key to reducing recidivism because if it is implemented quickly and consistently, not only is it possible to bring about the desired change in behaviour, but the deterrent effect of the 'big stick' is really felt. Moreover, it is the most important condition for effective cooperation among the chain partners. With the introduction of OVS in the four pilot court districts discussed above, important steps have been taken to give new shape to such credibility.

Geraadpleegde bronnen

Brief van de minister en staatssecretaris van Justitie en van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer over het justitiële verslavingsbeleid, *Kamerstukken II*, 2006-2007, 31 110, nr. 1

Brief van de minister en de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer over maatregelen tegen recidivereductie, *Kamerstukken II* 2007-2008, 24 587, nr. 299.

Brief van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II* 2008-2009, 28 684, nr. 237.

Brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer over het justitiële verslavingsbeleid, *Kamerstukken II*, 2008-2009, 31 110, nr. 11.

Jacobs, M.J.G., A.M. van Kalmthout & M.Y.W. von Bergh (2006). *Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen*. Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en advies.

Wartna, B.S.J. (2008). *In de oude fout. Over het meten van recidive en het vaststellen van het succes van strafrechtelijke interventies*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Niet-gepubliceerde bronnen

Aandachtspunten toezicht, Groningen, januari 2009.

J. Bosker, *Fundament voor de ontwikkeling van de adviesfunctie van de Reclassering* (2007). Utrecht: Reclassering Nederland

Handreiking Optimalisering voorwaardelijke sancties. Bouwstenen voor een verbeterde werkwijze. Juni 2008.

Joosten-van der Veen, E. *OVS: van pilot naar structurele invoering. Bevindingen en aanbevelingen uit de pilot OVS Groningen*. Juli 2009, conceptversie 1.0.

Lokaal-projectleider OVS Groningen, *Pilot Optimalisering Voorwaardelijke Sancties (OVS) Groningen*, zonder datum.

Lokaal-projectleider OVS Groningen, *Nota Casuoverleg Huiselijk Geweld*, 22 augustus 2008 (niet-geaccordeerd).

Lokaal-projectleider OVS Groningen, *Nota Voortgang Pilot Optimalisering Voorwaardelijke Sancties (OVS)*, 23 januari 2009.

Lokaal projectleider OVS Zwolle, Bevindingen brainstormsessie OVS, 12 september 2008.

Memo van de landelijk projectleider OVS aan het Landelijk Executie Overleg (LEO), 20 oktober 2008.

Optimalisering Voorwaardelijke Sancties: een aanvulling op de Handreiking op basis van tussentijdse praktijkervaringen, april 2009.

Projectgroep strafprocesreglement, *Landelijk strafprocesreglement voor de rechtbanken en het Openbaar Ministerie*, versie d.d. 5 december 2008.

Reclassering Nederland (2009), *Regie op voorwaardelijke sancties. Optimalisering van voorwaardelijke sancties: van pilot naar structurele invoering*.

Richtlijn voor strafvordering bij meerderjarige veelplegers (w.o. vordering van de maatregel ISD bij stelselmatige daders) (2009) (R004).

Werkgroep ketenafspraken 'Vernieuwing Adviesproducten', *Eindnotitie Ketenafspraken advies*. Versie 2.0, juni 2009.