

Voorwaardelijk vrij

Samenvatting evaluatie van de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling

Amsterdam, 4 november 2011

drs. Sander Flight
dr. Oberon Nauta
drs. Jolien Terpstra

Met medewerking van:
Prof. mr. dr. Gerard de Jonge
mr. Paul Hulshof
drs. Manja Abraham

Inleiding

Op 1 juli 2008 is het wetboek van Strafrecht gewijzigd en is de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) ingevoerd. Daarmee is de vervroegde invrijheidstelling waar geen voorwaarden aan verbonden waren, vervangen door een invrijheidstelling waar altijd de algemene voorwaarde aan is verbonden dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig mag maken aan een strafbaar feit. Daarnaast kunnen bijzondere voorwaarden aan de vervroegde invrijheidstelling worden verbonden.

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid & Justitie is door DSP-groep de gewijzigde wet geëvalueerd. Doel van de evaluatie was tweeledig. In de eerste plaats werd met de evaluatie beoogd door middel van een zogenaamde planevaluatie vast te stellen welke ideeën ten grondslag liggen aan het voorwaardelijk maken van de vervroegde invrijheidstelling en volgens welke (gedrags)mechanismen dit zou leiden tot recidivevermindering bij de betrokken justitiabelen. In de tweede plaats had de evaluatie tot doel door middel van een procesevaluatie vast te stellen hoe de Wet v.i. in de praktijk uitgevoerd wordt en welke knelpunten en effecten optreden.

Methode van onderzoek

Voor de evaluatie zijn verschillende methoden van onderzoek gehanteerd. Voor de planevaluatie is documentanalyse verricht, zijn zes interviews met de geestelijke vaders van de Wet v.i. gehouden en is een theoretisch causaal model opgesteld. Voor de procesevaluatie zijn registratiegegevens van het v.i.-proces voor de periode april 2009 - juli 2011 geanalyseerd die door het CJIB in het bedrijfsprocessysteem Robein worden beheerd. Aanvullend op deze analyse is dossieronderzoek verricht op alle v.i. zaken die in de periode april 2009 - maart 2011 werden afgerond. Daarnaast werden 35 interviews afgenomen met vertegenwoordigers van de bij het v.i.-proces betrokken ketenpartners.

Kanttekening bij het onderzoek

Justitiabelen die onder de oude regeling van voor juli 2008 veroordeeld waren komen niet in aanmerking voor de v.i. Het veldwerk van de evaluatie vond drie jaar na de wetwijziging plaats. In deze periode zijn geleidelijk aan meer personen voorwaardelijk in vrijheid gesteld. Het aandeel van langgestraften op de totale v.i.-populatie was in deze periode daardoor verhoudingsgewijs laag (maar zal geleidelijk aan toenemen tot een stabiele situatie in 2015) Voor de procesevaluatie heeft dit tot gevolg gehad dat de huidige v.i.-populatie een sterke oververtegenwoordiging heeft van licht gestraften. Het is denkbaar dat deze oververtegenwoordiging effect heeft gehad op de ervaring van de veldpartijen. Voorts moet worden opgemerkt dat als gevolg van de langzame stijging van het aantal v.i.-zaken verschillende ketenpartners uit het v.i.-proces (met name uit de rechterlijke macht) tot op heden weinig ervaring met de regeling hebben opgedaan. Ook dit kan van invloed zijn geweest op het oordeel tot nog toe.

Planevaluatie

Welke ideeën liggen ten grondslag aan het voorwaardelijk maken van de vervroegde invrijheidstelling en volgens welke (gedrags)mechanismen zou dit leiden tot recidivevermindering bij de betrokken justitiabelen? De beleidstheorie achter voorwaardelijke invrijheidstelling is vrij eenvoudig. De interventie bestaat uit drie ingrediënten: dreiging met het restant van de straf (of een andere negatieve reactie op ongewenst gedrag), toezicht (bestaande uit begeleiding en controle) en het aanreiken van gedragsalternatieven. Deze drie zaken moeten de voorwaardelijk in vrijheid gestelde motiveren tot gedragsverandering door de gedragsmechanismen afschrikking en bekrachtiging. Dat moet vervolgens leiden tot resocialisatie van daders en dat resulteert volgens de beleidstheorie in minder recidive en een veiliger maatschappij. De stap van de interventie naar de beoogde effecten is niet direct, maar verloopt via een proces van kennis-, attitude- en uiteindelijk gedragsverandering.

Deze beleidstheorie is plausibel, maar alleen als aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan: een snelle reactie op overtreding, maatwerk en goede begeleiding voor bekrachtiging van gewenst gedrag en een gecoördineerde, consequente en consistente uitvoering van het beleid door alle partijen die betrokken zijn.

Uit een analyse van Kamerdebatten voorafgaand aan de wetwijziging en de interviews die wij in 2011 hielden, blijkt overigens dat deze beleidstheorie niet nieuw is. De invoering van voorwaardelijke invrijheidstelling in 2008 was niet het gevolg van nieuwe inzichten over de beste manier om (ex)gedetineerden op het rechte pad te krijgen en te houden. Veel belangrijker waren de politiek-maatschappelijke opvattingen over strafdoelen en discussies over de druk op het penitentiaire systeem (zie hoofdstuk 2 en 3).

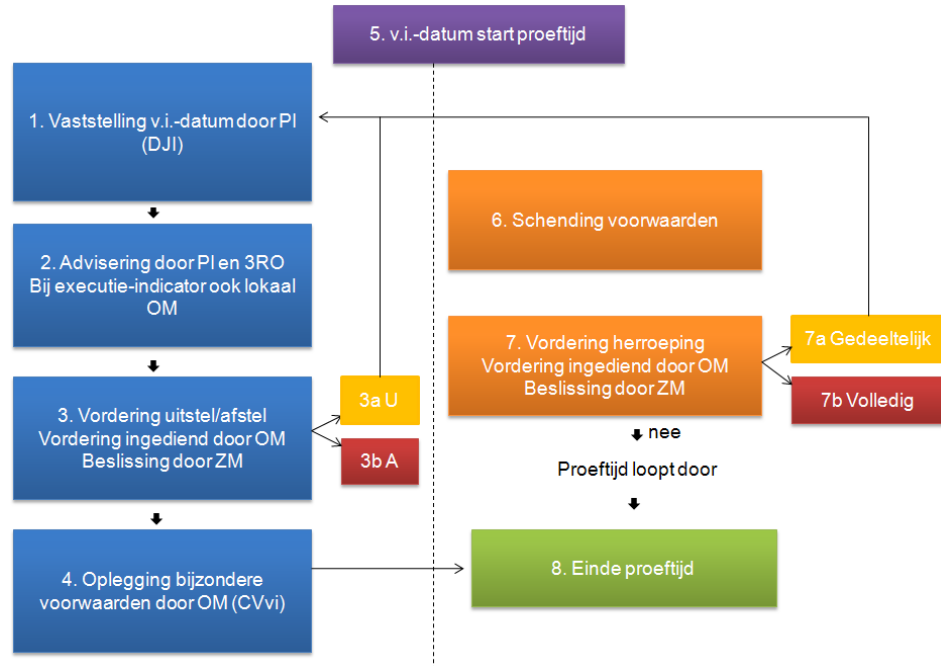
Procesevaluatie

Hoe wordt de Wet v.i. in de praktijk uitgevoerd en welke knelpunten en effecten treden op? Om antwoord te geven op deze vraag zal in deze samenvatting eerst op hoofdlijnen het v.i.-proces worden beschreven zoals dat is vastgelegd in de vigerende beleid- en werkafspraken. Daarna wordt ingegaan op de feitelijke invulling van het v.i.-proces.

Het v.i.-proces op hoofdlijnen

Het v.i.-proces bestaat uit acht stappen waarin verschillende partners uit de justitieketen een rol spelen. In onderstaand schema wordt het totale proces samengevat.

Schema 1 Schematisch overzicht v.i.-proces



DJI berekent voor iedere gedetineerde of, en zo ja wanneer, deze voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld. De start van het v.i.-proces wordt gemarkeerd door de melding van DJI aan het CJIB van de voorlopige v.i.-datum. De volgende stap bestaat uit het verzoek door het CJIB aan de reclassering en DJI te adviseren over de kandidaat. In dit advies kunnen de adviesgevende partijen aangeven of aan de voorwaardelijk invrijheidstelling voorwaarden verbonden moeten worden of dat uitstel/afstel voor de hand ligt. Wanneer de 'executie-indicator' is geplaatst door het lokale parket, wordt ook het lokale parket gevraagd advies uit te brengen over v.i. en de eventuele op te leggen bijzondere voorwaarden.

De adviezen van de reclassering, DJI en het lokale parket komen binnen bij de Centrale voorziening v.i. (CVvi) van het OM. De CVvi beslist op basis van de adviezen of de justitiabele met v.i. kan gaan of dat er reden is om de v.i. pas later te starten of achterwege te laten. In dat geval moet een vordering tot uitstel of afstel ingediend worden bij de rechtbank.

Wanneer een justitiabele wel met v.i. gaat, beslist de CVvi op basis van de adviezen of bijzondere voorwaarden aan de v.i. verbonden worden. Naast vrijheidsbeperkende voorwaarden (een meldingsplicht, een contactverbod, een locatieverbod of -gebod, een alcohol- en/of een drugsverbod) zijn er ook gedragsbeïnvloedende voorwaarden (volgen van een gedragsinterventie) en op zorg gerichte voorwaarden (ambulante behandeling, behandeling in een inrichting of opname in 24-uurs voorziening).

Voor alle v.i.-gestelden geldt dat zij gedurende de proeftijd (die altijd minimaal één jaar bedraagt) geen strafbare feiten mogen plegen. De politie controleert of een verdachte nog in zijn proefperiode van v.i. zit. Bij overtreding van de algemene voorwaarden kan de v.i. herroepen worden. Een rechter beslist hierover.

Wanneer een v.i.-gestelde bijzondere voorwaarden opgelegd heeft gekregen wordt de reclassering belast met het toezicht en de begeleiding van de justitiabele. De reclassering kan de politie bij het toezicht betrekken, bijvoorbeeld wanneer sprake is van een contact- of locatieverbod. Net als bij de algemene voorwaarden kan bij overtreding van de bijzondere voorwaarden de v.i. herroepen worden. Wanneer de rechter besluit dat de v.i. (gedeeltelijk) herroepen wordt, moet de v.i.-gestelde alsnog (een deel van) zijn gevangenisstraf uitzitten.

Verloopt de proeftijd zonder problemen en houdt de v.i.-gestelde zich aan de algemene en bijzondere voorwaarden dan wordt de v.i.-zaak na afloop van de proeftijd afgesloten.

Aard en aantal v.i. zaken

Sinds april 2009 wordt van iedere v.i.-zaak systematisch gegevens vastgelegd door het CJIB. Uit deze gegevens blijkt dat in de periode april 2009 – juli 2011 sprake is van geleidelijke toename van het aantal v.i. zaken tot ca. 100 per maand. Ongeveer de helft van de v.i.-gestelden kreeg naast de algemene voorwaarden ook bijzondere voorwaarden opgelegd. In juli 2011 was het totaal aantal ingestroomde personen opgelopen tot ruim 2.000. Dit aantal is relatief gering ten opzichte van het totaal aantal personen dat uit detentie uitstroomt: slechts 2,1% van de uitgestroomde ex-gedetineerden kwam in 2010 in aanmerking voor v.i. Belangrijkste redenen voor dit lage percentage zijn het feit dat slechts 7% van de uitstroom uit detentie zaken betrof waarbij de opgelegde detentie één jaar of meer bedroeg en het feit dat een belangrijk deel van de justitiabelen een (deels) voorwaardelijke straf opgelegd heeft gekregen: beide type afdoening komen niet in aanmerking voor v.i.

V.i. in de praktijk

Uit de procesevaluatie blijkt dat het v.i.-proces op hoofdlijnen goed verloopt en er geen aanwijzingen zijn voor structurele tekortkomingen. Toch heeft de evaluatie een aantal aandachtspunten opgeleverd die kunnen worden uitgesplitst naar de drie fasen van het v.i.-proces:

- 1 vaststellen v.i. datum en adviseren door 3RO, DJI en lokaal parket;
- 2 besluitvorming;
- 3 toezicht en proeftijd.

Uit de procesevaluatie blijkt dat de proces- en beleidsafspraken zoals die door het ministerie met de aangewezen ketenpartners werden gemaakt voor wat betreft de eerste fase van het v.i.-proces grotendeels worden nagekomen. Aandachtspunt is echter wel de tijdigheid van de adviesrapportages. De reclassering en in het bijzonder het lokaal parket leveren lang niet altijd hun advies binnen de gestelde termijn. Bovendien blijkt vooral het lokaal parket regelmatig helemaal geen advies uit te brengen, terwijl zij dat wel zou moeten doen.

Een ander punt van aandacht in de eerste fase van het v.i.-proces wordt gevormd door het feit dat in weerwil van de vigerende beleid- en procesafspraken niet altijd informatie uitwisseling plaatsvindt tussen DJI en de reclassering over de inhoud van het advies. Reden hiervoor is dat DJI de interne werkafpraak heeft gemaakt haar adviezen ter controle voor te leggen aan landelijke Bureau Selectiefunctionarissen (BSF) één week voor het verstrijken van de formele deadline. De reclassering is in veel gevallen dan nog niet klaar met haar onderzoek.

Uit de evaluatie blijkt dat de procesafspraken rondom de besluitvorming goed worden nagekomen. Alleen ten aanzien van het vorderingsbeleid van uitstel/afstel werd een onvolkomenheid geconstateerd. Zo bleek het lokaal parket de door de CVv bereide vordering niet altijd tijdig bij de rechtbank in te dienen waardoor de rechtbank de vordering niet ontvankelijk verklaarde en de v.i. kandidaat alsnog mocht beginnen aan zijn proeftijd.

Voor wat betreft de v.i.-fase toezicht en proeftijd blijkt uit de evaluatie dat de vigerende werk- en procesafspraken niet allemaal consequent worden opgevolgd. Weliswaar informeert het CJIB, in die gevallen dat sprake is van bijzondere voorwaarden, de verantwoordelijke reclasseringsbalie tijdig over de einddatum detentie. Maar de reclassering zelf informeert op haar beurt niet altijd consequent het CJIB over de feitelijke start van het toezicht. Ook blijkt dat de politie – die formeel zou moeten controleren of verdachten in de proeftijd van een v.i. zitten - geen sluitende werkwijze heeft voor deze taakstelling.

Bij ongeveer 5% van de v.i.-zaken werd officieel melding gemaakt van overtreding van de algemene voorwaarden. Bij de bijzondere voorwaarden lag dit percentage rond de 33%. In werkelijkheid ligt dit percentage vermoedelijk hoger omdat uit de evaluatie blijkt dat niet iedere geconstateerde overtreding tot een officiële melding leidt.

Op de overtredingen wordt wisselend gereageerd. Bij overtreding van de algemene voorwaarden blijkt bij het besluit al dan niet de herroeping te vorderen de proportionaliteit een leidend beginsel.

De reactie van de CVv op een door de reclassering geconstateerde overtreding blijkt in de praktijk overigens niet altijd naar verwachting en tevredenheid van de 3RO. Daar waar het lokaal parket doorgaans bij een terugmelding vanwege de overtreding van bijzondere voorwaarde(n) bij een (deels) voorwaardelijke straf bereid is snel de ten uitvoerlegging van de straf te vorderen, is naar het oordeel van de reclassering de CVv eerder geneigd de v.i.-gestelde nog een tweede of een derde kans te geven voordat een vordering tot herroeping wordt voorbereid naar aanleiding van de overtreding van de bijzondere voorwaarden bij een v.i.

De vordering tot herroeping van de v.i. wordt niet standaard door de rechter opgevolgd. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat de rechter naar aanleiding van overtreding van algemene voorwaarden vaker de v.i. herroept, dan naar aanleiding van overtreding van bijzondere voorwaarden.

Knelpunten en effecten

Hoewel het v.i.-proces geen structurele tekortkomingen kent heeft de evaluatie toch een aantal aandachtspunten blootgelegd. In de eerste plaats kent het v.i.-proces een aantal werkafspraken dat in de praktijk weinig doelmatig is. Zo wordt, hoewel de wet daartoe niet verplicht, ook advies uitgebracht in zaken waarbij de justitiabelen na de datum einde detentie (nog) niet in Nederland in vrijheid worden gesteld, waardoor de vraag of bijzondere voorwaarden aangewezen zijn niet opportuun is (het gaat onder meer om illegale vreemdelingen die in de vreemdelingenbewaring worden geplaatst, of tbs-gestelden die na het einde van de detentie worden overgebracht naar een forensisch psychiatrisch centrum). Ook de (drie)dubbeladvisering oogt niet altijd doelmatig. Het lokaal parket en DJI zijn namelijk sterk geneigd het advies van de reclassering te volgen en daar waar de adviezen wel verschil-

len is dat vooral gelegen in het feit dat 3RO wel en de twee andere partijen niet bijzondere voorwaarden adviseren. (Merk overigens wel op dat in het beperkte aantal gevallen dat DJI en/of het lokaal parket wel bijzondere voorwaarden adviseren terwijl 3RO dat niet doet de CVv dit advies doorgaans wel overneemt.)

Voorts bleek uit de evaluatie dat de reactie op niet naleven van de algemene en de bijzondere voorwaarden gedurende het toezicht niet goed geborgd is of verschillend invulling krijgt. Wat betreft het toezicht op de algemene voorwaarden is thans geen werkafspraken aanwezig die ervoor zorgt dat de politie consequent bij iedere aanhouding vaststelt of een verdachte in de proeftijd van v.i. zit. Dit zorgt ervoor dat niet bij iedere v.i.-gestelde die de algemene voorwaarden overtreedt een herroeping van diens zaak plaatsvindt. Wat betreft het toezicht op de bijzondere voorwaarden is binnen de evaluatie geconstateerd dat verschil bestaat tussen toezichthouders van 3RO in de mate waarin zij overtredingen rapporteren en sanctioneren. Dit leidt ertoe dat gelijke gevallen van overtreding niet altijd op dezelfde wijze worden opgevolgd.