



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK



# Evaluatie Wvs & Wvm

# Evaluatie Wvs & Wvm

## - Samenvatting eindrapport -

### Auteurs

Willemijn Smit  
Marije Kuin  
Sonja Meijer (VU)  
Ger Homburg

Amsterdam, 7 juni 2018  
Publicatienr. 17083

© 2018 RegioPlan, in opdracht van het WODC

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

# Samenvatting

## Doel en opzet onderzoek

In 2012 zijn de Wet voorwaardelijke sancties (Wvs) en Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen (Wvm) in werking getreden. De Wvs beoogt, door middel van een persoonsgerichte benadering waarmee gedragsverandering nagestreefd wordt, recidive te voorkomen. De Wvm heeft de sanctiemogelijkheden van de rechter verruimd: het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen is niet langer beperkt tot het kader van de voorwaardelijke veroordeling. RegioPlan heeft in opdracht van het WODC beide wetten geëvalueerd. De evaluatie richt zich op de beleidslogica van beide wetten, op de implementatie en uitvoeringspraktijk en op de doeltreffendheid.

Voor de reconstructie van de beleidslogica van beide wetten zijn Kamerstukken bestudeerd. De door de wetgever beoogde doelen en instrumenten, waarmee de doelen moeten worden bereikt, zijn uiteengezet in het evaluatiekader. Vervolgens is het evaluatiekader vertaald naar indicatoren op het niveau van de instrumenten. Het evaluatiekader is ter aanvulling en toetsing voorgelegd en besproken met medewerkers van de beleidsdirectie en wetgevingsjuristen van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Om het proces van implementatie van beide wetten inzichtelijk te maken, zijn op beleidsniveau gesprekken gevoerd met medewerkers van de Raad voor de rechtspraak (n= 1), het Openbaar Ministerie (OM) (n= 3) en de reclassering (n= 3).

De uitvoeringspraktijk van de Wvs en Wvm is onderzocht met behulp van registratiegegevens van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de reclassering (IRIS). Daarnaast zijn interviews afgenomen met medewerkers van de reclassering (n= 23), het OM (n= 9) en de Zittende Magistratuur (ZM) (n= 4) in vier arrondissementen. Ook is relevante jurisprudentie bestudeerd. Voor het in beeld brengen van de doeltreffendheid, is onderzocht in hoeverre de indicatoren in het evaluatiekader in de beoogde richting bewegen. Ten slotte zijn tijdens een expertmeeting met medewerkers van betrokken ketenpartners (n= 4) de voorlopige resultaten en verbeteringen in de toepassing van de Wvs en Wvm besproken.

## Beleidslogica

Het einddoel van de Wvs is het terugdringen van criminaliteit en het verminderen van recidive door middel van twee intermediaire doelen, te weten 1) het bewerkstelligen van gedragsverandering door middel van het opleggen van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden en 2) het vergroten van de effectiviteit van straffen met bijzondere voorwaarden en van het reclasseringstoezicht door middel van de vereenvoudiging en verruiming van de proeftijd, de algemene voorwaarde verplicht medewerking te verlenen aan het reclasseringstoezicht, de wettelijke verankering van bijzondere voorwaarden, elektronisch toezicht, dadelijke tenuitvoerlegging van de voorwaarden en het reclasseringstoezicht en de onmiddellijke aanhouding bij niet-naleving van de voorwaarden.

Het einddoel van de Wvm is het beveiligen van de samenleving en het terugdringen van recidive. De Wvm kent eveneens twee intermediaire doelen, te weten 1) voorkomen dat de veroordeelde opnieuw een strafbaar feit pleegt dat de leefomgeving van de burger aantast of waardoor slachtoffers of getuigen worden lastiggevallen door het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen en het 2) vergroten van de slagvaardigheid van het strafrecht en effectieve handhaving van de maatregel met behulp van drie middelen/instrumenten: de uitbreiding van het strafrechtelijk instrumentarium, de dadelijke tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeperkende maatregel en de onmiddellijke aanhouding en de vervangende hechtenis.

Wanneer indicatoren voor de middelen/instrumenten zich in de beoogde richting ontwikkelen, is het op basis van de beleidslogica aannemelijk dat een voorwaarde voor het bereiken van de doelen aanwezig is. Dit geldt op voorwaarde dat de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de beleidslogica valide is. Het is niet mogelijk om een causaal verband tussen de ontwikkeling van de indicatoren en doelbereik vast te stellen.

## Implementatie

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wvs is met de implementatie van het programma Justitiële Voorwaarden (JV) veel geïnvesteerd in de optimalisering van voorwaardelijke sancties. Het programma JV was veelomvattend en de programmadoelen van JV kwamen grotendeels overeen met de doelstel-

ling van de Wvs, te weten een toename van het aantal bijzondere voorwaarden aan de voor- en achterkant van het strafproces en het verbeteren van het proces van uitvoering van voorwaardelijke (delen van) sancties. Dit resulteerde in een uitvoeringspraktijk die zich reeds voor de inwerkingtreding van Wvs aan het ontwikkelen was conform wat met de Wvs wordt beoogd. Reclasseringsmedewerkers, officieren van justitie en rechters zijn op de gebruikelijke manier geïnformeerd over de toepassingen van instrumenten die met de inwerkingtreding van de Wvs ingezet konden worden. Door de nauwe relatie tussen de Wvs en het programma JV is er sprake geweest van een langduriger en intensiever implementatieproces dan gebruikelijk bij nieuwe sanctiemodaliteiten. Voor de implementatie van de Wvm geldt dat de ketenpartners op de gebruikelijke manier zijn voorbereid (voorlichting, geautomatiseerde systemen).

### **Uitvoeringspraktijk**

Met de inwerkingtreding van de Wvs hebben de reclassering, het OM en de ZM nieuwe toepassingsmogelijkheden gekregen bij de advisering, vordering en oplegging van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden. In de periode 2013-2017 is het aantal opgelegde voorwaardelijke sancties en toezichtopdrachten verhoudingsgewijs toegenomen ten opzichte van het totale aantal schuldigverklaringen en geregistreerde misdrijven. De nieuwe toepassingsmogelijkheden van de verruiming van de proeftijd, elektronisch toezicht, de dadelijke tenuitvoerlegging (DUT) en de onmiddellijke aanhouding worden relatief weinig ingezet, omwille van overwegingen van proportionaliteit. Het is niet mogelijk gebleken om inzichtelijk te maken hoe vaak de mogelijkheid tot onmiddellijke aanhouding, in geval van niet-naleving van de bijzondere voorwaarden door de justitiabele, landelijk wordt toegepast. Uit interviews blijkt evenwel dat dit met enige regelmaat voorkomt. Het gevaarscriterium dat de rechter-commissaris hanteert voor voorlopige tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke sanctie (VTUL), blijkt in de praktijk te resulteren in minder toepassingen van VTUL dan de wetgever bij de introductie van VTUL (waarschijnlijk) had bedoeld.

De uitbreiding van de algemene voorwaarde met de verplichting om medewerking te verlenen aan het reclasseringstoezicht blijkt in de executiefase soms tot onduidelijkheid te leiden. Daardoor worden toezichtopdrachten met alleen gedragsbeperkende voorwaarden dikwijls ten onrechte aan de reclassering doorgestuurd. De uitbreiding van de algemene voorwaarden blijkt in de uitvoeringspraktijk geen meerwaarde te hebben, omdat deze voorwaarde niet nader gespecificeerd is.

De verankering van de bijzondere voorwaarden heeft de reclassering, het OM en de ZM geen nieuwe mogelijkheden geboden. Wel heeft de verankering geleid tot een verbetering in de uitvoeringspraktijk doordat bijzondere voorwaarden concreter en uniformer worden geformuleerd sinds de inwerkingtreding van de Wvs. Opvallend is dat de restcategorie 'overige bijzondere voorwaarden' nog steeds veelvuldig wordt gebruikt om te voorzien in de behoefte aan maatwerk bij de oplegging van bijzondere voorwaarden.

De Wvm biedt rechters een nieuw sanctiemogelijkheid om op de situatie toegesneden beperkingen op te leggen opdat de veroordeelde begrensd wordt in zijn bewegingsvrijheid. In de periode 2013-2016 zijn de vrijheidsbeperkende maatregelen steeds vaker opgelegd. In al deze jaren gaat het echter om een bescheiden aantal. Volgens officieren en rechters die ervaring hebben met het vorderen en opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen is de meerwaarde van de maatregel ten opzichte van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden driedelig: een vrijheidsperkende maatregel komt niet te vervallen bij de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis, het gevaarscriterium voor de dadelijke tenuitvoerlegging (DUM) is minder streng en de stok achter de deur, in de vorm van vervangende hechtenis, wordt beschouwd als effectiever.

### **Doelbereik**

Op hoofdlijnen ontwikkelen de kwantitatieve indicatoren over voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden zich in de door de wetgever beoogde richting: relatief vaker voorwaardelijke sancties, relatief vaker specificatie van voorwaarden, met een passende proeftijd, zo veel mogelijk op de persoon van de justitiabele toegesneden, met een grotere duidelijkheid over de inhoud van het reclasseringstoezicht en zonder toename van het aantal mislukte toezichten. Doordat de ontwikkeling naar een ruimere toepassing van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden al gaande was, heeft de Wvs vooral

een bestaande trend bevestigd. De impact is het grootst voor de reclassering, die steeds vaker duidelijke toezichtsoopdrachten krijgt en effectiever toezicht kan houden.

Op een aantal indicatoren is echter geen trend in de beoogde richting te zien. Het betreft ten eerste de DUT. In de eerste jaren na de wetwijziging is het aantal dadelijke tenuitvoerleggingen gestegen, waarna de trend is omgebogen. Ten tweede betreft het de voorlopige tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke sanctie (VTUL). In dit kader wordt een snelle reactie op overtreding van de bijzondere voorwaarden beperkt door overwegingen van proportionaliteit. Daarbij komt dat de Hoge Raad recent de toepassing van VTUL bij DUT heeft uitgesloten.

Eenzijds zorgt de Wvs er voor dat effectiever toezicht kan worden gehouden en worden gehandhaafd, omdat de invulling van toezicht voor zowel de justitiabele als de ketenpartners duidelijk is. Anderzijds is het in de praktijk niet altijd mogelijk om snel en effectief te reageren op schending van de voorwaarden. Het is de vraag of de wetgever dit zo bedoeld kan hebben. Dit heeft negatieve consequenties voor de mogelijkheid om effectief en adequaat te handhaven bij overtreding van de voorwaarden. Ten slotte laten de cijfers zien dat er geen substitutie zichtbaar is tussen voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden en korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (minder dan twee maanden).

Net als bij de Wvs kan op basis van dit onderzoek geen uitspraak worden gedaan over het finale doelbereik van de Wvm, te weten de beveiliging van de samenleving en het terugdringen van (specifieke) recidive. De afgelopen jaren was het aantal opgelegde maatregelen gering, waarbij het aantal toepassingen per arrondissement uiteenloopt. Uit de interviews met ketenpartners blijkt dat de Wvm een relatief onbekende sanctiemodaliteit is waardoor het zicht op de meerwaarde van de vrijheidsbeperkende maatregel mogelijk ook beperkt is. Bij de introductie werd door de wetgever ook verwacht dat de maatregel niet vaak zou worden toegepast.

### Conclusies en verbeterpunten

In algemene zin blijkt uit het onderzoek dat de Wvs in een behoefte voorziet en dat de beoogde voorwaarden voor gedragsverandering en recidivevermindering in de praktijk worden toegepast. De verankering van de bijzondere voorwaarden heeft geleid tot een verbetering in de uitvoeringspraktijk doordat bijzondere voorwaarden concreter en uniformer worden geformuleerd. Dit komt ten goede aan het reclasseringstoezicht. De Wvs voorziet in een behoefte aan maatwerk, hetgeen in overeenstemming is met de bedoelingen van de wetgever. Wat minder uit de verf komt, zijn de dadelijke tenuitvoerlegging van de bijzondere voorwaarden en de snelle en daadkrachtige reactie op overtredingen.

De Wvm is een weinig toegepaste maatregel voor bijzondere situaties, waarin (andere) sancties niet passend worden geacht. Desondanks is het lage aantal toepassingen mogelijk ook gerelateerd aan het beperkte zicht op de meerwaarde van de Wvm, hetgeen samenhangt met de relatieve onbekendheid van de sanctiemogelijkheid.

Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten zijn verbeteringen in de toepassing van de Wvs en de Wvm geformuleerd, met betrekking tot de uitvoeringspraktijk en de wetgeving.

#### *Met betrekking tot de uitvoering:*

- In uitzonderingsgevallen is het onvermijdelijk dat de rechter bijzondere voorwaarden oplegt zonder voorafgaand advies van de reclassering. In deze gevallen is het nodig dat de rechter expliciet motiveert waarom hij tot oplegging van reclasseringstoezicht en bijzondere voorwaarden overgaat. Door expliciete motivering krijgt de reclassering aanknopingspunten voor het toezicht.
- De formele verantwoordelijkheid voor het toezicht ligt bij het OM; in de praktijk is dat soms minder duidelijk. Het zou beter zijn als de formulering over de duur van het toezicht 'zo lang de reclassering dat nodig acht' wordt veranderd in 'zolang het OM dat nodig acht'.
- De rechter-commissaris toetst de VTUL in de praktijk dikwijls aan een gevaarscriterium en niet (alleen) aan het recidiverisico. Toetsing in overeenstemming met het doel van de wet zou vaker moeten gebeuren.

- De toepassing van de Wvm kan mogelijk worden bevorderd door de meerwaarde van de vrijheidsbeperkende maatregel onder de aandacht te brengen van de betrokken ketenpartners.

*Met betrekking tot de wetgeving:*

- De algemene voorwaarde van ‘verplicht reclasseringstoezicht’ scheidt verwarring, omdat deze niet altijd van toepassing is (alleen in geval gedragsbeïnvloedende voorwaarden zijn opgelegd of gedragsbeperkende voorwaarden in combinatie met elektronisch toezicht). Daarnaast is door de wetgever niet geëxpliciteerd wat ‘meewerken aan reclasseringstoezicht’ inhoudt. Deze algemene voorwaarde kan daarom beter worden geschrapt. Maar mogelijk wordt met de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen al in voldoende mate tegemoetgekomen aan het knelpunt.
- Voor VTUL is de zittingstermijn bepaald op maximaal 30 dagen. Het zou goed zijn als ook een zittingstermijn wordt bepaald voor de TUL-zitting. Nu hebben deze in de regel minder prioriteit bij het inplannen.
- Over de aanpassing van de criteria voor dadelijke tenuitvoerlegging zijn de meningen van OM en ZM verdeeld. Een bredere toepassing van de DUT wordt in sommige situaties gewenst geacht, maar wringt met de proportionaliteit vanwege de inbreuk op de rechten van justitiabelen. De respondenten vinden het belangrijk dat de wetgever zich uitspreekt over de mogelijkheid van VTUL bij DUT, zoals de wetgever wel heeft gedaan bij de toepassing van vervangende hechtenis bij vrijheidsbeperkende maatregelen die dadelijk uitvoerbaar zijn bevolen.
- De wijziging van opgelegde vrijheidsbeperkende maatregelen is niet mogelijk. De meerwaarde van vrijheidsbeperkende maatregelen zou toenemen als deze, net als bijzondere voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke sanctie, gedurende de looptijd kunnen worden gewijzigd.



**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)