

pro facto

Samenvatting

Op koers of kansen gemist?

Groningen, 1 oktober 2021

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53



Colofon

© 2021 WODC


Auteursrechten voorbehouden

Het onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Onderzoeksteam: mr. Nicolette Woestenburg (projectleider), dr. ir. Bieuwe Geertsema, mr. Stef Roest, mr. Niko Struiksma, prof. mr. Sanne Struijk

Begeleidingscommissie prof. mr.dr. Pauline Schuyt, dr. Anne-Marie Slotboom, drs. Caroline Liberton (ministerie J&V), drs. Theo van Mullekom (WODC)

Opdrachtgever: WODC



1 Samenvatting

1.1 Aanleiding

Het programma Koers en Kansen is gestart in 2015 met een toekomstverkenning voor de sanctie-uitvoering met als doel een visie voor deze uitvoering in brede zin, waarbij de doelen van vergelding en resocialisatie centraal staan. Het overkoepelend doel van het programma Koers en Kansen is om tot effectieve sancties te komen, nu en in de toekomst.

In 2018 zijn ruim 40 projectideeën opgehaald en in 2019 zijn de eerste projecten van start gegaan. Het ministerie van J&V heeft het WODC gevraagd om door middel van een procesevaluatie inzicht te genereren in ervaringen, ervaren impact en ervaren werkzame elementen van projecten die zijn gericht op straftoemeting en -afdoening van lichtere strafbare feiten. Binnen het programma Koers en Kansen voldoen vijf projecten aan deze definitie en daarom worden in deze procesevaluatie de volgende projecten meegenomen:

- I Wijkrechtbank Eindhoven
- II Vonnisvoorstel en versnelde rechterlijke interventie
- III Verbinding Proeftuin Ruwaard
- IV Omgevingsadvies Jeugd
- V Toezichtrechter OM

Het project Toezichtrechter bleek bij de uitvoering van dit onderzoek nog niet gestart en kon om die reden niet mee worden genomen. Het rapport beschrijft de bevindingen van de projecten Wijkrechtbank, Vonnisvoorstel, Verbinding Proeftuin Ruwaard en Omgevingsadvies Jeugd. Bij de analyse van de projecten plaatsvindt enen bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is de beleidstheorie van Toezichtrechter wel meegenomen.

1.2 Onderzoeksvraag en deelonderzoeken

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat zijn op lokaal, regionaal en landelijk niveau de ervaringen van ketenpartners inzake de projecten binnen Koers en Kansen die zijn gericht op de behandeling en afdoening van strafzaken? Wat beschouwen de betrokken ketenpartners als de werkzame elementen en mechanismen van de projecten en welke impact ervaren zij hiervan?

Deze hoofdvraag valt uiteen in 17 deelvragen, die op hun beurt zijn onderverdeeld in vier deelonderzoeken. Het gaat om de volgende deelonderzoeken:

1. Reconstructie beleidstheorie
2. Uitvoering van de projecten en rol van de ketenpartners
3. Werkzame elementen en mechanismen
4. Analyse en leereffecten

1.3 Reconstructie beleidstheorie

Bij elk project is ingegaan op de beleidstheorie. Bij de beschrijving van de beleidstheorie zijn op basis van documentstudie achtereenvolgens de interventie, de context, de veronderstelde mechanismen en de veronderstelde outcome beschreven. Daarnaast heeft bij elk project een gesprek plaatsgevonden met de projectleider, om de veronderstellingen aan te vullen. Idealerweise heeft elk project een beleidstheorie met concrete doelstellingen en een doordachte beleidstheorie. Wanneer de doelstellingen erg ruim zijn, is het lastiger meetbaar in hoeverre een project succesvol is en welke elementen daaraan bijdragen.

Uit de analyse blijkt dat elk project een beleidstheorie heeft, zij het niet geëxpliciteerd en evenmin onderbouwd met wetenschappelijke literatuur. Daarnaast zijn de werkwijzen van de projecten niet vooraf vastgesteld; de projecten hebben als uitgangspunt dat men al doende leert en dat tijdens het project werkwijzen verder worden ontwikkeld en bijgesteld. De vijf projecten hebben als gemeenschappelijk doel het voorkomen van recidive en het vinden van een passend afdoeningstraject voor de verdachte.

De projecten richten zich op de fase voorafgaand aan de rechtszitting, behalve het project Toezichtrechter dat zich richt op de fase na de tenuitvoerlegging. Het belangrijkste vernieuwende element dat in alle projecten naar voren komt, is dat recidive vanuit verschillende invalshoeken wordt aangepakt door de multiproblematiek van de verdachte centraal te stellen en dat niet alleen naar sanctionering, maar ook naar het bieden van (psychosociale) hulp wordt gekeken. In het project Verbinding Proeftuin Ruwaard gebeurt dat in de meest brede vorm door ook partners uit het sociaal domein en de zorg te laten aansluiten. Voorts wordt door de deelnemende partijen ook de manier van samenwerken gezien als een vernieuwend element. De samenwerking wordt breder ingezet dan normaal gesproken in het strafdomen gebeurt. Met uitzondering van Vonnisvoorstel en Toezichtrechter is de samenwerking in de

projecten breder dan alleen met justitiële partners, namelijk met partners uit het sociaal domein en de zorg.

De doelstellingen en reikwijdte van de projecten zijn soms gedurende het project aangepast. Een voorbeeld is de wijziging van wijkgericht werken naar het verbreden tot een hele stad. De keuze om de projecten te verbreden, lijkt volledig bepaald te worden door het bewerkstelligen van meer instroom. De vraag is of deze keuze het werken dat in het project centraal staat vooruit helpt nu deze keuze niet nader met inhoudelijke argumenten is onderbouwd, anders dan het vergroten van instroom. Bovendien zal een project eerder succesvol zijn als je tussentijds keuzen kunt aanpassen. Het verkrijgen van een balans tussen onderbouwing en voldoende ruimte om het project in de praktijk uit te voeren, is daarom de uitdaging. De ideale manier van werken die draagvlak heeft van de ketenpartners en experts lijkt te zijn een opzet waarin professionals voldoende professionele ruimte hebben om te experimenteren en te vernieuwen, waarbij tegelijkertijd enkele kaders zijn aangegeven die voortkomen uit (wetenschappelijk) onderzoek.

1.4 Uitvoering van de projecten en rol van de ketenpartners

Het project Toezichtrechter wordt als gezegd in dit deel van de analyse buiten beschouwing gelaten omdat het niet is gestart.

~~1.4.1~~ Werkwijze

De werkwijze bestaat in alle projecten uit meerdere fasen waarbij informatie wordt verzameld over de achterliggende problematiek van de verdachte, zodat een specifiek plan of advies per verdachte kan worden opgesteld. De groep ketenpartners die is betrokken, is breed; in de projecten zijn zoveel mogelijk partners meegenomen, zodat alle informatie over de verdachte kan worden samengebracht. Naast OM en reclassering (en bij Wijkrechtbank en Vonnisvoorstel de rechtbank) zijn woningbouwcorporaties, welzijnsorganisaties, GGZ en verslavingszorg betrokken. Bij drie van de vier projecten is een regisserende of coördinerende partij aangewezen. Alleen bij het project Vonnisvoorstel is dit (bewust) niet gebeurd; samenwerking vindt plaats vanuit een werkgroep onder leiding van het Openbaar Ministerie. Op zaakniveau kunnen verschillende professionals de regie voeren, afhankelijk van het plan dat is opgesteld ten aanzien van het straf- en/of hulptraject.

In alle projecten wordt voorafgaand aan de zitting gezamenlijk met verschillende ketenpartners (en soms met de verdachte zelf) een plan of advies opgesteld dat rekening houdt met bijvoorbeeld de hulpverlening die nodig is. Over het algemeen is de ruimte die ketenpartners in projecten hebben groot. Opgemerkt is dat de scheidslijn tussen advies en toezicht vervaagt; in de projecten waar multidisciplinair overleg plaatsvindt, leveren ook partners die zich normaal gesproken met toezicht bezighouden een bijdrage aan het advies.

1.4.2 Informatie

Binnen het programma Koers en Kansen is één van de ideeën dat bredere, levensloopgerichte informatie moet worden gebundeld ten behoeve van goed geïnformeerde beslissingen over verdachten. In het project Omgevingsadvies jeugd is het verzamelen van informatie voldoende uitgewerkt. De Raad voor de Kinderbescherming organiseert het samenkomen van informatie, door bij de verschillende ketenpartners, gemeenten en het sociaal domein informatie op te vragen. Bij het project Verbinding Proeftuin Ruwaard wordt de informatie verzameld in samspraak met de verdachte en door naast de reclassering (die het advies opstelt) ook een

medewerker van de Proeftuin aan te laten sluiten. Hierbij kan een breder netwerk worden betrokken: er is sprake van een pragmatische aanpak waarbij mogelijk relevante instanties (bijvoorbeeld ook woningbouwvereniging en huisarts) worden geraadpleegd en eventueel betrokken bij het zoeken naar oplossingen. In kaart wordt gebracht welke mogelijkheden er zijn en welke rol de verdachte zelf op zich kan nemen. In het project Wijkrechtbank wordt de informatie verzameld door de gemeente als procesregisseur en bij het project Vonnisvoorstel door het samenkomen van de ketenpartners, soms aangevuld met andere partijen zoals welzijnsorganisaties en woningbouwcorporaties.

1.4.3 Flexibel op- en afschalen

Een ander centraal idee bij het programma Koers en Kansen is het flexibel op- en afschalen van beveiliging, zorg of toezicht. Wijkrechtbank en Vonnisvoorstel zijn hier ook op gericht. Flexibiliteit in de op- en afschaling is bij Vonnisvoorstel voorzien doordat bij schending van de voorwaarden OM en reclassering opnieuw bijeen kunnen komen om nieuwe voorwaarden vast te stellen en de zaak bij dezelfde rechter voor te leggen. Bij de Wijkrechtbank is hierin voorzien door de zogenoemde ‘vinger-aan-de-pols-zitting’, waarbij de bijzondere voorwaarden aangepast kunnen worden. Dit flexibel op- en afschalen heeft nog niet plaatsgevonden; het project heeft zich tot nu toe met name gericht op de voorkant van het strafproces.

1.4.4 De verdachte en zijn omgeving

In alle projecten staat de persoon van de verdachte centraal. Gekeken wordt naar de best passende oplossing voor de verdachte, met als ultieme doelstelling om recidive te voorkomen. In zoverre sluiten de projecten naadloos aan bij de al langer bestaande persoonsgerichte, op gedragsbeïnvloeding en recidivevoorkoming gerichte benadering in het sanctiestelsel. De problematiek van de verdachte en diens hulpvraag wordt met name in kaart gebracht door informatie van de verschillende ketenpartners en breder te combineren. In meerdere projecten praat de verdachte zelf ook mee.

De doelgroep van de projecten is over het algemeen breed. Het gaat om iedereen (soms binnen een bepaald postcodegebied) die een vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende sanctie opgelegd krijgt of heeft gekregen. De projecten richten zich over het algemeen op justitiabelen met meervoudige problematiek die relatief lichte delicten plegen. Wel worden bij Wijkrechtbank en Vonnisvoorstel inclusiecriteria gesteld, waardoor alleen verdachten die het strafbare feit hebben bekend kunnen deelnemen aan het project. Dit heeft als kanttekening dat alleen gemotiveerde verdachten worden meegenomen, wat een bias kan betekenen voor het project. Het is mogelijk dat verdachten die gemotiveerd zijn, ook zonder dit project de bijzondere voorwaarden zouden uitvoeren. En het is mogelijk dat verdachten die niet gemotiveerd zijn, door de manier van werken in deze projecten juist wel gemotiveerd zouden worden. Deze laatste groep krijgt nu geen kans in de projecten.

Naast de verdachte wordt bij verschillende projecten ook diens omgeving in het projectplan genoemd. Daarmee wordt vooral bedoeld op de effecten van het project. Zo zijn de projecten Wijkrechtbank en Verbinding Proeftuin Ruwaard (aanvankelijk) specifiek gericht op een wijk of postcodegebied, waardoor ook als bijdrage van het project wordt gezien dat de overlast in de wijk afneemt en deze wijk veiliger wordt. Overigens is in alle projecten vanwege de beperkte instroom uiteindelijk het postcodegebied van het project uitgebreid. Daardoor zal wellicht het effect van een veiliger wijk beperkter zijn, maar dat zal een effectevaluatie moeten uitwijzen.

In het strafrecht bestaat een bredere tendens om het slachtoffer te betrekken bij de afdoening van strafbare feiten, het verloop van die afdoening en de fase van terugkeer van de delinquent in de samenleving. Het slachtoffer heeft ook binnen het programma Koers en Kansen een rol, maar opmerkelijk genoeg worden slachtoffers in de onderzochte projecten nauwelijks betrokken.

1.4.5 **Obstakels**

Tijdens de gesprekken met deelnemende ketenpartners aan de projecten is een aantal obstakels naar voren gekomen. Over het algemeen valt het aantal deelnemers dat wordt aangedragen voor de projecten tegen. Daarnaast blijken de deelnemers die worden aangedragen, ook niet altijd aan de selectiecriteria te voldoen, waardoor zij niet kunnen meewerken of niet willen meewerken. Ook kost de manier van werken in de praktijk meer tijd voor de deelnemende (keten)partners dan in het reguliere proces. Dat is binnen het project zelf niet zozeer een knelpunt, maar kan dat wel zijn wanneer succesvolle elementen van het project naar het reguliere proces worden gebracht.

1.5 **Werkzame elementen en mechanismen**

Er is een aantal elementen dat we in meerdere projecten terugzien.

- De onderlinge samenwerking van partners verloopt in drie projecten goed en zorgt ervoor dat partners elkaar goed kunnen vinden. Nauwe samenwerking is een eerste voorwaarde voor het gezamenlijk uitwisselen van informatie tussen de ketenpartners, hetgeen nodig is om een goed beeld van de verdachte en diens situatie/problemen te kunnen vormen.
- Deelnemende organisaties van de projecten zijn over het algemeen enthousiast. Zij ondersteunen de projectgedachte en zijn bereid (tijd) te investeren in het project. De intrinsieke motivatie van de partners is in de drie projecten groot. Dat blijkt een grote factor in het succes van het project, omdat men geneigd is veel (extra) tijd en energie in de projecten te steken.
- Er wordt vanuit breder perspectief naar (de multiproblematiek van) een verdachte gekeken door de inbreng van de verschillende invalshoeken van verschillende expertises, waardoor in de voorwaarden of sanctie maatwerk kan worden geleverd. Dit geldt voor alle projecten.
- In alle projecten wordt samen met de verdachte gekeken naar de best passende oplossing voor diens situatie, maar de mate waarin en de wijze waarop dit gebeurt, verschilt. In twee projecten wordt eigenaarschap verondersteld in de beleidstheorie in combinatie met de betrokkenheid van de verdachte. Het voert waarschijnlijk te ver om daadwerkelijk het begrip 'eigenaarschap' te gebruiken; er blijft immers sprake van een strafrechtelijke veroordeling, ook als de verdachte meepraat. In alle projecten is echter sprake van een verbetering doordat op enig moment in het project *met* de verdachte wordt gepraat en niet *over* de verdachte.
- Een werkzaam element dat in twee projecten centraal staat, is snelle afdoening. Zowel Vonnisvoorstel als Verbinding Proeftuin Ruwaard hebben een proces opgezet waardoor de afdoening binnen een paar weken gerealiseerd kan worden.
- Het programma Koers en Kansen biedt ketenpartners de mogelijkheid om vernieuwende projecten uit te voeren, gericht op een effectievere sanctieoplegging en -uitvoering teneinde een lerende omgeving te creëren. De samenwerking tussen de justitieketen, het lokaal domein, de zorg en anderen staat daarbij centraal. Door de stimulans

vanuit het programma om werkende weg aan de slag te gaan met vernieuwende elementen en de vrijheid te bieden dit naar eigen inzicht in te richten, ontstaat een omgeving waarbinnen bovenstaande elementen werkzaam konden zijn.

1.6 Analyse en leereffecten

1.6.1 Sanctiedoelen

Een van de onderzoeksvragen betreft wat geleerd kan worden van de ervaringen van deze projecten voor zover het gaat om het behalen van sanctiedoelen, zoals vergelding, recidivevermindering, herstel, genoegdoening en afschrikking. In eerste instantie lijkt het erop dat met name speciale preventie voorop staat in de onderzochte projecten. Speciale preventie is onder meer gericht op het voorkomen van recidive door maatregelen te nemen die de individuele dader (in positieve zin) beïnvloeden of diens gedrag controleren. Dat wil echter niet zeggen dat andere sanctiedoelen geen rol spelen. Het strafdoel vergelding is bijvoorbeeld als zodanig aanwezig voor zover het gaat om sanctionering als normbevestiging en de met de sanctie gepaard gaande leedtoevoeging voor de geschonden rechtsnorm. In die normbevestiging schuilt ook het algemene doel van generale preventie en afschrikking. Voorts is evident dat het in alle projecten gaat om maatwerk bij het bepalen en opleggen van een zo passend en effectief mogelijke sanctie aan de dader. De sanctie die wordt opgelegd, is meestal (deels) een voorwaardelijke modaliteit, waarbij naast de algemene voorwaarden ook bijzondere voorwaarden worden gesteld aan de dader. Ook het sanctiedoel herstel komt duidelijk in de projecten naar voren, zowel herstel richting het specifieke slachtoffer als richting de maatschappij als zodanig. Ten slotte komt ook resocialisatie naar voren in de projecten, hoewel het meer als middel van speciale preventie wordt gezien. Het wordt opgevat in de projecten als een goede terugkeer van de dader in de maatschappij en het verkleinen van de kans op herhaling. Geconstateerd moet echter worden dat de sanctiedoelen vergelding, herstel en resocialisatie minder (of niet) expliciet worden benoemd in de projecten. Voor meer draagvlak van de projecten zou het goed zijn niet enkel speciale preventie, maar ook andere sanctiedoelen vaker in relatie tot het project te benoemen.

1.6.2 Borging

De kern van alle onderzochte projecten kan worden gevonden in het vanuit breder perspectief kijken naar de multiproblematiek van verdachten, door het inbrengen van verschillende invalshoeken van diverse expertises waardoor in de (keuze van te stellen) bijzondere voorwaarden of type sanctie maatwerk kan worden geleverd. Het onderzoek laat zien dat deze manier door de betrokkenen als een belangrijke meerwaarde wordt gezien en dat draagvlak bestaat om (delen van) de projecten in het reguliere proces in te brengen. De vraag is hoe deze borging in het reguliere proces plaats kan vinden en wat daarvoor nodig is. Naast de werkzame elementen, zoals samenwerking en intrinsieke motivatie van ketenpartners, is het voor het borgen van een nieuwe manier van werken ook van belang dat de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn. Randvoorwaarden die tijdens de interviews en focusgroepen zijn genoemd zijn vooral het herstructureren en herorganiseren van processen binnen de organisatie. Het verder brengen van de processen kan niet alleen vanuit individuen komen, maar moet uiteindelijk worden gedragen door de hele organisatie.

In de gesprekken is geconstateerd dat significante aanpassingen (of verschuivingen) in de financiering(ssystematiek) van justitiële ketenpartners noodzakelijk zijn om structurele veranderingen in de aanpak te kunnen borgen. Een andere belangrijke voorwaarde die gesprekspartners hebben genoemd is steun van het management, zowel voorafgaand, tijdens als na de

pilot. Om de werkzame elementen te kunnen borgen in de reguliere processen is derhalve meer nodig dan alleen een succesvol project. Onderbouwing dat de doelen worden bereikt, zoals het verminderen van recidive, alsmede voldoende randvoorwaarden zoals capaciteit, financiering en steun van het management, zijn van cruciaal belang.

pro facto