

pro facto

Rapportage

Op koers of kansen gemist?

Groningen, 1 oktober 2021

[www.pro-facto.nl](http://www.pro-facto.nl)

Ossenmarkt 5  
9712 NZ Groningen

[profacto@pro-facto.nl](mailto:profacto@pro-facto.nl)  
050 313 98 53



rijksuniversiteit  
groningen


## **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



# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding	7
1.2 Vraagstelling van het onderzoek	8
1.3 Projecten in dit onderzoek	9
1.4 Onderzoeksaanpak	11
1.5 Leeswijzer	13
<b>2 Wijkrechtbank Eindhoven</b>	<b>14</b>
2.1 Inleiding	14
2.2 Het project	14
2.3 Beleidstheorie	17
2.4 Betrokkenen	18
2.5 Werkproces	19
2.6 Ervaringen	21
2.7 Werkzame elementen	25
2.8 Conclusie	27
<b>3 Vonnisvoorstel en versnelde rechterlijke interventie</b>	<b>28</b>
3.1 Inleiding	28
3.2 Het project	28
3.3 Beleidstheorie	30
3.4 Betrokkenen	31
3.5 Werkproces	31
3.6 Ervaringen	34
3.7 Werkzame elementen	38
3.8 Conclusie	39
<b>4 Verbinding Proeftuin Ruwaard</b>	<b>41</b>
4.1 Inleiding	41
4.2 Het project	41
4.3 Beleidstheorie	44
4.4 Betrokkenen	45
4.5 Werkwijze	46
4.6 Ervaringen vanuit de praktijk	47
4.7 Werkzame elementen	50
4.8 Conclusie	51

<b>5</b>	<b>Omgevingsadvies Jeugd (Sittard-Geleen, Roermond)</b>	<b>52</b>
5.1	Inleiding	52
5.2	Het project	52
5.3	Beleidsstheorie	55
5.4	Betrokkenen	56
5.5	Werkproces	57
5.6	Ervaringen	58
5.7	Werkzame elementen	62
5.8	Conclusie	63
<b>6</b>	<b>Analyse</b>	<b>64</b>
6.1	Inleiding	64
6.2	De beleidsstheorie van de projecten	64
6.3	Uitvoering van de projecten en betrokkenheid ketenpartners	67
6.4	Werkzame elementen	73
6.5	Analyse en leereffecten	75
6.6	Slotbeschouwing	79
Bijlage 1:	Literatuurlijst	80
Bijlage 2:	Gesprekspartners	82
Bijlage 3:	Deelnemerslijst focusgroepen	84
Bijlage 4:	Deelnemerslijst expertmeeting	85

## Samenvatting

### 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.

### 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

## 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. Idealiter heeft elk project een beleidstheorie met concrete doelstellingen en een door-dachte 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 straf-domein 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 werkstelligen 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.

## 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.

### 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.

### 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 samenspraak 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.

### 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.

### **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.

### **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.



## 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.

## Analyse en leereffecten

### 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.

### 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.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het experimenteer-, leer- en innovatieprogramma Koers en Kansen is ontstaan vanuit een toekomstverkenning voor de sanctie-uitvoering met als doel een visie voor de sanctie-uitvoering in brede zin te ontwikkelen, waarbij de doelen van vergelding en resocialisatie centraal staan.<sup>1</sup> Het is een uitvloeisel van het voornemen van de toenmalige Staatssecretaris van het voormalige Ministerie van Veiligheid en Justitie (hierna: Ministerie van J&V) om de visie op detentie en resocialisatie niet te willen beperken tot het gevangeniswezen, maar te bezien vanuit alle ketenpartners. De achtergrond is meervoudig van aard en wordt in de Kamerbrief als volgt geschetst.

*‘Voor een aanzienlijk deel van de doelgroep geldt dat de verblijfsduur [in detentie] te kort is om de re-integratie, inclusief eventuele zorgtoeleiding, van de grond te krijgen. Daar komt bij dat de doelgroep die in detentie instroomt vaker een (soms blijvende) zorg- of begeleidingsbehoefte heeft. Naar schatting heeft een derde van de gedetineerden een licht verstandelijke beperking. Bij de helft speelt verslaving een rol en ongeveer even vaak is er een psychiatrische stoornis. Ook schulden en uitkeringsafhankelijkheid maken dat het perspectief op volwaardige participatie direct na detentie niet vanzelfsprekend is.’<sup>2</sup>*

De opdracht van de sanctie-uitvoering is om de sanctiedoelen – vergelding, recidivevermindering en afschrikking – waar te maken. Door met name de volgende drie maatschappelijke ontwikkelingen is deze opdracht in de afgelopen jaren steeds meer onder druk komen te staan:

- het aantal delinquenten en de vraag naar verschillende typen sancties veranderen sterk;
- veel problematiek van de delinquenten is complex;
- de bijdrage van andere instanties (met name lokaal bestuur en zorgsector) aan het realiseren van de strafdoelen wordt steeds groter, maar de aansluiting van de sanctie-uitvoering met deze instanties verloopt moeizaam.<sup>3</sup>

Het overkoepelend doel van het programma Koers en Kansen is om tot effectieve sancties te komen, nu en in de toekomst. Belangrijkste middel is om vanuit zorg, justitie, onderwijs en lokaal bestuur samen te werken volgens drie veranderlijnen. De veranderlijnen staan centraal voor de koers van de ontwikkeling van de sanctie-uitvoering. De drie veranderlijnen zijn:

- Veilig dichtbij: sancties lokaal organiseren, zodat een sterke verbinding met de gemeentelijke integrale aanpak en het gemeentelijke veiligheidsbeleid mogelijk is.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2015-16, 24587, 659, p.2

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2015/16, 24587, 659, p.2.

<sup>3</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Koers en kansen, whitepaper: over de toekomst van de sanctie-uitvoering*, april 2017, p. 5, 9 en 10.

- Levensloop centraal: niet het delict, de straf of organisaties zijn leidend, maar de persoon en, indien nodig, ook zijn of haar omgeving.
- Vakmanschap voorop: de professional is goed toegerust en krijgt de ruimte om te doen wat nodig is om bij te dragen aan een veiligere samenleving.<sup>4</sup>

In 2018 zijn ruim 40 projectideeën opgehaald en in 2019 zijn de eerste projecten van start gegaan.<sup>5</sup> Het Ministerie van J&V heeft het WODC gevraagd om door middel van een procesevaluatie inzicht te genereren in de ervaringen van ketenpartners met de projecten, welke werkzame elementen zij in de projecten zijn en welke impact zij ervaren van de 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 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 nog niet gestart en kon om die reden niet mee worden genomen in deze procesevaluatie. Wel wordt dit project in het analysehoofdstuk op een enkele plek aangehaald.

## 1.2 Vraagstelling van het onderzoek

Centraal in dit onderzoek staat het verkrijgen van inzicht in de ervaringen van ketenpartners die betrokken zijn bij de vijf onderzochte projecten. Door vervolgens de ervaringen van ketenpartners over werkzame elementen en mechanismen naast zowel de centrale doelstellingen van het programma Koers en Kansen als de werkzame elementen en mechanismen volgens de literatuur te leggen, zijn leerervaringen en lessen opgehaald die breder toepasbaar zijn. 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 vier deelonderzoeken met de volgende deelvragen:

### **Deelonderzoek 1: reconstructie beleidstheorie per project**

1. Wat zijn de doelen gericht op behandeling en afdoening van strafzaken binnen de vijf projecten en welke beleidstheorie ligt aan deze projecten ten grondslag?
2. In hoeverre zijn er vernieuwende elementen in de projecten en wat zijn de veronderstelde mechanismen van elk project?

<sup>4</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Koers en kansen, whitepaper: over de toekomst van de sanctie-uitvoering*, april 2017, p. 16-17.

<sup>5</sup> Ministerie van Financiën, *Voortgangsrapportage operatie inzicht in kwaliteit, bijlage 1: departementale initiatieven*, 27 september 2019.

3. Wordt de beleidstheorie ondersteund door (internationale) inzichten uit wetenschap of praktijk en/of zijn er elementen die niet in lijn zijn met (internationale) inzichten uit wetenschap of praktijk?
4. Op welke manier(-en) geven de projecten vorm en inhoud aan de veranderlijnen in advisering, berechting/afdoening en tenuitvoerlegging van sancties?

#### **Deelonderzoek 2: uitvoering van de projecten en rol van de ketenpartners**

5. Welke werkwijzen worden gehanteerd in de uitvoering van de projecten en hoe ziet de betrokkenheid van de ketenpartners eruit?
6. Leiden de projecten tot veranderingen in de verdeling van taken of verantwoordelijkheden van ketenpartners en welke verschillen zijn waarneembaar tussen de projecten?
7. Welke instanties en personen beschikken over informatie die nodig is om tot een zo breed mogelijke advisering te komen, hoe krijgen de opstellers van adviezen hier zicht op en hoe organiseren zij het bijeenkomen van deze informatie?
8. Draagt de betrokkenheid van de ketenpartners bij aan het sneller en/of beter kunnen opschalen en afschalen tijdens de uitvoering van sancties en zo ja, hoe?
9. Wat is de betrokkenheid van de verdachte zelf en van zijn of haar omgeving in de projecten?
10. Voor welke doelgroepen zijn de werkwijzen naar de ervaringen en inzichten van ketenpartners geschikt en het meest waardevol, voor welke doelgroepen niet?
11. Welke obstakels komen de projecten tegen en hoe gaan betrokken ketenpartners daarmee om?

#### **Deelonderzoek 3: werkzame elementen en mechanismen**

12. Wat zijn volgens ketenpartners de werkzame elementen in de projecten, de werkzame mechanismen en welke impact ervaren zij van de projecten? Welke elementen werken volgens hen wel en welke niet?
13. Zijn er onverwachte en/of onbedoelde neveneffecten van de projecten?
14. Worden deze ervaringen van ketenpartners ondersteund door inzichten uit de wetenschappelijke literatuur en cijfermateriaal?

#### **Deelonderzoek 4: analyse en leereffecten**

15. Wat leren de ervaringen met deze projecten ons over het behalen van sanctiedoelen, zoals vergelding, recidivevermindering, genoegdoening en afschrikking?
16. Hoe verhouden de projecten zich inhoudelijk tot andere (beleidsmatige) ontwikkelingen, zoals herziening rechtsbijstand of multiprobleemaanpak?
17. Hoe kunnen de geïdentificeerde werkzame elementen en mechanismen uit de projecten worden geborgd?

### **1.3 Projecten in dit onderzoek**

De onderzochte projecten worden hieronder kort toegelicht. Een uitgebreide omschrijving per project is opgenomen in hoofdstuk 2 tot en met 5. Over het project Toezichtrechter is geen apart hoofdstuk, omdat het project nog niet is gestart.

#### **Wijkrechtbank Eindhoven**

De rechtbank Oost-Brabant is in februari 2019 gestart met de pilot Wijkrechtbank Eindhoven. In het project werken rechtspraak, het OM, de gemeente, de reclassering en (wisselende) an-

dere (keten)partners samen om onderliggende multiproblematiek van verdachten uit Eindhoven op te lossen opdat de recidive vermindert. De Wijkrechtbank is vormgegeven volgens de principes van probleemoplossend strafrecht. Kenmerkend is ten eerste de actieve rol van de rechter, die verder kijkt dan het mogelijke strafbare handelen en ook vanuit andere (hulpverlenings)perspectieven naar de achterliggende oorzaken van crimineel gedrag kijkt. Ten tweede is de versterkte (lokale) ketensamenwerking typerend, die input levert voor deze bredere aanpak van multiproblematiek.

### **Vonnisvoorstel en versnelde interventie**

Het project Vonnisvoorstel is na een pilot in 2019 eind 2020 gestart. Het project houdt in dat de officier van justitie, betrokken ketenpartners, de verdachte en diens advocaat vóór de terechtzitting samenkomen om te komen tot een door hen gedragen plan voor de vereiste hulpverlening en afdoening van de strafzaak. Indien consensus wordt bereikt, wordt deze afspraak neergelegd in een voorstel aan de rechter: het vonnisvoorstel. Als de opgelegde voorwaarden worden overtreden, komen het OM en de betrokken reclasseringsorganisatie bijeen om met een mogelijk aangepast voorwaardenpalet bij dezelfde rechter terug te komen om deze rechter nieuw maatwerk te laten regelen.

### **Verbinding Proeftuin Ruwaard**

In de kwetsbare wijk Ruwaard in de gemeente Oss loopt sinds een aantal jaar het programma Proeftuin Ruwaard. Op het gebied van zorg, welzijn en wonen staat niet langer het aanbod van de organisaties centraal, maar de hulpvragen in de wijk. Medio augustus 2019 is deze vraaggerichte aanpak uitgebreid naar het justitiedomein. Met dit project is het de bedoeling dat de justitiële keten in overleg treedt met ketenpartners binnen het sociaal domein en de zorg om vast te stellen wat de meest passende en effectieve sanctie is. Voor elke verdachte wordt een plan opgesteld, in samenspraak met de verdachte zelf.

### **Omgevingsadvies Jeugd**

In de gemeenten Sittard-Geleen en Venlo is de pilot Omgevingsadvies jeugd opgezet met als doel het verzamelen van meer contextinformatie bij het strafadvies van de Raad voor de Kinderbescherming. Normaal gesproken neemt het OM op basis van de eigen informatie en een advies van de Raad voor de Kinderbescherming een besluit over het verdere strafproces bij een jongere verdachte, bijvoorbeeld een dagvaarding of een OM-zitting (waarbij de OvJ een strafbeschikking kan geven). De alternatieve interventie in dit project is tweeledig:

1. Het OM wacht eerst het onderzoek door de Raad af, inclusief de informatie die vanuit het zorgdomein (de respectievelijke gemeenten) wordt geleverd. Deze informatie wordt vervolgens betrokken bij het nemen van een beslissing over het te volgen traject. Een mogelijke uitkomst kan zijn dat er geen straf wordt opgelegd.
2. Het onderzoek door de Raad wordt verbreed waarbij ook informatie vanuit andere instanties, met name in het sociaal domein, wordt meegenomen.

### **Toezichtrechter OM Oost Nederland**

Dit project is nog niet gestart en is daarom niet beschreven in de onderliggende hoofdstukken. Omdat het project in het analysehoofdstuk op een enkele plek wel is meegenomen, volgt hier een korte beschrijving van het project.

Het sluitstuk van de strafrechtketen wordt gevormd door de tenuitvoerlegging van de straffen en maatregelen die zijn opgelegd door de rechter of de officier van justitie. Bij sommige sancties kunnen bijzondere voorwaarden worden gesteld aan de veroordeelde, met als doel bijvoorbeeld gedragsbeïnvloeding van de veroordeelde en het terugdringen van recidive. In de

praktijk doen zich problemen voor in de uitvoering van dit stelsel van bijzondere voorwaarden, waardoor de tenuitvoerlegging niet voldoet aan het doel. Doelstelling van het project is een betere uitvoering van de voorwaardelijke sancties. Het project beoogt deze doelstelling te behalen door de uitval van niet-naleving van de gestelde voorwaarden te beperken.

Het project leidt ertoe dat een ‘toezichtszitting’ kan worden georganiseerd op het moment dat bij de tenuitvoerlegging van bijzondere voorwaarden van voorwaardelijke sancties problemen worden geconstateerd. Op die manier kan eerder een oplossing worden gezocht waardoor uitval mogelijk wordt voorkomen.

## 1.4 Onderzoeksaanpak

### 1.4.1 Document- en literatuurstudie

Voor de reconstructie van de beleidstheorie (zie 1.4.2.) is een documentenstudie uitgevoerd. Hierbij zijn onder andere de projectplannen, voortgangsrapportages en informatie uit (lopende) evaluaties en onderzoeken meegenomen. Hoeveel en welke documenten beschikbaar waren, versilde per project. Bij elk project was voldoende informatie beschikbaar om de doelen, middelen en mechanismen uit de stukken te identificeren. Daarnaast is bij elk project een gesprek gevoerd met de betrokken projectleider om informatie uit de documenten te verifiëren, aan te vullen en/of te verduidelijken. Vervolgens is op basis van de verzamelde informatie per project een beleidstheorie opgesteld (zie 1.4.2.).

Naast de documentstudie per project is er een literatuurstudie uitgevoerd waarbij literatuur is bestudeerd over effectieve sanctionering. Hierbij is onderzocht welke informatie al bekend is over werkbare elementen en mechanismen die op kunnen treden bij de uitvoering van projecten die beogen bij te dragen aan recidivevermindering. Vervolgens is gekeken of de ervaringen van de ketenpartners over de door hen ervaren werkzame elementen en mechanismen overeenkwamen met de literatuur. Ook is bij de verschillende projecten gekeken of de beleidstheorie onderbouwd was met literatuur.

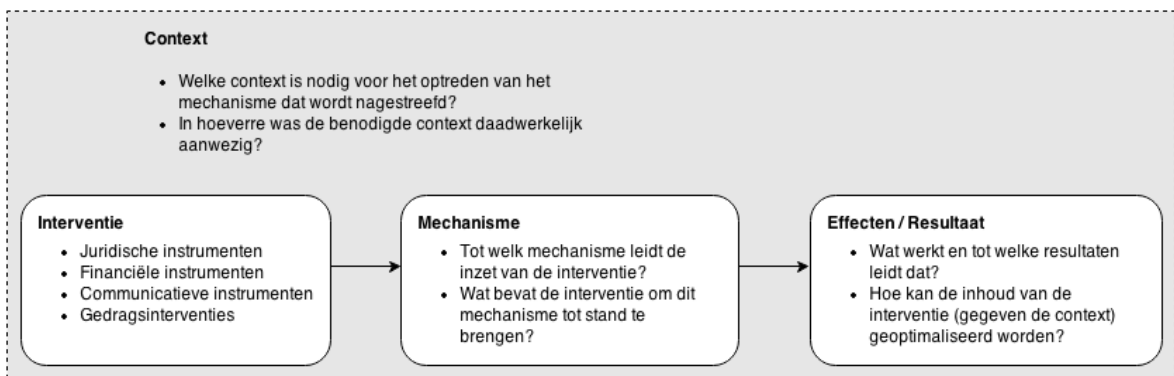
### 1.4.2 Reconstructie van de beleidstheorie

Van elk project hebben we de beleidstheorie gereconstrueerd. Bij de reconstructie van de beleidstheorie, oftewel het geheel van causale en andere veronderstellingen waarop een beleid rust,<sup>6</sup> volgden we de aanpak van ‘realist evaluation’, in 1997 geïntroduceerd door Pawson & Tilley in hun boek ‘Realistic Evaluation’.<sup>7</sup> ‘Realist evaluation’ gaat niet alleen in op de vraag of beleid werkt, maar ook op de vraag hoe het werkt. Het blootleggen van de middelen waarmee beleid wordt geacht tot de gewenste resultaten of effecten te komen, is daarbij een kernpunt. In termen van *realist evaluation* heten die middelen ‘mechanismen’. Van belang daarbij is dat het gewenste mechanisme mogelijk niet in iedere context tot stand zal komen. De context is van cruciaal belang voor het bereiken van het gewenste effect. Dit betreft vooral het gedrag van verschillende relevante actoren die wel of niet op een bepaalde manier reageren. Het mechanisme, de interventie en de context zorgen er samen voor dat een bepaalde uitkomst wordt bereikt. In een evaluatie volgens deze benadering wordt vervolgens in de praktijk gekeken of de verwachte mechanismen zich in de specifieke context ook daadwerkelijk voordoen, op welke punten dat wel en niet het geval is, waarom dat zo is en in hoeverre optimalisaties mogelijk zijn. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven.

<sup>6</sup> A. Hoogerwerf, ‘Beleid berust altijd op veronderstellingen: De beleidstheorie’, in: *Acta Politica*, 4, 1984, p. 493-531.

<sup>7</sup> R. Pawson & N. Tilley, *Realistic Evaluation*, Londen: Sage publications, 1997.

FIGUUR 1.1: HET (I)CMO-MODEL



Bron: model ontleend aan theorie van Pawson en Tilley

Pawson & Tilley noemen dit het CMO-model (Context, Mechanism, Outcome). Wij hebben aan dit model de Interventies toegevoegd. Voor elk van de projecten is uitgewerkt wat de context is, welke interventie wordt ingezet, welke mechanismen worden verondersteld en wat de verwachte outcome is.

### 1.4.3 Interviews met betrokken ketenpartners

Bij elk project is het onderzoek gestart met een gesprek met de projectleider. Dit gesprek diende als aanvulling op de documentstudie en de beleidsreconstructie, maar ook als kennisgeving en om contact te leggen met andere betrokken ketenpartners. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met de andere ketenpartners. In hoofdstuk 2 tot en met 5 is in de inleiding een overzicht opgenomen van de gesproken partners per project. De interviews vonden vanwege de coronamaatregelen via (beeld)bellen plaats. Een overzicht met daarin de functie en organisatie van geïnterviewde ketenpartners is te vinden in bijlage 2.

In de gesprekken met ketenpartners is ingegaan op hun ervaringen met het project. Hierbij zijn de ketenpartners zowel naar hun verwachtingen vooraf als ervaringen in de praktijk gevraagd. Ketenpartners is onder meer gevraagd naar hun visie op de (tussen)doelen van projecten, de instrumenten die daartoe worden ingezet, de verwachtingen en veronderstellingen over de werkzame elementen en mechanismen en de verwachte impact van het project. De bevindingen uit de gesprekken dienen als input voor het bepalen van de werkzame mechanismen per project.

### 1.4.4 Interviews met verdachten die deelnemen aan de projecten

Vooraf was tot doel gesteld om per project interviews te houden met vijf deelnemers en/of diens omgeving. Dit aantal is bij geen enkel project gehaald. De redenen hiervoor verschillen per project. Zo waren deelnemers van het project Wijkrechtbank Eindhoven onlangs geïnterviewd in het kader van een ander onderzoek en is in overleg met de projectleider van dit onderzoek besloten gebruik te maken van deze bevindingen om dubbele belasting voor de verdachten te voorkomen. Bij het project Omgevingsadvies Jeugd is na overleg met de ketenpartners besloten deelnemers niet te benaderen om hen niet te belasten, aangezien het om zaken ging die 1,5 jaar of langer geleden waren afgehandeld. Bij de projecten Vonnisvoorstel en Verbinding Proeftuin Ruwaard hebben respectievelijk twee en vier interviews plaatsgevonden. Vanwege tegenvallende instroom bij de projecten en daardoor een lager aantal deelnemers waren niet meer betrokkenen beschikbaar voor een interview. Het is aan de deelnemers en toezichthouders voorgelegd of zij konden deelnemen aan een interview. Het bleek lastig hen



bereid te vinden tot een gesprek. Redenen die hiervoor werden aangedragen, waren onder meer het hebben van te weinig tijd, het niet goed meer kunnen herinneren van de procedure en een instabiele/fragile levenssituatie waardoor extra belasting niet gewenst was.

In de interviews met verdachten is ingegaan op de ervaringen van verdachten met het project, op welke wijze zij en/of hun omgeving zijn betrokken bij het project, de obstakels die zij bij het project zijn tegengekomen en of zij meerwaarde zien van deze wijze van sanctionering.

#### **1.4.5 Focusgroepen**

Per project is na afloop van de gegevensverzameling een focusgroep georganiseerd, waarin met de projectleider en rechtstreeks betrokken ketenpartners is gesproken over de bevindingen. Daarbij stond centraal welke werkzame elementen en mechanismen in de evaluatie aan de orde zijn gekomen, zodat met hen verder gesproken kon worden over wat werkt, en wat niet. Daarnaast diende de focusgroepen als een check op de volledigheid en correctheid van onze beschrijvingen. Een overzicht waarin de functie en organisatie van de deelnemers van de focusgroepen worden weergegeven, is te vinden in bijlage 3.

#### **1.4.6 Expertmeeting**

Op basis van de document- en literatuurstudie, de interviews en focusgroepen hebben wij geanalyseerd wat de ervaringen met deze projecten ons leren over het behalen van de sanctiedoelen (verginging, recidivevermindering en afschrikking), welke elementen binnen projecten daar een succesvolle bijdrage aan lijken te leveren en welke elementen niet. De uitkomsten van deze analyse zijn vervolgens besproken in een expertmeeting. Een overzicht van de functies en organisaties van de aanwezige experts is opgenomen in bijlage 4.

### **1.5 Leeswijzer**

In dit eerste hoofdstuk is de aanleiding voor dit onderzoek geschetst en zijn de deelvragen en onderzoeksmethoden aan de orde gesteld. In hoofdstuk 2 tot en met 5 gaan wij dieper in op de vier verschillende projecten die zijn meegenomen in deze procesevaluatie. In deze hoofdstukken wordt per project uitgelegd wat het project inhoudt, wat de beleidstheorie is, welke partners betrokken zijn, wat de ervaringen van betrokkenen zijn en wat de werkzame elementen zijn. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie. In hoofdstuk 6 zullen de onderzoeksvragen worden beantwoord door middel van een analyse van de vier projecten. Daarbij wordt het vijfde project, Toezichtrechter, eveneens meegenomen voor zover het gaat om de beleidstheorie. In de laatste paragraaf van hoofdstuk 6 wordt afgesloten met een reflectie op de bevindingen.

## 2 Wijkrechtbank Eindhoven

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het project *Wijkrechtbank*. Achtereenvolgens gaan we in op het ontstaan en de achtergrond van het project, de werking op papier, de werking en ervaringen in de praktijk en de werkzame elementen. De beschrijvingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op documentstudie en op interviews (via Teams) met deelnemende professionals:

- de projectleider (meerdere keren)
- juridisch ondersteuner Wijkrechtbank
- een medewerker van de Reclassering
- een medewerker van de gemeente Eindhoven
- een Wijkrechter
- drie officieren van justitie
- een advocaat

De pilot Wijkrechtbank is geëvalueerd door de Universiteit van Amsterdam, uitmondend in het rapport *De persoon achter het dossier. Werkwijze en resultaten van de Wijkrechtbank Eindhoven* (Nienke Doornbos en Romy Hanoeman, juli 2021). Het is een omvangrijk en gedegen onderzoeksrapport met een bredere en diepere scope dan ons onderzoek, dat zich immers met name richtte op de werkzame elementen van de Wijkrechtbank in vergelijking met andere projecten in het kader van Koers en Kansen. Informatie in dit hoofdstuk over de zaken en de verdachten is volledig gebaseerd op het onderzoek van Doornbos en Hanoeman. De tekst van dit hoofdstuk was grotendeels voltooid voordat we de beschikking kregen over het rapport van Doornbos en Hanoeman. Indien passages uit dit hoofdstuk ontleend zijn aan het onderzoek van Doornbos en Hanoeman, dan wordt dat expliciet vermeld.

### 2.2 Het project<sup>8</sup>

In 2018 ontstond binnen de rechtbank Oost-Brabant het idee om samen met de ketenpartners aan de slag te gaan met *problem solving justice*. Deze filosofie gaat uit van het aanpakken van dieperliggende oorzaken van strafbaar handelen. Het sluit aan bij de ontwikkelingen rond

<sup>8</sup> Dit hoofdstuk is grotendeels ontleend aan *Community Court Eindhoven. Een rechter in de wijk. Projectvoorstel*, 14 september 2018.

maatschappelijk effectieve rechtspraak. Met name de Amerikaanse *Community Courts* werden interessant gevonden bij de rechtbank. Dit zijn voorzieningen in de wijk voor de behandeling van strafbare feiten en geschillen, conform de filosofie van *problem solving justice*. De aanpak zet in op het wegnemen van oorzaken die geleid hebben tot het plegen van het feit. De *Community Courts* vormden een inspiratie voor toepassing in Nederland, maar werden – onder meer door de verschillen in rechtssystemen – niet gekopieerd. In werksessies met vertegenwoordigers van de rechtbank Oost-Brabant, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Rechtspraak werden de potentie en haalbaarheid van een experiment besproken. Daarbij werden twee kansrijke bestaande projecten geïdentificeerd waar bij aangesloten zou kunnen worden:

- De omgeving van het de-escalatieteam (GDT) van de gemeente Eindhoven. Dit is een domeinoverstijgend team met medewerkers uit het veiligheids-, ruimtelijk en sociaal domein dat adviseert en tijdelijk procesregie neemt bij complexe problematiek. De medewerkers van het GDT adviseren de betrokken partners om escalatie te voorkomen. De expertise van het GDT ligt bij multidisciplinaire probleemsituaties, vaak rond thema's als: ernstige vormen van woonoverlast, dak- en thuislozen, nazorg voor ex-gedetineerden, woonwagengzaken, overlastgevers in het centrum, complexe hulp- en zorgvragen op het gebied van jeugd en gezin, en lastige situaties rondom personen die bekend zijn bij de politie, radicalisering en ondermijning.<sup>9</sup>
- ZSM van het Openbaar Ministerie.

Dit leidde tot een projectvoorstel voor Koers en Kansen voor de oprichting van een op de *Community Court* geïnspireerde rechtbank in de wijk Oud-Woensel in Eindhoven, Wijkrechtbank genaamd. De kern van het voorstel is als volgt:

'Het plegen van strafbare feiten gaat vaak gepaard met problematiek – psychische problematiek, maatschappelijke problematiek en relationele problematiek. Een (puur) strafrechtelijke reactie sorteert dan vaak onvoldoende effect, omdat er niets wordt gedaan aan de onderliggende problemen. Ook komt het regelmatig voor dat het strafrechtelijke en hulpverleningstraject onvoldoende op elkaar zijn afgestemd, waardoor de effectiviteit van interventies suboptimaal is.'<sup>10</sup>

Het voorstel voorziet naar eigen zeggen in een oplossing van de volgende (maatschappelijke) problemen:

- *Het zorgtraject is onvoldoende aangesloten bij het strafrechtelijke traject.*  
Strafbare feiten staan in veel gevallen niet op zich. Vaak hebben daders te maken met onderliggende problematiek die niet altijd voldoende in beeld is of er wordt in een strafrechtelijke reactie onvoldoende rekening mee gehouden.
- *Er is sprake van onvoldoende regie en sturing.*  
Een probleem gerelateerd aan het bovenstaande betreft het gegeven dat er op dit moment sprake is van onvoldoende regie bij justitiële interventies. Dit leidt ertoe dat instanties te vaak langs elkaar heen werken (zoals de Reclassering die niet of onvoldoende op de hoogte is van interventies van gemeentelijke hulpverleningsinstellingen). Het besef om samen te werken en interventies op elkaar af te stemmen, dringt steeds meer door, waardoor sprake kan zijn van effectieve sturing op het gedrag van de pleger van strafrechtelijke feiten c.q. de overlastgever (bijvoorbeeld door direct te reageren en te interveniëren bij het niet voldoen aan de voorwaarden van een voorwaardelijke straf).

<sup>9</sup> Notitie Community Court 2018, p.6.

<sup>10</sup> Community Court Eindhoven. Een rechter in de wijk. Projectvoorstel 2018, p. 1.

De voorgestelde oplossing is het toepassen van de principes van probleemoplossend strafrecht:

‘In het community court zal door toepassing van de principes van probleemoplossend recht worden geprobeerd om ten aanzien van de [...] geconstateerde problemen een verbetering teweeg te brengen. Het gaat daarbij om een samenwerkingsverband van rechtspraak, gemeente en professionele organisaties waarbij recht wordt gesproken in een wijk. Kenmerkend voor de beoogde aanpak is de actieve rol van de rechter (die verder kijkt dan het mogelijke strafbare handelen en kijkt naar de samenvoeging van gerechtelijke procedures), de versterkte (lokale) ketensamenwerking en de betrokkenheid van de ‘community’.<sup>11</sup>

Wat betreft de uitkomsten worden de volgende doelen gesteld:

- Positieve uitkomsten voor slachtoffers: slachtoffers zien dat (ook kleine) vergrijpen serieus worden aangepakt.
- Positieve uitkomsten voor daders: daders krijgen de mogelijkheid om aan hun problemen te werken, waardoor zij weer meer perspectief of toekomst hebben.
- Positieve uitkomsten voor de wijk: de aanpak beoogt te leiden tot een afname van recidive bij daders, waardoor er minder sprake is van overlast en de wijk veiliger wordt.
- Positieve uitkomsten voor het systeem: de aanpak beoogt te leiden tot een effectiever strafrechtelijk systeem, waarbij de verschillende justitie- en hulpverleningsinstanties beter en prettiger met elkaar samenwerken.

In maart 2019 heeft de Wijkrechtbank de eerste zaak behandeld. De eerste periode was bedoeld om te leren en ervaringen op te doen. Dit werd het ‘leeratelier’ genoemd (fase 1 van de pilot). In deze fase is een beperkt aantal dossiers behandeld. De focus lag op het leereffect en op de voorbereiding van fase 2, de eigenlijke pilot die op 1 januari 2020 van start ging. De pilot loopt nog door tot en met december 2021. Oorspronkelijk zou de Wijkrechtbank zich specifiek richten op Oud-Woensel, maar door de lage instroom van zaken en om toch ervaring op te doen met deze manier van behandelen van strafzaken is er vanaf het begin van de eigenlijke pilot voor gekozen om zaken van verdachten uit heel Eindhoven te behandelen.

De Wijkrechtbank behandelt naast strafbare feiten ook civiele zaken in het kader van de Procedure Schuldenaanpak. Het ging aanvankelijk om zaken van zorgverzekeraar Achmea. In een later stadium zijn ook zorgverzekeraar VGZ en woningbouwverenigingen benaderd om zaken aan te brengen. Door de Wijkrechter zouden partijen tot overeenstemming moeten komen over de vordering en de probleemoplossing. Uiteindelijk zijn medio 2021 in het kader van deze procedure maar vijf civiele zaken door de Wijkrechtbank behandeld. Door het geringe aantal zaken laten we de Procedure Schuldenaanpak in ons onderzoek buiten beschouwing.

<sup>11</sup> Community Court Eindhoven. Een rechter in de wijk. Projectvoorstel 2018, p.2.

## 2.3 Beleidstheorie

Voor het reconstrueren van de beleidstheorie van de Wijkrechtbank maken we gebruik van het Intervention-Context-Mechanisme-Outcome-model (ICMO-model), dat ontleend is aan Pawson en Tilley (zie paragraaf 1.4.2). Achtereenvolgens gaan we in op de interventie (I), de context (C), de mechanismen (M) en de outcomes (O). Bij de interventie geven we een korte beschrijving van de Wijkrechtbank. De context bevat de randvoorwaarden voor een succesvolle aanpak. Vervolgens beschrijven we de mechanismen die de Wijkrechtbank beoogt te realiseren. De mechanismen worden verondersteld te verklaren waarom de doelen van het project worden bereikt. De doelen en andere uitkomsten worden beschreven bij de outcome. Het ICMO-model is, ingevuld voor de Wijkrechtbank, in onderstaande tabel weergegeven.

TABEL 2.1: ICMO MODEL WIJKRECHTBANK

ICMO	Beschrijving
Interventie	Bij de Wijkrechtbank in Eindhoven werken rechtspraak, gemeente en (wisselende) (keten)partners samen om problemen van iemand uit de wijk op te lossen. De Wijkrechtbank is vormgegeven volgens de principes van probleemoplossend strafrecht. Kenmerkend is de actieve rol van de rechter, die verder kijkt dan het mogelijke strafbare handelen en kijkt naar de samenvoeging van gerechtelijke procedures. Ten tweede is de versterkte (lokale) ketensamenwerking typerend. Ten derde het betrekken van de wijk, onder meer door de wijkadviesraad.
Context	Voor het slagen van de Wijkrechtbank geldt een drietal randvoorwaarden. Ten eerste is de Wijkrechtbank afhankelijk van commitment van de ketenpartners. Van alle partners wordt een investering in capaciteit en/of middelen gevraagd. Ketenpartners moeten bereid zijn mee te denken over een alternatieve behandeling buiten de reguliere kaders. De beschikbaarheid van financiële middelen is een tweede randvoorwaarde. Ten derde is de instroom van geschikte zaken van belang. De doelgroep van de Wijkrechtbank bevond zich oorspronkelijk in de wijk Oud-Woensel, die bekend staat om zijn grote sociale problematiek, relatief hoge criminaliteitscijfers en jongeren die veel overlast veroorzaken. Dit had moeten bijdragen aan het vinden van genoeg geschikte zaken. Dat bleek niet het geval en daarom is het gebied uitgebreid tot heel Eindhoven.
Mechanismen	<ul style="list-style-type: none"> <li>— De rechter wordt meer voorgelicht over de situatie van de verdachte dan bij een reguliere strafzitting, gaat meer in gesprek met de verdachte en krijgt informatie van de wijkadviesraad, waardoor hij over een betere informatiepositie beschikt. Omdat de rechter over een betere informatiepositie beschikt, is hij in staat een goed geïnformeerde beslissing te nemen.</li> <li>— De rechter is beter geïnformeerd en er is interactie met de verdachte op de zitting, waardoor de rechter maatwerk kan leveren door ook andere organisaties te betrekken. Omdat de rechter zo maatwerk kan leveren, kan hij rekening houden met de onderliggende problematiek van de persoon.</li> <li>— Door het gesprek met de verdachte aan te gaan en standaard een terugkomzitting te plannen, legt de persoon verantwoording af aan de rechter. Dit fungeert als 'stok achter de deur' voor de verdachte, waardoor hij gemotiveerd is zijn gedrag te veranderen. Omdat de verdachte gemotiveerd is zijn gedrag te veranderen, draagt dit bij aan het realiseren van de gewenste gedragsverandering.</li> <li>— Omdat de rechter een goed geïnformeerde beslissing neemt               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) gericht op de onderliggende problematiek van de persoon</li> <li>2) de verdachte gemotiveerd is zijn gedrag te veranderen, en</li> <li>3) een aanpak wordt gerealiseerd die aansluit bij de problemen en behoefte van de verdachte. Omdat de aanpak door de verdachte wordt gerealiseerd,</li> </ol> </li> </ul>

	<p>wordt de verdachte adequaat geholpen, waardoor de kans op een duurzame positieve gedragsverandering bij de verdachte groter is.</p> <p>— Omdat de kans op duurzame positieve gedragsverandering groter is, zal de verdachte minder snel in zijn of haar oude gedrag terugvallen. Omdat de verdachte minder snel in oud gedrag zal terugvallen, zal de verdachte minder snel normovertredend en crimineel gedrag vertonen, waardoor er minder recidive is.</p>
Outcome	De Wijkrechtbank resulteert in een duurzame oplossing voor normovertredend en crimineel gedrag en minder recidive. Er zijn positieve effecten voor zowel slachtoffers, daders, de wijk als voor het systeem. Zo zien slachtoffers dat (ook kleine) vergrijpen serieus worden aangepakt. Daders krijgen de mogelijkheid om aan hun problemen te werken en hebben meer toekomstperspectief. Er is minder overlast in de wijk en de wijk is veiliger. De aanpak leidt ten slotte tot een effectief strafrechtelijk systeem, waarbij verschillende justitie- en hulpverleningsinstanties beter en prettiger samenwerken.

## 2.4 Betrokkenen

In de Wijkrechtbank participeert een grotendeels vaste groep medewerkers van verschillende organisaties binnen het arrondissement Oost-Brabant. Er is een vaste groep van betrokkenen die zich bij hun eigen organisatie hebben aangemeld voor het project. Die staan in tabel 2.2 weergegeven. Daarnaast is de verdachte uiteraard een belangrijke betrokkene in het geheel.

TABEL 2.2 ACTOREN EN HUN TAKEN

Betrokkenen	Taken
Gemeente Eindhoven (3 medewerkers van het de-escalatieteam)	Verzamelt als 'procesregisseur' informatie over de verdachte en diens problemen bij de andere actoren. Zorgt dat informatie compleet is en zo niet, dat de ontbrekende informatie wordt verzameld. Is verantwoordelijk voor het nakomen van de afspraken door de andere ketenpartners.
Reclassering (4 medewerkers)	Stelt reclasseringsadvies op.
Openbaar Ministerie (4 (assistent)officieren van justitie)	De officier van justitie selecteert zaken. Aanvankelijk legde de officier ook voorwaardelijk sepot op, maar sinds maart 2010 is dat niet meer aan de orde (zie paragraaf 2.5.1).
Advocatuur (8 advocaten)	Belangenbehartiger van de verdachte. Om aan het project mee te kunnen doen, moet de verdachte een bij de pilot aangesloten advocaat in de arm nemen. Heeft de verdachte al een andere advocaat, dan moet hij die vervangen door een advocaat die wel meedoet.
WIJJeindhoven (2 aanspreekpunten)	Participeert als het sociaal domein een rol speelt.
Rechtbank Oost-Brabant (6 rechters, 2 juridische ondersteuners, de projectleider en een administratief medewerker.)	Levert 'de Wijkrechter'. (Technisch) voorzitter bij overleg en zittingen. Wijst vonnis in dagvaardingsprocedures.

Daarnaast participeren, afhankelijk van de zaak, incidenteel ook nog medewerkers van andere organisaties in het project, zoals de politie (wijkagent), de GGZ, verslavingszorg, (andere) hulpverleners, woningcorporaties en de Raad voor de Kinderbescherming.

## 2.5 Werkproces

### 2.5.1 Selectie van zaken

De selectie van de zaken gebeurt door de officier van justitie. Het betreft zaken die bij ZSM binnenkomen. Een zaak is geschikt als voldaan wordt aan alle volgende elementen:

- Er is sprake van de verdenking van een ‘licht’ strafbaar feit.<sup>12</sup>
- De verdachte is woonachtig in Eindhoven.
- De verdachte neemt verantwoordelijkheid voor het gepleegde feit.
- De verdachte (of zijn ouders) heeft (of hebben) te maken met multiproblematiek<sup>13</sup>.

Naast deze elementen die, indien positief beantwoord, ertoe zullen leiden dat de voorhanden zaak in aanmerking komt voor behandeling in de Wijkrechtbank, zijn er ook indicaties waar feiten nog eens extra gewogen worden en waar de officier de zaak op zal beoordelen, te weten:

- Er is een al lopend multidisciplinair plan van aanpak.
- De te verwachten complexe of hoge schadevorderingen.

De officier kon binnen het kader van de Wijkrechtbank vervolgens kiezen voor twee juridische wegen: een voorwaardelijk sepot of een dagvaardingsprocedure. Een voorwaardelijk sepot met voorwaarden door de officier van justitie is aan de orde bij lichte feiten en als de verdachte geen recent strafblad heeft. Als de verdachte wel een recent strafblad heeft of als er sprake is van zwaardere feiten, dan is een dagvaardingsprocedure de meest aangewezen procedure. In dat laatste geval wijst de Wijkrechter vonnis en doet deze dus uitspraak in de zaak.

In een aanwijzing van 1 maart 2021 heeft het College van Procureurs-Generaal besloten dat een sepot met bijzondere voorwaarden in beginsel niet meer mag worden ingezet. Voor het buitengerechtelijk stellen van voorwaarden omtrent het gedrag dient de strafbeschikking te worden benut.<sup>14</sup> Sindsdien wordt bij de Wijkrechtbank alleen nog de dagvaardingsprocedure toegepast.

### 2.5.2 Intake bij advocaat

De officier vraagt de verdachte om contactgegevens door te geven aan een advocaat. De verdachte mag dit weigeren, deelname aan de Wijkrechtbank is vrijwillig. Als de verdachte instemt, dan bespreekt de advocaat met de verdachte welke problematiek er speelt, welke hulpverlenende instanties betrokken zijn en op welke leefgebieden de verdachte hulpbehoevend is. Deze informatie levert de advocaat per brief aan bij de Wijkrechtbank. De verdachte mag overigens te allen tijde stoppen met de procedure bij de Wijkrechtbank. In dat geval volgt er een reguliere procedure.

### 2.5.3 Casusoverleg

Speciaal voor de Wijkrechtbank is een casusoverleg geïntroduceerd, dat dus los staat van bijvoorbeeld een casusoverleg in het Veiligheidshuis. Aan de hand van informatie uit de informatiebrief van de advocaat benadert de medewerker van de gemeente die als procesregisseur is aangemerkt de andere betrokken partijen om informatie over de verdachte aan te leveren.

<sup>12</sup> Zoals, maar niet beperkt tot: diefstal, vernieling, eenvoudige mishandeling, bedreiging, huiselijk geweld, huisvredebreuk, wildplassen, openbare orde overtredingen. In andere woorden: Zware delicten, zoals poging tot doodslag, openlijk geweld, dealen van drugs, witwassen, zware mishandeling, en dergelijke komen niet in aanmerking voor behandeling in de Wijkrechtbank.

<sup>13</sup> Dit zal blijken uit het verslag van het (sociaal) politieverhoor. Van multiproblematiek is sprake als er problemen zijn op meerdere leefgebieden (wonen, werk/school, familie, sociale relaties, financiën, gezondheid, et cetera).

<sup>14</sup> Stcrt. 2020, 62570.

Deze partijen vullen een standaardformat in en sturen dit naar de Wijkrechtbank. De procesregisseur nodigt de relevante partijen uit voor het casusoverleg. De officier van justitie en reclassering zijn in ieder geval altijd aanwezig bij het casusoverleg. In het casusoverleg wordt bekeken welke mogelijke (duurzame) oplossingen de Wijkrechtbank zou kunnen bieden voor de multiproblematiek van de verdachte.

De verdachte, advocaten, griffier en rechter zijn niet aanwezig bij het casusoverleg. Er is voor gekozen de verdachte en/of diens advocaten niet bij het casusoverleg te betrekken vanwege de belasting (een Wijkrechtbankzaak kost meer tijd dan een ‘gewone’ zaak) en omdat het ophalen van informatie bij ketenpartners (waar de verdachte niet altijd al mee bekend is) meer tijd kost als de verdachte erbij is. Het casusoverleg is ervoor bedoeld om vooraf (on)mogelijkheden voor de verdachte te bespreken om hierover door te praten *met* de verdachte tijdens de zitting onder regie van de rechter.

In het casusoverleg bespreken de aanwezigen de casus vanuit hun perspectief, waarbij het er vooral om gaat welke hulp gewenst is voor de verdachte en (tot 1 maart 2021) welke voorwaarden aan het voorwaardelijke sepot gesteld zouden moeten worden. Bij het casusoverleg wordt ook duidelijk of er nog informatie ontbreekt; dit kan dan voor de zitting aangevuld worden.

#### **2.5.4 Zitting**

Wekelijks vindt er op maandag, twee weken na het casusoverleg, een zitting plaats. Bij de zitting zijn de verdachte, advocaten, griffier, rechter, officier en andere relevante (keten)partners aanwezig. Aan het eind van de zitting stelde de officier van justitie tot maart 2021 de voorwaarden van het voorwaardelijk sepot vast of wijst de Wijkrechter vonnis.

#### **2.5.5 Terugkomzitting**

In een groot gedeelte van de gevallen wordt na zes à acht weken een ‘terugkomzitting’ gepland om te kijken hoe het met de persoon en het naleven van de voorwaarden gaat. Er is in principe altijd een terugkomzitting; alleen in uitzonderingsgevallen wordt volstaan met een schriftelijke update. Dat is bijvoorbeeld het geval als wordt verwacht dat een terugkomzitting niets nieuws gaat opleveren (te denken valt aan een zaak waarin de verwachting is dat alles goed zal gaan). De reclassering heeft een monitorende en begeleidende rol tussen de eerste zitting en een terugkomzitting. Als bij de terugkomzitting bleek dat de voorwaarden van een voorwaardelijk sepot niet werden nageleefd, dan volgde alsnog een dagvaardingsprocedure; al dan niet onder de vlag van de Wijkrechtbank.

#### **2.5.6 Einde procedure**

Normaal gesproken eindigt met de terugkomzitting de procedure bij de Wijkrechtbank. Als er geen aanwijzingen zijn dat de voorwaarden niet nageleefd worden, is de zaak voor de Wijkrechter afgedaan. Betrokken organisaties binnen de Wijkrechtbank worden ook niet meer geïnformeerd over de dader en de ontwikkeling van diens multiproblematiek. De reclassering onderhoudt wel het reguliere contact met de dader.

#### **2.5.7 Vinger-aan-de-pols-zitting**

Als de Wijkrechter na verloop van enkele maanden wil toetsen hoe de bijzondere voorwaarden – voorheen gesteld bij een voorwaardelijk sepot en nu gesteld bij de opgelegde voorwaardelijke sanctiemodaliteit in het rechterlijk vonnis – verlopen, nodigt hij de verdachte, diens advocaat, de procesregisseur en overige ketenpartners uit voor een ‘vinger-aan-de-pols’-zit-



ting. Dit is een uitzondering en wordt alleen gehouden als na de terugkomzitting wordt verwacht dat het nodig is om nogmaals bij elkaar te komen (bijvoorbeeld wanneer wordt verwacht dat betrokkene ‘nog een zetje nodig heeft’).

### 2.5.8 Schenden of wijzigen bijzondere voorwaarden

De reclassering informeert de officier van justitie als de dader zich niet houdt aan de bijzondere voorwaarden of als een wijziging van de bijzondere voorwaarden gewenst is. De officier van justitie bericht de Wijkrechter in voorkomende gevallen dat hij voornemens is om de tenuitvoerlegging of het wijzigen van de bijzondere voorwaarden te vorderen. De officier van justitie roept verdachte en diens advocaat op en de Wijkrechtbank nodigt de procesregisseur en overige ketenpartners uit. Per 1 maart 2021 is dit dus niet meer van toepassing, omdat een voorwaardelijk sepot met bijzondere voorwaarden door de officier van justitie in principe niet meer kan worden toegepast.

## 2.6 Ervaringen

### 2.6.1 Zaken

Het aantal zaken tot 1 juni 2021 en de wijze van afdoening ervan zijn weergegeven in tabel 2.3.

TABEL 2.3: STRAFZAKEN EN AFDOENING PER JAAR<sup>15</sup>

Jaar	Voorwaardelijk sepotzaken	Dagvaardingszaken	Totaal
2019	14	1	15
2020	17	7	24
2021	1	9	10
<b>Totaal</b>	<b>32</b>	<b>17</b>	<b>49</b>

Het totaal aantal strafzaken in de periode tot 1 juni 2021 betrof dus 49. Daarnaast zijn in het kader van de Procedure Schuldenaanpak vijf civiele zaken behandeld. In totaal zijn 89 zittingen geweest.<sup>16</sup> Dat is de optelsom van alle eerste zittingen, terugkomzittingen en vinger-aan-de-pols-zittingen. De doelstelling was om dertig strafzaken per jaar te behandelen. Dat is dus niet gehaald. Daarvoor is een aantal redenen genoemd:

- Er zijn (veel) meer verdachten geselecteerd als potentiële deelnemers, maar ongeveer de helft wil niet meewerken, is niet te traceren of wil zijn eigen advocaat houden.
- Bij de ontwikkeling van de pilot had men vooral jeugdige ‘first offenders’ voor ogen, maar deze categorie voldoet ofwel niet aan het criterium ‘bekennende verdachte’, ofwel wordt via Halt afgedaan: een buitenstrafrechtelijke aanpak voor jongeren van 12 tot 18 jaar die een licht strafbaar feit hebben gepleegd.<sup>17</sup>
- Zoals in paragraaf 2.5.1 is aangegeven, worden de zaken geselecteerd door officieren van justitie. Het betreft zaken die binnenkomen bij ZSM. Uit de interviews is gebleken dat maar een beperkt aantal officieren van justitie actief naar zaken zoekt en deze aandraagt bij de Wijkrechter. De Wijkrechtbank is bij de meeste officieren nog niet primair in gedachten als optie. Geprobeerd wordt om ook door de wijkagent zaken te laten aanpakken.

<sup>15</sup> Doornbos en Hanoeman 2021, p. 71.

<sup>16</sup> Doornbos en Hanoeman 2021, p. 64.

<sup>17</sup> Doornbos en Hanoeman 2021, p. 2.

- Door coronamaatregelen heeft er een aantal weken geen zitting plaatsgevonden (en is het aanvankelijke uitgangspunt losgelaten om de zittingen in Oud-Woensel te houden). Ook is het volgens Doornbos en Hanoeman aannemelijk dat in de ‘ontregelende periode’ van corona doorverwijzing naar de Wijkrechtbank geen prioriteit had.<sup>18</sup>

Over de zaken en verdachten schrijven Doornbos en Hanoeman dat ‘in vrijwel alle strafzaken bijzondere voorwaarden zijn gesteld met een mix van op de persoon toegesneden maatregelen. Er wordt daarbij vooral ingezet op het creëren van een vangnet van hulpverleners met wie de betrokkene verder kan werken aan zijn problemen. De meest voorkomende voorwaarden zijn meldplicht bij de reclassering, ambulante behandeling, begeleid wonen, begeleiding door sociaal-maatschappelijk werk, opname in een afkickkliniek en schuldhulpverlening. Doorgaans hebben betrokkenen een combinatie van twee, drie of meer bijzondere voorwaarden opgelegd gekregen.’<sup>19</sup> De achterliggende problematiek ‘bestaat uit psychische problematiek, schulden, verslaving, problemen in de woonsituatie en in mindere mate uit relatieproblemen, lichamelijke problemen en voogdijproblemen. Over een aantal betrokkenen bestaat het vermoeden dat ze licht verstandelijk beperkt zijn. De delicten die aanleiding gaven tot behandeling bij de Wijkrechtbank waren voornamelijk diefstal, mishandeling en bedreiging.’<sup>20</sup>

Uit het onderzoek van Doornbos en Hanoeman blijkt dat in twee van de 49 zaken recidive is gepleegd.<sup>21</sup> Ze nuanceren deze lage recidive wel:

‘Dat is aanzienlijk lager dan gebruikelijk, echter daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de periode tussen behandeling van de zaak en het doen van onderzoek te kort is om hierover betrouwbare uitspraken te doen. Er is bovendien sprake van een selectiebias, aangezien zaken bij de Wijkrechtbank bekende verdachten betreft met relatief lichte strafbare feiten.’<sup>22</sup>

Dit heeft volgens Doornbos en Hanoeman echter niet geleid tot het verminderen van de overlast:<sup>23</sup>

‘Dat heeft te maken met de doelgroep van de Wijkrechtbank Eindhoven: kwetsbare personen met multiproblematiek die erkennen dat zij problemen hebben, waarbij zij hulp nodig hebben, en gemotiveerd zijn om aan een hulp- of zorgtraject mee te werken. Dit zijn over het algemeen niet de mensen waar buurtbewoners de meeste hinder van ondervinden, zoals drugsdealers of veelplegers.’<sup>24</sup>

Bovendien richtte de pilot zich niet op een specifieke wijk (zoals aanvankelijk met Oud-Woensel de bedoeling was), maar op heel Eindhoven. Met in totaal maar 49 strafzaken in twee jaar tijd is dat effect minder dan dat van een druppel op een gloeiende plaat.

### 2.6.2 Intrinsieke motivatie deelnemers

De deelnemers vanuit de verschillende organisaties zijn en waren zonder uitzondering enthousiast over het project en de ervaringen ermee. De intrinsieke motivatie is hoog. De deelnemers

<sup>18</sup> Doornbos en Hanoeman 2021, p. 67.

<sup>19</sup> Doornbos en Hanoeman 2021, p. 3.

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Doornbos en Hanoeman 2021, p. 73.

<sup>22</sup> Doornbos en Hanoeman 2021, p. 5.

<sup>23</sup> Doornbos en Hanoeman 2021, p. 6.

<sup>24</sup> Idem.

hebben zich allen binnen hun eigen organisaties zelf aangemeld voor het project, vooral omdat ze zich erg konden vinden in het belangrijkste uitgangspunt, namelijk dat alleen straffen bij multiproblematiek niet werkt en dat dieperliggende oorzaken aangepakt moeten worden om een verdachte werkelijk vooruit te helpen en recidive te voorkomen. Die intrinsieke motivatie zorgt ervoor dat men bereid is de voor de Wijkrechtbank benodigde tijd (toch gauw een dag per week) ook deels in eigen tijd te maken. De uren waarmee men door de eigen organisatie is vrijgesteld voor de Wijkrechtbank zijn meestal minder dan de benodigde tijd. Ook op organisatieniveau is er sprake van een extra tijdsinvestering. Zo is de rapportage van de Reclassering uitgebreider en tijdrovender dan gebruikelijk, omdat er meerdere partners worden gehoord en de problemen op alle leefgebieden van de verdachte worden meegenomen. De Reclassering krijgt echter geen hogere vergoeding voor een rapportage.

### 2.6.3 Regie

Een medewerker van het de-escalatieteam van de gemeente Eindhoven fungeert als procesregisseur. Het is aan deze medewerker om bij de andere betrokken organisaties de relevante informatie en adviezen te verzamelen en daarmee een dossier op te stellen voor alle betrokkenen. Op casusniveau is daardoor regie aanwezig. Geen van de betrokken organisaties of betrokkenen, dus ook niet de procesregisseurs, hebben een overkoepelend beeld van de zaken. Gegevens, individueel of geaggregeerd, over de zaken (bijvoorbeeld over de verdachten/daders, delicten, opgelegde voorwaarden of uitspraken, et cetera) worden niet bijgehouden binnen het project zelf maar door onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam.

### 2.6.4 Rollen en rolinvulling

Er zijn verschillende partijen betrokken bij een zaak van de Wijkrechtbank; een officier van justitie, twee advocaten, de rechter en juridische ondersteuning, de procesregisseur vanuit de gemeente, de reclassering en andere (wisselende) relevante (keten)partners, zoals de woningbouwvereniging. De reden dat er twee advocaten betrokken zijn bij een zaak is dat er dan specialismen op meerdere rechtsgebieden aanwezig zijn. Door de multiproblematiek van de verdachten is dat, meer dan in reguliere zaken, wenselijk.

Uit de interviews is gebleken dat de precieze rolinvulling zoeken was voor de verschillende deelnemers. Weliswaar is er een werkinstructie waarin de taken en te verrichten activiteiten staan beschreven, maar de rolinvulling van de verschillende partners is grotendeels werkende weg en naar bevind van zaken tot stand gekomen. De rolinvulling van partners is op sommige punten anders dan de rol die zij bij reguliere zaken vervullen. Een voorbeeld is dat de advocaat tijdens zittingen niet hoeft te pleiten over de schuld van de verdachte, want alleen bekende verdachten kunnen meedoen aan de pilot.

Een principiële punt betrof de rol van de Wijkrechter bij voorwaardelijke sepotzaken. Formeel had de rechter hierin geen rol: het was de officier van justitie die de voorwaarden voor een sepot bepaalde. Dergelijke zaken werden wel besproken tijdens het casusoverleg en de zittingen. Het was voor meerdere rechters zoeken naar hun rol. Uiteindelijk was de rechter vooral gespreksleider geworden bij de voorwaardelijke sepotzaken, een soort technisch voorzitter. Voor één rechter vormde dit aanleiding om geen voorwaardelijke sepotzaken meer als Wijkrechter te behandelen. Dit was voordat een voorwaardelijk sepot in principe niet meer mogelijk was.

### 2.6.5 Zittingen

De ervaringen met het casusoverleg zijn positief. Er wordt open vanuit verschillende invalshoeken gekeken wat een goede oplossing voor de verdachte zou kunnen zijn.

De zittingen zelf hebben een informeel karakter, zo geven alle gesprekspartners aan. Er wordt een gesprek gevoerd onder regie van de rechter (die niet in toga is). Iedereen kan zijn zegje doen en gezamenlijk wordt gezocht naar een goede oplossing van de problematiek van de verdachte. Meer dan gebruikelijk gaat de rechter ook in gesprek met de verdachte. De zaken vergen voor rechters een ander soort communicatie. Rechters zijn wel gewend om met mensen te praten die aan de onderkant van de samenleving zitten en hun taalgebruik hierop aan te passen. Het gesprek met hulpverleners is weer anders en intensief. We hebben geen verdachten gesproken, maar volgens de andere aanwezigen (inclusief de advocaten) hebben de verdachten het gevoel dat er goed geluisterd wordt naar hun achtergrond en omstandigheden, dat ze ‘gehoord’ worden en dat er – meer dan in een reguliere zaak – geprobeerd wordt maatwerk te leveren. Wel wordt het grote aantal aanwezigen bij een zitting (soms wel tien personen) soms als intimiderend ervaren door de verdachten, zo geven gesprekspartners aan.

### 2.6.6 **Maatwerk vanuit ieders expertise**

Wat door alle betrokkenen als een belangrijke meerwaarde van de Wijkrechtbank wordt aangemerkt, is dat de achterliggende problematiek van een verdachte vanuit meerdere invalshoeken wordt bekeken en dat op die manier meer maatwerk kan worden geboden. Uiteraard wordt in het strafrecht altijd tot op zekere hoogte maatwerk geleverd door bij de sanctieering of het opleggen van voorwaarden naar de persoonlijke omstandigheden van de verdachte te kijken, maar bij de Wijkrechtbank gebeurt dat meer dan regulier ook vanuit het perspectief van de zorg.

Bij de Wijkrechtbank worden oplossingen voor multiproblematiek aangedragen vanuit de verschillende expertises en invalshoeken van de ketenpartners, kunnen deze ook mondeling toegelicht en beargumenteerd worden en kan de rechter (en ook andere aanwezigen) aan alle aanwezigen vragen stellen. Dat wijkt af van een reguliere politierechterzitting, waar deze ketenpartners niet aanwezig zijn en de rechter zich doorgaans alleen kan baseren op een reclaseringsrapport. De officier van justitie (bij een voorwaardelijk sepot) en de rechter (bij een dagvaardingsprocedure) komen daardoor, zo is de ervaring van veel geïnterviewden, tot een veel meer onderbouwde en daardoor gerichtere beslissing die de onderliggende multiproblematiek aanpakt en recidive kan voorkomen. Er wordt meer gedacht vanuit de dader in plaats vanuit het delict. Reguliere sancties als een boete of een onvoorwaardelijke gevangenisstraf (die de schuldenproblematiek kunnen vergroten of de kansen op de arbeidsmarkt kunnen verkleinen) zijn minder snel aan de orde. Er wordt gezamenlijk gezocht naar duurzame en samenhangende oplossingen, waardoor de kans kleiner wordt dat iemand nogmaals in de fout gaat.

Een risico dat door enkele ketenpartners wordt genoemd, is overigens wel dat de nadruk bij de Wijkrechtbank te veel ligt op de hulpverlening. De verdachte heeft een strafbaar feit gepleegd en dat moet niet uit het oog verloren worden, aldus deze gesprekspartners. Slachtoffers zijn in het project grotendeels buiten beeld gebleven, ondanks dat een van de doelstellingen van het project is om positieve uitkomsten voor slachtoffers te realiseren. In drie dagvaardingszaken waren wel slachtoffers aanwezig bij de zitting. ‘Deze slachtoffers kregen, net als de alle andere aanwezigen, spreektijd. Hun ervaringen werden meegenomen bij het uiteinde-lijke oordeel van de rechter’, aldus Doornbos en Hanoeman.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Doornbos en Hanoeman 2021, p. 72.

De betrokkenheid van de wijk is bovendien niet helemaal van de grond gekomen. Er zijn contacten met de wijkadviesraad, maar door de coronamaatregelen is het in 2020 moeilijk gebleken om bij elkaar te komen, zo blijkt uit de *Tussenrapportage Wijkrechtbank Eindhoven*.<sup>26</sup> In december 2020 is de wijkadviesraad online bijeengekomen en is gesproken over hoe de Wijkrechtbank meer binding kan krijgen met de wijk. In 2021 is daarover doorgesproken. Doornbos en Hanoeman signaleren een gebrek aan diversiteit in de samenstelling van de wijkadviesraad afgezet tegen de inwoners van Oud-Woensel en dat de Wijkrechtbank weinig naamsbekendheid heeft in de wijk.<sup>27</sup>

Soms hebben de verschillende organisaties tegengestelde rollen/belangen. Als iemand structureel overlast veroorzaakt in de wijk kan dat voor de woningcorporatie aanleiding zijn om hem/haar uit de woning te zetten, maar voor de verdachte is dit ingrijpend en de advocaat zal er niet mee instemmen. De betrokkenheid van organisaties die niet tot de strafrechtketen behoren, blijkt in de praktijk sowieso soms wat zoeken voor de Wijkrechter (bij een dagvaardingsprocedure) en de officier van justitie (tot voor kort bij een voorwaardelijk sepot), omdat ze bij die organisaties geen doorzettingsmacht hebben bij het opleggen van voorwaarden. Een woningcorporatie heeft bijvoorbeeld eigen regels en normen bij het toewijzen of ontruimen van een woning en die kunnen de rechter of de officier van justitie niet negeren of opzijzetten.

### 2.6.7 Ervaringen van verdachten

Doornbos en Hanoeman hebben vier verdachten geïnterviewd wiens zaken zijn behandeld door de Wijkrechter.<sup>28</sup> Hun conclusie over de ervaringen van de verdachten luidt als volgt:<sup>29</sup>

‘Vanwege het geringe aantal respondenten kunnen deze bevindingen niet gegeneraliseerd worden naar alle betrokkenen. Wel staat vast dat bij de door ons geïnterviewde personen er over het algemeen een tevreden en prettig gevoel heerst als het gaat om de algehele ervaringen bij de Wijkrechtbank. De rechter heeft in positieve zin een grote indruk op ze gemaakt, waardoor zij zich openstelden en meewerkten met de geboden oplossingen. Het lukt de geïnterviewde betrokkenen naar eigen zeggen om zich aan de gestelde voorwaarden te houden. Wat betreft het strafrechtelijk onderzoek en de uitkomst leefden bij enkele betrokkenen echter nog onuitgesproken gevoelens van onrechtvaardigheid, maar dit aspect heeft er niet voor gezorgd dat ze liever hun zaak niet bij de Wijkrechtbank behandeld hadden willen zien. Of er betrokkenen zijn die minder positief denken over de Wijkrechtbank, weten wij niet. Zij waren wellicht moeilijker te bereiken of hadden überhaupt geen zin om hierover te praten, wat zorgt voor een representativiteitsrisico. Ondanks het feit dat het aantal gesproken betrokkenen gering is geweest, bieden deze interviews naar onze mening toch waardevolle inzichten, omdat de Wijkrechtbank voor een deel valt of staat bij de ervaring van haar ‘directe gebruikers’.’

## 2.7 Werkzame elementen

Dit onderzoek is geen effectmeting; het gaat er dus niet om de realisatie van de doelen te beoordelen. De ervaringen van de betrokkenen zijn echter vrijwel zonder uitzondering zeer

<sup>26</sup> Tussenrapportage Wijkrechtbank Eindhoven 2021.

<sup>27</sup> Doornbos en Hanoeman 2021, p. 51 en 52.

<sup>28</sup> Doornbos en Hanoeman 2021, p. 91.

<sup>29</sup> Doornbos en Hanoeman 2021, p. 95.

positief. Op basis daarvan zijn, ook zonder dat het effect duidelijk is, de volgende werkzame elementen te onderscheiden:

- De intrinsieke motivatie van de professionele deelnemers is groot en men is bereid veel (extra) tijd en energie in de pilot te steken.
- De onderlinge samenwerking tussen de verschillende (keten)partners verloopt goed. Men kent nu de betrokkenen bij andere organisaties en de lijnen zijn kort.
- Er wordt vanuit een breder perspectief naar (de multiproblematiek van) een verdachte gekeken door de inbreng van de verschillende invalshoeken van diverse expertises, waardoor in de gestelde bijzondere voorwaarden of sanctiekeuze meer dan gebruikelijk maatwerk (ook vanuit zorgperspectief) kan worden geleverd.
- Doornbos en Hanoeman zien de betrokkenheid van de verdachte als van meerwaarde (en daarmee als werkzaam element).<sup>30</sup> Deelname gebeurt op basis van vrijwilligheid, er wordt commitment verwacht, de verdachte wordt uitvoerig gehoord over oplossingsmogelijkheden en heeft daar tot op zekere hoogte ook zelf een stem in. Er wordt niet alleen óver de verdachte gesproken maar ook mét de verdachte.

De pilot heeft zoals eerder aangegeven vier doelen. In onderstaande tabel koppelen we de bovengenoemde werkzame elementen aan deze doelen.

**TABEL 2.4: WERKZAME ELEMENTEN PER DOEL**

Doelen	Werkzame elementen
Positieve uitkomsten voor slachtoffers: Slachtoffers zien dat (ook kleine) vergrijpen, serieus worden aangepakt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Geen werkzame elementen. De pilot richt zich niet specifiek op slachtoffers; in maar drie (van de 49) strafzaken waren slachtoffers aanwezig op de zitting. De pilot kent dus geen specifieke werkzame elementen voor de positie van slachtoffers.</li> </ul>
Positieve uitkomsten voor daders: Daders krijgen de mogelijkheid om aan hun problemen te werken, waardoor zij weer meer perspectief of toekomst hebben.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Er wordt vanuit een breder perspectief naar (de multiproblematiek van) een verdachte gekeken door de inbreng van de verschillende invalshoeken van diverse expertises waardoor in de gestelde bijzondere voorwaarden of sanctiekeuze meer dan gebruikelijk maatwerk (ook vanuit zorgperspectief) kan worden geleverd.</li> <li>— De betrokkenheid van verdachten zorgt ervoor dat verdachten meer gemotiveerd zijn om tot een oplossing van hun problemen te komen en dat ze niet recidiveren.</li> </ul>
Positieve uitkomsten voor de wijk: De aanpak beoogt te leiden tot een afname van recidive bij daders, waardoor er minder sprake is van overlast en de wijk veiliger wordt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Geen werkzame elementen. De overlast in de wijk is door de pilot niet verminderd, de betrokkenheid van de buurt was minimaal en met in totaal 49 strafzaken in drie jaar heeft de wel aanwezige geringe recidive geen merkbaar effect op de wijk.</li> </ul>
Positieve uitkomsten voor het systeem: De aanpak beoogt te leiden tot een effectiever strafrechtelijk systeem, waarbij de verschillende justitie- en hulpverleningsinstanties beter en prettiger met elkaar samenwerken.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— De intrinsieke motivatie van de deelnemers is groot en men is bereid veel (extra) tijd en energie in de pilot te steken.</li> <li>— De onderlinge samenwerking tussen de verschillende (keten)partners verloopt goed.</li> </ul>

<sup>30</sup> Doornbos en Hanoeman 2021, p. 4.

Men kent nu de betrokkenen bij andere organisaties en de lijnen zijn kort.

## 2.8 Conclusie

De uitgangspunten van de pilot Wijkrechtbank zijn gebaseerd op de filosofie van de *problem solving justice*, die uitgaat van het aanpakken van dieperliggende oorzaken van strafbaar handelen. De mechanismen die hieraan ten grondslag liggen, worden beschreven in het projectplan. Het vernieuwende van het project zit vooral in het vanuit verschillende invalshoeken aanpakken van de multiproblematiek van de verdachten, waardoor recidive verminderd wordt. Het uitgangspunt van het project is dat niet het delict centraal staat maar de persoon van de verdachte. Bij uitstek wordt de individuele situatie in ogenschouw genomen. Er wordt dus maatwerk geleverd die verder gaat dan gebruikelijk is bij sanctieoplegging. Waar normaal vooral persoonlijke omstandigheden van de verdachte meewegen in de sanctie, wordt door de Wijkrechtbank onder regie van een rechter maatwerk geleverd in de hulpverlening door het opleggen van bijzondere voorwaarden. Deze beleidstheorie wordt ondersteund door inzichten vanuit vooral de Amerikaanse praktijk van de *problem solving justice*.

De Wijkrechtbank moest leiden tot positieve uitkomsten voor de verdachte, voor het slachtoffer, voor de wijk en voor het rechtssysteem. De doelstellingen van de pilot zijn daarmee algemeen geformuleerd; ze zijn niet SMART. De pilot Wijkrechtbank heeft geleid tot enthousiasme en tevredenheid bij in ieder geval de deelnemende organisaties. Wel was het wat betreft de werkprocessen zoeken naar ieders rol en rolinvulling. Aan het begin van de pilot waren de werkprocessen niet beschreven, dat is gedurende de pilot werkende weg gebeurd. Met de nodige terughoudendheid vanwege het lage aantal geïnterviewde verdachten, trekken Doornbos en Hanoeman de voorzichtige conclusie dat ook de verdachten tevreden zijn. Uit hun onderzoek blijkt dat in slechts twee van de 49 zaken recidive is gepleegd. Ze nuanceren deze lage recidive wel door te wijzen op de korte periode die is verstreken sinds de behandeling van de zaak en de selectiebias van de zaken.

We hebben vier werkzame elementen onderscheiden, te weten de intrinsieke motivatie van betrokken professionals, de samenwerking tussen hen, het bredere perspectief waarmee naar de (multiproblematiek van de) verdachte wordt gekeken en de betrokkenheid van de verdachten. Die werkzame elementen hebben een positieve bijdrage geleverd aan twee van de doelstellingen van de Wijkrechtbank, namelijk positieve gevolgen voor de daders (die de mogelijkheid krijgen om aan hun problemen te werken, waardoor zij weer meer perspectief of toekomst hebben) en een effectief strafrechtelijk systeem waarbij de verschillende justitie- en hulpverleningsinstanties beter en prettiger met elkaar samenwerken. De twee andere doelstellingen zijn niet gerealiseerd.

## 3 Vonnisvoorstel en versnelde rechterlijke interventie

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het project *Vonnisvoorstel en versnelde rechterlijke interventie* (hierna: Vonnisvoorstel). In de hierop volgende paragrafen gaan we in op het ontstaan en de achtergrond van het project, de werking op papier, de werking en ervaringen in de praktijk en de werkzame elementen. We sluiten af met een toetsing van de opzet en werking aan het normenkader. De beschrijvingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op documentstudie, het bijwonen van een vonnisvoorstelzitting, een gesprek met een veroordeelde die deelnam aan het project en interviews met de volgende betrokken professionals:

- de projectleider
- een hoofdofficier van justitie
- een ketenmarinier van strafrechtketen Oost-Brabant
- drie adviesmedewerkers van de Reclassering (groepsgesprek)
- een toezichthouder van de Reclassering
- een rechter
- een officier van justitie
- twee medewerkers van de politie (groepsgesprek)
- een advocaat

### 3.2 Het project

Op 1 oktober 2020 is een subsidie toegekend voor de uitvoeringsfase (2020 en volgende) van het project vonnisvoorstel. Het project Vonnisvoorstel werd als passend alternatief gezien voor het opleggen van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijk sepot.<sup>31</sup> Bij een sepot had de officier van justitie de mogelijkheid om (naast de algemene voorwaarde dat tijdens de proeftijd geen nieuw delict gepleegd mag worden) bijzondere voorwaarden op te leggen. Inmiddels kunnen aan een voorwaardelijk sepot in beginsel geen bijzondere voorwaarden meer

---

<sup>31</sup> Artikel 167 lid 2 juncto 242 lid 2 Sv.



worden verbonden.<sup>32</sup> Voor het buitengerechtelijk stellen van voorwaarden wordt tegenwoordig gebruikgemaakt van de strafbeschikking.<sup>33</sup> Hierbij kan onder meer een gedragsaanwijzing als bedoeld in artikel 257a lid 3 Sv worden opgelegd.

Zowel bij een voorwaardelijk sepot als bij de strafbeschikking was/is veelal sprake van direct contact tussen een verdachte en het OM, zonder tussenkomst van een advocaat. Ook is bij een voorwaardelijk sepot of strafbeschikking in beginsel geen rechter betrokken; de officier van justitie kan hiertoe zelfstandig beslissen. De rechter komt pas in beeld indien de verdachte zich niet houdt aan de hem gestelde voorwaarden bij het voorwaardelijk sepot, dan wel indien de verdachte verzet instelt tegen de opgelegde strafbeschikking of indien hij de in de strafbeschikking opgelegde straf niet uitvoert. Wanneer de delinquent zich niet houdt aan de gestelde voorwaarden of de in de strafbeschikking opgelegde straf, kan het OM niet voorzien in een *snelle* reactie; de daadwerkelijke berechting of reactie door de rechter laat vaak lang op zich wachten. Dit gebrek aan voortvarendheid heeft negatieve gevolgen voor de (persoonlijkheids)problematiek van de verdachten die dit betreft, en daarnaast heeft het gebrek aan consequentie van niet-naleving mogelijk ook tot gevolg dat het maatschappelijk draagvlak in deze strafrechtelijke afdoening kan afnemen.<sup>34</sup>

Kortom: Het traject van het voorwaardelijk sepot (nu de strafbeschikking) kost tijd, terwijl verondersteld wordt dat het voor een effectieve aanpak nodig is dat zeer snel na de aanhouding van een verdachte met multiproblematiek passende bijzondere voorwaarden worden opgelegd en worden geëffectueerd. Daarnaast zijn advocatuur en rechtspraak niet (altijd) betrokken bij indringende gedragsinterventies en wordt een verdachte daardoor onvoldoende rechtsbescherming geboden. Ook wordt verondersteld dat verdachten zich weinig gecommitteerd voelen bij de naleving van de voorwaarden vanwege het gebrek aan inspraak en betrokkenheid bij het voorwaardelijk sepot of de strafbeschikking. Het project Vonnisvoorstel tracht voor deze problemen een oplossing te bieden. Belangrijkste interventie is het samenkomen van de verdachte, diens advocaat, de officier van justitie en de reclassering vóór terechtzitting, zodat gezamenlijk een door alle partijen gedragen plan kan worden opgesteld over de vereiste hulpverlening en afdoening van de strafzaak. Dit plan wordt vervolgens vastgelegd in een vonnisvoorstel dat voorafgaand aan de zitting aan de rechter wordt toegezonden.

Het doel van het project is het voorkomen van recidive door snelle en passende – in overleg met de verdachte tot stand gekomen – trajecten voor gemotiveerde verdachten en een snelle berechting en executie voor verdachten die zich niet houden aan de opgelegde bijzondere voorwaarden. In het projectplan van 2020 zijn de beoogde resultaten als volgt geformuleerd:

- Een snelle afdoening, die zowel voldoende punitief als gedragsbeïnvloedend en recidiveverminderd is (maatschappelijk effectieve rechtspraak/betekenisvolle afdoening).
- Het aantal retourmeldingen van opgelegde reclasseringstrajecten is verminderd en er is sneller ingegrepen indien een verdachte zich toch aan de voorwaarden onttrekt.
- De betrokkenheid van verdachten en advocatuur bij ingrijpende bijzondere voorwaarden is vergroot en die voorwaarden zijn door de rechter getoetst (rechtsstatelijkheid /rechtsbescherming).
- Professionals nemen de behoefte en potentie van de verdachte als uitgangspunt bij de inzet van interventies om gedragsverandering te bereiken.

<sup>32</sup> Zie de *Aanwijzing gebruik sepot en sepotgronden*. Te raadplegen op: <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/executie/aanwijzing-sepot-en-gebruik-sepotgronden-2020a013>

<sup>33</sup> Stcr. 2020, 62570.

<sup>34</sup> Zie Otten 2018: *Versnelde berechting van eenvoudige feiten met gecompliceerde verdachten*. Te raadplegen op: <http://ivoren-toga.nl/archieven/4570>

De betrokken partners komen eens per drie weken samen in een werkgroep. De werkgroep bestaat uit personen van de volgende organisaties:

- Het Openbaar Ministerie
- Reclassering Nederland
- Advocatuur
- Politie
- Rechtbank
- Slachtofferhulp Nederland (sinds 2021)

### 3.3 Beleidstheorie

TABEL 3.1: ICMO MODEL VONNISVOORSTEL

ICMO	Beschrijving
<b>Interventie</b>	<p>Bij het project Vonnisvoorstel komen vóór de terechtzitting de officier van justitie, betrokken ketenpartners, de verdachte en diens advocaat samen om te komen tot een door hen gedragen plan omtrent de vereiste hulpverlening en afdoening van de strafzaak. Bij consensus wordt deze afspraak neergelegd in een voorstel aan de rechter: het vonnisvoorstel. De rechter wijst vervolgens vonnis.</p> <p>Indien de opgelegde voorwaarden worden overtreden, komen het OM en betrokken reclasseringsorganisatie bijeen om met een mogelijk aangepast voorwaardenpalet bij dezelfde rechter terug te komen teneinde deze nieuw maatwerk te laten regelen. Momenteel (voorjaar 2021) stelt de projectgroep werkinstructies op hoe te handelen wanneer de opgelegde voorwaarden zijn overtreden .</p>
<b>Context</b>	<p>Bijna 70% van de criminaliteit ontstaat doordat veroordeelden recidiveren. Bij voorwaardelijke straffen met bijzondere voorwaarden wordt verondersteld dat zij het kader bieden om recidive te voorkomen en straf met hulptrajecten te verbinden. Bij bijzondere voorwaarden kunnen trajecten op het gebied van begeleiding, hulp, behandeling en zorg door de officier van justitie of de rechter worden opgelegd. Deze trajecten kunnen bijdragen aan een positieve gedragsverandering en daarmee aan het terugdringen van recidive. Daarnaast is de veronderstelling dat het vroegtijdig betrekken van de verdachten en het centraal stellen van de problematiek leidt tot een betere naleving van de voorwaarden. Verder wordt verondersteld dat de kans op een succesvolle aanpak wordt vergroot door verdachten snel op zitting te laten verschijnen, hulptrajecten snel te starten en overeenstemming te bereiken over de straf/voorwaarden.</p> <p>Randvoorwaardelijk voor een goede uitvoering van het project is commitment van de betrokken partners. Daarnaast is het aanbod van voldoende zaken/verdachten, de bereidwilligheid van verdachten om mee te werken, problemen op meerdere leefgebieden (reclasseringsbelang) bij de verdachte randvoorwaardelijk. Ook is de voorwaarde gesteld dat de verdachte bijgestaan moet worden door een advocaat. Tot slot is de beschikbaarheid van financiële middelen en tijd bij de betrokken partners een randvoorwaarde.</p>
<b>Mechanismen</b>	<p>Er worden drie mechanismen beoogd:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Door niet de overtreding maar de problemen van de verdachte centraal te stellen, wordt verondersteld dat bijzondere voorwaarden worden opgelegd waarmee veroordeelden aan hun problemen kunnen werken. Daardoor zal een duurzaam effect plaatsvinden.</li> <li>2. Door de verdachte te betrekken bij het opstellen en invullen van de bijzondere voorwaarden, wordt hij/zij extra gemotiveerd en voelt hij/zij zich (mede-)eigenaar. Hierdoor zal hij/zij het reclasseringstraject beter volgen waardoor de kans toeneemt dat de doelen van de trajecten op het gebied</li> </ol>

	<p>van hulp, zorg en behandeling worden bereikt.</p> <p>3. Door duidelijke en executeerbare bijzondere voorwaarden op te nemen in het vonnisvoorstel en de zaak bij een schending van de voorwaarden snel opnieuw voor dezelfde rechter te brengen, kunnen de voorwaarden snel ten uitvoer worden gelegd of kan er worden bijgestuurd met oog voor de persoonlijke omstandigheden.</p>
<b>Outcome</b>	Het vonnisvoorstel veronderstelt een verminderde kans op recidive.

## 3.4 Betrokkenen

TABEL 3.2: ACTOREN EN HUN TAKEN

Betrokkenen	Taken
Openbaar Ministerie	Voor de inhoudelijke zitting heeft de officier van justitie een vooroverleg met de verdachte, diens advocaat en de reclassering. Bij overeenstemming worden afspraken vastgelegd door de officier in het vonnisvoorstel. De officier die het vonnisvoorstel opstelt, is tevens de zittingsofficier.
Reclassering	Selecteert mogelijk geschikte zaken voor het vonnisvoorstel. Stelt reclasseringsadvies op, woont het vooroverleg bij, begeleidt verdachte in de periode voor zitting.
Advocatuur	Belangenbehartiger van de verdachte. Het hebben van een advocaat is een voorwaarde om mee te doen aan het project. Dit kan een eigen advocaat zijn of de advocaat van het vonnisvoorstel.
Politie	Zorgen voor de schakeling tussen het politieproces (aanhouding, et cetera) en selectie/instroom op ZSM. De politie is momenteel bezig met het aanpassen van de inhoud van de verhoren zodat in dat stadium al mogelijke problemen en zorgen naar voren kunnen komen.
Rechtbank Oost-Brabant	Levert 'de vonnisvoorstelrechter'. Zit behandeling ter zitting voor en wijst vonnis.

## 3.5 Werkproces

### 3.5.1 Selectie van zaken

Bij het selecteren van zaken zijn de volgende criteria van belang:

- Bekennende volwassen verdachte of een geen bezwarenverklaring van de advocaat ten aanzien van bewijs. Het gaat om harde bewijsbare zaken, waarvan ingeschat wordt dat de verdediging zich zal voegen naar het bewijs.
- Multiproblematiek op een of meer leefgebieden. Het zijn zaken waarin de reclassering een reclasseringsbelang ziet.<sup>35</sup>
- Gemotiveerde/te motiveren verdachte voor een hulpverleningstraject. De verdachte hoeft niet direct bij de politie te hebben aangegeven dat hij/zij gemotiveerd is. De verdachte kan ook in een later stadium in het gesprek met de reclassering of met zijn/haar advocaat worden gemotiveerd.

<sup>35</sup> Reclasseringsbelang is een sepotgrond en houdt in dat wanneer strafrechtelijk ingrijpen de hulpverlening door reclassering, kinderbescherming, dan wel andere instantie, zou doorkruisen, geen sepot plaatsvindt. Bijlage Aanwijzing sepotgronden, code 54. Een zaak wordt geclassificeerd als reclasseringsbelang wanneer de reclassering aandachtspunten ziet om over de verdachte te rapporteren en te onderzoeken wat nodig is om recidive te voorkomen.

- Lichte c.q. middelzware strafbare feiten ('Politierechter-waardig'). Zaken die in aanmerking zouden kunnen komen voor een OM-zitting<sup>36</sup> vallen binnen de *scope* van het project vonnisvoorstel.

Naast bovenstaande criteria zijn er ook enkele contra-criteria opgenomen voor zaken die *niet* geschikt zijn voor het vonnisvoorstel:

- zaken met te verwachten grote en/of complexe vorderingen tot schadevergoeding;
- zaken waarin verweren te verwachten zijn;
- verdachten die preventief gehecht zijn;
- zaken voor de wijkrechtbank Eindhoven;
- zaken uit de wijk Ruwaard (Oss);

Er zijn twee stromen waaruit geschikte zaken voor het vonnisvoorstel worden geselecteerd: een werkstroom 'aangehouden verdachten' (hierna: vast) en een werkstroom 'ingezonden einddossiers' (hierna: niet-vast). Bij de werkstroom vast gaat het om zaken waarbij verdachten vastzitten op het politiebureau. Bij de werkstroom niet-vast gaat het om personen die op een eerder moment uitgenodigd zijn op het politiebureau voor verhoor maar niet vastzitten. Op ZSM worden geschikte zaken geselecteerd uit zowel de werkstroom vast en de werkstroom niet-vast. Voor de werkstroom vast gebeurt dit door alle ketenpartners, voor de werkstroom niet-vast screent de reclassering de zaken op een reclasseringsbelang. De reclassering gaat in gesprek met de verdachte, het OM beslist uiteindelijk of de zaak geschikt is. Bij een mogelijk geschikte zaak belt de officier de advocaat van de verdachte of de advocaat van de pilot. De reclassering en de advocaat koppelen aan de officier van justitie terug of verdachte akkoord is. De advocaat zal zich hierbij uitlaten of de verdachte zich (in beginsel) aansluit bij de feiten. Een medewerker van Slachtofferhulp Nederland inventariseert of het slachtoffer schade wil verhalen en op de hoogte wil blijven van het strafproces. Binnen zes weken wordt een vonnisvoorstelzitting gepland.

### 3.5.2 Tussenfase

Na de selectie van de zaak wordt een eerste plan van aanpak opgesteld met de cliënt. Daartoe wordt door de reclassering een gesprek met de cliënt gevoerd om de achterliggende problematiek en de hulpvraag vast te stellen. De behoeften, ideeën en het netwerk van de verdachte zijn het vertrekpunt in het gesprek. Een gesprekspartner omschrijft dit als volgt: "Er worden gesprekken gevoerd met de cliënt over de ervaren problemen en hij/zij kan aangeven welke hulp gewenst is. Vervolgens gooit de reclassering als het ware een reclasseringssausje over de problemen: hoe moet het vervolgetraject eruit komen te zien en wie uit het netwerk kan de verdachte helpen op welke manier."

Bij een regulier advies (niet-vonnisvoorstel) wordt informatie ingewonnen bij referenten zoals een huisarts of werkgever.<sup>37</sup> Dit wordt vervolgens in het advies opgenomen. Bij het vonnisvoorstel wordt het advies gezamenlijk opgesteld met de cliënt en het aanwezige netwerk. Het netwerk kan bestaan uit zorginstanties die de cliënt al langere tijd begeleiden. Zo wordt een duidelijk beeld verkregen van de situatie en problematiek en kan maatwerk worden geleverd in het plan van aanpak. Daarnaast wordt de cliënt meer dan bij niet-vonnisvoorstelzaken begeleid en bij elke stap op de hoogte gesteld.

<sup>36</sup> Een OM-zitting is een zitting bij het Openbaar Ministerie. Op een OM-zitting bespreekt een officier van justitie of een medewerker van het Openbaar Ministerie de strafzaak met de verdachte. Aan het einde van de zitting wordt een voorstel gedaan om de zaak zonder tussenkomst van een rechter af te doen door middel van een strafbeschikking.

<sup>37</sup> Om een goed beeld van de situatie te krijgen, kan een reclasseringswerker contact opnemen met familie, vrienden of bekenden of een (zorg)professional. Zo iemand noemt de reclassering een referent. Zie: <https://www.reclassering.nl/ik-moet-naar-de-reclassering/advies-van-de-reclassering/referenten>

### 3.5.3 Vooroverleg

Daarna heeft de zittingsofficier van justitie een vooroverleg met de verdachte, diens advocaat en de reclassering. Het streven is om dit vooroverleg drie weken voor de zitting te laten plaatsvinden. Het overleg vindt digitaal (WhatsApp beeldbellen) plaats. Tijdens dit overleg maakt de officier van justitie de voorgenomen eis bekend en zet de reclasseringsmedewerker het vooraf opgestelde plan van aanpak uiteen. Vervolgens dient de verdachte aan te geven of hij het eens is met het plan van aanpak. De advocaat geeft aan of er een referte komt aan het bewijs. Indien het gesprek hier aanleiding toe geeft, kan de tenlastelegging of het plan van aanpak op punten worden aangepast om zo maatwerk te leveren.

### 3.5.4 Vonnisvoorstel

De reclassering legt na het vooroverleg het overeengekomen plan van aanpak schriftelijk vast. Het plan wordt gedeeld met de officier van justitie die de voorgenomen eis aan het dossier toevoegt. Zowel het plan van aanpak als de voorgenomen eis worden voor zitting aan de advocaat van de verdachte verstuurd. De advocaat bevestigt vervolgens of verdachte zich kan vinden in het voorgestelde plan van aanpak. Volgens het projectplan dient dit uiterlijk één week voor de zitting te gebeuren, zodat het dossier toegevoegd kan worden aan het strafdossier en geüpload in het zaakstelsel waarna de vonnisvoorstelrechter hiervan kennis kan nemen ter voorbereiding op de zitting. In de praktijk wordt deze termijn niet (altijd) gehaald. Daarnaast zit er wachttijd tussen het invoeren van documenten en het moment waarop de documenten beschikbaar worden voor de rechter. Vanwege deze redenen zendt de officier van justitie het vonnisvoorstel per mail naar de rechter.

### 3.5.5 Vonnisvoorstelzitting

Elke zes weken is er een vonnisvoorstelzitting. Dit vindt plaats tijdens een zitting van de politierechter. Er zijn geen vaste rechters die meedoen aan het project; de zitting kan bij alle politierechters worden gepland. Voor een zitting wordt 20 minuten uitgetrokken. Bij de zitting zijn de verdachte, advocaat, griffier, rechter en officier van justitie aanwezig. Doordat vooraf al een vonnisvoorstel is opgesteld waar consensus is bereikt over de strafmaat en de bijzondere voorwaarden, kan de nadruk tijdens de zitting liggen op de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Aan het eind van de zitting wijst de rechter vonnis. Indien de rechter overeenkomstig het vonnisvoorstel beslist, is het instellen van hoger beroep niet aannemelijk. Er is immers al voor de zitting consensus bereikt over het vonnis. Om hier zeker van te zijn, vraagt de rechter op zitting of verdachte afstand wil doen van het recht op hoger beroep zodat het vonnis direct onherroepelijk wordt en de bijzondere voorwaarden ten uitvoer kunnen worden gelegd.<sup>38</sup> Dit heeft als gevolg dat de hulpverlening in het kader van de bijzondere voorwaarden snel kan starten.

### 3.5.6 Einde procedure

Normaal gesproken eindigt met de vonnisvoorstelzitting de procedure. Als er geen aanwijzingen zijn dat de voorwaarden niet nageleefd worden, is de zaak afgedaan. Betrokken organisaties worden niet meer geïnformeerd over het verdere verloop. De reclassering onderhoudt wel het reguliere contact met de dader vanuit haar toezichtstaak. Hierbij zijn vanwege de scheiding tussen adviestaken en toezichtstaken andere medewerkers van de reclassering betrokken.

<sup>38</sup> In sommige gevallen zijn de bijzondere voorwaarden ook al van kracht zonder dat de veroordeling onherroepelijk is, namelijk bij een dadelijke uitvoerbaarverklaring.

### 3.5.7 Schenden bijzondere voorwaarden

Wanneer sprake is van een schending van de bijzondere voorwaarden is het de bedoeling dat het OM en betrokken reclasseringsorganisatie bijeenkomen om nieuwe voorwaarden vast te stellen en de zaak opnieuw voor dezelfde rechter te brengen. Zo kan snel worden bijgestuurd met oog voor de persoonlijke omstandigheden. Dat is binnen het project nog niet voorgekomen.

Ten tijde van schrijven wordt er binnen de werkgroep gewerkt aan een werkproces/werkinstructies voor die gevallen wanneer de veroordeelde zich onvoldoende/niet houdt aan de gestelde voorwaarden. In het kort komt de voorgestelde werkwijze erop neer dat de toezichthouder van de reclassering contact zoekt met de betrokken vonnisvoorstel officier van justitie en de advocaat informeert wanneer hij/zij voornemens is of besluit een officiële waarschuwing aan de veroordeelde te geven. De vonnisvoorstelofficier neemt na verloop van tijd contact op met de toezichthouder om te bezien of de waarschuwing effect heeft gehad en het traject nog altijd onder de huidige voorwaarden kan worden voortgezet. Indien hiertoe aanleiding blijkt te zijn, kan een stagneringsgesprek plaatsvinden. Dit vindt op een soortgelijke wijze plaats als het vooroverleg (zie 3.5.3.). Er zijn vervolgens drie mogelijke uitkomsten. Indien de veroordeelde (opnieuw) gemotiveerd kan worden om de voorwaarden na te leven, wordt het traject voortgezet. Indien dit niet mogelijk is, kan een wijziging van de voorwaarden noodzakelijk blijken. Net als bij het vooroverleg in vonnisvoorstel wordt getracht te komen tot consensus. Als het mogelijk is wordt de zitting gehouden in een vonnisvoorstelzitting. Wanneer er geen ruimte is op een vonnisvoorstelzitting, zal de zaak op zo kort mogelijke termijn op een reguliere politierechter-zitting worden gepland. Als beide voorgaande mogelijkheden geen uitkomst bieden, kan na het stagneringsgesprek een (gedeeltelijke) tenuitvoerlegging noodzakelijk blijken. Dat leidt tot een vordering voor deze tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf. Geprobeerd wordt deze zitting als vonnisvoorstelzitting te houden. Indien hiervoor geen zittingsruimte is, wordt de zaak op zo kort mogelijke termijn op een reguliere politierechterzitting gepland.

## 3.6 Ervaringen

### 3.6.1 Instroom

De eerste zitting van het vonnisvoorstel vond plaats op 20 december 2019. De projectleider heeft een eigen evaluatie laten uitvoeren in 2021 door een tijdelijk lid van de werkgroep. Uit de evaluatie blijkt dat op 15 februari 2021 de teller (slechts) op acht zaken stond die met een vonnisvoorstel zijn afgedaan. In het projectplan werd uitgegaan van gemiddeld 29 potentiële verdachten per maand. Het aantal zaken is dus veel minder dan vooraf ingeschat. In de evaluatie is aandacht besteed aan de oorzaken van het lage aantal zaken.

Ten eerste blijkt het bij de werkstroom 'niet-vast' (ingezonden einddossiers) lastig om vooraf een goede inschatting te maken welke zaken geschikt zijn voor het vonnisvoorstel. Bij deze werkstroom zijn bij aanvang van het project 251 zaken geselecteerd als een zaak met reclasseringsbelang,<sup>39</sup> maar slechts 36 zaken werden als potentieel geschikt beoordeeld door de officier van justitie. Van deze potentieel geschikte zaken zijn er zestien zaken alsnog uitgevallen, bijvoorbeeld omdat verdachten zich niet wilden aansluiten bij het bewijs, zij de rechtsbijstand

<sup>39</sup> Een zaak wordt geclassificeerd als reclasseringsbelang wanneer de reclassering aandachtspunten ziet om over verdachte te rapporteren en te onderzoeken wat nodig is om recidive te voorkomen.

niet kunnen betalen of wanneer het OM/de reclassering geen contact kon krijgen met verdachten.

Ten tweede blijkt uit de evaluatie dat vanuit de werkstroom vast nauwelijks zaken worden ingebracht. Gesprekspartners geven aan dat voornamelijk één officier van justitie actief zaken voor het vonnisvoorstel selecteert. Bij de overige officieren lijkt het vonnisvoorstel nog niet gezien te worden als (primaire) optie. Daarnaast lijkt het vonnisvoorstel niet bij elke medewerker op ZSM (voldoende) bekend te zijn. De grote hoeveelheid aan projecten wordt hiervoor als reden aangemerkt, evenals de tijdsdruk op ZSM. Gesprekspartners geven aan dat daarom vaak voor 'de bekende weg' wordt gekozen.

Het aantal vonnisvoorstelzaken neemt wel toe. Sinds de evaluatie (begin 2021) zijn er 12 zaken afgedaan middels het vonnisvoorstel. Dit aantal komt nog niet in de buurt van de 29 potentiële verdachten per maand, maar laat ten opzichte van de eerdere periode wel een stijgende lijn zien.

### 3.6.2 Intrinsieke motivatie

De deelnemende ketenpartners zijn over het algemeen enthousiast over het vonnisvoorstel. Gesprekspartners geven aan dat zij achter de gedachte van het project staan, namelijk het verhelpen van de achterliggende problematiek van verdachten waardoor de kans op recidive afneemt. Betrokkenen geven aan zichzelf aan te hebben gemeld om mee te werken aan het project. De gedeelde overtuiging en de gezamenlijke doelstelling van de partners maakt dat de samenwerking goed verloopt. Daarnaast wordt het werken met een vaste projectgroep als zeer prettig ervaren: de lijnen zijn kort.

Niet alleen de betrokken ketenpartners zijn intrinsiek gemotiveerd, dit is volgens gesprekspartners ook het geval bij verdachten. Dat komt met name doordat verdachten zelf beslissen of zij mee willen werken aan het project. Sommige gesprekspartners waarschuwen voor een vertekend beeld over de werking van het vonnisvoorstel, doordat alleen gemotiveerde verdachten betrokken zijn bij het vonnisvoorstel: "Je kunt je afvragen of deze verdachten wellicht ook zonder het vonnisvoorstel goed terecht waren gekomen."

### 3.6.3 Tijdsinvestering van de partners

Ten opzichte van een niet-vonnisvoorstelzaak vindt meer voorbereiding plaats voorafgaand aan de zitting. Gesprekspartners geven aan dat het voortraject (selecteren zaken, voorgesprek, contact leggen, et cetera) een tijdrovend proces is. Vooral officieren van justitie en reclasseringsmedewerkers benoemen dit. Bij het OM kosten bijvoorbeeld het selecteren van geschikte zaken, het invullen van de bijbehorende formulieren, het (voorbereiden van het) voor gesprek en het informeren van de advocaten meer tijd. Ook kost het contact leggen met verdachten uit de niet-vast stroom meer tijd, waardoor zaken 'in de wacht moeten worden gezet'. De extra belasting van de reclassering wordt vooral ervaren in het selecteren van zaken en het opstellen van het advies. Daarnaast is er meer contact met de verdachte en zijn netwerk tijdens de voorbereiding van de zitting. Voor het opbouwen van een reclasseringsdossier staat normaliter vijftien uur, maar gesprekspartners geven aan dat dit bij een vonnisvoorstelzaak aanmerkelijk langer duurt. Vroeg samenwerking zoeken met het netwerk speelt volgens reclasseringsmedewerkers wel een grotere rol bij het meer succesvol laten zijn van het traject. Daarnaast geldt voor beide partners het risico dat er aan de potentieel geschikte zaken waarvan pas aan het einde blijkt dat ze toch niet tot een vonnisvoorstel leiden, veel uren verloren gaan. De zaken die niet op een vonnisvoorstelzitting worden gebracht, worden wel in een reguliere zitting afgedaan, maar een vonnisvoorstelzitting kost meer tijd in de voorbereiding.

Zowel de reclasseringsmedewerkers als de officieren geven aan dat de werkwijze van het vonnisvoorstel in het huidige systeem met bijbehorende financieringsstromen niet houdbaar is. De selectie die door de reclassering wordt gemaakt, hoort niet bij de normale werkzaamheden, waardoor met deze manier van werken de tijdsinvestering van de reclassering groter is dan in het reguliere proces. Ook de officieren benadrukken dat de (extra) (tijds)investering groot is, waardoor de baten (mogelijk minder recidive waardoor op termijn minder zaken plaatsvinden en de korte zittingsduur waardoor de zittingscapaciteit toeneemt) hoog moeten zijn om hier tegenwicht aan te kunnen bieden. In hoeverre werken volgens de werkwijze van het vonnisvoorstel leidt tot minder recidive is nog niet bekend. Hoewel deze extra investeringen van de partners wellicht leiden tot baten (kostenreductie) over de gehele keten, worden deze baten niet gevoeld bij de reclassering of het OM.

Voor de advocatuur geldt met het vonnisvoorstel een minder afwijkende procedure en het project kost een advocaat dus niet evident meer of minder tijd. Ook voor de rechter geldt een minder afwijkende procedure. De voorbereidingstijd van een vonnisvoorstelzitting wijkt niet sterk af van een reguliere zitting. Anders dan bij reguliere zaken ontvangt de rechter enkele dagen voor zitting het vonnisvoorstel. Daarnaast lijkt de extra geleverde tijdsinvestering aan de voorkant (OM en reclassering) te resulteren in extra zittingscapaciteit bij de rechtbank (zie 3.6.6). Vonnisvoorstelzaken belasten de secretaris van de rechtbank in vergelijking met reguliere zaken zwaarder, omdat er bij vonnisvoorstel veel bijzondere voorwaarden worden opgelegd die vervolgens moeten worden ingevoerd in het zaakstelsel.

#### **3.6.4 Maatwerk en eigenaarschap en inspraak**

Doordat partners nauw samenwerken in het voortraject, lijken zij gezamenlijk in staat een goed beeld van de situatie/problemen van de verdachte te vormen. Gesprekspartners veronderstellen dat zij hierdoor in staat zijn maatwerk toe te passen in het vonnisvoorstel. Daarnaast zorgt het actief betrekken van de verdachte in de voorfase ervoor dat de verdachte de opgelegde voorwaarden beter begrijpt, immers wordt tijdens het voorgesprek ingegaan op het hoe en waarom van een bijzondere voorwaarde en/of straf. Ook het gezamenlijk uitdragen van dezelfde boodschap draagt volgens gesprekspartners bij aan het beter begrijpen van de opgelegde voorwaarden. De gesprekken met de toezichthouder en veroordeelde bevestigen dit beeld. Veroordeelden voelen zich gehoord en goed geholpen.

Gesprekspartners benadrukken dat het vroeg betrekken van de verdachten en het betrokken houden van de verdachten tot het moment dat toezicht wordt gestart, gezien wordt als een belangrijk element van het project. Gesprekspartners geven aan dat zij hiermee verwachten de motivatie van de verdachte vast te houden en de verdachte het gevoel te geven eigenaar te zijn. Hierdoor haken verdachten naar verwachting minder snel af. De gesproken veroordeelde gaf aan dat hij in de tijd tussen het voorgesprek en de zitting niet altijd goed op de hoogte was van de stand van zaken en zich daardoor geen eigenaar voelde. De verdachte geeft wel aan het gevoel te hebben gehad dat zijn hulpvraag eindelijk werd gehoord en ook geeft hij aan dat hij erg tevreden is over het op maat gesneden hulptraject.

Als knelpunt ten aanzien van eigenaarschap wordt benoemd dat het niveau van de gesproken en/of geschreven taal soms te hoog is, voornamelijk tijdens de zitting. Hierdoor begrijpen verdachten niet altijd goed wat de opgelegde voorwaarden en beslissingen inhouden.



### 3.6.5 Doorlooptijd

Gesprekspartners geven aan dat het selecteren van zaken uit de niet-vast stroom veel tijd kost. Ook gaat er tijd verloren wanneer verdachten lastig te bereiken zijn. Als gevolg hiervan is naar het oordeel van gesprekspartners de periode tussen het plegen van het delict en het starten van het hulptraject soms (te) lang.

Gesprekspartners zijn tevreden over de snelheid waarmee zaken worden afgedaan wanneer zij eenmaal als vonnisvoorstelzaak zijn bestempeld. Er sprake van een snelle afdoening waarbij zaken binnen zes weken op zitting worden gepland. Instellen van hoger beroep lijkt vanwege de betrokkenheid van de verdachte en zijn advocaat bij het voortraject niet aannemelijk en is tot nu toe ook nog niet voorgekomen. Wanneer geen hoger beroep wordt ingediend, kunnen de bijzondere voorwaarden snel ten uitvoer worden gelegd. Daarnaast is gebleken dat door het netwerk en de cliënt vroeg te betrekken het hulptraject als het ware al start voor het onherroepelijk worden van de veroordeling. Zo gaf de toezichthouder aan dat haar cliënt als gevolg van het intensieve voortraject al voor de uitspraak van de rechter geholpen werd door verschillende instanties.

### 3.6.6 Zitting

Betrokken partners geven aan dat de sfeer op de zitting meer ontspannen is dan bij een reguliere zitting, omdat de verdachte (grotendeels) weet waar hij aan toe is en de betrokken partijen (op de rechter na) elkaar al eerder hebben gezien en gesproken. Omdat de sfeer ontspannen is en de feiten van de gedraging niet ter discussie staan (de verdachte sluit zich al aan bij het bewijs in de voorfase), kan de rechter gemakkelijker aandacht besteden aan de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Gesprekspartners geven aan dat hier meer tijd voor is bij vonnisvoorstelzaken dan bij reguliere zaken.

De duur van de zitting is korter, omdat betrokkenen voorafgaand aan de zitting al overeenstemming hebben bereikt over de feiten. Doordat de verwachting uitkomt dat weinig hoger beroep wordt ingesteld, wordt de zittingscapaciteit vergroot. Er gaat ook geen zittingscapaciteit verloren indien er niet voldoende vonnisvoorstelzaken worden aangemeld voor een zittingdag. In deze gevallen wordt het overige deel van de zittingstijd gevuld met reguliere zaken.

### 3.6.7 Toezicht en vervolg

Nadat het vonnis is gewezen, valt de verdachte niet meer onder het project Vonnisvoorstel. De toezichthouder van de reclassering neemt het dan over. Betrokken reclasseringsmedewerkers geven in het dossier aan de toezichthouders enkele punten mee waarop gelet moet worden en welke stappen reeds zijn ondernomen. Het voornemen is om een warme overdracht te houden met de toezichthouders. Dit blijkt in de praktijk nog niet altijd te gebeuren. Het project staat benoemd in het dossier van de cliënt, maar daar kan gemakkelijk overheen worden gelezen.

De verdachten zijn te kort geleden veroordeeld om uitspraken te kunnen doen over recidive. Wel blijkt dat inmiddels tegen twee van de acht veroordeelde personen een proces-verbaal inzake een misdrijf is ingezonden en tegen één persoon zijn nieuwe verdenkingen ontstaan ten aanzien van een misdrijf. Het is nog niet bekend of het gaat om bewijsbare feiten en of het voornemen is gelukt om deze gevallen snel opnieuw voor dezelfde rechter te brengen. Gesprekspartners geven aan dat voor hen de vervolgstappen nog niet helder zijn in het geval de veroordeelde zich niet aan de opgelegde voorwaarden houdt. Deze vervolgstappen worden ten tijde van schrijven door de werkgroep opgesteld. Een suggestie van de gesprekspartners

ten aanzien van het vervolgproces is een zogenoemd nagesprek of een rondetafelgesprek, waarbij de rechter fungeert als voorzitter, zoals bij de Wijkrechtbank.

### 3.7 Werkzame elementen

Op basis van de bevindingen zijn de volgende werkzame elementen te onderscheiden:

- Doordat nauwe samenwerking plaatsvindt tussen partners, kan gezamenlijk een volledig beeld van de situatie/problemen van de verdachte worden gevormd en uitgedragen. Hierdoor is men in staat maatwerk toe te passen in het vonnisvoorstel.
- Door de verdachte al in het voortraject actief te betrekken, kan een beter beeld worden gevormd van de achterliggende problematiek. Hierdoor is men in staat maatwerk te leveren bij het opleggen van de bijzondere voorwaarden.
- Doordat de reclassering met de verdachte contact houdt en hem begeleidt totdat de toezichthouder deze taak overneemt, kunnen hulptrajecten en toezichtstaken eerder worden gestart; soms zelfs al voor het onherroepelijk worden van de uitspraak.
- De deelnemers/verdachten zijn intrinsiek gemotiveerd omdat zij zelf kiezen om mee te doen aan het project. Hierdoor neemt de kans op actieve participatie tijdens het project toe, waardoor beter zicht ontstaat op de onderliggende problematiek. Ook neemt de kans op naleving van de opgelegde voorwaarden toe.

#### 3.3: WERKZAME ELEMENTEN PER DOEL

Doelen	Werkzame elementen
Een snelle afdoening, die zowel voldoende punitief als gedragsbeïnvloedend en recidivevermindert is (maatschappelijk effectieve rechtspraak/betekenisvolle afdoening);	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Doordat nauwe samenwerking plaatsvindt tussen partners, kan gezamenlijk een volledig beeld van de situatie/problemen van de verdachte worden gevormd en uitgedragen. Hierdoor is men in staat maatwerk toe te passen in het vonnisvoorstel.</li> <li>— Doordat reclassering met de verdachte contact houdt en hem begeleidt totdat de toezichthouder deze taak overneemt, kunnen hulptrajecten en toezichtstaken eerder worden gestart; soms zelfs al voor het onherroepelijk worden van de uitspraak.</li> </ul>
Het aantal retourmeldingen van opgelegde reclasseringstrajecten is verminderd en er is sneller ingegrepen indien een verdachte zich toch aan de voorwaarden onttrekt;	— Niet van toepassing. <sup>40</sup>
De betrokkenheid van verdachten en advocatuur bij ingrijpende bijzondere voorwaarden is vergroot en die voorwaarden zijn door de rechter getoetst (rechtsstatelijkheid/rechtsbescherming);	— De deelnemers/verdachten zijn intrinsiek gemotiveerd omdat zij zelf kiezen om mee te doen aan het project. Hierdoor neemt de kans op actieve participatie tijdens het project toe, waardoor beter zicht ontstaat op de onderliggende problematiek. Ook neemt de kans op naleving van de opgelegde voorwaarden toe.
Professionals nemen de behoefte en potentie van de verdachte als uitgangspunt bij de inzet van interventies om gedragsverandering te bereiken.	— Door de verdachte al in het voortraject actief te betrekken, kan een beter beeld

<sup>40</sup> Ten tijde van schrijven hadden zich nog geen retourmeldingen voorgedaan en werden er op dit punt werkinstructies ontwikkeld.

worden gevormd van de achterliggende problematiek. Hierdoor is men in staat maatwerk te leveren bij het opleggen van de bijzondere voorwaarden en kunnen toezichtstaken eerder worden gestart.

### 3.8 Conclusie

De gedachte achter het vonnisvoorstel is dat voor het verminderen van recidive het van belang is dat zeer snel na de aanhouding van een verdachte met multiproblematiek passende bijzondere voorwaarden worden opgelegd en worden geëffectueerd. Daarnaast zijn bij niet-vonnisvoorstelprocedures advocatuur en rechtspraak niet (altijd) betrokken en voelen verdachten zich niet altijd geïmpliciteerd bij de naleving van de voorwaarden vanwege het gebrek aan inspraak en betrokkenheid. Het project Vonnisvoorstel probeert op al deze punten een verschil te maken en heeft als overkoepelend doel het voorkomen van recidive door snelle en passende – in overleg met de verdachte tot stand gekomen – trajecten voor gemotiveerde verdachten en een snelle berechting en executie voor verdachten die zich niet houden aan de opgelegde bijzondere voorwaarden.

De doelstellingen van het project Vonnisvoorstel zijn niet SMART geformuleerd. Hoewel de beleidstheorie wel expliciet is neergelegd in het projectplan, is deze niet met literatuur ondersteund. Echter worden de doelstellingen door alle partners erkend en lijkt in de praktijk ook de beleidstheorie voldoende erkend en voldoende richting te geven voor de partners.

De betrokken partners zijn enthousiast over (de werking van) het project. Vooral het vroeg betrekken van verdachten en het blijven begeleiden van verdachten tot de toezichthouder dit overneemt, wordt als meerwaarde gezien. Ook de gesproken verdachte en de toezichthouder zijn positief. Zij geven aan tevreden te zijn over de geboden hulp en de verdachten voelen zich gehoord. Het vroegtijdig starten van de hulptrajecten wordt door betrokkenen als meerwaarde omschreven.

De werkwijze van het vonnisvoorstel leidt wel tot een verschuiving van de werklast. Waar het vonnisvoorstel in vergelijking met een reguliere zaak in het voortraject meer tijd kost voor de reclassering en het OM, wordt aan de achterkant tijd teruggewonnen in de rechtbank wat resulteert in meer zittingscapaciteit. Hoewel partners tevreden zijn over de werking van het project, geven zowel de reclassering als de officieren aan dat bovenstaande werkwijzen met de huidige financiering niet houdbaar is op langere termijn. De baten (kostenreductie aan de achterkant) die de extra (tijds)investering van het OM en de reclassering opleveren, worden momenteel niet gecompenseerd of gevoeld door beide partners. Er is geen coördinerende partij die kan sturen op oplossingen bij dit soort partneroverstijgende problemen.

Wij hebben bij het vonnisvoorstel vier werkzame elementen onderscheiden. Ten eerste bewerkstelligt de nauwe samenwerking tussen partners dat er gezamenlijk een compleet beeld van de situatie/problemen van de verdachte worden gevormd en uitgedragen. Hierdoor is men in staat maatwerk toe te passen in het vonnisvoorstel. Het tweede werkzame element ziet op de begeleiding van de verdachte door de reclassering tot het de toezichthouder deze taak overneemt. Hierdoor kunnen hulptrajecten en toezichtstaken eerder worden gestart; soms zelfs al voor het onherroepelijk worden van de uitspraak. Ten derde zorgt de keuzevrijheid om al dan niet deel te nemen aan het vonnisvoorstel ervoor dat verdachten intrinsiek

gemotiveerd zijn. Hierdoor neemt de kans op actieve participatie tijdens het project toe, waardoor beter zicht ontstaat op de onderliggende problematiek. Ook neemt de kans op naleving van de opgelegde voorwaarden toe. Tot slot zorgt het actief betrekken van de verdachte in het voortraject ervoor dat er een beter beeld kan worden gevormd van de achterliggende problematiek. Hierdoor is men in staat maatwerk te leveren bij het opleggen van de bijzondere voorwaarden en kunnen toezichtstaken eerder worden gestart.

De werkzame elementen hebben bijgedragen aan drie doelstellingen, namelijk: een snelle, punitieve en gedragsbeïnvloedende afdoening; het vergroten van de betrokkenheid van de verdachte, advocatuur en een rechtelijke toets; en de behoefte en potentie van de verdachte als uitgangspunt te nemen bij de inzet van interventies. Er kunnen nog geen uitspraken worden gedaan over de doelstelling die ziet op het aantal retourmeldingen en het sneller ingrijpen bij een verdachte die zich toch aan de voorwaarden onttrekt. Ten tijde van schrijven hadden zich namelijk nog geen retourmeldingen voorgedaan. Er worden door de projectgroep werk-instructies ontwikkeld over de handelwijze voor die gevallen waarin iemand zich aan voorwaarden onttrekt.

## 4 Verbinding Proeftuin Ruwaard

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt het project *Verbinding Proeftuin Ruwaard met de justitiële strafrecht-keten* (hierna: Verbinding Proeftuin Ruwaard), dat sinds 2019 loopt in Oss. We beschrijven dit project volgens de vaste structuur met aandacht voor de achtergrond van het project, de vooraf opgestelde beleidstheorie, de betrokken partijen en hun rol bij het project en het werkproces zoals vooraf ontworpen. Vervolgens beschrijven we de ervaringen van de deelnemers en de werkzame elementen van de werkwijze. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de analyse van de pilot aan de hand van het normenkader en de beleidstheorie. Voor de beschrijving in dit hoofdstuk is een documentstudie uitgevoerd en zijn interviews afgenomen bij:

- de externe projectleider (twee gesprekken)
- de betrokken officier van justitie
- een medewerker van GGZ
- een medewerker van Ons Welzijn
- een betrokken wijkagent
- twee medewerkers van Novadic Kentron
- twee medewerkers van Reclassering Nederland (RNL)

Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden met drie cliënten die een traject binnen dit project hebben doorlopen.

De interviews voor deze casestudy zijn gezamenlijk met een onderzoeker van Reclassering Nederland afgenomen, omdat RNL tegelijk met het onderhavige onderzoek zelf onderzoek deed naar de Verbinding. Bij dat onderzoek ligt de focus op de rol van RNL in het kader van een breder onderzoek naar projecten waar RNL bij betrokken is.

### 4.2 Het project

De Proeftuin Ruwaard (hierna de Proeftuin)<sup>41</sup> bestaat sinds 2016. Het is een project gericht op het verbeteren van welzijn en gezondheid in de wijk Ruwaard in Oss. In het project wordt samenwerking tussen bewoners, professionals en bestuurders gezocht. In 2018 is vanuit het Arrondissementaal Justitieel Beraad (AJB) een aantal verkennende gesprekken gevoerd om te kijken naar mogelijkheden om de proeftuin te verbinden met de justitiële keten, op twee punten: 1) een ZSM-locatie en 2) de nazorg van ex-gedetineerden. Er zou sprake zijn van zowel

<sup>41</sup> In dit rapport wordt met de Proeftuin het oorspronkelijke project sinds 2016 bedoeld. Wanneer wordt gesproken over Verbinding Proeftuin Ruwaard, bedoelen we het project waarin de proeftuin wordt verbonden met de justitiële keten.

betrokkenheid aan de voorkant van het proces (door advies door reclassering aan het OM), als aan de achterkant van de strafexecutie (bij opvang van ex-gedetineerden onder coördinatie van gemeente). Dit wordt ook wel aangeduid als de Verbinding Proeftuin Ruwaard. Na deze verkennende gesprekken is een projectvoorstel opgesteld, waarin als doelstelling is vastgelegd:

‘Door de Proeftuin met de justitiële keten te verbinden, draagt dit project bij aan een veilige vitale wijk, waarin wijkbewoners een betere positieve gezondheid ervaren en participeren in de samenleving. Dat is dan ook het overkoepelende doel. Op projectniveau is het doel om ervoor te zorgen dat er een verbinding wordt gelegd tussen de justitiële keten en de proeftuin. Dit willen we bereiken op twee plekken: ZSM en nazorg ex-gedetineerden.’

In dit projectvoorstel is dus een aanpak met een focus op twee fasen in de strafrechtketen beoogd: verdachten die aan de ZSM-tafel worden besproken en nazorg bij ex-gedetineerden. Daarbij is als randvoorwaarde gesteld dat het om personen moet gaan die woonachtig zijn in de wijk Ruwaard.

Het projectvoorstel beschrijft naast een overkoepelende doelstelling ook concrete doelstellingen:

1. In 2019 wordt voor iedere verdachte die woonachtig is in de wijk Ruwaard te Oss en die een ZSM-waardig feit pleegt, een integraal plan van aanpak opgesteld middels de methodiek ontwikkeld in de proeftuin.
2. Van de onder 1 bedoelde verdachten ligt het recidivecijfer (recidive binnen twee jaar na de straf voor het originele delict) lager dan het landelijke recidivecijfer. [...]
3. Stijging van het ervaren welbevinden van de betrokkenen. [...]
4. Daling van de maatschappelijke kosten. [...]

Het onder 3. bedoelde welbevinden wordt gemeten aan de hand van een vragenlijst aan de verdachte, maar ook aan diens sociale omgeving<sup>42</sup> (en de wijkbewoners). De onder 4. genoemde maatschappelijke kosten zouden moeten worden berekend aan de hand van vier indicatoren:

1. de huidige kosten van de situatie op jaarbasis
2. de eventuele eenmalige kosten van de proeftuinoplossing, inclusief de inzet van professionals voor de multidisciplinaire overleggen
3. de kosten van de situatie na de proeftuin op jaarbasis
4. de kosten wanneer niet zou worden ingegrepen

Hierbij wordt met een ‘situatie’ bedoeld op de hulpverlening en maatregelen die geboden c.q. getroffen zijn door justitiële en maatschappelijke partners.

Oorspronkelijk is de planning dat de uitvoering van het project plaatsvindt in het hele kalenderjaar 2019 en dat in het kalenderjaar 2021 de evaluatie van de casussen zal worden uitgevoerd. Dit vanuit de gedachte dat na twee jaar de recidive bij alle verdachten kan worden gemeten.

<sup>42</sup> De sociale omgeving wordt binnen het project geïnterpreteerd als de kring van mensen om de verdachte die betrokken kunnen worden bij het veranderen van gedrag. Dit gaat doorgaans om partners en familieleden en soms vrienden.

De uitvoering van het project komt in 2019 niet direct op gang. In augustus 2019 is een externe projectleider aangetrokken om de uitvoeringsfase alsnog op te starten en de projectleiding te verzorgen. Tegen deze tijd is inmiddels duidelijk geworden dat voor de nazorg van ex-gedetineerden al een ander project in de gemeente Oss is opgezet. Het project zal zich dus enkel richten op de instroom vanuit de ZSM-tafel. Tijdens een bijeenkomst met de managers en bestuurders van de ketenpartners wordt een aantal verwachtingen uitgesproken over het project. Zo wordt afgesproken dat men de samenwerkwijze wil verkennen en met casuïstiek wil gaan werken. Van management en bestuur wordt verwacht dat zij ruimte bieden en creëren voor nieuwe denkwijzen in het werk en dat er niet te veel restricties worden opgelegd, zodat zoveel mogelijk casussen in behandeling kunnen worden genomen. Een belangrijk uitgangspunt voor het project is dat praktijkervaringen worden gedeeld om van elkaar te leren. Omdat geconcludeerd kan worden dat het draagvlak in augustus 2019 bij de ketenpartners nog altijd breed aanwezig is, wordt afgesproken dat vanuit de ketenpartners geschikte mensen worden aangeleverd die in het projectteam kunnen meedoen.

In september 2019 komt deze projectgroep voor het eerst bij elkaar en wordt afgesproken direct te beginnen met het oppakken van casussen volgens de aanpak van de Verbinding. Daarbij is gekozen om te beginnen volgens het principe van 'al doende leert men', zonder al te veel aandacht voor een projectmatige aanpak, vooropgezette monitoring, et cetera. In de notulen van de eerste vergadering van de projectgroep wordt vermeld: "Door ervaring op te doen met de eerste casuïstiek passen we, daar waar nodig, het werkproces en de bijbehorende werkafspraken aan. [...] Ook dan zijn wijzigingen in het werkproces en werkafspraken mogelijk." Opvallend is dat in eerste instantie drie maanden worden ingepland voor het vormgeven van de processen, maar dat in de praktijk de eerste geschikte casussen veel sneller (al in 2019) worden opgepakt. Daarbij speelde mee dat de ketenpartners binnen het sociaal domein elkaar al goed kennen, evenals de ketenpartners binnen het justitieel domein.

Tijdens de herstart van het project is dus nadrukkelijk gekozen voor een pragmatische projectaanpak. De doelstellingen die aanvankelijk in het projectvoorstel zijn opgenomen voor de uitvoeringsfase worden gehanteerd als richtsnoer en uitgangspunt, maar het projectvoorstel zelf heeft niet meer een officiële status binnen het project omdat het vervangen is door afspraken zoals gemaakt tijdens de twee startvergaderingen in augustus/september 2019. Er wordt voornamelijk gestuurd op de eerste doelstelling: het ontwikkelen van een integraal persoonlijk plan voor iedere verdachte die aan de ZSM-tafel besproken wordt conform de methode van de proeftuin. Inmiddels is het werkproces voor de selectie en aanmelding van zaken voor de proeftuin schriftelijk vastgelegd in een werkdocument. Metingen van de recidive in een nader te bepalen meetjaar zijn losgelaten, evenals het meten van het ervaren welbevinden.

Voor de meting van de maatschappelijke kosten wordt de voorgestelde methodiek op basis van vier factoren (zie boven) gedurende het project als onwerkbaar geacht. Op meerdere punten blijkt het niet reëel om de kosten van 'de situatie' te meten. Er is wel een medewerker van Bender (het adviesbureau dat ook de projectleider levert) verantwoordelijk voor de monitoring van zaken binnen het project en het opstellen van documentatie ten behoeve van een projectevaluatie. Onderdeel van deze monitoring is een analyse van het aantal uren dat wordt besteed aan de verdachten binnen het project en de mate waarin dit verschilt van de oude situatie.

Het project loopt momenteel, zomer 2021, nog steeds. Er wordt gekeken naar een verduurzaming van de situatie, waarvoor onder meer budgetten binnen en mogelijk tussen ketenpartners dienen te worden herschikt. Hiervoor zijn gesprekken tussen de projectleider en medewerkers van de ketenpartners op beleidsniveau gepland na de zomer van 2021.

## 4.3 **Beleidstheorie**

We beschrijven de beleidstheorie voor het project de Verbinding Proeftuin Ruwaard aan de hand van het ICMO-model. Bij de interventie geven we een korte beschrijving van de veranderde aanpak met dit project. De context bevat de randvoorwaarden voor een succesvolle aanpak. Vervolgens beschrijven we de mechanismen die beoogd zijn. De mechanismen worden verondersteld te verklaren waarom de doelen van het project worden bereikt. De doelen en andere uitkomsten worden beschreven bij de outcome. Het ICMO-model is in tabel 4.1 weergegeven.

### 4.1: ICMO MODEL VERBINDING PROEFTUIN RUWAARD

ICMO	Beschrijving
Interventie	Normaal gesproken opereert de justitiële keten binnen zijn eigen domein. Met dit project is het de bedoeling dat de justitiële keten in overleg treedt en samen met ketenpartners binnen het sociaal domein en de zorg vaststelt wat de meest passende en effectieve straf is. Voor elke verdachte stelt men een plan op, in samenspraak met de verdachte zelf.
Context	Een aantal elementen is van belang. Belangrijkste is dat aansluiting wordt gezocht bij de al lopende Proeftuin Ruwaard, waar ketenpartners al langer samen optrekken en met andere activiteiten de leefbaarheid in de wijk willen vergroten. Als voorwaarde voor deelname geldt dus ook dat de verdachte een binding met de wijk heeft. Verder moet het gaan om mensen uit de ZSM-doelgroep, dan wel (op lange termijn) ex-gedetineerden die terugkeren naar de wijk.
Mechanismen	In de documentatie is geen informatie te vinden over de werkzame mechanismen. Dit komt vooral doordat het project pragmatisch is ingestoken. Men werkt vanuit het principe van 'actie-leren', wat er volgens de projectdeelnemers op neerkomt dat men vooral zo snel mogelijk vanuit samenwerking zaken wil oppakken zonder uitgebreide theoretische onderbouwing.  Uit interviews blijkt dat het veronderstelde mechanisme dat ten grondslag ligt aan het project wel door iedereen bekend wordt geacht: het gaat er hierbij om dat het betrekken van het sociaal domein bij het opzetten van een plan voor de verdachte zorgt voor een straf (en/of maatregelen of hulptraject) die meer passend en effectief is dan wanneer enkel vanuit justitie maatregelen opgelegd kunnen worden.
Beoogde outcome	Vooraf zijn enkele outcome-doelstellingen voorgesteld: <ul style="list-style-type: none"> <li>— Voor elke verdachte binnen de ZSM-doelgroep uit het gebied Ruwaard wordt een plan opgesteld conform de aanpak van Proeftuin Ruwaard.</li> <li>— De recidive na twee jaar onder de geholpen groep moet lager zijn dan de landelijke cijfers.</li> <li>— Het ervaren welzijn van de verdachten en omgeving gedurende het project stijgt (wordt bevraagd op verschillende momenten en langs een standardschaal gemeten).</li> <li>— De maatschappelijke kosten zijn met de nieuwe aanpak lager dan voorheen.</li> </ul> <p><b>Update:</b> De ambitie voor het meten van welzijn van de verdachten is gedurende het project losgelaten. Ook de ambitie om de maatschappelijke kosten van de gekozen aanpak</p>



te vergelijken met een nulscenario waarbij deze aanpak niet werd gehanteerd, is losgelaten omdat dit te complex werd bevonden.

Wel wordt gekeken naar de verschuiving van uren die worden besteed door ketenpartners aan verdachten binnen Ruwaard. Welke ketenpartners besteden meer tijd, welke minder, en waardoor zijn deze verschuivingen te verklaren? De verwachting is dat als verdachten beter geholpen worden doordat er beter passende maatregelen worden getroffen, dat de inzet op handhaving (politie) lager zou worden en terugval in crimineel gedrag minder zou moeten worden.

## 4.4 Betrokkenen

TABEL 4.2: ACTOREN EN HUN TAKEN

Betrokkenen	Taken
Openbaar Ministerie	Medewerkers van het OM beslissen bij de ZSM-tafel mee over de selectie van zaken voor deelname in de Proeftuin. Het OM neemt tevens een beslissing over het vervolg van de zaak (routing of directe afdoening), wat van invloed is op de manier waarop de Proeftuin wordt betrokken. Ten slotte verwerkt het OM inzichten uit reclasseringsrapporten in een oordeel over op te leggen maatregelen
Politie	De politie is eveneens betrokken bij de selectie van zaken aan de ZSM-tafel. De wijkagent voert daarnaast handmatig een check uit om eventueel misgelopen zaken alsnog binnen de Verbinding Proeftuin Ruwaard op te pakken. Er kan vanuit de politie na aanhouding al contact worden gelegd met de verdachte over de mogelijkheid van een traject binnen de Proeftuin. De politie verschaft indien mogelijk informatie vanuit politie-systemen en vanuit persoonlijke ervaringen en inzichten in de wijk ten behoeve van advisering over het te volgen straf- of hulptraject.
GGZ/ONS Welzijn	Medewerkers van GGZ en de welzijnsorganisatie leggen vaak het eerste contact met verdachte om de mogelijkheid van een traject binnen de Verbinding te bespreken. Daarnaast verzamelen en verschaffen ze informatie vanuit de eigen organisatie over de achtergrond en omgeving van de verdachte. Daarvoor kunnen ze ook informatie ophalen vanuit andere organisaties in het netwerk. Deze organisaties zorgen ook ervoor dat samen met de verdachte een persoonlijk plan wordt opgesteld volgens de 'wat wil ik, wat kan ik, wat heb ik nodig'-aanpak. Bij de uitvoering van dit plan bieden zij vaak ondersteuning en begeleiding aan de verdachte.
Reclassering Nederland	Ook deze partij beslist aan de ZSM-tafel mee over de selectie van zaken. Indien nodig maken zij een reclasseringsadvies op basis van input aangeleverd door partners, inclusief die uit het sociaal domein (GGZ, welzijn). Eventueel zijn zij verantwoordelijk voor de uitvoering van een opgelegde toezichtmaatregel.
Novedic Kentron	Deze instantie heeft een rol vergelijkbaar met die van RNL, maar enkel voor verdachten met verslavingsproblematiek.

Omdat er nog geen zaken met jeugdigen zijn opgepakt binnen de Verbinding is de rol van de Raad voor de Kinderbescherming beperkt gebleven tot het meedenken in de opstartfase.

## 4.5 Werkwijze

Inmiddels is een flink aantal zaken binnen de Verbinding opgepakt. We bespreken hier welke werkwijze inmiddels tot stand is gekomen en nu wordt gehanteerd.

### 4.5.1 Selectie

Doorgaans stroomt een zaak vanuit de politie in op ZSM.<sup>43</sup> Binnen het ZSM-team worden verdachten geselecteerd die woonachtig zijn in het postcodegebied van Ruwaard. Dit gebeurt handmatig door het OM, met inachtneming van inbreng van de politie en reclasseringsorganisaties. Er is geen systeem opgezet dat automatisch herkent wanneer een verdachte uit Ruwaard komt. Ook de wijkagent controleert in zijn eigen systemen regelmatig handmatig of er verdachten vanuit Ruwaard binnen ZSM worden opgepakt. Regelmatig komt het voor dat bij zaken niet wordt opgemerkt dat er binding is met Ruwaard. In de regel bestaat deze binding uit het feit dat de verdachte woonachtig is in Ruwaard, maar het komt ook voor dat er andere redenen zijn waardoor het wenselijk wordt gevonden om de verdachte bij de Verbinding Proeftuin Ruwaard in te laten stromen.

Er is nog een beperkt aantal contra-indicaties dat gebruikt wordt voor aanmelding bij de Proeftuin. Wanneer er sprake is van voorgeleiding, wanneer de verdachte pertinent hulpverlening weigert of wanneer de verdachte eerder misdrijven heeft gepleegd die te zwaar waren voor ZSM, dan is aanmelding geen optie. Verder wordt getracht zoveel mogelijk zaken te selecteren. Het idee is om zoveel mogelijk zaken op te pakken binnen de aanpak en daarmee ook het leerproces zo effectief mogelijk te laten zijn.

### 4.5.2 Aanmelding bij de Proeftuin

Aanmelding bij de Proeftuin kan op verschillende manieren gebeuren. Bij ‘vastzaken’ (de verdachte is aangehouden en opgehouden voor verhoor) wordt door een reclasseringsmedewerker toestemming gevraagd voor deelname aan de Verbinding. Wanneer de verdachte niet instemt, volgt een normaal ZSM-proces. Indien wel wordt ingestemd, hangt de vervolgstap af van de beslissing van het OM over afdoening van de zaak. Bij een beslissing tot dagvaarding of OM-zitting wordt een reclasseringsadvies aangevraagd waarbij contact met de Proeftuin wordt gelegd. Indien het OM beslist tot een transactie, OM-strafbeschikking of beleidssepot, stelt het OM de afdoening uit. Het OM besluit tot een plandatumzaak (waarbij de zaak wordt aangehouden in afwachting van onderzoek) en vraagt de reclassering om een terugkoppeling te geven over het proces binnen de Proeftuin-aanpak.

Bij ‘niet-vastzaken’ screent de reclassering eerst de zaak op reclasseringsbelang. Als het wenselijk is om een reclasseringsadvies aan te vragen, dan vraagt het OM dit advies op inclusief betrokkenheid vanuit (“onder vermelding van”) de Proeftuin. Bij het eerste contact met de verdachte ten behoeve van dit advies wordt uitleg gegeven over de Proeftuin en gevraagd om instemming met deelname.

### 4.5.3 Opstellen plan

De reclasseringsmedewerker zoekt contact met een medewerker van de Proeftuin (meestal van de GGZ of de welzijnsorganisatie), die vervolgens aansluit bij het gesprek. In gezamenlijkheid met de verdachte en indien mogelijk diens sociale omgeving wordt een plan opgesteld over een te volgen hulptraject en/of op te leggen strafrechtmaatregelen/bijzondere voorwaarden. Hierbij worden ook mogelijkheden binnen het zorgdomein in overweging genomen,

<sup>43</sup> Dit geldt niet voor overtredingen, een aantal verkeersmisdrijven en zwaardere misdrijven.

waarbij te denken valt aan psychiatrische of medische hulp. De gedachte hierbij is dat de verdachte ook probleemeigenaar wordt. Door middel van de werkwijze ‘wat wil ik, wat kan ik, wat heb ik nodig’ wordt in kaart gebracht hoe de verdachte zelf betrokken kan worden bij diens eigen hulptraject.

#### 4.5.4 Opleggen maatregelen

Het OM neemt uiteindelijk de beslissing over de op te leggen maatregelen, op basis van het reclasseringsadvies waarin rekening is gehouden met het opgestelde plan. Hierbij houdt de officier van justitie rekening met het einddoel van het project om de cliënten/verdachten te helpen hun gedrag zodanig aan te passen dat de kans op recidive geminimaliseerd wordt.

#### 4.5.5 Uitvoering maatregelen

Bij de uitvoering van het plan wordt de verdachte begeleid door een medewerker vanuit de Proeftuin. Dit is, afhankelijk van de situatie van de verdachte, een medewerker van de GGZ of een medewerker vanuit ONS Welzijn. De begeleiding is gericht op het doorlopen van eventuele hulptrajecten in het sociaal domein en het zorgdomein. Mogelijk wordt er ook een toezichtmaatregel opgelegd, waarvoor vanuit Reclassering Nederland of vanuit Novadic Kentron een toezichthouder wordt aangewezen.

Deze uitvoeringsfase kenmerkt zich, zeker wat betreft het hulptraject-gedeelte van het plan, door een maatwerk aanpak. De begeleider moet een inschatting maken van de hulpbehoefte van de verdachte, waarbij een balans moet worden gezocht tussen enerzijds eigen initiatief en verantwoordelijkheid en anderzijds ondersteuning vanuit verschillende instanties. Indien mogelijk wordt ook de sociale omgeving (familie, vrienden) betrokken om positieve prikkels vanuit die kringen op te halen. Vanuit de Proeftuin Ruwaard zijn veel vrijwilligers betrokken in verschillende organisaties die kunnen ondersteunen, bijvoorbeeld als het gaat om het opdoen van contacten en het uitvoeren van vrijwilligerswerk. Deze vrijwilligersorganisaties bestonden al vanuit de oorspronkelijke Proeftuin en kunnen nu worden betrokken bij hulp aan wijkbewoners die met justitie in aanraking zijn gekomen.

### 4.6 Ervaringen vanuit de praktijk

Het algemene beeld vanuit de ketenpartners is dat het project succesvol verloopt. Er is voldoende casuïstiek om het denken en handelen door ketenpartners vanuit het project ‘natuurlijk’ te laten verlopen; medewerkers zijn gewend om te handelen vanuit de pilotgedachte. Ervaringen binnen de casussen die in de pilot zijn meegenomen, zijn ook positief; zowel bij ketenpartners als bij verdachten.

#### Perspectief van verdachten

Met vier verdachten zijn gesprekken gevoerd over hun ervaringen. In de gesprekken kwam een aantal terugkerende elementen naar voren. Zo zien we dat de verdachten veel waarde hechten aan de persoonlijke benadering die vanuit medewerkers van de Proeftuin wordt gehanteerd. Een aantal verdachten was al eerder in aanraking gekomen met justitie. Zij geven aan dat zij, veel meer dan ze gewend zijn, worden meegenomen in de overwegingen over het te kiezen traject. Dit is in lijn met wat de professionals willen bewerkstelligen: bij het opstellen van het advies en het hulpplan moet niet alleen over, maar vooral ook met de verdachten worden gesproken. De persoonlijke benadering zorgt er ook voor dat er veel vertrouwen wordt gelegd in de begeleidende professional. Een verdachte verklaarde dat hij slechts één

medewerker vanuit de Proeftuin vertrouwde en dat hij de andere professionals alleen vertrouwde mits via die medewerker geïntroduceerd. Hier lijkt dus een punt van aandacht te zijn dat er voldoende aandacht wordt geschonken aan de overdracht van de verdachte, om ervoor te zorgen dat het vertrouwen in stand blijft en dat de verdachte blijft meewerken.

Het persoonlijke plan wordt door een aantal verdachten als belangrijk richtsnoer gezien. Hierbij moet worden opgemerkt dat de verdachten zichzelf doorgaans niet zien als regisseur bij de opvolging van het plan. Vanuit hun perspectief is het toch vooral zo dat zij moeten meewerken en niet zozeer dat zij het proces ook daadwerkelijk kunnen sturen. Een laatste observatie is dat de verdachten geen probleem zien in het delen van informatie tussen professionals. Ze zien zelf in dat dit een randvoorwaarde is voor het slagen van hun traject.

### **Perspectief van professionals**

De ervaring van de professionals is dat aan het begin van het traject met de cliënt (bij de reclasseringsorganisaties) meer tijd geïnvesteerd wordt dan bij verdachten van buiten Ruwaard. Dit wordt deels veroorzaakt doordat het opstellen van een rapport meer tijd kost, omdat het netwerk van professionals binnen de Proeftuin vaak wordt geraadpleegd voor input over de verdachte. Een groot deel van de extra tijdsinvestering wordt ook veroorzaakt doordat ook lichtere zaken in het project worden betrokken, terwijl daarbij normaal gesproken afdoening door bijvoorbeeld een boete zou plaatsvinden. Nu wordt vrijwel altijd gekozen voor een bredere benadering, wat ertoe leidt dat de reclasseringsorganisatie vaker een rapport opstelt.

De extra inzet betaalt zich wel uit, en dan met name in minder benodigde inzet aan het eind van het traject. Hiervan zijn nog geen definitieve cijfers voorhanden, maar verschillende ketenpartners geven aan dat de verdachten die via de Proeftuin-aanpak zijn geholpen, doorgaans tot een gedragsverandering komen en minder of niet meer vervallen in crimineel of overlastgevend gedrag. De geïnterviewde wijkagent verklaart dat hij amper nog tijd hoeft te besteden aan handhaving bij de cliënten die binnen de het project zijn geholpen en ook een eerste kwantitatieve analyse bevestigt dat.<sup>44</sup> Ook de GGZ-medewerker heeft aangegeven dat deelname aan de Verbinding leidt tot vermindering van de behoefte aan intensieve GGZ-zorg. Doordat de aanpak binnen de Proeftuin meer gelegenheid geeft tot preventie van escalatie van psychische problematiek is zijn inschatting dat al een aantal (veel duurdere) intensieve GGZ-zorgtrajecten is voorkomen.

Professionals vinden een zwakte van het project dat de selectie van casussen afhankelijk is van de dienstdoende officier van justitie en de samenstelling van de ZSM-tafel. Hoewel het in principe zo zou moeten zijn dat alle verdachten op basis van een postcode-check uit de instroom worden gelicht, blijft dit handwerk en kan het door drukte of onoplettendheid voorkomen dat geschikte casussen door de mazen van het net vallen. De wijkagent vangt dit nog af door handmatige zoekacties in zijn zaakstelsel, maar ook dat is niet waterdicht. Professionals geven aan dat dit ook veroorzaakt kan worden omdat binnen het ZSM-team meerdere projecten en pilots naast elkaar bestaan waarvoor casussen geselecteerd moeten worden. Door een hoge 'pilot-dichtheid' in de regio verliest men soms het overzicht. Hierdoor worden mogelijk minder zaken opgepakt binnen de pilot dan maximaal haalbaar zou zijn.

Binnen de politie is bovendien sprake van cultuurverschillen: sommige wijkagenten zullen minder waarde zien in de nadruk op preventie en daardoor minder bereid zijn om veel tijd te investeren in het werken volgens de aanpak van de Verbinding. Het is dus te verwachten dat

<sup>44</sup> Ten tijde van het opstellen van dit rapport was deze analyse nog niet uitgewerkt.

het draagvlak niet bij iedereen even sterk is. Bij het OM hebben we een soortgelijk geluid gehoord: zij verwachten dat officieren van justitie meer zien in strafrechtelijke maatregelen dan een hulptraject binnen of met sterke nadruk op hulp vanuit het sociaal domein. Blijkbaar is bij beide ketenpartners de handelingsvrijheid van de individuele medewerkers zodanig dat dit het doelmatig werken binnen de aanpak die in de pilot wordt voorgestaan kan bemoeilijken.

Als neveneffect wordt vaak genoemd dat door de intensieve samenwerking ketenpartners elkaar veel makkelijker kunnen vinden. Dat heeft ook effecten op de samenwerking buiten Ruwaard in andere wijken van Oss. De medewerkers blijven in nauw contact met elkaar, kunnen makkelijker informeel in overleg treden en zijn daardoor beter in staat om effectieve maatregelen te treffen in zaken zowel binnen de Proeftuin als daarbuiten. Bovendien zijn er regelmatig leersessies georganiseerd waar veel professionals elkaar ontmoeten en met elkaar spreken over de lessen die uit het project gehaald kunnen worden. Overigens werkt de causaliteit bij dit effect twee kanten op: doordat instanties elkaar binnen Ruwaard al goed kenden, is de Verbinding met de justitiële keten succesvol, waardoor instanties elkaar nog beter weten te vinden.

Ten slotte is uit enkele gesprekken naar voren gekomen dat regels ten aanzien van gegevensbescherming van de ketenpartners belemmerend (kunnen) werken voor het succes van de aanpak. Hoewel wordt aangegeven dat cliënten binnen de Verbinding in de praktijk altijd inzage geven in hun dossier en instemmen met het delen van informatie tussen ketenpartners, blijkt in de praktijk toch dat bij sommige ketenpartners juridische belemmeringen in stand blijven en kunnen hinderen bij een gezamenlijke aanpak. Signalen hierover zijn al enige tijd bekend binnen het project en dit probleem heeft momenteel de volle aandacht bij projectleider en –deelnemers.

Een ander belangrijk aandachtspunt is momenteel het structureel borgen van dit werkproces in de deelnemende organisaties. De medewerkers die structureel meer tijd moeten steken in de verdachten door de aanpak binnen de Proeftuin, doen dit nu op basis van tijdelijk ter beschikking gestelde gelden. Als de werkwijze definitief geïmplementeerd wordt bij alle partijen, dan is het wat de ketenpartners betreft nodig dat de financiering geherstructureerd wordt; binnen organisaties maar ook tussen organisaties.

We kunnen vaststellen dat de aanpak volgens de Proeftuin geen toegevoegde waarde heeft ten aanzien van het slachtofferperspectief. Kenmerkend aan de aanpak is dat het daderperspectief meer aandacht krijgt om crimineel gedrag in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. De hulpverleningstrajecten in het sociaal domein en het zorgdomein hebben niet de ambitie om toegevoegde waarde te creëren voor eventuele slachtoffers. De GGZ-medewerker geeft aan dat binnen de Proeftuin nog wel eens met slachtoffers is gesproken met een mediation-doel, omdat de delicten soms ook voortkomen vanuit een tweezijdig conflict. Uit gesprekken met de ketenpartners blijkt dat het belang van de slachtoffers vooral geborgd is in de bestaande processen; zowel bij het opstellen van het reclasseringsadvies, als bij de afweging door het OM van eventueel op te leggen maatregelen. Wat de ketenpartners betreft, wordt het slachtofferbelang dus niet geschaad door de Proeftuin-aanpak.

## 4.7 Werkzame elementen

In het najaar van 2020 zijn enkele leersessies georganiseerd voor de deelnemende organisaties. Daaruit zijn enkele uitspraken opgemaakt die betrekking hebben op de werkzame elementen. Ook tijdens de interviews zijn door gesprekspartners uitspraken gedaan over wat ervoor zorgt dat de Proeftuin-aanpak succesvol is gebleken. We kunnen de volgende werkzame elementen onderscheiden:

- De criteria die gehanteerd worden voor het selecteren van zaken die binnen het project worden opgepakt, zijn helder en goed toepasbaar. Er is geen persoonlijke afweging van de geschiktheid van de casus door een medewerker; er wordt geselecteerd op postcodegebied en er zijn enkele harde juridische uitzonderingsgronden. Hierdoor is de instroom van casussen voldoende groot voor het opdoen van ervaring en het aanscherpen van werkafspraken.
- De processen voor aanmelding voor een traject binnen de Proeftuin zijn, vanuit verschillende instroommogelijkheden en voor verschillende scenario's, vastgelegd en voor iedereen helder. Hierdoor kan snel worden gestart met een traject, mits de verdachte instemt. Dit vergroot het gevoel van urgentie, ook bij de verdachte, en daarmee de doeltreffendheid van het traject.
- Beoordeling van de casus in een multidisciplinair overleg zorgt voor een meer passend advies. Van grote toegevoegde waarde hierbij is dat vanuit de wijk een breed netwerk van organisaties aangesproken kan worden. Dit beperkt zich niet enkel tot de GGZ en Ons Welzijn, maar ook bijvoorbeeld huisartsen en woningbouwverenigingen kunnen meedenken. Hierdoor kan een plan worden opgesteld dat goed toegesneden is op de persoonlijke situatie van de verdachte.
- Door het langetermijnbelang mee te nemen en meer aandacht te schenken aan de achtergrond van de verdachte/cliënt kan deze effectiever worden geholpen. De ervaring is breed gedragen dat er daardoor maatregelen worden getroffen die beter op de situatie aansluiten en daardoor beter helpen om gedragspatronen te doorbreken.
- Medewerkers vanuit de zorg benaderen een verdachte vanuit een andere positie, met een hulpaanbod in plaats van met dreiging van justitieel ingrijpen. Daardoor ontstaat meer kans voor dialoog met de verdachte en eigenaarschap van die verdachte bij een hulptraject. Dit vergroot de bereidheid om mee te denken over en mee te werken aan maatregelen die worden opgelegd en hulptrajecten die worden opgestart.
- In de wijk Ruwaard is (mede door het bestaan van de Proeftuin) een grote mate van maatschappelijke betrokkenheid. Er zijn veel vrijwilligers actief in verschillende activiteiten en organisaties gericht op het vergroten van welzijn in de buurt. Dit netwerk zorgt ervoor dat op het gebied van welzijn veel mogelijkheden bestaan om de verdachte te activeren en uit het patroon van crimineel gedrag te halen. Bovendien zijn verdachten vaak al bekend bij organisaties in de wijk, waardoor een completer beeld kan worden gevormd van diens situatie.
- De verdachte wordt vanaf het begin ook meegenomen bij het opstellen van het hulpplan, evenals diens sociale omgeving. Dit vergroot de betrokkenheid bij de eigen oplossing en creëert een gevoel van verantwoordelijkheid naar de sociale omgeving toe. Daarmee wordt de betrokkenheid en motivatie van de verdachten vergroot.
- Doordat er vanuit de Proeftuin Ruwaard meer aandacht is voor de ontwikkeling van de verdachte/cliënt (opvolging van maatregelen, voortgang hulptraject) en er korte lijnen tussen verschillende velden (zorg, welzijn, justitie) bestaan, is het mogelijk beter bij te sturen wanneer dit niet volgens plan dreigt te gaan lopen.

## 4.8 Conclusie

Met de Verbinding Proeftuin Ruwaard is een project opgestart waarbij, voortbordurend op een bestaand en succesvol project in het sociaal domein, samenwerking is opgezet met de justitiële keten. De gedachte hierachter was dat vanuit het bestaande netwerk in de Proeftuin Ruwaard kennis en mensenkracht kon worden ingezet om de afdoening van justitiële trajecten meer passend en daarmee effectiever te maken.

Daarbij is bewust niet gekozen voor een uitgebreide beleidstheorie op basis waarvan werkprocessen vooraf uitgedacht en vastgelegd werden. In plaats daarvan hebben ketenpartners bij aanvang van het project besproken welke doelen men had en welke uitgangspunten ten aanzien van samenwerking en afkadering van de doelgroep gehanteerd zouden worden. De vastgelegde doelstellingen betroffen vooral de output van het project: voor elke verdachte die binding had met Ruwaard zou een plan conform de aanpak van Proeftuin Ruwaard worden opgesteld. Het outcome-doel betreft een reductie van de recidive van binnen het project ingestroomde verdachten. De doelen zijn daarmee niet SMART geformuleerd.

Er is sterk ingezet op *learning by doing*, wat binnen de ketenpartners werd opgevat als het pragmatisch starten met het oppakken van zaken die binnen de afgesproken doelgroep vielen en al werkende weg te bekijken hoe processen ingericht en geoptimaliseerd zouden kunnen worden.

De brede aanpak met betrokkenheid vanuit zowel justitiële ketenpartners, partners uit het sociaal domein en uit het zorgdomein is een vernieuwend element. Ook het betrekken van mensen uit de sociale kring van de verdachte bij het opstellen en uitvoeren van een persoonlijk plan is vernieuwend. Ten slotte is ook het aanhouden van de routeringsbeslissing in afwachting van onderzoek en het opstellen van het plan een vernieuwend element.

We kunnen een aantal werkzame elementen onderscheiden, aangewezen door de betrokken partijen. Ten eerste is volstrekt helder wat de instroomcriteria zijn, wat de instroommogelijkheden zijn en hoe de processen voor instroom verlopen. Vervolgens is de brede benadering met betrokkenheid van veel partijen van belang voor de manier waarop de verdachte zelf meewerkt aan diens traject. Hierbij speelt ook mee dat vanuit het sociaal domein de benadering van verdachten als meer uitnodigend wordt ervaren, wat een positief effect heeft op de medewerking door verdachten en de effectiviteit van maatregelen bevordert.

Het project lijkt, op basis van interviews met alle betrokken partijen en een eerste analyse van cijfers over de inzet van politie en andere ketenpartners, succesvol te zijn. De deelnemende partijen zijn op elkaar ingewerkt en de processen verlopen goed. Ook wijzen de eerste analyses erop dat de geholpen verdachten een relatief grote mate van gedragsverandering laten zien en dat de inzet door ketenpartners voor het begeleiden van deze verdachten vooral aan het eind van de keten (met name politie, waarschijnlijk ook intensieve GGZ-zorg) aanmerkelijk kleiner is.

## 5 Omgevingsadvies Jeugd (Sittard-Geleen, Roermond)

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt het project *Omgevingsadvies Jeugd*. We beschrijven dit project volgens de vaste structuur met aandacht voor de achtergrond van het project, de vooraf opgestelde beleidstheorie, de betrokken partijen en hun rol bij het project en het werkproces zoals vooraf ontworpen. Vervolgens beschrijven we de ervaringen van de deelnemers en de werkzame elementen van de werkwijze. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse van de pilot aan de hand van het normenkader en de beleidstheorie. Voor de beschrijving in dit hoofdstuk is een documentstudie uitgevoerd, en zijn interviews afgenomen bij:

- de huidige projectleider
- een medewerker van de gemeente Sittard-Geleen
- een medewerker van de gemeente Venlo
- een beleidsadviseur van het OM
- een ZSM Liaison van de politie
- een gebiedsmanager van de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad)

Omdat de uitvoeringsfase van het project tot eind 2019 liep en er daarna geen zaken meer volgens de projectaanpak zijn afgehandeld, is het ook niet mogelijk gebleken om verdachten zelf te spreken over hun beleving van de nieuwe aanpak. Door de ketenpartners werd het benaderen van de verdachten en hun omgeving onwenselijk geacht, aangezien het om zaken zou gaan die minimaal 1,5 jaar geleden waren afgehandeld.

### 5.2 Het project<sup>45</sup>

Deze pilot ziet specifiek op de afhandeling van zaken waarbij jeugdigen betrokken zijn als verdachte. Specifiek gaat het om zaken die worden afgehandeld binnen de ZSM-tafel. Normaal gesproken wordt bij dergelijke zaken een zogeheten LIJ-onderzoek uitgevoerd door de Raad voor de Kinderbescherming. LIJ staat voor Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrecht (LIJ). Het is een instrument voor de signalering, screening en risicotaxatie bij iedere jongere die verdachte is in een strafzaak in Nederland. Dit instrument is opgezet om gedurende het strafrechtelijke traject het recidiverisico van een jongere in kaart te brengen, gebaseerd op risico- en beschermende factoren en eventuele zorgsignalen. De informatie die met het instrument wordt verzameld, wordt in het advies van de Raad aan het OM gebruikt om te bepalen welke

---

<sup>45</sup> Deze projectbeschrijving is voor een belangrijk deel ontleend aan het projectvoorstel *Omgevingsadvies*, dat in 2018 is ingediend bij het programma Koers en Kansen. Deze beschrijving is vervolgens getoetst tijdens de afgenomen interviews met ketenpartners.



strafrechtelijk aanpak en eventuele zorg een jongere nodig heeft. Het LIJ wordt ingevuld door een raadsonderzoeker van de Raad, aan de hand van dossieronderzoek, gesprekken met de jongere en zijn of haar ouders of verzorgers en aanvullende informatie.<sup>46</sup>

Tijdens bestuurlijke overleggen tussen de Raad en het OM is geconstateerd dat de verbinding tussen straf en zorg, overheid en 'gewone maatschappelijke instituties' onvoldoende tot uitdrukking zou komen, omdat de aanpak op basis van het LIJ vooral focust op een risicotaxatie voor recidive. Daarom is het idee opgevat om een bredere aanpak te verkennen met dit project. Daardoor zou de toenmalige onderzoeksmethodiek op basis van het LIJ worden aangepast met 'zicht op samenhang' en 'oplossingsgericht werken' als uitgangspunten.

Een tweede aanpassing in de aanpak betreft de routing van zaken op ZSM. De reguliere werkwijze is dat in beginsel vooraf een zogeheten routeringsbeslissing wordt genomen op basis van de bewijsbaarheid van de zaak. Is dit oordeel positief, dan wordt vooruitlopend op het onderzoek van de Raad besloten welke vervolgstap het meest geschikt is voor de zaak: afdoening door de officier van justitie tijdens een OM-zitting of door de Kinderrechter. In deze pilot zou deze beslissing vooraf aan het raadsonderzoek niet meer plaatsvinden. In plaats daarvan wordt de routeringsbeslissing aangehouden in afwachting van het onderzoek.

Het project beoogt dus twee aanpassingen aan de standaardwerkwijze bij ZSM jeugdzaken: het opstellen van een breder advies door de Raad, met inbreng vanuit de gemeenten en het sociaal domein, en het verder uitstellen van de routeringsbeslissing over verdere afdoening tot dit bredere advies kan worden meegenomen.

De doelstelling voor de pilot is in het projectvoorstel<sup>47</sup> als volgt geformuleerd:

'Het doel is recidivevermindering bij jongeren door meer betekenisvol te reageren vanuit een strafrechtelijke aanleiding zonder dat dit (als standaard-reflex) betekent dat daadwerkelijk een sanctie vanuit het strafrecht wordt ingezet. Strafrechtelijke reactie moet gezien worden als ultimum-remedium om op maat in te zetten bij dit specifieke kind op basis van brede context-informatie en de risicotaxatie vanuit het LIJ. Door de tijd als het ware 'even stil te zetten' in afwachting van de brede informatie wordt een reactie mogelijk gemaakt die meer op maat is en die als bijeffect kan opleveren dat minder inzet vanuit de strafrecht-context vereist is.'

Bij deze doelomschrijving wordt dus niet alleen ingegaan op de verandering in aanpak, maar wordt ook een belangrijk uitgangspunt geïntroduceerd ten aanzien van de uitkomst die dit idealiter zou moeten hebben: een strafrechtelijke reactie moet gezien worden als ultimum-remedium dat op maat dient te worden ingezet.

Voor aanvang van de pilot werd, op basis van recente cijfers over het aantal strafzaken dat naar verwachting binnen de criteria van het project zou hebben gevallen, uitgegaan van een totale instroom van veertig tot vijftig zaken gedurende het project, vanuit de gemeenten Sittard-Geleen en Venlo. Op basis van die inschatting is een kwantitatieve doelstelling geformuleerd:<sup>48</sup>

<sup>46</sup> WODC 2018, p.3.

<sup>47</sup> RvdK 2018, p. 1.

<sup>48</sup> RvdK 2018, p. 1.

‘Het project is geslaagd als het lukt om bij 30 jongeren (gemeenten Sittard – Geleen en Venlo) in het komende jaar een omgevingsadvies te geven dat leidt tot een meer betekenisvolle reactie waardoor recidive voorkomen wordt. Dat laatste is echter binnen de termijn van het project niet te monitoren, de mate waarin het is gelukt om voorafgaand aan het routeringsbesluit een breder advies (met mogelijkheid van herstelgerichte mediatie) te geven wel.’

Er is dus direct wel een kanttekening geplaatst dat alleen de *output* in de vorm van dertig ‘brede adviezen’ concreet als doelstelling is vastgelegd. Over de *outcome* wordt al geconstateerd dat deze niet goed meetbaar is, gezien het feit dat recidive nog na de looptijd van het project kan plaatsvinden. Om dat te ondervangen, wordt ‘narratief onderzoek naar de beleving van ouders, kind en ketenpartners’ als meer waardevol beschouwd. Ook wordt onderzoek voorgesteld naar de effectiviteit van het project binnen de keten en naar veranderingen in de adviesresultaten ten opzichte van de klassieke LIJ-opzet.

In eerste instantie (ten tijde van het indienen van het projectvoorstel) zijn naast het OM en de Raad alleen de gemeenten betrokken bij het opzetten van het project. Het is dan wel het voornemen om ook wijkteams, Bureau HALT, ‘mediator/herstelrecht’ en de politie nader te betrekken. Deze partijen zijn op de hoogte gesteld van het op handen zijnde project, maar hebben dan nog niet meegesproken over de opzet of invulling ervan.

Er is een externe projectleider aangesteld met ervaring vanuit de Raad en het gemeentelijk domein, die een regisserende rol krijgt. Deze is niet op de hoogte van de inhoud van de behandelde zaken, maar bewaakt het project als geheel. Binnen de projectorganisatie worden een stuurgroep en een projectgroep opgezet. De stuurgroep gaat over de inrichting van het project en komt gedurende het project een aantal keer bij elkaar. De projectgroep bestaat uit professionals die in de dagelijkse praktijk de uitvoering van het project voor hun rekening nemen, door de zaken te bespreken en te selecteren, informatie te verzamelen en mee te werken aan het opstellen van het omgevingsadvies.

In de opstartfase wordt in twee overlegsessies door CapGemini een document gepresenteerd waarin een nadere definiëring van de beoogde effecten van de pilot is opgenomen, uitgesplitst naar effecten voor de jeugdige en zijn omgeving, de betrokken ketenpartners en de maatschappij. In totaal gaat het hier om meer dan 40 indicatoren. Dit document was ook bedoeld voor andere projecten. Deze indicatoren zijn echter nooit meer gebruikt voor monitoring of evaluatie van het project, omdat het binnen dit project moeilijk of kostbaar bleek te zijn om de benodigde gegevens te verzamelen. Hierdoor was de meetbaarheid van de indicatoren en de praktische toepasbaarheid van het model binnen dit project te beperkt.

De planning voor het project was dat er een voorbereidende fase tussen juni 2018 en februari 2019 zou zijn, waarbij het onderzoeks- en toetsingskader zou worden ontworpen, de werkprocessen zouden worden uitgedacht en monitoring en evaluatie zou worden opgezet. De daadwerkelijke uitvoering van het project was gepland voor de periode daarna, tot in het najaar van 2019. Daarna zou de evaluatie worden uitgevoerd.

In 2019 is een evaluatie uitgevoerd onder regie van de externe projectleider van de pilot. De resultaten hiervan zijn meegenomen in paragraaf 5.6. Het project heeft na 2019 geen doorgang meer gevonden, omdat door de tegenvallende resultaten onvoldoende motivatie aanwezig was bij de betrokken ketenpartners. Begin 2020 hebben nog oriënterende gesprekken

plaatsgevonden tussen de Raad, het OM en de gemeente Heerlen om daar via de methode van het Omgevingsadvies Jeugd te gaan werken, maar vanwege de corona-pandemie zijn deze plannen niet meer verder opgepakt. Ten tijde van het onderhavige onderzoek wordt de in het project voorgestelde werkaanpak in de praktijk niet meer toegepast.

### 5.3 Beleidstheorie

Ook voor het reconstrueren van de beleidstheorie van het project Omgevingsadvies maken we gebruik van het ICMO-model. Bij de interventie geven we een korte beschrijving van de veranderde aanpak van de ketenpartners met het Omgevingsadvies. De context bevat de randvoorwaarden voor een succesvolle aanpak. Vervolgens beschrijven we de mechanismen die men met het omgevingsadvies beoogt te realiseren. De mechanismen worden verondersteld te verklaren waarom de doelen van het project worden bereikt. De doelen en andere uitkomsten worden beschreven bij de outcome. Het ICMO-model is in onderstaande tabel weergegeven.

TABEL 5.1: ICMO MODEL OMGEVINGSADVIES JEUGD

ICMO	Beschrijving
Interventie	<p>Normaal gesproken neemt het OM op basis van de eigen informatie en een advies van de Raad voor de Kinderbescherming een besluit over het verdere strafproces bij een jongere verdachte, bijvoorbeeld een dagvaarding of een OvJ-zitting. Het advies van de Raad voor de Kinderbescherming wordt opgesteld aan de hand van het LIJ-instrumentarium. De interventie in dit project is tweeledig:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Het onderzoek door de Raad wordt verbreed, waarbij ook informatie vanuit andere instanties, met name in het sociaal domein, wordt meegenomen. Hierdoor wordt meer informatie meegenomen en in samenhang gewogen om tot een breder advies te komen en dat meer op maat is voor de situatie van de verdachte.</li> <li>— Het OM wacht eerst het onderzoek door de Raad af, inclusief de informatie die wordt geleverd vanuit het zorgdomein (de respectievelijke gemeenten). Deze informatie wordt vervolgens meegenomen in het nemen van een beslissing over het te volgen traject. Een mogelijke uitkomst kan zijn dat er geen strafvorm wordt ingezet.</li> </ul>
Context	<p>Er is een aantal randvoorwaarden te achterhalen uit het projectvoorstel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Het OM dient vooraf een selectie te maken uit de instroom van zaken bij ZSM die onder de doelgroep vallen.</li> <li>— De doelgroep zou in principe bestaan uit alle jongere verdachten in zaken die werden afgehandeld aan de ZSM-tafel.</li> <li>— Het onderzoek door de Raad dient niet alleen te bestaan uit het LIJ, maar ook uit informatievergaring bij ketenpartners als school, politie en wijkteams.</li> <li>— Van de gemeenten is het jeugddomein aangesloten, maar het is nadrukkelijk de bedoeling om bij de aangesloten gemeenten informatie op te halen uit het bredere sociale domein.</li> <li>— Er moet in het omgevingsadvies meer aandacht zijn voor herstelrecht waarbij dader en slachtoffer onder begeleiding met elkaar in gesprek gaan. De uitkomst van dit herstelrecht maakt deel uit van de fase ‘waarin de tijd voor het OM even wordt stilgezet’ en maakt onderdeel uit van de beslissing welke interventie het meest effectief voor het kind zal zijn.</li> <li>— De inzet van strafrechtelijke maatregelen moet worden gezien als een ‘ultimum remedium’.</li> </ul>

Mechanismen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Doordat er voor het raadsonderzoek bredere informatievergaring plaatsvindt, ontstaat een beter beeld van de situatie van de verdachte. Hierdoor ontstaat voor het OM <i>een betere informatiepositie</i>.</li> <li>2. De uiteindelijke keuze over de routing van de zaak wordt uitgesteld totdat het brede omgevingsadvies gereed is. De input voor deze keuze is dus gebaseerd op een completer beeld van het dossier, waardoor in deze keuze <i>meer maatwerk</i> kan worden toegepast.</li> <li>3. Tegelijk zorgt de extra ingewonnen informatie ervoor dat het vervolgtraject beter ingericht kan worden op de specifieke situatie, rekening houdend met context, oorzaken voor gedrag, hulpmogelijkheden in de omgeving, behoefte aan hulp voor gedragsverandering, et cetera. Dit zou ervoor moeten zorgen dat de strafvorm of een ander traject <i>meer effectief</i> wordt ingezet.</li> </ol>
Beoogde outcome	<p>Impliciet kan ervan uit worden gegaan dat het langetermijndoel het tegengaan van recidive is. Dat is immers ook het doel van de advisering door de Raad buiten dit project en het omgevingsadvies dient om dit advies te verbreden en te versterken.</p> <p>Expliciet is in eerste instantie alleen een output-doel geformuleerd: 'In 30 casussen waarin jongeren, woonachtig in Sittard-Geleen of Venlo, als gevolg van het plegen van een strafbaar feit in aanraking komen met justitie, te komen tot een omgevingsadvies met een meer betekenisvolle interventie.'</p>

## 5.4 Betrokkenen

Bij het project waren in eerste instantie zes ketenpartners betrokken, die ook zitting namen in de stuurgroep. Bureau HALT is na de opstart van het project niet meer direct betrokken geweest. De betrokken partners en hun taken waren:

TABEL 5.2: ACTOREN EN HUN TAKEN

Betrokkenen	Taken
Raad voor de Kinderbescherming	Een medewerker van de Raad fungeert als casusregisseur. Deze organisatie is al verantwoordelijk voor het opstellen van een advies aan de rechter voor een breder beeld van de cliënt. Binnen de pilot wordt hieraan toegevoegd dat het raadsonderzoek ook een informatieverzameling in het sociaal domein behelst. Hiervoor wordt bij de betreffende gemeente een verzoek neergelegd om informatie te verschaffen over de hulp die vanuit het sociaal domein aan (het gezin van) de cliënt is geboden. Deze informatie wordt door de Raad verwerkt in hun achtergrondrapportage, zodat een breed omgevingsadvies kan worden opgesteld.
Openbaar Ministerie	Het OM is binnen de ZSM-tafel verantwoordelijk voor het selecteren van zaken die geschikt zijn voor een omgevingsadvies. In dat geval wordt het traject tijdelijk 'bevroren', in afwachting van het omgevingsadvies. Het OM moet uiteindelijk op basis van de uitkomsten van het onderzoek beslissen over het verder te volgen traject en eventueel over op te leggen strafrechtelijke maatregelen.
Politie	De rol van de politie is beperkt tot het verschaffen van informatie over de situatie van (de omgeving van) de verdachte. Deze ketenpartner is betrokken vanuit de ZSM-tafel en kan zodoende meepraten over het omgevingsadvies.

Gemeenten Sittard-Geleen en Venlo	De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het verzamelen van de informatie over de situatie in het sociaal domein. Een centraal aanspreekpunt binnen de gemeente handelt het verzoek af dat door de raadsonderzoeker wordt ingediend en schakelt daarna het eigen netwerk binnen het sociaal domein (Veilig Thuis, Wijkteams) in om in kaart te krijgen welke ontwikkelingen over (de omgeving van) de verdachte bekend zijn. Deze informatie wordt daarna teruggegeven aan de raadsonderzoeker.
Bureau HALT	HALT is betrokken geweest bij het opzetten van het project, maar heeft verder geen actieve rol binnen het project zelf gehad. Dit omdat het niet nodig werd geacht om een omgevingsadvies op te stellen voor zaken waarin een HALT-maatregel voldoende was (de zaak werd dan te licht bevonden). Wel staat de mogelijkheid open dat HALT gevraagd wordt om informatie over (het verleden van) de verdachte te verschaffen voor het omgevingsadvies.

## 5.5 Werkproces

### 5.5.1 Selectie zaken

Voor de start van de pilot zijn twee uitgangspunten geformuleerd ten aanzien van de selectie van zaken. Ten eerste is vastgelegd dat de jeugdtafel van ZSM als centraal punt in het proces wordt gezien. Vanuit die tafel zouden zaken worden verwezen naar de pilot (en het resulterende advies zou ook worden teruggezonden naar de jeugdtafel).

Het tweede uitgangspunt voor de pilot is om een zo ruim mogelijke selectie van zaken voor behandeling in de pilot te hanteren, volgens een 'ja, tenzij' principe. Daarbij gelden enkele uitzonderingen:

- zaken waarbij het gaat om in verzekeringstellingen zijn in beginsel uitgesloten.
- leerplichtzaken en schokzaken (zaken die een schokeffect bij betrokkenen of in de maatschappij (kunnen) hebben veroorzaakt) zijn ook uitgesloten, vooral omdat deze niet via de ZSM-tafel lopen.

Alle zaken worden beoordeeld door de partners aan de jeugdtafel. Aan deze tafel nemen van de ketenpartners het OM, de politie en de Raad zitting. Daarnaast zijn 3RO en Slachtofferhulp Nederland deelnemers aan de gesprekken.

### 5.5.2 Procedure omgevingsadvies

Als wordt besloten dat een zaak geschikt is voor de pilot, houdt het OM de zaak aan. De Raad wordt op dat moment coördinator van het omgevingsadvies. Een raadsonderzoeker krijgt de zaak intern toebedeeld, waarna hij contact met de ouders en het kind opneemt en het LIJ afneemt door middel van aparte gesprekken. Vervolgens vraagt de raadsonderzoeker toestemming aan de ouder en het kind om met het gezin en een contactpersoon van de gemeente in gesprek te gaan.

Wanneer toestemming is verkregen, neemt de raadsonderzoeker contact op met de contactpersoon bij de gemeente. Deze onderzoekt vervolgens welke informatie beschikbaar is in het sociaal domein. Wanneer er sprake is van multiproblematiek dan is er al een gemeentelijke casusmanager aangewezen die informatie kan verstrekken over de verschillende instanties die betrokken zijn bij het gezin. Zo niet, dan wordt bij een aantal instanties (onder meer Veilig Thuis) navraag gedaan.

De verzamelde informatie wordt doorgegeven aan de raadsonderzoeker die deze samen met de uitkomsten van het LIJ gebruikt om een omgevingsadvies op te stellen. Dit advies wordt besproken aan de jeugdtafel van ZSM waarna het oorspronkelijke traject kan worden hervat, waaronder het nemen van een beslissing over het vervolgtraject, op te leggen maatregelen en uitvoering daarvan.

## 5.6 Ervaringen

### 5.6.1 Ervaringen van projectleiding

Op basis van een aantal evaluatiedocumenten (een tussenevaluatie en een eindevaluatie door de externe projectleider) beschrijven we het perspectief van de externe projectleider op het verloop van het project.

Dat de instroom van zaken onder het voorziene niveau bleef, werd na enkele maanden in de uitvoeringsfase opgemerkt door verschillende ketenpartners. In oktober 2019 heeft de projectleider geprobeerd te achterhalen welke oorzaken hiervoor te vinden waren, door aan de Raad te vragen een analyse te maken van de zaken die aan de ZSM-tafel zijn besproken maar waarbij niet voor een omgevingsadvies is gekozen. Het bleek om vijftien zaken te gaan, waarbij de analyse als volgt was:

- In acht zaken zou het volgens de Raad passend zijn geweest om een omgevingsadvies op het stellen, maar is hier niet voor gekozen.
- In vier zaken was er bij de Raad twijfel of een omgevingsadvies passend was geweest, maar hier is niet voor gekozen.
- In drie zaken is er niet voor een omgevingsadvies gekozen, omdat de jongere uit een van de kleinere plaatsen in de gemeenten kwam.

De inhoudelijke analyse van de Raad in die periode wijst erop dat over het beleid van selectie 'instroom, tenzij' onduidelijkheid bestond. Tijdens een focusgesprek in het kader van dit onderzoek is deze analyse nog eens voorgelegd aan de Raad en het OM. De gesprekspartners gaven aan dat medewerkers van het OM op uitvoerend niveau nog vaak juridische belemmeringen zagen die selectie voor een omgevingsadvies in de weg stonden. Het bleek dan te gaan om interpretatie van regelgeving die bij de opzet van het project op beleidsniveau niet was voorzien.

Gedurende de uitvoeringsfase van het project is ook gebleken dat regelmatig strengere criteria gehanteerd werden, zij het niet altijd even consistent. Naast het criterium over de woonplaats (alleen instroom vanuit grote plaatsen) bleek uit een tussentijdse evaluatie dat de Raad een omgevingsadvies niet passend vond, omdat de zaken te zwaar (recidive-zaken) of te licht (HALT-waardige zaken) werden bevonden. Uit interviews met andere ketenpartners blijkt dat deze criteria over het gewicht van de zaak breder werden gedeeld en ook bij de besprekingen aan de ZSM-tafel naar voren zijn gebracht.

Naar aanleiding van de analyse van de zaken die nog niet afgedaan waren en waarvoor nog een omgevingsadvies kon worden aangevraagd, is een extra selectie uitgevoerd; specifiek om meer zaken te laten instromen. Dit heeft geleid tot een verhoogde instroom van twaalf naar twintig zaken.

Over het project is een eindevaluatie opgesteld door de externe projectleider. Hierin wordt uitgebreid ingegaan op het verloop van het project. De belangrijkste pluspunten volgens de projectleider zijn:

- Het project is gestart met enige aanloopproblemen, maar na verloop van tijd verliep de samenwerking en communicatie tussen deelnemers goed.
- Hoewel de raadsonderzoeker in het verleden ook toegang had kunnen krijgen tot informatie uit het sociaal domein, zorgde dit project ervoor dat deze informatie consistent en op een gestructureerde manier werd opgevraagd en verwerkt.

Over het niet halen van het vooraf gestelde doel van het project (dertig omgevingsadviezen) noemt hij een aantal oorzaken:

- Er was een te optimistische inschatting gemaakt van het aantal zaken dat geschikt zou zijn voor een omgevingsadvies. Achteraf was de bruto-instroom (voor toetsing aan vastgestelde criteria) te laag.
- Het ‘commitment’ bleek niet bij alle ketenpartners naar verwachting. Bij het OM bleek dat het commitment niet op alle niveaus (van officier van justitie tot medewerkers aan de ZSM-tafel) voldoende was. Bij de Raad bleek het soms moeilijk gevonden te worden om af te wijken van de normale procesgang.

Ook in bredere zin constateert hij een aantal verbeterpunten, die vanuit zijn externe projectleidersrol zijn opgevallen:

- De profielen van de uitvoerend medewerkers bleken niet altijd optimaal. Voor een eventuele doorstart zou volgens de projectleider meer gekeken moeten worden naar de mate waarin men ‘openstaat voor echte vernieuwing, de mogelijkheid van het loslaten van eigen processen en waarden, nieuwsgierigheid naar elkaar en het verkennen van het terrein buiten de gebaande paden’.
- Doordat de projectleider extern was aangesteld, werd weliswaar een gezonde afstand van de ketenpartners bewerkstelligd, maar waren de mogelijkheden voor bijsturen ook beperkt door de informatie die hij vanuit de ketenpartners kreeg aangereikt. Hij had niet zelf zicht op de zaken die al dan niet geselecteerd werden voor de pilot.

### 5.6.2 Ervaringen van ketenpartners

Vanuit de ketenpartners is tijdens de interviews een beschouwing gegeven op het functioneren van het project in de praktijk en op factoren die wat hen betreft ten grondslag lagen aan de geconstateerde problemen.

#### **Instroom van zaken**

Een belangrijk punt dat door alle gesprekspartners is aangebracht, is het achterblijven van de instroom bij de verwachtingen. De Raad heeft aangegeven dat het uitblijven van de aanlevering van voldoende geschikte casussen volgens hen vooral lag aan de strenge selectie van casussen door het OM. De Raad vertrouwde erop dat aan de ZSM-tafel alle geschikte zaken zouden worden geselecteerd, met een verzoek aan hen om een omgevingsadvies op te stellen. Zoals gezegd, is in oktober 2019 echter geconstateerd dat dit niet altijd het geval was.

Het OM heeft aangegeven dat vooral in het eerste half jaar heel streng is geselecteerd in de casussen. De zaken werden bijvoorbeeld vaak te licht bevonden voor een uitgebreid omgevingsadvies. De dienstdoende officieren van justitie aan de ZSM-tafel voelden zich daarin nog altijd gebonden aan bestaande regelgeving en er bestond in eerste instantie onvoldoende besef van de mogelijkheden van een nieuwe aanpak. Na de zomer van 2019 is door het OM een

extra selectieslag gemaakt in de op tafel liggende casussen en de instroom is toen aanmerkelijk vergroot (met acht casussen, tot twintig in totaal).

Als achterliggende oorzaak voor de strenge selectie wijzen zowel het OM als de Raad op het grote belang van medewerkers die sterk willen inzetten op het vinden van mogelijkheden om het proces indien mogelijk op een andere manier op te pakken. Het is gebleken dat er wel degelijk juridische speelruimte was om zaken voor een omgevingsadvies te selecteren, maar dat sommige medewerkers door strenge interpretatie van de juridische kaders terugvielen op de oude werkwijze. Hiermee werd het risico vermeden dat er fouten werden gemaakt of een werkwijze werd gevolgd die mogelijk later problemen op zou leveren.

Daarmee sluiten deze gesprekspartners zich aan bij de observatie van de externe projectleider, die in zijn evaluatie al heeft aangeraden om bij een eventueel vervolg goed te letten op selectie van teamleden die de juiste instelling hebben ten aanzien van het vernieuwen van werkprocessen.

Naast aandacht voor het selecteren van de juiste mensen is een tweede verbeterpunt aangebracht door de gesprekspartners van OM en Raad. Hun ervaring is namelijk dat de weerstand bij uitvoerende medewerkers binnen hun organisaties deels ook kan zijn voortgekomen door het feit dat op beleidsniveau en op uitvoerend niveau vaste overlegstructuren bestonden, maar dat er te weinig structureel overleg plaatsvond tussen beide niveaus. Hierdoor werden medewerkers op uitvoerend niveau minder goed meegenomen in de bedoelingen en ambities die op beleidsniveau waren uitgesproken ten aanzien van het project. Door structureel overleg mogelijk te maken, bijvoorbeeld door enkele medewerkers van uitvoerend niveau regelmatig aan te laten schuiven bij overleggen op beleidsniveau, had het draagvlak vergroot kunnen worden.

Tot en met de zomer van 2019 speelde ook mee dat er veel vertraging in het proces optrad wanneer er eenmaal besloten werd om een omgevingsadvies op te laten stellen. Het bleek dat de Raad en gemeenten veel tijd nodig hadden voor het verkrijgen van toestemming en de verdere afhandeling van het verzoek. Hierdoor konden deze zaken niet binnen de voor het OM gestelde termijnen worden behandeld en dit schaafde het draagvlak bij het OM om omgevingsadviezen aan te vragen.

### **Gevolgen van lage instroom**

De achtergebleven instroom had gevolgen voor het succes van het gehele project. De gedachte vooraf was dat door veel casussen te selecteren en een hoge doorstroom te bewerkstelligen, er steeds meer winst kon worden gehaald uit de samenwerking tussen alle partners. Afstemming en samenwerking zouden kunnen worden verbeterd wanneer in de praktijk ervaren knelpunten al doende opgepakt zouden worden. Op die manier zou een doelmatige manier van samenwerken kunnen 'inslijten', die ten opzichte van de (tijds)investeringen steeds meer zou opleveren. Door het uitblijven van voldoende instroom is deze beoogde efficiencyslag niet voldoende gerealiseerd.

Vanuit gemeenten is aangegeven dat zij ook hadden verwacht dat in meer casussen (met name ook voor lichtere vergrijpen) een verzoek om een omgevingsadvies zou worden gedaan. Bij die hogere instroom van casuïstiek zou dan ook meer samenwerking tot stand kunnen komen, meer korte lijnen kunnen worden opgezet en door informeel contact meer winst kunnen worden gehaald uit het project. Doordat dat uitbleef, verdween bij de betrokken medewerkers de focus op deze pilot. Bij de gemeente Sittard-Geleen is de medewerker die aanspreekpunt was



voor de pilot na enige tijd gewisseld, waarna de samenwerking met deze gemeente minder soepel verliep. Door het tegenvallende aantal verzoeken om een omgevingsadvies is in de gemeente Sittard-Geleen besloten om na een jaar niet meer mee te doen aan het project. Wel zijn de bestaande persoonlijke contacten met de Raad in stand gehouden voor ad hoc overleg.

### **Ondernomen acties om instroom te vergroten**

Na de zomer van 2019 is het projectteam wel ‘wakker geschud’ door de sterk tegenvallende output van de pilot. Er is door het OM een extra selectieslag gemaakt in de op tafel liggende casussen en de instroom is toen vergroot. Over de toegevoegde waarde van een ruimere selectie van casussen is overigens geen volledig unaniem oordeel tussen de ketenpartners. Vanuit de politie is aangegeven dat de ervaring op de werkvloer niet overduidelijk wees op een te lage instroom in het project. Men wijst erop dat een goede inhoudelijke beoordeling van de meerwaarde van een omgevingsadvies moest worden gemaakt. In sommige gevallen was er bijvoorbeeld al een vrij compleet beeld van de situatie, omdat personen al in beeld waren bij de William Schrikker Stichting<sup>49</sup> of Bureau Jeugdzorg. In deze situaties is de toegevoegde waarde van een omgevingsadvies minimaal. Vanuit de Raad is echter aangegeven dat er geen duidelijk verband kan worden gelegd tussen het pas in tweede instantie selecteren van de casussen enerzijds, en de te verwachten toegevoegde waarde van een omgevingsadvies anderzijds. Bij de ‘strengere’ eerste selectie zijn dus niet zaken afgevallen omdat de toegevoegde waarde klein zou zijn, maar om andere redenen (zie boven, onder Instroom van zaken).

Een hoge instroom (na toetsing aan selectiecriteria) zou niet een doel op zich moeten zijn, maar een gevolg van de geschiktheid van binnenkomende zaken bij de ZSM-tafel. Vanuit de politie had men er dus ook enige moeite mee dat na de evaluatie in oktober 2019 bewust gestuurd werd op het verhogen van de instroom in het project door een heroverweging van eerder beoordeelde zaken. Die weerstand lijkt te zijn veroorzaakt door een verschil in beoordeling van de alsnog meegenomen zaken tussen politie en Raad.

### **Haalbaarheid van tijdig omgevingsadvies**

Wanneer de Raad de gemeente eenmaal benaderde, was het niet altijd makkelijk om snel de informatie voor het omgevingsadvies te verzamelen. Gezinnen met multiproblematiek vallen onder een gemeentelijk casusmanager en in die gevallen is de informatie relatief makkelijk te verzamelen, maar niet in alle gevallen was sprake van multiproblematiek en dus van een casemanager. Dit was een belangrijke reden voor het feit dat het moeilijk was voor gemeenten om de input voor het omgevingsadvies binnen de gestelde termijnen op te stellen. Daarbij speelde ook privacywetgeving een rol: ondanks de toestemming van ouders bleek het soms niet mogelijk inhoudelijke informatie uit systemen van sociale ketenpartners door te geven aan de Raad. Het uitblijven van (tijdige) aanlevering van informatie voor het opstellen van een omgevingsadvies dat van toegevoegde waarde zou zijn in de zaak, zorgde voor verminderd draagvlak bij medewerkers van het OM om ook later zaken te selecteren voor een omgevingsadvies.

### **Organisatie van het project**

Ten aanzien van de organisatie van het project is een aantal observaties gedaan door de ketenpartners. Ten eerste is de keuze voor een externe projectleider als coördinator van de pilot door verschillende gesprekspartners als nadeel aangemerkt. Doordat deze weinig zicht had op

<sup>49</sup> De William Schrikker Stichting biedt hulp en ondersteuning aan kinderen met een (verstandelijke) beperking of chronische ziekte en kinderen van ouders met een beperking en is daarbij onder meer actief op het gebied van jeugdreclassering.

concrete dossiers was er onvoldoende monitoring. Dit wordt beschouwd als een van de redenen dat niet tijdig is ingegrepen bij de lage instroom, waardoor er pas in oktober een herbeoordeling en verhoging van de instroom plaatsvond.

Ook ten aanzien van de inrichting van overlegstructuren zijn leerpunten geformuleerd. De afstemming met de mensen op uitvoerend niveau was in het begin van de pilot onvoldoende. Hierdoor werden plannen gemaakt die praktisch niet (goed) haalbaar bleken, onder meer omdat de gemeentelijke medewerkers op uitvoerend niveau niet direct betrokken waren bij het opstellen ervan. Tijdens de uitvoeringsfase van het project was er sprake van twee overlegniveaus (uitvoering en bestuur/beleid), wat belemmerend heeft gewerkt. Voor sommige ketenpartners zaten dezelfde mensen in beide overlegkringen, bij andere ketenpartners waren dit mensen die op afstand van elkaar stonden binnen hun eigen organisatie. Zo was bij het OM een beleidsadviseur betrokken bij de gesprekken op beleidsniveau, terwijl de medewerkers bij ZSM de selectie van dossiers moesten uitvoeren. Zoals gezegd heeft dit niet bevorderlijk gewerkt voor het draagvlak van het project op uitvoerend niveau.

Ten slotte lijkt sprake te zijn geweest van een behoorlijke afstand tussen de ketenpartners in de pilot. De gemeente leverde de informatie voor de omgevingsadviezen, maar had bijvoorbeeld amper zicht op selectie van zaken door het OM. Andersom had men bij het OM niet veel zicht op de praktische situatie bij de gemeenten en de afhandeling van verzoeken om omgevingsinformatie vanuit het sociaal domein.

#### **Opbrengsten van omgevingsadviezen**

In de zaken waarbij een omgevingsadvies is opgesteld en gebruikt, was naar de mening van de Raad wel sprake van een kwalitatief beter advies. In een aantal gevallen heeft het omgevingsadvies er ook daadwerkelijk toe geleid dat het OM heeft gekozen voor een afdoening die afweek van de normale gang van zaken. Daarmee kunnen we vaststellen dat het omgevingsadvies wel meer maatwerk heeft opgeleverd in die gevallen dat het is ingezet. Tegelijk is ook door de Raad geconstateerd dat het principe van de inzet van justitiële maatregelen als laatste middel niet altijd is gehanteerd.

## **5.7 Werkzame elementen**

Vanwege de tegenvallende ervaringen in het project is het niet makkelijk geweest voor de gesprekspartners om werkzame elementen te onderscheiden. Vragen hiernaar leidden voornamelijk tot leerpunten zoals hierboven beschreven.

De werkzame elementen betreffen vooral aspecten van de beoogde effecten van het project, die bij de ingestroomde zaken wel degelijk zijn opgetreden. Alle betrokkenen zijn van mening dat de kwaliteit van de opgestelde rapportages verbeterd is door het betrekken van informatie uit het sociale domein. Door de pilot werd deze informatie structureel opgevraagd en verwerkt. De structurele verwerking werd mogelijk doordat er afspraken waren gemaakt over het *on hold* zetten van de geselecteerde zaken bij het OM. Dit zorgde er samen voor dat de keten beter in staat was om goed toegesneden maatregelen op te leggen.

Of dit ook resultaten heeft (gehad) ten aanzien het doel van verminderde recidive is niet vast te stellen. Deze effecten zijn niet gemeten door de ketenpartners of de projectorganisatie.

## 5.8 Conclusie

Met het project Omgevingsadvies Jeugd is getracht om door middel van samenwerking tussen justitiële ketenpartners en twee gemeenten het doorgaans gebruikte LIJ-onderzoek (Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrecht) te verbreden, om zo tot een breder gefundeerd en meer passend raadsadvies te komen. Het kwantitatieve doel was om gedurende het project 30 omgevingsadviezen op te stellen. De verwachte outcome was daarbij dat de recidive in de behandelde casussen effectiever zou worden bestreden. We kunnen vaststellen dat vooral dit outcome-doel niet SMART was geformuleerd.

Er was geen sprake van een beleidstheorie gebaseerd op wetenschappelijke inzichten. Het project is vooral opgezet vanuit de constatering in het veld dat er soms grote afstand bestond tussen justitie, zorg, overheid en maatschappelijke instanties. Door de raadsonderzoeker in contact te laten treden met de gemeente, die een brug zou slaan naar het zorgdomein en eventuele ander maatschappelijke organisaties, zou deze afstand verkleind moeten worden.

Het project had een aantal vernieuwende elementen. Het verzamelen van informatie over de verdachte in een bredere kring is een belangrijke toevoeging ten aanzien van de normale gang van zaken. Als tweede element benoemen we het aanhouden van een routeringsbeslissing in afwachting van dit bredere onderzoek, waar ook meer tijd voor uitgetrokken moest worden.

Na afloop van de pilotperiode moet vastgesteld worden dat het kwantitatieve doel niet gehaald is. Hieraan lag een aantal belemmerende factoren ten grondslag. Zo bleek dat de vooraf afgesproken criteria en daarbij te hanteren bewegingsruimte onvoldoende helder waren. Hierdoor is de selectie van casussen veel strenger uitgevoerd dan vooraf beoogd en bleef de instroom achter op de verwachtingen. Hierbij heeft ook een rol gespeeld dat niet alle betrokken medewerkers binnen de ketenpartners voldoende vrijheid voelden om ten behoeve van de pilot buiten de normale processen te treden. Men is regelmatig teruggevallen op de bekende processen, soms met als argument dat formele regelgeving een andere aanpak niet toeliet (in verband met bijvoorbeeld vastgestelde termijnen). Door de lage instroom bleek het ook zeer moeilijk om de processen en de samenwerking tijdens de pilotfase te verbeteren op basis van ervaringen in de praktijk.

Doordat de resultaten van het project tegenvielen, is het in het kader van dit onderzoek ook moeilijk gebleken werkzame elementen te extraheren.

## 6 Analyse

### 6.1 Inleiding

In de voorgaande vier hoofdstukken is per project dat is gestart ingegaan op de werkwijze, de ervaringen van ketenpartners en de werkzame elementen. Het project Toezichtrechter was ten tijde van dit onderzoek nog niet gestart en daarom is er geen onderliggend hoofdstuk over dit project. In dit analysehoofdstuk wordt het project Toezichtrechter meegenomen voor zover het gaat over de beleidstheorie van de projecten. Over de uitvoering van dit project kan nog niets worden gezegd, omdat het nog niet is gestart.

In dit hoofdstuk vindt de analyse plaats aan de hand van de vier deelonderzoeken: reconstructie beleidstheorie, uitvoering van de projecten, werkzame elementen en ten slotte analyse en leereffecten. In paragraaf 6.2 t/m 6.5 wordt achtereenvolgens ingegaan op de bevindingen met betrekking tot de vier deelonderzoeken. In de paragrafen wordt tevens antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 6.6 af met een korte reflectie op dit onderzoek.

### 6.2 De beleidstheorie van de projecten

#### Onderzoeksvragen

1. Wat zijn de doelen gericht op behandeling en afdoening van strafzaken binnen de vijf projecten en welke beleidstheorie ligt aan deze projecten ten grondslag?
2. In hoeverre zijn er vernieuwende elementen in de projecten en wat zijn de veronderstelde mechanismen van elk project?
3. Wordt de beleidstheorie ondersteund door (internationale) inzichten uit wetenschap of praktijk en/of zijn er elementen die niet in lijn zijn met (internationale) inzichten uit wetenschap of praktijk?
4. Op welke manier(-en) geven de projecten vorm en inhoud aan de veranderlijnen in advisering, berechting/afdoening en tenuitvoerlegging van sancties?

Bij elk project is vooraf een projectvoorstel ingediend waar in meerdere of mindere mate de doelen, interventies en verwachte output en/of outcome zijn opgenomen. In dit onderzoek heeft bij elk project een reconstructie van de beleidstheorie plaatsgevonden, waarbij gekeken is welke veronderstellingen vooraf bestonden over de interventies, context, mechanismen en outcome. De beleidstheorie van elk project is in het desbetreffende hoofdstuk opgenomen.

De vijf projecten hebben als gemeenschappelijk doel het voorkomen van recidive en het vinden van een passend afdoeningstraject voor de verdachte. Twee projecten, Wijkrechtbank en Verbinding Proeftuin Ruwaard, beogen ook positieve effecten te genereren voor de wijk. Het project Vonnisvoorstel heeft als aanvullende doelstelling om meer snelheid te bieden bij de afdoening, zodat een verdachte sneller aan de slag kan met het (hulp)traject, maar ook dat sneller kan worden ingegrepen als de veroordeelde zich niet aan de bijzondere voorwaarden houdt. Het project Verbinding Proeftuin Ruwaard probeert verbinding te leggen tussen het justitiële en het sociaal domein, hetgeen op kleinere schaal ook in de andere projecten wordt beoogd door het betrekken van welzijnsorganisaties en/of woningcorporaties. Het project Wijkrechtbank heeft expliciet een doelstelling voor slachtoffers opgenomen; beoogd wordt dat slachtoffers zien dat vergrijpen serieus worden opgepakt. De projecten Wijkrechtbank en Omgevingsadvies Jeugd beogen om 30 zaken per jaar te behandelen. Het project Vonnisvoorstel ging uit van 29 potentiële verdachten per maand, terwijl er bij het project Verbinding Proeftuin Ruwaard geen aantallen zijn genoemd. Alle genoemde aantallen zijn niet gehaald.

De projecten richten zich op de fase voorafgaand aan de rechtszitting, behalve het project Toezichtrechter dat zich richt op de fase na de tenuitvoerlegging; als bij de tenuitvoerlegging van bijzondere voorwaarden van voorwaardelijke sancties problemen worden geconstateerd, kan een 'toezichtzitting' worden gepland met de reclasseringsmedewerker, cliënt, behandelaren en officier van justitie zodat voorwaarden gemakkelijker kunnen worden aangepast. De projecten Omgevingsadvies Jeugd en Verbinding Proeftuin Ruwaard gaan over de advisering aan het OM door de Raad voor de Kinderbescherming respectievelijk de reclassering. De projecten Vonnisvoorstel en Wijkrechtbank hanteren een voorfase voorafgaand aan of in plaats van de zitting, waar ketenpartners de hulpbehoefte van de verdachte in kaart brengen. Bij het project Vonnisvoorstel gebeurt dit in samenspraak met de verdachte, bij de Wijkrechtbank vindt het gesprek met de verdachte tijdens de zitting plaats.

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 het sociaal domein te laten aansluiten. Een ander vernieuwend element bij de projecten Omgevingsadvies Jeugd en Verbinding Proeftuin Ruwaard is dat bij het OM de routeringsbeslissing (dat wil zeggen wordt de zaak afgedaan door de OvJ of door de (kinder)rechter) wordt aangehouden tot nadat het raadsonderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming respectievelijk het onderzoek door de reclassering is uitgevoerd. Bij het project Toezichtrechter wordt voorzien in een extra 'toezichtzitting' op het moment dat tijdens het toezicht wordt geconstateerd dat 'strubbelingen' ontstaan. Dat is een vernieuwend element waarmee een tussenstap kan ontstaan waardoor eerder gereageerd kan worden op deze strubbelingen. De verwachting is dat een toezichtzitting sneller gerealiseerd kan worden dan de rechtszitting die in de huidige situatie moet worden georganiseerd.

In de projecten 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 strafdomein gebeurt. Met uitzondering van Vonnisvoorstel en Toezichtrechter is de samenwerking in de projecten breder dan alleen met justitiële partners. Zo wordt ook het sociaal domein en zorg betrokken. Bij de Verbinding Proeftuin Ruwaard worden ook de verdachte en indien mogelijk mensen uit de sociale omgeving betrokken bij het overleg over de te ondernemen stappen. Ook bestaat in de projecten nauwere samenwerking met de advocaat van de verdachte dan in het reguliere proces; de rol van de advocaat is in de projecten veel meer het

meepraten en meedenken over de situatie van verdachte dan uitsluitend het verdedigen van de verdachte. Ten slotte wordt in alle projecten vaker door de ketenpartners overlegd dan in het reguliere proces. Hoewel het de vraag is in hoeverre deze manier van samenwerken daadwerkelijk vernieuwend is – de samenwerking in de strafrechtketen wordt al langer verbreed naar andere organisaties – blijkt ook uit deze procesevaluatie weer hoe deze samenwerking kan bijdragen aan een gemeenschappelijk doel: in dit geval het samenbrengen van informatie over een verdachte zodat meer maatwerk kan worden geleverd (zie verder paragraaf 6.4).

Elk project heeft een beleidstheorie, maar deze is 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. Tijdens de expertmeeting is naar voren gekomen dat het voordeel hiervan is dat de inhoud van de advisering en beslissingen centraal staat en dat veel flexibiliteit bestaat voor de ketenpartners. Dat betekent dat elk project een ruime mate van professionele ruimte biedt. Om ervoor te zorgen dat achteraf ook meetbaar is in hoeverre een project succesvol is, is het echter wel noodzakelijk om bij het opstellen van het projectplan concrete doelstellingen en een doordachte beleidstheorie vast te stellen. Wanneer de doelstellingen erg ruim zijn, is het lastiger meetbaar in hoeverre een project succesvol is en welke elementen daaraan bijdragen.

In de onderzochte projecten zijn soms doelstellingen 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 de 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.

In de projectvoorstellen en de latere uitwerking komt niet expliciet naar voren op welke manier(en) de projecten vorm en inhoud geven aan de drie veranderlijnen die het programma Koers en Kansen heeft voorgesteld. De veranderlijnen zijn:

1. Veilig dichtbij: sancties lokaal organiseren, zodat een sterke verbinding met de gemeentelijke integrale aanpak en het gemeentelijke veiligheidsbeleid mogelijk is.
2. Levensloop centraal: niet het delict, de straf of organisaties zijn leidend, maar de persoon en, indien nodig, ook zijn of haar omgeving.
3. Vakmanschap voorop: de professional is goed toegerust en krijgt de ruimte om te doen wat nodig is om bij te dragen aan een veiligere samenleving.<sup>50</sup>

De inhoud van de veranderlijnen vormen wél impliciet de basis van de projecten. Bij de projecten wordt lokaal gewerkt (veilig dichtbij), staan de persoon en soms zijn omgeving centraal (levensloop centraal) en krijgt de professional binnen de projecten de ruimte om te doen wat nodig is (vakmanschap voorop). Deze drie elementen komen nader naar voren in de navolgende paragraaf 6.3 over de uitvoering van de projecten.

<sup>50</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie 2017, p. 16-17.

## 6.3 Uitvoering van de projecten en betrokkenheid ketenpartners

### 6.3.1 Werkwijze projecten

#### Onderzoeksvragen

5. Welke werkwijzen worden gehanteerd in de uitvoering van de projecten en hoe ziet de betrokkenheid van de ketenpartners eruit?
6. Leiden de projecten tot veranderingen in de verdeling van taken of verantwoordelijkheden van ketenpartners en welke verschillen zijn waarneembaar tussen de projecten?

In de hoofdstukken 2 t/m 5 is per project beschreven wat de werkwijzen zijn. Het project Toezichtrechter is niet gestart en dus wordt deze ook niet meegenomen in dit deel van de analyse. De wijze waarop de samenwerking plaatsvindt is, behoudens afspraken over de selectie van casussen, van tevoren niet uitvoerig vastgelegd. Bij het project Verbinding Proeftuin Ruwaard is een document opgesteld waarin de selectie, aanmelding en terugkoppeling van zaken die via de Proeftuin-aanpak worden opgepakt, is vastgelegd. Verder hebben alle projecten werkende weg afspraken gemaakt over de werkwijze. Inmiddels is bij de projecten Wijkrechtbank en Vonnisvoorstel de werkwijze op hoofdlijnen vastgelegd.

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. De casusregisseur bij het project Wijkrechtbank is de gemeente, de projectleiding ligt bij de rechtbank. Bij Omgevingsadvies is zowel een coördinator op zaakniveau (Raad voor de Kinderbescherming) als op projectniveau (extern) aangewezen. Bij Verbinding Proeftuin Ruwaard is een externe projectleider aangehouden voor coördinatie op projectniveau. Op zaakniveau kunnen verschillende professionals de regie voeren, afhankelijk van het plan dat is opgesteld ten aanzien van straf- en/of hulptraject.

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.

In alle projecten wordt voorafgaand aan de zitting gezamenlijk met verschillende ketenpartners een plan of advies opgesteld dat rekening houdt met bijvoorbeeld de hulpverlening die nodig is. Dit plan wordt bij de Wijkrechtbank en Vonnisvoorstel voorgelegd aan de rechter ter zitting, bij de Verbinding Proeftuin Ruwaard en Omgevingsadvies Jeugd wordt het plan voorgelegd aan het Openbaar Ministerie. Bij de projecten Vonnisvoorstel, Wijkrechtbank en Verbinding Proeftuin Ruwaard vindt het overleg over de verdachte plaats in zijn aanwezigheid. Bij Omgevingsadvies Jeugd worden de gesprekken met de jeugdige en diens ouders gevoerd door de Raad voor de Kinderbescherming.

De groep ketenpartners die betrokken is bij de projecten is breder dan in het reguliere traject en ook breder dan in andere gremia zoals ZSM of het Veiligheidshuis, maar verder zijn de taken en verantwoordelijkheden vergelijkbaar met het reguliere traject. Wel hebben ketenpartners

meer contact met elkaar dan in het reguliere traject. Door de samenwerking ontstaan korte lijnen en weet men elkaar te vinden. Informatie in drie projecten, behalve Omgevingsadvies Jeugd, wordt gedeeld tijdens casusoverleggen. Bij Omgevingsadvies Jeugd is het de Raad voor de Kinderbescherming die informatie opvraagt bij meer partijen dan normaal gesproken bij de advisering gebeurt.

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.

### 6.3.2

#### Informatie en opschalen/afschalen tijdens sancties

##### Onderzoeksvragen

7. Welke instanties en personen beschikken over informatie die nodig is om tot een zo breed mogelijke advisering te komen, hoe krijgen de opstellers van adviezen hier zicht op en hoe organiseren zij het bijeenkomen van deze informatie?
8. Draagt de betrokkenheid van de ketenpartners bij aan het sneller en/of beter kunnen opschalen en afschalen tijdens de uitvoering van sancties en zo ja, hoe?

De projecten Verbinding Proeftuin Ruwaard en Omgevingsadvies jeugd vallen in het programma Koers en Kansen binnen het thema 'omgevingsadvies'. Projecten binnen dit thema geven invulling aan het idee om bredere, levensloopgerichte informatie te bundelen ten behoeve van goed geïnformeerde beslissingen over verdachten. In het project Omgevingsadvies jeugd is het verzamelen van informatie behoorlijk 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 dat project blijkt dat op het moment dat het gezin van de jeugdige onder een casusmanager valt (als sprake is van multi-problematiek), dat de informatie gemakkelijk kan worden verzameld via deze casusmanager. Dat is anders als de gezinnen niet bekend zijn bij de gemeente; de informatie moet dan per instantie worden opgevraagd. Hoewel de raadsonderzoeker van de Raad voor de Kinderbescherming in het verleden ook toegang had kunnen krijgen tot informatie uit het sociaal domein, zorgt dit project ervoor dat deze informatie consistent en op een gestructureerde manier wordt opgevraagd en verwerkt.

Bij het project Verbinding Proeftuin Ruwaard wordt de informatie verzameld in samenspraak 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. Bij de Wijkrechtbank wordt als pluspunt ervaren dat er geen belemmeringen zijn op grond van de AVG. Volgens een van de procesregisseurs is het een verademing om met toestemming van de cliënt gegevens te mogen delen. 'Een cruciaal aspect binnen de netwerksamenwerking is dat onderling gegevens kunnen worden uitgewisseld.' In haar dagelijkse werk loopt zij vaak



aan tegen de beperkingen van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Zo heeft zij normaal gesproken geen vaste contacten met het OM en de reclassering.<sup>51</sup> In de andere projecten ontstaan wel vragen in relatie tot de AVG bij het uitwisselen van informatie. Over het algemeen wordt pragmatisch omgegaan met de vragen, maar op het niveau van de ketenpartners kan het belemmerend werken omdat dan in een project is afgesproken om gegevens te delen maar de desbetreffende organisaties daar vervolgens niet aan mee (kunnen) werken. Zie hierover verder paragraaf 6.4.5.

De projecten Wijkrechtbank en Vonnisvoorstel vallen in het programma Koers en Kansen binnen het thema ‘flexibel op- en afschalen van beveiliging, zorg of toezicht’. Projecten binnen dit thema geven invulling aan het idee om tijdens de uitvoering van voorwaardelijke sancties beter te kunnen inspelen op veranderingen in bijvoorbeeld omstandigheden of gedrag. De werkwijze van de twee projecten gaat met name over de fase voorafgaand aan de zitting en het opleggen van voorwaarden tijdens de zitting. 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<sup>52</sup>, waar 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.

Ook het project Toezichtrechter, dat gedurende de looptijd van dit onderzoek nog niet is gestart, zou een bijdrage kunnen leveren aan het sneller op- of afschalen van sancties. Dat project voorziet namelijk in een samenkomst van reclassering, veroordeelde, behandelaars en officier van justitie als blijkt dat bij de tenuitvoerlegging van bijzondere voorwaarden problemen worden geconstateerd, met als doel om deze bijzondere voorwaarden aan te kunnen passen.

### 6.3.3

#### De verdachte en diens omgeving

##### Onderzoeksvragen

9. Wat is de betrokkenheid van de verdachte zelf en van zijn of haar omgeving in de projecten?

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.<sup>52</sup>

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. Bij Verbinding Proeftuin Ruwaard wordt de verdachte betrokken bij het opstellen van een behandelplan, evenals diens familie en vrienden, en bij Vonnisvoorstel praat de verdachte samen met diens advocaat mee in het vooroverleg. Bij Omgevingsadvies jeugd wordt eveneens gesproken met de jeugdige en diens ouders, maar wordt de informatie niet tegelijkertijd met hen en andere ketenpartners besproken. Bij de Wijkrechtbank vindt het vooroverleg plaats met de verschillende ketenpartners en zonder de verdachte,

<sup>51</sup> Doornbos en Hanoeman 2021, p. 80.

<sup>52</sup> Dit is gestart met de beleidsprogramma's Naar een veiliger samenleving (*Kamerstukken II 2002/03, 28684, 1*) en Veiligheid begint bij Voorkomen (*Kamerstukken II 2007/08, 28684, 119*). Zie ook Schuyt 2003.

maar wordt de informatie alsnog in aanwezigheid van de verdachte besproken tijdens de zitting.

In twee projecten wordt eigenaarschap genoemd in combinatie met de betrokkenheid van de verdachte: Vonnisvoorstel en Verbinding Proeftuin Ruwaard. Bij het project Vonnisvoorstel heeft de verdachte vanaf het allereerste moment inspraak; impliciete veronderstelling daarbij is dat dit leidt tot eigenaarschap. Bij Verbinding Proeftuin Ruwaard is de veronderstelling dat het meepraten van de verdachte en diens omgeving een gevoel van verantwoordelijkheid creëert bij hen. 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. Bij de Wijkrechtbank wordt de betrokkenheid van de verdachte ook als een werkzaam element genoemd, in dat project wordt niet gesproken over eigenaarschap. In alle projecten is sprake van een verbetering doordat op enig moment in het project *met* de verdachte wordt gesproken en niet *over* de verdachte.

In meerdere projecten is in het projectplan genoemd dat niet alleen de verdachte, maar ook diens omgeving wordt meegenomen. Met het ‘meenemen van de omgeving’ 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.<sup>53</sup> Het slachtoffer heeft ook binnen Koers en Kansen een rol. Veranderlijn 2 stelt de levensloop centraal en daar valt volgens het whitepaper van Koers en Kansen ook het slachtoffer onder: ‘Niet alleen de dader en diens delict zijn belangrijk bij de levensloopbepaling. De aanpak moet recht doen aan het slachtoffer, de buurt waar dader en/of slachtoffer woont en het gezin van de dader.’<sup>54</sup> Slachtoffers worden in de onderzochte projecten echter nauwelijks betrokken. In Verbinding Proeftuin Ruwaard wordt minimaal aandacht besteed aan het slachtoffer en daarbij is geen verschil met de reguliere werkwijze; alleen het OM neemt het perspectief mee in de afweging van eventuele op te leggen sancties of bijzondere voorwaarden aan de verdachte. Bij de Wijkrechtbank is een van de doelstellingen dat slachtoffers zien dat (ook kleine) vergrijpen serieus worden aangepakt. Slachtoffers zelf blijven in het project echter vooralsnog vrijwel volledig buiten beeld. In de andere twee projecten wordt het slachtofferperspectief in het geheel niet benoemd.

### 6.3.4

#### Doelgroepen

##### Onderzoeksvragen

10. Voor welke doelgroepen zijn de werkwijzen naar de ervaringen en inzichten van ketenpartners geschikt en het meest waardevol, voor welke doelgroepen niet?

De doelgroep van de projecten is iedereen (soms binnen een bepaald postcodegebied) die een vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende sanctie opgelegd krijgt of heeft gekregen. Alle

<sup>53</sup> Zie in algemene duidende zin het tweeluik aan publicaties A.K. Bosma e.a 2020.

<sup>54</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie 2017, p.17.

projecten richten zich op justitiabelen met meervoudige problematiek die relatief lichte delicten plegen. Bij Verbinding Proeftuin Ruwaard zijn in een klein aantal gevallen ook plegers van zwaardere delicten volgens de aanpak van de Proeftuin behandeld, maar dit gebeurt niet structureel en buiten de kaders van de pilot.

Bij de projecten Wijkrechtbank en Vonnisvoorstel zijn de criteria voor deelname aan de projecten vergelijkbaar. Bij beide projecten zijn de inclusiecriteria gericht op verdachten die te maken hebben met multiproblematiek en die het strafbare feit hebben bekend. Daarmee hopen de projecten zich te richten op doelgroepen die gemotiveerd zijn vanuit het idee dat deze verdachten meer bereid zijn om te werken aan bijzondere voorwaarden zoals een hulp- of zorgtraject. Dit is wel een aspect dat meegenomen dient te worden wanneer naar de effecten van de projecten wordt gekeken, omdat het feit dat alleen gemotiveerde personen mee worden genomen ook een bias op de uitkomsten zou kunnen hebben. 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.

Bij de Wijkrechtbank en Verbinding Proeftuin Ruwaard staat (aanvankelijk) een specifieke wijk centraal. Verbinding Proeftuin Ruwaard heeft verder geen selectiecriteria opgesteld. Bij Omgevingsadvies jeugd geldt dat alle zaken meegenomen kunnen worden, tenzij het gaat om in-verzekeringstellingen, leerplichtzaken en schokzaken. De criteria zijn daarmee in de meeste projecten breed opgesteld; behalve de locatie waar verdachte wonen of het delict hebben gepleegd, bestaan geen veronderstellingen vooraf over de doelgroep waarvoor de aanpak het meest geschikt zou zijn. Dit niet verder afbakenen van de doelgroep is overigens in zowel het project Verbinding Proeftuin Ruwaard als in de andere projecten een bewuste keuze; het idee daarachter is om zoveel mogelijk zaken op te pakken en daarmee het leerproces zo effectief mogelijk te laten zijn.

Tijdens de expertmeeting werd in dit verband opgemerkt dat het bepalen van specifieke doelgroepen lastig is, omdat er binnen de verschillende delicten, problematiek, woonplaats, et cetera meer verschillen bestaan dan overeenkomsten. Uit de *What Works* literatuur<sup>55</sup> blijkt dat het wel degelijk mogelijk is om een doelgroep af te bakenen en dat een juiste afbakening – afgestemd op onder meer risiconiveau en criminogene factoren, leerstijl en capaciteiten van de justitiabelen – de effectiviteit van een interventie zelfs kan verhogen. Dat betreft dan echter meestal specifieke interventies. Het is daarom de vraag of een dergelijke afbakening van de doelgroep bij deze projecten noodzakelijk en nuttig is. De projecten die in dit onderzoek zijn onderzocht, gaan immers niet over specifieke interventies maar over een nieuwe manier van samenwerken. Het gaat bijvoorbeeld niet om de vraag of een specifiek hulpverleningstraject voor verslaafden of GGZ-patiënten bijdraagt aan recidivevermindering, maar of de manier van samenwerken bij de afdoening van crimineel gedrag daartoe bijdraagt. Daarmee staan in

<sup>55</sup> De *what works* benadering is gericht op een zo juist mogelijke aansluiting tussen enerzijds de (zorg)behoeften van de delinquent, diens ontvankelijkheid voor interventies en de aan diens problematiek verbonden risico's voor recidive en samenleving en anderzijds het type en de duur van de sanctie(modaliteit) die op die delinquent wordt toegepast (door Openbaar Ministerie, rechter of reclassering). Gefundeerd op veelal empirisch onderzoek wordt bij deze benadering voor de sanctie-uitvoering nagegaan onder welke condities straffen en maatregelen effectief kunnen zijn voor het doel van speciale preventie. Zie onder andere: D.A. Andrews e.a., 'Does correctional treatment work? A clinically relevant and psychologically informed meta-analysis', *Criminology*, 1990, 28(3), 369-404. En zie voor de Nederlandse praktijk: M. van Ooyen-Houben e.a., 'What works en what goes wrong? Over evidence-based beleid in de dagelijkse praktijk', *Justitiële verkenningen*, 2011, p. 64-79 (afl. 5); T.F.C. Fischer, W.J.M. Captein en B.W.C. Zwirs, *Gedragsinterventies voor volwassen justitiabelen. Stand van zaken en mogelijkheden voor innovatie*, WODC: Onderzoek en beleid 302, Den Haag: Boom/Lemma Uitgevers 2012 en T.F.C. Fischer en B.W.C. Zwirs, *Gedragsinterventies van de reclassering: over de onbereikte doelgroep*, Sancties 2013/20."

deze projecten de ketenpartners zelf centraal, alsook de wijze waarop zij de persoonlijke situatie van de verdachte centraal stellen. Beargumenteerd kan worden dat verdere specificering van de doelgroep om die reden niet nodig is in deze projecten.

### 6.3.5

#### Obstakels

##### Onderzoeksvragen

11. Welke obstakels komen de projecten tegen en hoe gaan betrokken ketenpartners daarmee om?

Tijdens de gesprekken met deelnemende ketenpartners aan de projecten is een aantal obstakels naar voren gekomen. Eén van deze obstakels is dat gegevensuitwisseling tussen de ketenpartners een belangrijke voorwaarde is om de projecten te laten slagen, maar dat privacyvraagstukken daarbij soms in de weg staan. Bij Verbinding Proeftuin Ruwaard wordt bijvoorbeeld als knelpunt geconstateerd dat bij 'niet vast-zaken' soms gegevens worden uitgewisseld om te beoordelen of een zaak geschikt is voor de Proeftuin-aanpak. In een later stadium wordt dan toestemming gevraagd om gegevens te delen. De ketenpartners werken aan een oplossing voor dit knelpunt. Ook als door de verdachte toestemming wordt gegeven voor inzage in het dossier en het uitwisselen van informatie, blijkt in de praktijk toch dat bij sommige ketenpartners juridische belemmeringen in stand blijven en kunnen hinderen bij een gezamenlijke aanpak. Bij de Wijkrechtbank waren die belemmeringen er juist niet en werd dat als een positief effect van de pilot gezien.

In de expertmeeting is opgemerkt dat dit knelpunt breder naar voren komt dan in dit onderzoek. Een belemmerende factor is dat meerdere domeinen en daarmee meerdere ministeries betrokken zijn. Samenwerking wordt gestimuleerd door de verschillende ministeries, maar de omgang met gegevensuitwisseling verschilt per domein. Daardoor wordt in bredere zin bij projecten geconstateerd dat de gegevensuitwisseling stagneert.

Een ander obstakel is dat de nieuwe manier van werken in eerste instantie meer tijd en meer werk kost. Met name bij het OM en bij de reclassering wordt dit opgemerkt; zij hebben vaak een centrale rol in de projecten. Voor het OM betekent deelname aan de projecten dat zaken een langere aanlooptijd hebben of *on hold* staan gedurende het voortraject. Voor de reclassering betekent het dat de rapportage die zij schrijven uitgebreider is dan normaal gesproken. Het beoogde voordeel is voorzien aan de achterkant van het project; de inspanningen die nu aan de voorkant plaatsvinden, moeten leiden tot een plan dat beter aansluit bij de verdachte, wat mogelijk recidive voorkomt en tot minder zaken leidt. De tijdsinspanning per zaak is in de projecten echter hoog en de effecten die worden beoogd, zien op de lange termijn waarover nu nog niet veel kan worden gezegd.

Een derde obstakel is dat alle projecten moeite hebben met het includeren van voldoende zaken. Daarvoor kunnen verschillende verklaringen worden gegeven. Eén van de verklaringen kan zijn dat de projecten bij de selectie van zaken allen putten uit het zaaksaanbod bij ZSM. Het is mogelijk dat niet alle deelnemers van ZSM op de hoogte zijn van de projecten en hun onderlinge verschillen, waardoor niet duidelijk is wanneer een zaak bij het project kan worden aangedragen. Ook kan het feit dat meerdere projecten tegelijk in Oost-Brabant liepen die alle hun zaken betrekken van ZSM Oost-Brabant bijgedragen hebben aan verminderde instroom van zaken naar de pilots; zeker omdat zaken soms voor meerdere pilots geschikt zijn. Bij alle

projecten is te zien dat de instroom van zaken afhankelijk is van enthousiaste projectdeelnemers, die zaken naar zich toetrekken. Zaken worden nauwelijks aangeleverd door andere betrokkenen bij ZSM.

In de projecten Wijkrechtbank en Vonnisvoorstel bleek ten slotte dat circa de helft van de deelnemers die werd geselecteerd voor het project, niet konden deelnemen aan het project. Bij Wijkrechtbank ging het om verdachten die niet wilden meewerken, verdachten waarmee het Openbaar Ministerie geen contact kon krijgen of waarbij de verdachte zijn eigen advocaat wilde houden (de Wijkrechtbank werkt alleen met geselecteerde advocaten). Bij Vonnisvoorstel waren belemmeringen dat sommige verdachten zich niet wilden aansluiten bij het bewijs (een bekende verdachte is een selectie criterium), sommige verdachten konden de rechtsbijstand niet betalen of het Openbaar Ministerie en de reclassering konden geen contact krijgen met de verdachte.

## 6.4 Werkzame elementen

### Onderzoeksvragen

12. Wat zijn volgens ketenpartners de werkzame elementen in de projecten, de werkzame mechanismen en welke impact ervaren zij van de projecten? Welke elementen werken volgens hen wel en welke niet?
13. Zijn er onverwachte en/of onbedoelde neveneffecten van de projecten?
14. Worden deze ervaringen van ketenpartners ondersteund door inzichten uit de wetenschappelijke literatuur en cijfermateriaal?

In deze paragraaf worden de werkzame elementen samengebracht, die in de voorliggende hoofdstukken zijn uitgewerkt. Er is een aantal elementen dat we in meerdere projecten terugzien.

### Samenwerking

De onderlinge samenwerking van partners verloopt in drie projecten goed. Bij Omgevingsadvies jeugd is deze niet volledig uit de verf gekomen. De betrokkenheid van organisaties bij de andere drie projecten is een belangrijk element dat maakt dat partners elkaar goed kunnen vinden. Ten eerste zorgt het multidisciplinair overleg dat plaatsvindt in deze drie projecten ervoor dat partners ook gedurende een bepaalde periode bij elkaar komen. Ten tweede betreft het ook een effect dat optreedt bij projecten in algemene zin, omdat partners in een project extra tijd kunnen investeren en in het reguliere proces is daar minder ruimte voor. Doordat de samenwerking goed verloopt, kennen betrokkenen bij de verschillende organisaties elkaar beter waardoor de lijnen kort zijn.

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. Dit is goed te zien in Verbinding Proeftuin Ruwaard, waar vanuit de proeftuin al contacten tussen de sociale en zorgpartners bestaan wat de informatie-uitwisseling vergemakkelijkt.

Eerder in dit hoofdstuk is als vernieuwend element de bredere samenwerking met sociaal domein, zorg en advocaten van verdachten aan de orde gekomen. Hierop wordt verder ingegaan onder het kopje maatwerk.

### **Intrinsieke motivatie deelnemende organisaties**

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. Deze projecten hebben gemeenschappelijk dat de vertegenwoordigers van de ketenpartners zichzelf hebben aangemeld voor het project. 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.

In één van de projecten (Verbinding Proeftuin Ruwaard) is naar voren gekomen dat sommige wijkagenten wel waarde zien in de nadruk op preventie en andere wijkagenten niet, waardoor zij minder bereid zijn om te investeren in het project. Datzelfde geldt voor het OM, ook omdat het bieden van hulptrajecten binnen of met een sterke nadruk op hulp vanuit het sociaal domein voor hen minder vertrouwd is dan het opleggen van strafrechtelijke voorwaarden. In de expertmeeting is genoemd dat belangrijker dan intrinsieke motivatie de professionele ruimte is die professionals krijgen en voelen om te participeren en te faciliteren. Zonder deze professionele ruimte is er geen mogelijkheid om de nieuwe manier van werken, die wellicht andere professionele keuzen met zich meebrengt, te kunnen uitvoeren. Cultuurverschillen en in hoe verre personen autonomie ervaren om binnen de organisatie eigen keuzen te maken en buiten gebruikelijke procedures te opereren, zijn daarmee ondersteunend dan wel ondermijnend voor het project.

### **Maatwerk**

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 de projecten is aangegeven dat de korte lijnen die door de intensieve samenwerking met ketenpartners bestaan, tot gevolg hebben dat beter informatie kan worden verzameld over de achterliggende problematiek, waardoor maatwerk kan worden geleverd.

Binnen het project Verbinding Proeftuin Ruwaard strekt het multidisciplinair overleg zich uit tot een groot aantal sociale en zorgpartners; de GGZ, welzijnsorganisaties, huisartsen en woningbouwverenigingen kunnen meedenken. Het betrekken van zorg- en welzijnsorganisaties heeft als voordeel, zo blijkt uit dit project, dat deze sectoren meer gericht zijn op een langetermijnvisie, hetgeen als belangrijke succesfactor wordt gezien voor een plan dat goed is toegesneden op de persoonlijke situatie van de verdachte. Daarnaast zorgt het bestaande netwerk in de wijk Ruwaard ervoor dat op het gebied van welzijn veel mogelijkheden bestaan om de verdachte te activeren en uit het patroon van crimineel gedrag te halen.

### **Betrokkenheid van de verdachte**

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. Een voorwaarde voor deelname aan de projecten is dat de verdachte gemotiveerd is om aan het project mee te doen. De projecten stellen bijvoorbeeld als selectie-eis dat de verdachte het strafbare feit heeft bekend, waardoor de kans op actieve participatie aan het project toeneemt, of dat toestemming wordt gegeven om gegevens uit te wisselen tussen de verschillende partners. Bij Vonnisvoorstel, Wijkrechtbank en Verbinding Proeftuin Ruwaard wordt door betrokkenen als een werkzaam element gezien dat de verdachte vanaf het begin wordt betrokken. Eigenaarschap wordt als ultiem doel gezien. De werkelijkheid is waarschijnlijk beperkter, maar betrokkenheid wordt in de projecten zeer zeker gezien en draagt volgens de ketenpartners bij aan

het opvolgen van het hulptraject. Overigens hebben de selectie-eisen in de projecten als keerzijde dat het ook verdachten uit kan sluiten van deelname aan de projecten. Niet-bekennende verdachten kunnen bijvoorbeeld niet meedoen aan de projecten, terwijl er geen duidelijke onderbouwing is waarom een project niet zou kunnen werken bij deze groep.

### **Snelle afdoening en snelle start hulptraject**

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. Bij Verbinding Proeftuin Ruwaard lukt het al om ook snel na het strafbare feit het traject te starten, onder meer doordat de processen voor aanmelding voor een traject binnen de Proeftuin, vanuit verschillende instroommogelijkheden en voor verschillende scenario's, zijn vastgelegd en voor iedereen helder zijn. Bij Vonnisvoorstel wordt het starten met het traject nog als knelpunt gezien, het is niet altijd goed mogelijk om verdachten snel te bereiken en te includeren in het project. Voor beide projecten geldt dat reeds tijdens het project, dus voordat de veroordeling plaatsvindt, het hulptraject gestart kan worden. Dat vergroot het gevoel van urgentie en commitment van de verdachte.

### **Programma Koers en Kansen**

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. Het programma zelf is daarmee óók een werkzaam element. De uitdaging is vervolgens om te kijken op welke manier de werkzame elementen kunnen worden geborgd, zodat deze elementen ook in de reguliere processen een plek kunnen krijgen.

### **Neveneffecten**

In de projecten zijn geen neveneffecten naar voren gekomen. Mogelijk komt dat doordat nog geen effectmeting heeft plaatsgevonden. Wel zijn in de projecten obstakels naar voren gekomen, zoals reeds beschreven in paragraaf 6.3.5.

## **6.5 Analyse en leereffecten**

### **6.5.1 Sanctiedoelen**

#### **Onderzoeksvragen**

15. Wat leren de ervaringen met deze projecten ons over het behalen van sanctiedoelen, zoals vergelding, recidivevermindering, genoegdoening en afschrikking?

Bij de onderzochte projecten staat speciale preventie overduidelijk voorop. 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 speciale preventie voorop staat in de projecten wil echter niet zeggen dat andere sanctiedoelen geen rol spelen. Zo is het doel van herstel – van de relatie van dader met slachtoffer of samenleving – aanwezig in de projecten. Ook vergelding speelt op de achtergrond een rol, als genoegdoening voor slachtoffer en samenleving. Geconstateerd moet echter worden dat deze sanctiedoelen

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.

In alle projecten gaat het om maatwerk bij het bepalen en opleggen van een 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. Deze bijzondere voorwaarden hebben enerzijds een vrijwillig karakter, in de zin dat de verdachte met de naleving ervan dient in te stemmen. Anderzijds vormen de bijzondere voorwaarden wel onderdeel van een bestraffing, als reactie op het criminele gedrag en de onderliggende (multi)problematiek van de verdachte. In zoverre speelt, met name indien geopteerd wordt voor een strafmodaliteit zoals de voorwaardelijke gevangenisstraf, ook de vergelding een wezenlijke rol. De onderliggende onvoorwaardelijke gevangenisstraf of de vervangende hechtenis fungeren hierbij als de zogenoemde 'stok achter de deur' ingeval de bijzondere voorwaarden niet worden nageleefd. Dit bestraffend en normstellend karakter maakt onmiskenbaar onderdeel uit van het strafrecht, maar lijkt bij de projecten te weinig te worden onderkend, blijkt uit ons onderzoek.

Bij elke straftoemeting worden verschillende belangen afgewogen en daarmee worden ook verschillende sanctiedoelen meegenomen. In de expertmeeting kwam naar voren dat het niet bij het karakter van het strafrecht past om uitsluitend nadruk te leggen op de problematiek van de verdachte; normstelling is immers bij elke veroordeling belangrijk. De vraag is echter of de bij de projecten voorkomende (deels) voorwaardelijke vorm van bestraffing daadwerkelijk als vergelding wordt gezien door de maatschappij. Het sanctiedoel vergelding kan in de projecten dus wel aanwezig zijn, maar dat zegt nog niets over de maatschappelijke acceptatie van deze vorm van sanctionering. In de projecten is dit aspect niet meegenomen, waardoor hier in dit onderzoek verder niet op kan worden ingegaan. Mogelijk kan het bij toekomstige projecten wel worden meegenomen en gemonitord.

Ook andere sanctiedoelen zijn als gezegd van belang als het gaat om maatschappelijk draagvlak, zoals het sanctiedoel herstel. Dit sanctiedoel komt duidelijk in alle projecten naar voren; herstel richting slachtoffer en richting de maatschappij kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd door recidivevermindering. Recidivevermindering wordt in de projecten echter beperkt in verband gebracht met de positieve gevolgen voor de maatschappij. Hoewel het in de projecten wel naar voren komt, bijvoorbeeld bij doelstellingen als 'minder overlast voor de wijk', zou hier nog meer nadruk op kunnen worden gelegd in de uitvoering. In geen van de projecten komt dit nadrukkelijk naar voren in de werkwijze van de projecten. De nadruk ligt nu met name op de persoonsgerichte aanpak voor de verdachte, maar de voordelen voor de maatschappij worden onvoldoende benadrukt. Een duidelijke meerwaarde van de projecten is dat er meer over de verdachte bekend is en dat tot meer afgewogen en onderbouwde sanctionering kan worden gekomen, waardoor recidivemindering kan plaatsvinden.

Een ander sanctiedoel dat naar voren komt in de projecten, hoewel het meer als middel van speciale preventie wordt gezien, is resocialisatie: een goede terugkeer van de dader in de maatschappij en het verkleinen van de kans op herhaling. Wat opvalt, is dat in alle projecten wordt gesproken over het aanpakken van multiproblematiek of effecten voor de omgeving, maar dat niet duidelijk wordt in de projecten wat daarmee wordt bedoeld. Resocialisatie zou ook als beoogd effect kunnen worden genoemd, omdat het mede recidivevermindering als doel heeft. In de expertmeeting wordt deze constatering onderkend. De projecten lijken te veel gericht op het proces en het objectief te meten effect van recidivevermindering, en te



weinig op andere effecten zoals een bijdrage aan resocialisatie. Net als resocialisatie, is ook speciale preventie niet nader gespecificeerd in de projecten. Overigens komen speciale preventie en resocialisatie ook niet duidelijk in documenten over Koers en Kansen naar voren.

Daarbij speelt mee dat bij het meten van recidivevermindering gekeken zal moeten worden naar de definitie hiervan. Als de definitie is dat geen delicten meer gepleegd mogen worden, zal minder snel succes worden geboekt (en ervaren) dan als gestreefd wordt naar minder delicten plegen dan voorheen het geval was. In de onderzochte projecten worden vaak veelplegers meegenomen. Zowel richting deze daders als richting de samenleving heeft ook een vermindering van het aantal delicten (of minder erge delicten) dat deze personen plegen, meerwaarde.

In de projecten wordt als gezegd weinig aandacht besteed aan de bijdrage die ze hebben richting slachtoffers. Speciale preventie straalt echter ook positief af op slachtoffers, omdat recidivevermindering herhaald slachtofferschap voorkomt. Uit onderzoek blijkt dat bij professionals en slachtoffers belangrijke verschillen bestaan tussen wat zij onder het begrip veiligheid verstaan. Professionals gaan veelal uit van een objectieve definitie van veiligheid; door het opleggen van beschermingsbevelen zoals het contact- en locatieverbod wordt recidive en daarmee herhaald slachtofferschap voorkomen. Slachtoffers gaan daarentegen meer uit van subjectieve veiligheid; zij willen zich veiliger en zelfverzekerder voelen.<sup>56</sup> Het betrekken van het slachtofferperspectief kan in de projecten nog sterk worden verbeterd. Waar doelstellingen als recidivevermindering al wel enigszins tegemoetkomen aan de objectieve definitie van veiligheid, geldt dat er voor de subjectieve definitie van veiligheid vooralsnog geen aandacht lijkt te bestaan.

Bij het behalen van sanctiedoelen kan ten slotte worden onderscheiden in twee aspecten. Ten eerste kunnen sanctiedoelen de legitimatie van het opleggen van een sanctie behelzen en ten tweede kunnen sanctiedoelen aangeven wat het beoogde doel van een sanctie is. Bij de onderzochte projecten ligt de nadruk hoofdzakelijk op het tweede aspect. Sanctiedoelen die dan met name aan de orde komen in de projecten zijn speciale preventie, herstel en resocialisatie. Als gekeken wordt naar de legitimatie van de strafoplegging, dan blijkt dat ook vergelding naar voren komt.

## 6.5.2 Andere beleidsmatige ontwikkelingen

### Onderzoeksvragen

16. Hoe verhouden de projecten zich inhoudelijk tot andere (beleidsmatige) ontwikkelingen, zoals herziening rechtsbijstand of multiprobleemaanpak?

De projecten staan niet op zichzelf; voor borging in het reguliere proces van de strafrechtketen zijn ook andere beleidsmatige ontwikkelingen van belang. Gedacht kan worden aan de herziening van de rechtsbijstand en de multiprobleemaanpak, maar ook aan de eerdergenoemde ontwikkelingen in het betrekken van het slachtofferperspectief bij het strafproces.

De financiering van de rechtsbijstand is gericht op het klassieke strafproces. Deelname van advocaten aan een project kost meer tijd. Binnen het project Wijkrechtbank en Vonnisvoorstel staat hier een extra vergoeding tegenover; de eigen bijdrage wordt vergoed vanuit het project Koers en Kansen door middel van een subsidie. Dat extra financiering tegenover deze extra

<sup>56</sup> Fischer e.a. 2019.

handelingen staat, kan voor een deel worden opgevangen door het huidige stelsel van rechtsbijstand (immers een extra taak zorgt voor extra financiering), maar wanneer het wordt overgebracht naar de reguliere processen moet hier wel blijvende aandacht voor zijn.

De relatie met de multiprobleemaanpak is in verschillende projecten naar voren gekomen. De multiprobleemaanpak bij gemeenten maakt de uitvoering van een project gemakkelijker, laat bijvoorbeeld het project Ruwaard zien. Er is immers al een casusregisseur, waardoor gemakkelijker informatie over de verdachte kan worden verzameld en partijen elkaar al kennen. In het project Ruwaard heeft ook de woningcorporatie bijvoorbeeld een rol. In hoeverre de multiprobleemaanpak en de projecten elkaar versterken, is in deze evaluatie niet naar voren gekomen, maar wel duidelijk is dat de twee trajecten elkaar niet tegenwerken. Ook bij de Wijkrechtbank en Vonnisvoorstel is multiproblematiek één van de selectiecriteria voor deelname aan het project.

### 6.5.3

#### Borging

##### Onderzoeksvragen

17. Hoe kunnen de geïdentificeerde werkzame elementen en mechanismen uit de projecten worden geborgd?

In deze evaluatie zijn de volgende werkzame elementen geïdentificeerd: samenwerking, intrinsieke motivatie van de ketenpartners, maatwerk, betrokkenheid van de verdachten, snelle afdoening en snelle start hulptraject en het programma Koers en Kansen. De werkzame elementen doen zich voor tijdens de uitvoering van het project, maar de vraag die ook door ketenpartners wordt gesteld, is hoe deze elementen meegenomen kunnen worden naar het reguliere proces.

Een belangrijk werkzaam element dat ook een onmisbare voorwaarde is voor het borgen van de nieuwe manier van werken binnen de reguliere processen is de intrinsieke motivatie van medewerkers. Dit zorgt voor energie en betrokkenheid binnen de projecten en het behouden van deze motivatie is van belang bij het onderbrengen van de elementen in het reguliere proces. Binnen elke organisatie zijn ambassadeurs nodig die binnen hun eigen organisatie het project verder willen brengen en andere collega's willen meenemen. Naast deze intrinsieke motivatie is echter ook het creëren van randvoorwaarden van groot belang en daar is op dit moment te weinig aandacht voor. Randvoorwaarden die tijdens de interviews en focusgroepen zijn genoemd zijn vooral gelegen in 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. Ook in de expertmeeting is dit genoemd als essentieel; een project kan leiden tot goede resultaten, maar als er geen structuur of financiering is waarbinnen dit kan worden ingepast, zijn de uitkomsten verloren. Een van de deelnemers zei daarover: 'We weten nu wat werkt, maar we gaan het niet doen.' Daaruit spreekt de verwachting dat een succesvol project zonder deze randvoorwaarden alsnog op niets uitloopt.

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.

## 6.6 Slotbeschouwing

In deze procesevaluatie stond de vraag centraal wat op lokaal, regionaal en landelijk niveau de ervaringen van ketenpartners zijn met de onderzochte projecten, wat volgens hen de werkzame elementen in deze projecten zijn en welke impact zij hiervan ervaren. De evaluatie laat zien dat de projecten vrijwel door alle betrokkenen positief worden gewaardeerd. De veronderstellingen over het realiseren van de doelstellingen van de projecten, waaronder de bijdrage die het kan hebben aan de problematiek van de verdachte en het verminderen van recidive, worden als realistisch gezien door de betrokken ketenpartners.

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. Daarvoor is meer nodig dan alleen succesvolle werkzame elementen, maar zullen ook de nodige randvoorwaarden moeten worden gerealiseerd.

Net als in een eerder rapport dat in april 2021 verscheen over tien projecten van Koers en Kansen<sup>57</sup> constateren we dat voor het concreet maken van de doelstellingen voorafgaand aan de projecten onvoldoende aandacht is geweest. Dat betekent dat deze concretisering op de werkvloer moet plaatsvinden. De intrinsieke motivatie van medewerkers die in deze projecten is geconstateerd, maar ook in de tien projecten waarvan het evaluatierapport in april verscheen, draagt bij aan een succesvol project, maar niet aan bestendigheid van het project. Uit deze procesevaluatie blijkt dat de samenwerking is verstevigd, maar is deze samenwerking blijvend?

Hoewel de projecten in algemene zin succesvol zijn, is ook een aantal knelpunten in de projecten aan te wijzen. Over het algemeen valt het aantal deelnemers dat wordt aangedragen voor de projecten tegen. Daarnaast blijken de deelnemers die worden aangedragen 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. Randvoorwaarden zoals capaciteit, financiering en steun van het management zijn daarom als belangrijk aandachtspunt aangemerkt.

Het programma Koers en Kansen kende 40 projectideeën en deze kunnen niet allemaal naar het reguliere proces worden gebracht. Het is noodzakelijk een keuze te maken welke (delen van) projecten worden verder gebracht en daar ook de noodzakelijke middelen en randvoorwaarden voor vrij te maken.

---

<sup>57</sup> Jacobs e.a. 2021.

## Bijlage 1: Literatuurlijst

### **Bosma e.a. 2020**

A.K. Bosma, M.S. Groenhuijsen & G.M. de Vries, 'De positie van het slachtoffer aan de voorkant van de executiefase', DD 2020/7.

&

A.K. Bosma, M.S. Groenhuijsen & G.M. de Vries, 'De positie van het slachtoffer bij de voorwaardelijke invrijheidstelling en de voorwaardelijke beëindiging van de dwangverpleging in rechtsvergelijkend perspectief', DD 2020/13.

### **Doornbos en Hanoeman 2021**

N. Doornbos en R. Hanoeman, *Werkwijze en resultaten van de Wijkrechtbank Eindhoven: De persoon achter het dossier*, Universiteit van Amsterdam 2021.

### **Fisher e.a. 2019**

T. Fischer, I. Cleven en S. Struijk, *Handhaving en veiligheid bij strafrechtelijke contact-, locatie- en gebiedsverboden ter bescherming van slachtoffers*, WODC: Erasmus Universiteit Rotterdam 2019.

### **Jacobs e.a. 2021**

M.J.G. Jacobs, L.S. Reijden, J.A. van der Moors, *Vrijheid blijheid?*, EMMA: Den Haag 2021.

### **Ministerie van Veiligheid en Justitie 2017**

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Koers en kansen, whitepaper: over de toekomst van de sanctie-uitvoering*, 2017.

### **Otten 2018**

R. Otten, *Versnelde berechting van eenvoudige feiten met gecompliceerde verdachten*. Te raadplegen via: <http://ivorentoga.nl/archieven/4570>

### **RvdK 2018**

Raad voor de Kinderbescherming, *Projectvoorstel Omgevingsadvies*, juni 2018.

### **Schuyt 2003**

P.M. Schuyt, 'Naar een nieuw soort daderstrafrecht', *Sancties* 2003, afl. 6. p. 313-316.

**WODC 2018**

WODC, *Interbeoordelaarsbetrouwbaarheid LIJ*, WODC: Universiteit Amsterdam 2018.

## Bijlage 2: Gesprekspartners

### Wijkrechtbank Eindhoven

Functie	Organisatie
Advocaat	Van den Hoogen & Ruijters Advocaten
Juridisch ondersteuner Wijkrechtbank	Rechtbank Oost-Brabant
Officier van Justitie (3x)	Openbaar Ministerie
Procesregisseur	Gemeente Eindhoven
Projectleider Wijkrechtbank	Rechtbank Oost-Brabant
Rechter	Rechtbank Oost-Brabant
Reclasseringswerker	Reclassering Nederland

### Vonnisvoorstel en versnelde rechtelijke interventie

Functie	Organisatie
Afdelingshoofd Beleid, Strategie en Recherche bij Openbaar Ministerie	Openbaar Ministerie
Advocaat	Strafrechtadvocaat
Deelnemer	-
Ketenmarinier	Ketenpact Oost-Brabant
Officier van justitie, projectleider	Openbaar Ministerie
Officier van justitie	Openbaar Ministerie
Politieambtenaar ZSM (2x)	Politie Oost-Brabant
Politierechter	Rechtbank Oost-Brabant
Reclasseringsmedewerker advies(3x)	Reclassering Nederland
Reclasseringsmedewerker toezicht	Reclassering Nederland

### Verbinding Proeftuin Ruwaard

Functie	Organisatie
Extern projectleider	Bender
Officier van justitie, coördinerend jeugdofficier van justitie	Openbaar Ministerie
Verpleegkundig specialist, regiebehandelaar	GGZ Oost-Brabant
Teamcoördinator	Ons Welzijn
Wijkagent	Politie Oost-Brabant
Reclasseringsmedewerker (2x)	Novadic Kentron
Reclasseringsmedewerker (2x)	Reclassering Nederland

### Omgevingsadvies Jeugd (Sittard-Geleen, Roermond)

Functie	Organisatie
Gebiedsmanager	Raad voor de Kinderbescherming
Adviseur Beleid	Raad voor de Kinderbescherming
Beleidsmedewerker Sociale Zaken	Gemeente Sittard-Geleen
Beleidsadviseur Jeugd en veiligheid	Gemeente Venlo
Beleidsadviseur	Openbaar Ministerie
ZSM Liaison	Politie

### Toezichtrechter OM

Functie	Organisatie
Hoofdofficier	Openbaar Ministerie
Directeur executie en portefeuillehouder forensische zorg	Openbaar Ministerie

## Bijlage 3: Deelnemerslijst focusgroepen

### Wijkrechtbank Eindhoven

Functie	Organisatie
Officier van Justitie	Openbaar Ministerie
Procesregisseur	Gemeente Eindhoven
Projectleider	Rechtbank Oost-Brabant

### Vonnisvoorstel en versnelde rechtelijke interventie

Functie	Organisatie
Advocaat	Strafrechtadvocaat
Hoofdofficier van Justitie	Openbaar Ministerie
Ketenmarinier	Ketenpact Oost-Brabant
Officier van justitie	Openbaar Ministerie
Officier van justitie, Projectleider	Openbaar Ministerie
Reclasseringsmedewerker advies	Reclassering Nederland
Reclasseringsmedewerker toezicht	Reclassering Nederland
Politie ambtenaar ZSM	Politie Oost Brabant
Politie Rechter	Rechtbank Oost-Brabant

### Verbinding Proeftuin Ruwaard

Functie	Organisatie
Extern projectleider	Bender
Officier van justitie, coördinerend jeugdofficier van justitie	Openbaar Ministerie
Verpleegkundig specialist, regiebehandelaar	GGZ Oost-Brabant
Teamcoördinator	Ons Welzijn
Wijkagent	Politie Oost-Brabant
Reclasseringsmedewerker (2x)	Novadic Kentron
Reclasseringsmedewerker (2x)	Reclassering Nederland

### Omgevingsadvies Jeugd (Sittard-Geleen, Roermond)

Functie	Organisatie
Gebiedsmanager	Raad voor de Kinderbescherming
Beleidsadviseur	Openbaar Ministerie



## Bijlage 4: Deelnemerslijst expertmeeting

Functie	Organisatie
Afdelingshoofd Beleid, Strategie en Recherche	Openbaar Ministerie
Beleidsmedewerker	Reclassering Nederland
Bijzonder hoogleraar maatschappelijk effectiviteit	Universiteit Leiden
Hoogleraar penitentiair recht	Radboud Universiteit
Juridisch medewerker	Slachtofferhulp Nederland
Koersbewaker programma Koers en Kansen	Raad voor de Rechtspraak
Lector werken in justitieel kader	Hogeschool Utrecht
Onderzoeker	Movisie
Regio directeur Midden Noord	Reclassering Nederland

pro facto