

Voorwaardelijk vrij

Evaluatie van de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling

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



Voorwaardelijk vrij

Evaluatie van de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling

Amsterdam, 4 november 2011

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

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

Besteladres

DSP-groep, Van Diemenstraat 374, 1013 CR Amsterdam
T 020 – 625 75 37 www.dsp-groep.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC van het ministerie van Veiligheid & Justitie.

© 2011 WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	11
1.1 Onderzoeksaanpak	11
1.2 Kanttekening bij het onderzoek	12
1.3 Leeswijzer	12
2 Wet voorwaardelijke invrijheidstelling	13
2.1 1886 tot 1986: Voorwaardelijke invrijheidstelling	13
2.2 1986 – 2008: Onvoorwaardelijke vervroegde invrijheidstelling	14
2.3 Concluderend	16
3 Beleidstheorie	17
3.1 Wat is een beleidstheorie?	17
3.2 Politiek en maatschappelijk klimaat	18
3.3 Argumenten vóór en tegen voorwaardelijke invrijheidstelling	19
3.4 Beknopte beleidstheorie	21
3.5 Toets beleidstheorie	23
4 Het v.i.-proces op hoofdlijnen	25
4.1 Processtappen	25
4.2 Taakstelling afzonderlijke ketenpartners	27
4.3 Tot slot	28
5 Aard en omvang v.i.-populatie	29
5.1 Omvang v.i.-populatie	29
5.2 Aard v.i.-populatie	31
5.3 Concluderend	35
6 Vaststellen v.i.-datum en advisering	36
6.1 Stap 1 Vaststelling v.i.-datum	37
6.2 Stap 2 Advisering	38
6.3 Concluderend	49
7 Besluitvorming	50
7.1 Stap 3 Vorderen uitstel en afstel	51
7.2 Stap 4 Wel of niet opleggen bijzondere voorwaarden	54
7.3 Concluderend	57
8 Toezicht en proeftijd	58
8.1 Stap 5 Start v.i. en start toezicht	59
8.2 Stap 6 Schending voorwaarden	61
8.3 Stap 7 (Vordering) herroeping	66
8.4 Stap 8 Einde proeftijd	67
8.5 Concluderend	68
9 Knelpunten en neveneffecten	70
9.1 Knelpunten	70
9.2 Bedoelde effecten van de v.i. (veiliger maatschappij)	75
9.3 Onbedoelde effecten van de v.i.	75

9.4	Concluderend	76
10	Conclusies	77
	Bijlagen	
Bijlage 1	Leden begeleidingscommissie	84
Bijlage 2	Methoden van onderzoek	85
Bijlage 3	Tabellen	88
Bijlage 4	Cijfers gevangeniswezen	90
Bijlage 5	Literatuur	92

Managementsamenvatting

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

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

Methode van onderzoek

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

Kanttekening bij het onderzoek

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

Planevaluatie

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

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

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

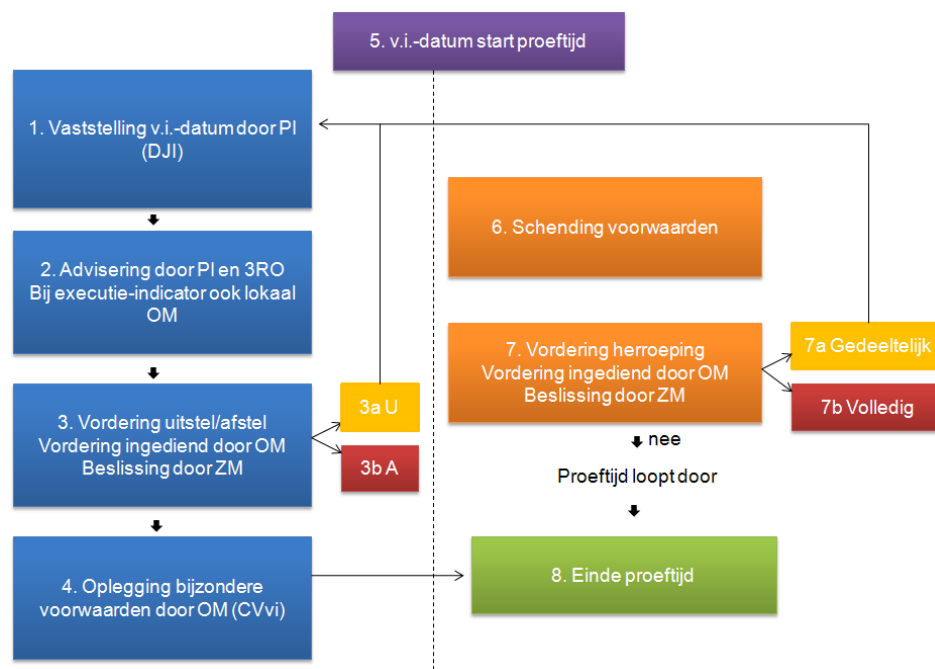
Procesevaluatie

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

Het v.i.-proces op hoofdlijnen

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

Schema 1 Schematisch overzicht v.i.-proces



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

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

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

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

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

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

Aard en aantal v.i. zaken

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

V.i. in de praktijk

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Knelpunten en effecten

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

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

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

1 Inleiding

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

Om vast te stellen hoe deze gewijzigde wet in de praktijk wordt uitgevoerd en welke bedoelde en onbedoelde effecten optreden of verwacht kunnen worden, hebben het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het WODC opdracht gegeven aan DSP-groep voor een plan- en procesevaluatie. Een effectevaluatie zal op termijn ook nog worden uitgevoerd, maar daarvoor was het op dit moment nog te vroeg.¹

De centrale probleemstelling luidt:

Welke ideeën liggen ten grondslag aan de Wet v.i., welke (gedrags-) mechanismen zouden hier werkzaam kunnen zijn, hoe wordt de Wet v.i. sinds 1 juli 2008 in de praktijk uitgevoerd en welke knelpunten en neven-effecten doen zich hierbij voor?

Deze probleemstelling is opgesplitst in een aantal onderzoeksvragen. Voor het beantwoorden daarvan heeft DSP-groep in de periode oktober 2010 tot en met juni 2011 veldwerk verricht.

1.1 Onderzoeksaanpak

De planevaluatie had tot doel vast te stellen welke effecten met de voorwaardelijke invrijheidstelling beoogd werden en op basis van wetenschappelijke kennis in te schatten of verwacht mag worden dat deze effecten ook daadwerkelijk zullen optreden. Voor de planevaluatie werden de volgende activiteiten verricht:

- Opstellen van een concept beleidstheorie op basis van een document-analyse.
- Aanscherpen concept beleidstheorie middels zes interviews met 'geestelijke vaders' van de wet².
- Toets op interne logica en empirische ondersteuning van de beleidstheorie door middel van literatuurstudie.

Noot 1 Een effectevaluatie van de Wet v.i. in termen van recidive kan alleen worden uitgevoerd als ook langgestraften kunnen worden onderzocht. Vanwege de datum van inwerkingtreding (medio 2008) is het nog te vroeg voor een recidivemeting onder die groep omdat die nog niet voorwaardelijk in vrijheid zijn gesteld.

Noot 2 In de interviews die voor de procesevaluatie zijn gehouden, is de beleidstheorie ook besproken. Dit heeft geleid tot een aantal verfijningen, niet tot grondige aanpassingen.

De procesevaluatie had tot doel vast te stellen op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de v.i.-praktijk, te beoordelen of zich knelpunten voordoen en te bepalen welke bedoelde en onbedoelde effecten de wetwijziging tot gevolg heeft. In de procesevaluatie werden volgende activiteiten verricht:

- Analyse van registratiegegevens in Robein (systeem voor verwerking van v.i.-zaken).
- Dossieranalyse van alle afgesloten v.i.-zaken in de periode maart 2009 t/m maart 2011.
- Interviews met vertegenwoordigers van de relevante ketenpartners.

In bijlage 2 worden de opzet en het feitelijke verloop van het onderzoek in meer detail beschreven.

1.2 Kanttekening bij het onderzoek

De evaluatie omvat een procesevaluatie waarin getoetst is in hoeverre in de praktijk consequente opvolging wordt gegeven aan de vigerende beleids- en procesafspraken. Deze procesevaluatie heeft een beperkt aantal aandachtspunten geïdentificeerd. Het veldwerk werd echter afgerond in juni 2011. Naderhand werden nieuwe werkafspraken van kracht en zijn wetwijzigingen voor komen te liggen. In deze evaluatie is niet getoetst in hoeverre dit nieuwe beleid of de (voorgenomen) wetwijzigingen zich verhouden tot de in de praktijk geconstateerde aandachtspunten.

1.3 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken wordt eerst de historische context van de voorziening beschreven en daarna wordt systematisch antwoord gegeven op de onderzoeksvragen.

In hoofdstuk 2 worden het politieke en maatschappelijke debat over de voorwaardelijke invrijheidstelling besproken. In het daaropvolgende hoofdstuk 3 wordt de politiek-maatschappelijke discussie over voorwaardelijke invrijheidstelling besproken en komt de beknopte reconstructie van de beleidstheorie aan bod. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de inrichting van het v.i.-proces.

De uitkomsten van de procesevaluatie komen in hoofdstuk 5 tot en met 8 aan bod. In hoofdstuk 5 wordt eerst ingegaan op de aard en omvang van de v.i.-populatie terwijl in hoofdstuk 6 nader gefocust wordt op het proces van vaststellen van de v.i.-datum en advisering over de v.i.-gestelde. In het daarop volgende hoofdstuk wordt de besluitvorming rondom het v.i.-traject beschreven terwijl in hoofdstuk 8 de uitvoering van de v.i. en het toezicht daarop aan de orde worden gesteld. In hoofdstuk 9 wordt beschreven welke effecten de wetwijziging tot gevolg heeft gehad en wordt systematisch ingegaan op knelpunten in het uitvoeringsproces.

In hoofdstuk 10 worden aan de hand van de onderzoeksvragen de belangrijkste conclusies van de evaluatie verwoord.

2 Wet voorwaardelijke invrijheidstelling

In dit hoofdstuk wordt een chronologisch overzicht gegeven van de belangrijkste wetswijzigingen rondom voorwaardelijke invrijheidstelling. De informatiebronnen voor dit hoofdstuk zijn Kamerstukken, wetteksten en interviews met zes politici en bestuurders.

Wetboek van Strafrecht, artikel 15

1. De veroordeelde tot vrijheidsstraf van meer dan een jaar en ten hoogste twee jaren, wordt voorwaardelijk in vrijheid gesteld wanneer de vrijheidsbeneming ten minste een jaar heeft geduurd en van het alsdan nog ten uitvoer te leggen gedeelte van de straf eenderde gedeelte is ondergaan.

2. De veroordeelde tot tijdelijke gevangenisstraf van meer dan twee jaren wordt voorwaardelijk in vrijheid gesteld wanneer hij tweederde gedeelte daarvan heeft ondergaan.

3. Het eerste en het tweede lid zijn niet van toepassing indien:

a. de rechter op grond van artikel 14a heeft bepaald dat een gedeelte van de vrijheidsstraf niet ten uitvoer zal worden gelegd;

b. de rechter een last als bedoeld in artikel 14g eerste lid heeft gegeven.

4. Voor de toepassing van het eerste en het tweede lid wordt de tijd die door de veroordeelde voor de tenuitvoerlegging van de uitspraak in ver-

zekering, in voorlopige hechtenis of in detentie in het buitenland ingevolge een Nederlands verzoek om uitlevering is doorgebracht onder de termijn begrepen, tenzij die tijd, met toepassing van artikel 68, eerste lid, laatste volzin, van het Wetboek van Strafvordering, reeds in mindering is gebracht op een andere straf die de veroordeelde heeft ondergaan.

5. Indien de veroordeelde meer dan één vrijheidsstraf heeft te ondergaan, worden deze zo enigszins mogelijk aaneensluitend ten uitvoer gelegd. In dat geval worden geheel onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen vrijheidsstraffen gezamenlijk, met uitzondering van vervangende hechtenis, als één vrijheidsstraf aangemerkt, waarop dit artikel en de artikelen 15a tot en met 15l van toepassing zijn.

6. De artikelen 570 en 570a van het Wetboek van Strafvordering zijn van toepassing.

2.1 1886 tot 1986: Voorwaardelijke invrijheidstelling

In 1886 werd, tegelijk met de invoering van het Wetboek van Strafrecht, voorwaardelijke invrijheidsstelling mogelijk gemaakt. Dit was een gunst die de minister van justitie kon verlenen aan gedetineerden met een straf van tenminste drie jaar waarvan driekwart was ondergaan. De gedetineerde kreeg een aantal bijzondere voorwaarden opgelegd waar hij gedurende een proeftijd aan moest voldoen.

In 1915 werd, tegelijk met de invoering van de voorwaardelijke veroordeling, het moment van voorwaardelijke invrijheidstelling vervroegd naar tweederde van de straf en voor straffen vanaf negen maanden.

Eigenlijk koos in die tijd elke moderne samenleving voor een systeem van voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit is treffend beschreven in 1938 door Patijn, op basis van een vergelijking van een groot aantal landen.

Hij constateerde dat voorwaardelijke invrijheidstelling eigenlijk altijd en overal werd verkozen boven vervroegde invrijheidstelling zonder voorwaarden. De tekst is nog altijd actueel:

'Het instituut (van voorwaardelijke invrijheidstelling) neemt een onwankelbare plaats in binnen alle strafwetgevingen van de laatste tientallen jaren. Het staat aan ieder vrij het te beschouwen zoals hij wil, d.w.z. niemand maakt zich er grote zorgen over; en slechts ter gelegenheid van een aanhangige wetswijziging of bij de behandeling van een 'geval' dat daartoe speciaal aanleiding geeft, zullen onderscheidenlijk enkelen der leden van een parlement en van een commissie nog eens de sluizen hunner welsprekendheid openen teneinde een uiteenzetting te geven van doelstelling en rechtvaardigingsgrond van het instituut.' (Patijn, 1938, p. 419)

In de jaren vijftig werd in meer dan de helft van de gevallen voorwaardelijke invrijheidstelling verleend en in 1970 was dit opgelopen tot meer dan negentig procent.

Mogelijkheid in beroep te gaan

In 1976 werd een beroepsmogelijkheid geïntroduceerd: gedetineerden konden vanaf dat moment tegen een beslissing tot weigering, schorsing of herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling in beroep gaan. Dit had grote gevolgen. De penitentiaire kamer was van oordeel dat nu de veroordeelde op enig moment toch zou terugkeren in de samenleving het de voorkeur verdiende ook maar daadwerkelijk van vervroegde invrijheidstelling gebruik te maken. Daarmee werd vervroegde invrijheidstelling steeds ruimer toegepast en rees de vraag of het wel zinvol was om over elk individueel geval te beslissen.

De Commissie Voorwaardelijke Invrijheidstelling adviseerde in 1982 om niet meer over elk individueel geval te beslissen en toekenning van vervroegde invrijheidstelling als uitgangspunt te nemen.

De toetsing van het beleid van de Minister van Justitie door het Arnhemse Gerechtshof had tot gevolg dat de voorwaardelijke invrijheidstelling alleen bij hoge uitzondering kon worden geweigerd. De voorwaardelijke invrijheidstelling was feitelijk van een gunst veranderd in een recht van de gedetineerde: vervroegde invrijheidstelling was min of meer volautomatisch geworden (Kamerstukken II 2005/06, 30 513, nr. 3, p. 4 en Vegter 2005).

2.2 1986 – 2008: Onvoorwaardelijke vervroegde invrijheidstelling

In 1986 werd de voorwaardelijke invrijheidstelling na precies honderd jaar vervangen door een systeem van vervroegde invrijheidstelling. Dit betekende voor de veroordeelde dat zijn invrijheidstelling definitief was en dat hij niet het risico liep dat hij gedurende een proeftijd alsnog het restant van de straf moest ondergaan. De vervroegde invrijheidstelling werd gekarakteriseerd als volautomatisch.

Al vanaf de invoering zorgde deze onvoorwaardelijke en onherroepelijke vervroegde invrijheidstelling voor veel maatschappelijke en politieke discussie. De wetswijziging in 1986/1987 was zeer omstreden en het wetsvoorstel was bijna gesneuveld in de Eerste Kamer (Struyker Boudier 2008).

Er waren globaal drie punten van kritiek op de wetswijziging die, zij het gespiegeld, later als voordelen van een systeem van voorwaardelijke invrijheidstelling werden ingebracht: er kunnen (a) gedetineerden terugkeren in

de maatschappij die niet goed zijn voorbereid op de omgang met de herwonnen vrijheid en (b) er zijn geen mogelijkheden om toezicht op hen te houden en (c) er is geen stok achter de deur die hen kan aanzetten zich aan de wet te houden.

Deze bezwaren tegen onvoorwaardelijke invrijheidstelling waren niet nieuw; ze werden in 1938 al door Patijn beschreven. Het is dan ook weinig verrassend dat snel na de wetswijziging het debat opnieuw opklaarde over de vraag of Nederland niet beter terug kon gaan naar een systeem waarin weer wel voorwaarden aan de vervroegde invrijheidstelling verbonden zouden worden.

1992: Motie voor herziening vervroegde invrijheidstelling

Kort na de wetswijziging van 1986, namelijk al gedurende de ambtstermijn van minister Hirsch Ballin van 1989 tot 1994, werd door het ministerie van Justitie gewerkt aan een wetsvoorstel voor herinvoering van een systeem van voorwaardelijke invrijheidstelling. De Tweede Kamer steunde dit: in 1992 werd een motie aangenomen waarin werd gepleit voor herziening van de vervroegde invrijheidstelling (Kamerstukken II 1991/92, 22 536, nr. 2). In de beleidsnota voor het gevangeniswezen *Werkzame Detentie* uit 1994 (Kamerstukken II 1993/94, 22 999, nrs. 10–11) gaven de toenmalige minister en staatssecretaris van Justitie aan te overwegen de automatische 'ja, tenzij' voor vervroegde invrijheidstelling voor een beperkte groep gedetineerden te vervangen door 'nee, tenzij'. Verder overwogen zij de vervroegde invrijheidstelling voor korte vrijheidstraffen geheel af te schaffen. Een en ander resulteerde in voorontwerp van wet 'Herziene regeling vervroegde invrijheidstelling'.

1994 - 1996 – Penitentiaire beginselenwet

In 1996 besloot de toenmalige minister van Justitie, Sorgdrager, het voorontwerp niet verder in procedure te brengen, omdat de nieuwe penitentiaire programma's die in de Penitentiaire beginselenwet werden geïntroduceerd voldoende zouden zijn. Twee jaar eerder, in 1994, was onttrekking aan de vrijheidsbeneming (of een poging daartoe) een wettelijke grond geworden voor het uitstellen of achterwege laten van vervroegde invrijheidstelling (wet van 4 februari 1994, Stb. 82). Aanleiding daarvoor was een aantal zeer gewelddadige ontvluchtingen en pogingen tot ontvluchting.

2000 – Sancties in perspectief

Bij de parlementaire behandeling van de Penitentiaire beginselenwet kwam vervroegde invrijheidstelling zonder voorwaarden opnieuw ter sprake. Door verschillende fracties werd inzicht gevraagd in de samenhang van de verschillende sanctiemogelijkheden. De toenmalige minister van Justitie, Kort-hals, kondigde in 2000 in de beleidsnota *Sancties in perspectief* een herorientatie aan van het sanctiestelsel. Daarin werd uitdrukkelijk aandacht besteed aan vervroegde invrijheidstelling (Kamerstukken I 1997/98, 24 263, nr. 62f en Kamerstukken II 2000/01, 27 419, nr. 1). De nota bevatte het voorstel de vervroegde invrijheidstelling zodanig te herzien dat deze weer onder voorwaarden kon plaatsvinden. Er kleefden echter veel uitvoeringsvragen aan een vergaande herziening van de vervroegde invrijheidstelling. Daarom was nader onderzoek wenselijk naar de relatie tussen vrijheidsstraf, vrijheidsbeneming en het penitentiair programma. In een projectmatige aanpak werd besloten ook de ervaringen in andere landen met vormen van voorwaardelijke invrijheidstelling te betrekken.

2001 - 2003 – Commissies en herziening regeling

Ter uitwerking van de voorstellen in *Sancties in perspectief* werden twee commissies ingesteld: de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling (Commissie Vegter, ingesteld op 13 maart 2001) en de Commissie Vrijheidsbeperking (Commissie Otte, ingesteld 8 mei 2001). De rapporten van deze commissies werden respectievelijk in 2002 (Kamerstukken II 2001/02, niet-dossierstuk, just020458) en 2003 (Kamerstukken II 2002/03, niet-dossierstuk, just030306) aan de Tweede Kamer aangeboden.

De commissies stelden voor de vervroegde invrijheidstelling te veranderen in voorwaardelijke invrijheidstelling. De Commissie Otte stelde verder voor om het toepassingsbereik van de voorwaardelijke invrijheidstelling af te grenzen van dat van de voorwaardelijke veroordeling. In 'Modernisering sanctietoepassing' is de wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in een invrijheidstelling onder voorwaarden opgenomen als een van de maatregelen gericht op een consequentere en effectievere sanctietoepassing.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel was dat de voorwaardelijke invrijheidstelling plaatsvindt wanneer tweederde van de opgelegde vrijheidstraf is ondergaan. Daardoor werd het meest recht gedaan aan de beslissing van de rechter om een vrijheidsstraf van een bepaalde duur op te leggen en werd tegelijkertijd gevolg gegeven aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie van de leden Eerdmans, Van Fessem en Griffith (29 oktober 2003, Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI, nr. 50). In die motie verzochten zij de regering om bij de ontwikkeling van nieuw beleid van voorwaardelijke invrijheidstelling de ondergrens van het uitzitten van 2/3 van de straf niet te verlaten.

Op 1 juli 2008 werd de Wet v.i. ingevoerd.

2.3 Concluderend

Na ruim twintig jaar onvoorwaardelijke invrijheidstelling werd in 2008 de Wet v.i. ingevoerd. Daarmee kwam een einde aan het 'intermezzo' van 1986 tot 2008 waarin geen voorwaarden aan vervroegde vrijlating werden gesteld. Zoals uit dit hoofdstuk al blijkt (en in het volgende hoofdstuk nog duidelijker zal worden) is deze slingerbeweging niet het gevolg van nieuwe argumenten voor of tegen voorwaardelijke invrijheidstelling, maar veeleer door veranderingen in het politiek-maatschappelijke klimaat en door het cellentekort. Die – en andere – overwegingen om weer terug te keren naar een systeem van voorwaardelijke invrijheidstelling komen in het volgende hoofdstuk aan bod waar een beleidstheorie wordt opgesteld.

3 Beleidstheorie

3.1 Wat is een beleidstheorie?

In dit hoofdstuk wordt een beknopte beleidstheorie voor de Wet v.i. uitgewerkt. De beleidstheorie is de verzameling veronderstellingen en aannames die ten grondslag liggen aan voorwaardelijke invrijheidstelling. Meestal is een beleidstheorie geen uitgewerkte theorie die bij alle betrokkenen bekend is; vaker zijn het allerlei impliciete redeneringen die als vanzelfsprekend worden neergezet. Als de achterliggende beleidstheorie echter niet expliciet wordt gemaakt bestaat het risico dat het beleid berust op een verkeerd getekende 'kaart' van de werkelijkheid waardoor de kans op falen en (on)gewenste neveneffecten groter wordt³.

Beperkingen

Het doel is een *beknopte* reconstructie van de beleidstheorie en dat heeft een aantal beperkingen tot gevolg. Wij beperken ons tot gedragsmechanismen en richten ons dus op een analyse van de theorie die aan voorwaardelijke invrijheidstelling ten grondslag ligt. Dat betekent dat we geen *beleidslogica* uitwerken (de logische opeenvolging van activiteiten, middelen, implementatie, resultaten en de daarbij bijbehorende finale relaties). In de komende hoofdstukken komen dat soort aspecten voldoende aan bod. De tweede beperking is onze focus op (ex)gedetineerden. Voorwaardelijke invrijheidstelling heeft ook invloed op het gedrag van rechters, toezichthouders, reclasseringsmedewerkers en anderen, maar dat beschouwen wij als al dan niet gewenste neveneffecten. De beleidstheorie die wij hier uitwerken gaat over (ex)gedetineerde en speciale preventie.

Onze beleidstheorie bestaat uit twee onderdelen: een schematische weergave en toets van de beleidstheorie en een bespreking van de aanleiding voor de interventie. De belangrijkste reden om voorwaardelijke invrijheidstelling te herintroduceren in 2008 was niet dat er nieuwe inzichten waren over de beste manier om (ex)gedetineerden op het rechte pad te brengen en houden. Veel belangrijker was de politiek-maatschappelijke slingerbeweging in het denken over doelen van detentie en de discussie over de celcapaciteit. We beginnen dit hoofdstuk met de politiek-maatschappelijke discussie die voorafging aan de wetswijziging (paragraaf 3.2). In die discussie is een groot aantal argumenten vóór en tegen voorwaardelijke invrijheidstelling te vinden en ook die bespreken we (paragraaf 3.3). Tot slot wordt, op basis van literatuur, documentanalyse en de reconstructie van het maatschappelijk debat de beleidstheorie gereconstrueerd (paragraaf 3.4).

Noot 3 Zie voor informatie over beleidslogica en beleidstheorie: Akkers en Fenger 2005, Leeuw 2003, Hoogerwerf 1998 en Noije en Wittebrood 2008.

3.2 Politiek en maatschappelijk klimaat

Voorwaardelijke invrijheidstelling is er eigenlijk altijd geweest sinds 1886. Alleen van 1986 tot 2008 was er een soort intermezzo van onvoorwaardelijke invrijheidstelling. De wetswijziging van 2008 kan dus worden gezien als een terugkeer, zij het met aanpassingen, naar een systeem dat al bestond. De keuze in 1986 om een systeem van onvoorwaardelijke invrijheidstelling in te voeren was eigenlijk opvallender, al was het maar omdat Nederland hiermee afweek van andere landen. De belangrijkste aanleiding was het politiek-maatschappelijke klimaat en met name de opvattingen over de doelen van detentie. Eén van de geïnterviewden formuleerde dat als volgt:

'Nagenoeg iedereen is het erover eens dat een voorwaardelijk systeem uiteindelijk beter functioneert dan een systeem waarbij gedetineerden zonder enige voorwaarden onherroepelijk vervroegd worden vrijgelaten. De visies op de doelen van straf blijven echter wel verschillend'. (interview 2011)

Er worden verschillende strafdoelen onderscheiden: vergelding, normbevestiging, generale preventie, speciale preventie en incapacitatie (Knigge 2005, p. 108). Volgens diverse betrokkenen was invoering van de onvoorwaardelijke vervroegde invrijheidstelling in 1986 mogelijk omdat er een progressief politiek klimaat heerste. Resocialisering van gedetineerden werd belangrijker gevonden dan vergelding. In de woorden van één van de geïnterviewden was in de jaren tachtig sprake van:

'Een sfeer waarin men zich afvroeg wat de toegevoegde waarde was van detentie. Een humaan klimaat waarbinnen een gedetineerde zijn straf uit zat werd daarin benadrukt. De resocialisering van een gedetineerde stond voorop. In de loop van de jaren negentig veranderde dit. Het klimaat schoof weer meer in de richting van een repressief denken over detentie en ook de vergeldingsgedachte werd krachtiger. Slecht gedrag moest worden afgestraft en resocialisering kwam op de tweede plaats.'

Binnen de reclassering was ook sprake van een vergelijkbare cultuuromslag. Waar in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw nog het idee heerste dat de reclassering er voor de cliënt was, ging de reclassering steeds meer beseffen dat zij een belangrijke rol speelt bij de tenuitvoerlegging van de straf (interview reclassering).

Minister Sorgdrager gaf in een Kamerdebat in 1998 aan dat invoering van vervroegde invrijheidstelling volgens haar vooral nodig was om de wet meer in overeenstemming met de praktijk te brengen:

'De beslissing aan het einde van de jaren tachtig om de Vervroegde Invrijheidstelling te herzien, was (...) niet ingegeven door een plotselinge ommekeer in het denken over straffen of een gegroeid besef dat het allemaal te streng was en dat gedetineerden korter moesten worden opgesloten. Deze beslissing was de codificatie van een al jaren durende praktijk waarin de Vervroegde Invrijheidstelling mede onder invloed van andere ontwikkelingen evolueerde tot een materieel recht.'

3.3 Argumenten vóór en tegen voorwaardelijke invrijheidstelling

De (her)invoering van voorwaardelijke invrijheidstelling in 2008 was dus niet het gevolg van nieuwe inzichten over detentie. De argumenten vóór of tegen vervroegde invrijheidstelling (al dan niet onder voorwaarden) waren al decennia bekend en de doelen die ermee werden nagestreefd ook. Wat wél was veranderd, was het *gewicht* dat men aan elk van de argumenten en de verschillende strafdoelen toekende.

De invoering van voorwaardelijke invrijheidstelling in 2008 was enerzijds het gevolg van de grotere behoefte in politiek en maatschappij om zwaarder te straffen. Anderzijds liep Nederland volgens sommigen sinds de wetswijziging van 1986 internationaal uit de pas en ook dat was een reden om terug te keren naar een systeem van voorwaardelijke invrijheidstelling. Beide argumenten worden hieronder besproken. Daarna worden de argumenten van de voorstanders van onvoorwaardelijke vervroegde invrijheidstelling besproken.

Op het moment dat in 1986 het systeem van vervroegde invrijheidstelling zonder voorwaarden werd ingevoerd was er meteen kritiek. Een toenmalig parlementariër, waar wij voor dit onderzoek mee spraken, geeft aan dat de kritiek zich voornamelijk richtte op het feit dat het vervroegd vrijlaten tot een *automatisme* was geworden. Zelfs gedetineerden die recalcitrant gedrag vertoonden tijdens detentie kwamen vroegtijdig vrij. Vervroegde invrijheidstelling moest verdiend worden, vonden vooral het CDA en de VVD. Het was volgens deze partijen niet aan het publiek en het slachtoffer uit te leggen dat een dader niet de volledige straf uit hoefde te zitten: het was, in de woorden van een Kamerlid, een 'verkeerd signaal naar de samenleving' (Wijn CDA, 1998). Het belang van de samenleving werd ondergeschikt gemaakt aan het belang van de gedetineerde. Volgens sommigen een goede zaak, volgens anderen niet uit te leggen. De critici vonden dat vervroegde invrijheidstelling geen recht, maar een gunst moest zijn.

'Als een gedetineerde zonder succes het penitentiair programma doorloopt, komt hij toch vervroegd vrij terwijl hij kennelijk de vrijheden niet aankan.' (Niederer VVD, 1998).

Ook de strafdoelen van incapacitatie en vergelding waren voor sommigen een reden om tegen vervroegde invrijheidstelling zonder voorwaarden te zijn:

'Zolang gedetineerden vastzitten, kunnen zij niet recidiveren. En in de gevangenis moet je wel voelen dat je iets fout hebt gedaan.' (interview 2011 met voormalig Kamerlid).

Een laatste bezwaar tegen de onvoorwaardelijke invrijheidstelling was het risico dat rechters zwaarder zouden gaan straffen als ze wisten dat slechts 2/3 van de straf echt zou worden uitgezeten. En zelfs als rechters niet zwaarder straffen, kwamen ze door de onvoorwaardelijke invrijheidstelling in een lastige positie, omdat de suggestie kon worden gewekt dat bepaalde gedetineerden onevenredig zwaar werden gestraft (interview met reclasering).

Ook uit wetenschappelijke hoek kwam kritiek op de onvoorwaardelijke vervroegde invrijheidstelling. Knigge (1985) gaf aan dat de vervroegde invrijheidstelling zonder voorwaarden de geloofwaardigheid van de strafrechtple-

ging geweld aandeed. Door vervroegd vrijlaten wordt het rechterlijk vonnis veranderd en dat tast het strafrechtelijk systeem aan: een derde van de straf wordt er louter symbolisch door. De rechter kan het publiek met een zware straf sussen, omdat hij weet dat een derde van de straf toch niet ten uitvoer wordt gelegd (Bleichrodt 1996).

Door te werken met voorwaarden, zou gevangenisstraf meer zin krijgen: het gedrag van gedetineerden tijdens detentie kan verbeteren als ze in aanmerking willen komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling (Knigge, 1985). Verder werd het als een voordeel gezien dat het verstrijken van de tijd en de afnemende strafbehoefte in de loop der jaren een rol kon gaan spelen bij de uitvoering van de detentie (Knigge 1985, Elzinga 2005)⁴.

Een geheel ander argument om terug te keren naar voorwaardelijke invrijheidstelling was dat Nederland internationaal uit de pas liep. Er waren twee concrete punten van kritiek. Ten eerste werd er gewezen op onderzoek waaruit zou blijken dat de recidive lager was in landen met voorwaardelijke invrijheidstelling: 'Een land als Canada laat veelbelovende resultaten zien. Gelet op ervaringen in het buitenland verwacht ik hiervan een substantiële bijdrage aan de vermindering van de recidive.' (Sorgdrager, 2001).

Ten tweede waren er Kamerleden die een aanzuigende werking op buitenlandse criminelen vreesden: een land waar gedetineerden na een deel van de straf onvoorwaardelijk worden vrijgelaten zou aantrekkelijk zijn voor criminelen (Kamerstukken II, 2005/06, 30 513, nr. 5). Tien jaar eerder was dit zelfde argument ook al door Kamerlid Talsma van de VVD ingebracht: Nederland moest een stevige boodschap uitdragen naar zware criminelen dat zij hier in Nederland zwaar worden gestraft (Kamerstukken II, 1997/98, 25 808, nr. 2). Daarom hadden al deze mensen een voorkeur voor voorwaardelijke vrijlating.

Argumenten vóór onvoorwaardelijke invrijheidstelling

Er waren ook argumenten die pleitten vóór vervroegde vrijlating zonder voorwaarden. Ook deze argumenten zijn er eigenlijk altijd geweest, maar krijgen in de loop der jaren meer of minder gewicht – net als de argumenten voor voorwaardelijke invrijheidstelling.

Het belangrijkste 'argument' was puur praktisch: afschaffing van het systeem van onvoorwaardelijke vervroegde invrijheidstelling zou leiden tot capacitaire problemen (Kamerstukken 25 808 en interview 2011). Als iedereen voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld is er een kans dat een deel van hen weer terug de gevangenis in moet. Dus de voorwaardelijke invrijheidstelling leidt tot meer druk op de capaciteit in de inrichtingen en de strafrechtketen vergeleken met de praktijk van tientallen jaren waarin straffen niet volledig werden uitgezeten. Overigens waren er ook creatieve voorstellen om dat probleem op te lossen: twee gedetineerden op één cel en de 'bajesboten' werden in deze tijd voorgesteld.

Er waren ook andere, meer inhoudelijke argumenten om te pleiten voor handhaving van het onvoorwaardelijke systeem. De invoering van detentiefasering en het penitentiair programma, waarbij gedetineerden na de helft van hun straf beginnen aan een programma om ze voor te bereiden op terugkeer in de samenleving, boden volgens Minister Sorgdrager (1994–1998)

Noot 4 Commissie Vegter zegt echter: 'in de huidige samenleving lijkt geen plaats te zijn voor een voorwaardelijke invrijheidstelling die gebaseerd is op het verstrijken van de tijd'.

voldoende alternatieven om voorwaardelijke invrijheidstelling onnodig te maken. Daarnaast werd, ook door Sorgdrager, opgemerkt dat het binnen de toenmalige wetgeving onder bepaalde voorwaarden (artikel 15a) ook al mogelijk was om geen vervroegde invrijheidstelling toe te passen. Dit *ultimum remedium* zou komen te vervallen wanneer de hele regeling zou worden afgeschaft.

Tevens was er het argument dat voorwaardelijke invrijheidstelling zou kunnen indruisen tegen het rechtvaardigheidsgevoel van de gedetineerde. Vooral als de beoordeling wie in aanmerking komt voor voorwaardelijke vrijlating niet glashelder is en als er geen vaste regels zouden worden gehanteerd voor het vaststellen van het moment waarop de voorwaardelijke invrijheidstelling in principe zou moeten ingaan.

Nog een argument tegen voorwaardelijke invrijheidstelling was de kans op uitholling van het systeem als bepaalde typen delinquenten, zoals zedendelinquenten, terroristen of vreemdelingen, zouden worden uitgesloten van voorwaardelijke invrijheidstelling.

Een laatste argument om geen voorwaarden aan invrijheidstelling te verbinden was dat rechters lichtere straffen zouden opleggen. Dat zou kunnen gebeuren als zij de voorwaarden die aan de invrijheidstelling worden verbonden als strafverzwarend zien: voorwaarden konden immers een punitief karakter krijgen (enkelbandje als 'extra' straf).

Uiteindelijk legden de argumenten vóór onvoorwaardelijke invrijheidstelling te weinig gewicht in de schaal en in 2008 werd de voorwaardelijke invrijheidstelling weer ingevoerd.

3.4 Beknopte beleidstheorie

In deze paragraaf wordt een beknopte beleidstheorie van voorwaardelijke invrijheidstelling uitgewerkt. De beleidstheorie is gereconstrueerd aan de hand van publicaties van de Commissie Vegter en Commissie Otte, wetenschappelijke publicaties en parlementaire stukken. Daaruit blijkt dat er nauwelijks expliciet aandacht wordt besteed aan gedragsmechanismen die met voorwaardelijke invrijheidstelling in werking zouden moeten worden gezet. In het politieke en maatschappelijke debat werd daar juist heel veel over gesproken. Daarom zijn naast de literatuur ook de interviews met de geestelijk vaders van de wet gebruikt om de beleidstheorie te reconstrueren.

Beoogde effecten: resocialisatie gedetineerden > recidivevermindering en veiliger maatschappij

Het directe effect dat werd beoogd met voorwaardelijke invrijheidstelling was resocialisatie van de gedetineerden. Dit doel werd genoemd door de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling ('Commissie Vegter'), maar ook door de Raad van State en de Commissie Vrijheidsbeperking. Het resocialisatiebeginsel is neergelegd in artikel 2 van de Penitentiaire beginselenwet en stelt dat de tenuitvoerlegging van de vrijheidbenemende straf zoveel mogelijk dienstbaar wordt gemaakt aan de terugkeer in de samenleving. Door de Commissie Vegter werden nog twee (maatschappelijke) effecten waar resocialisatie vervolgens toe zou moeten leiden expliciet genoemd. Resocialisatie moest leiden tot *minder recidive* en een *veiliger maatschappij*.

Ingrediënten interventie

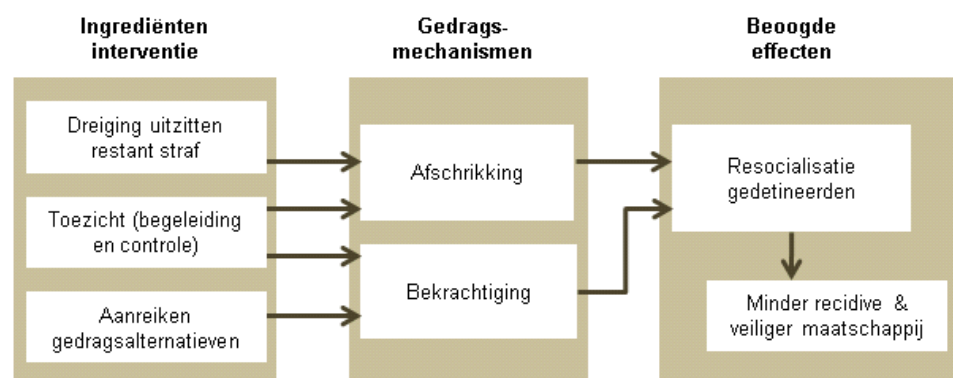
Het systeem van voorwaardelijke invrijheidstelling bestaat globaal gesproken uit drie ingrediënten: de dreiging het restant van de straf te moeten uitzitten (of een andere negatieve reactie op ongewenst gedrag zoals bijzondere voorwaarden), toezicht (bestaande uit de combinatie van begeleiding en controle) plus het aanreiken van gedragsalternatieven. De ex-gedetineerde wordt al tijdens de detentie begeleid met een aanpak die is afgestemd op de persoon van de dader. Ook zijn er verschillende bijzondere voorwaarden opgesteld die de kans op recidive moeten verkleinen: vrijheidsbeperking (risicobeheersing), training en behandeling (gedragsbeïnvloeding) en schadevergoeding en waarborgsom (herstel).

Gedragsmechanismen

Om van de interventie te komen tot de beoogde effecten, moet er iets veranderen in het gedrag van de ex-gedetineerden. Het expliciteren van de manier waarop dat gebeurt is een belangrijk doel van het opstellen van een beleidstheorie. De beoogde *gedragsmechanismen* moeten expliciet worden benoemd, omdat die duidelijk maken wat er gebeurt in de *black box* die in klassiek experimenteel onderzoek altijd gesloten blijft. Het klassieke voorbeeld van een *black box* onderzoek is een proef waarbij de helft van een groep patiënten een pil krijgt en de andere helft een placebo. We weten na het experiment niet *hoe* de pil werkt, maar dat doet er ook niet toe, omdat het enige doel was om uit te vinden *of* de pil werkt.

In sociaalwetenschappelijk onderzoek is dergelijk puur experimenteel onderzoek praktisch onuitvoerbaar, maar ook nauwelijks interessant. De belangrijkste reden is wel dat degene die de 'pil' krijgt zich hiervan bewust is en er dus zijn gedrag op kan aanpassen. Daarnaast is de samenleving geen gecontroleerd laboratorium: er zijn allerlei andere factoren die de uitkomst kunnen beïnvloeden (de context). Interventies kunnen alleen maar worden begrepen door zogenaamde context-mechanisme-outcome configuraties op te stellen (Pawson en Tilley 1997). Het doel is niet om één algemene wetmatigheid te vinden, maar een goede beschrijving te geven van verschillende contexten en de werking van gedragsmechanismen daarbinnen.

In schematische vorm ziet de beknopte beleidstheorie voor voorwaardelijke invrijheidstelling er als volgt uit:



Het schema laat zien hoe de interventie via de twee gedragsmechanismen van afschrikking en bekrachtiging naar de beoogde effecten loopt. De interventie zal niet *direct* leiden tot minder recidive. Dreiging met het restant van de straf en het toezicht (het controlededeel) zorgen voor afschrikking. Het aan-

reiken van gedragsalternatieven en toezicht (het begeleidingsdeel) zorgen voor bekrachtiging van gewenst gedrag. Dit klinkt verraderlijk eenvoudig, maar is feitelijk een zeer ingewikkeld proces van kennis-, attitude- en uiteindelijk gedragsverandering bij de gedetineerden. Het doel is resocialisatie en de ex-gedetineerde die weer vrij is kan door de voorwaardelijke invrijheidstelling in zijn eigen, natuurlijke context leren en weer sociaal ingebed worden. De volgende paragraaf gaat over de vraag in hoeverre het plausibel is dat dit bij voorwaardelijke invrijheidstelling het geval is. Merk echter op dat deze toets niet volledig is. De planevaluatie heeft namelijk ook duidelijk gemaakt dat de programmatheorie ten dele een rudimentair karakter heeft. Zo bleek uit de evaluatie dat nergens (noch in de literatuur, noch door geïnterviewde deskundigen) expliciet benoemd kon worden welk doelgedrag met de v.i. wordt beoogd, laat staan dat kon worden beschreven op welke wijze dit doelgedrag moet leiden tot minder recidive en meer maatschappelijk veiligheid.

3.5 Toets beleidstheorie

Alles hangt natuurlijk af van de wijze waarop het in de praktijk allemaal loopt (zie de tekst over randvoorwaarden hieronder), maar het is *in theorie* en op *logische gronden* waarschijnlijk dat de beoogde gedragsmechanismen in werking kunnen worden gezet door de interventie en kunnen bijdragen aan het bereiken van de gewenste doelen.

Deze conclusie is gebaseerd op het feit dat de interventie een mix bevat die precies aangrijpt op de drie aspecten die leiden tot gedragsverandering: de gedetineerden durven, kunnen en willen de voorwaarden niet overtreden. Ze *durven* dit niet door de dreiging van straf, ze *kunnen* het niet doordat er een grote detectiekans en straffkans zijn en ze *willen* het niet omdat ze goede begeleiding krijgen en gedragsalternatieven krijgen aangereikt.

Straffen leiden immers alleen maar tot gewenste gedragsverandering als er een grote (gepercipieerde) detectiekans is, een grote (gepercipieerde) sanctiekans en een hoge (gepercipieerde) sanctie-ernst (Hessing en Elffers 2002). De detectiekans is in het systeem van voorwaardelijke invrijheidstelling groot, omdat de dader onder toezicht staat. De sanctiekans is ook hoog, omdat allerlei instanties betrokken zijn bij de voorwaardelijke invrijheidstelling wat de kans groot maakt dat *als* er een overtreding wordt geconstateerd er ook een straf zal volgen. Alle dossiers liggen als het ware klaar en het is ook direct duidelijk welke sancties er opgelegd kunnen worden. Ten derde is de sanctie-ernst groot, aangezien de ultieme consequentie detentie is.

Een tweede kracht van de aanpak is de combinatie van (het dreigen met) straf en bekrachtigende maatregelen. De combinatie van belonen en bestraffen is beter in staat om mensen tot gedragsverandering te bewegen dan louter (dreigen met) straf (Willemsen, 2008). Voorwaardelijke invrijheidstelling is een combinatie tussen bekrachtigend toezicht (begeleiding en controle) en afschrikking (de stok achter de deur van het strafreestant).

Randvoorwaarden

Uit de literatuur en de interviews blijkt ook dat er (minstens) drie randvoorwaarden zijn waaraan moet zijn voldaan om de beoogde gedragsmechanismen daadwerkelijk te activeren.

Ten eerste moet er een snelle en consequente reactie op overtreding volgen en deze moet ook als zodanig worden ervaren door de doelgroep. Aan deze randvoorwaarde kan alleen worden voldaan als alle betrokken instanties zich aan de gemaakte afspraken houden en als de reactie in verhouding staat tot de overtreding.

Een tweede randvoorwaarde die door velen werd genoemd is goed toezicht (begeleiding en controle) tijdens de voorwaardelijke invrijheidstelling. Dit is nodig om te kunnen monitoren of het veranderde gedrag van de gedetineerde buiten de instelling daadwerkelijk zichtbaar is en zich ook doorzet (generaliseert). Het gaat hier met nadruk overigens niet alleen om controle en monitoring, want ook begeleiding is een essentieel onderdeel van de beleidstheorie. Ook na detentie kan aan gedragsverandering worden gewerkt door het opleggen van gedragsbeïnvloedende voorwaarden of kan gedrag worden gecontroleerd door middel van elektronisch toezicht.

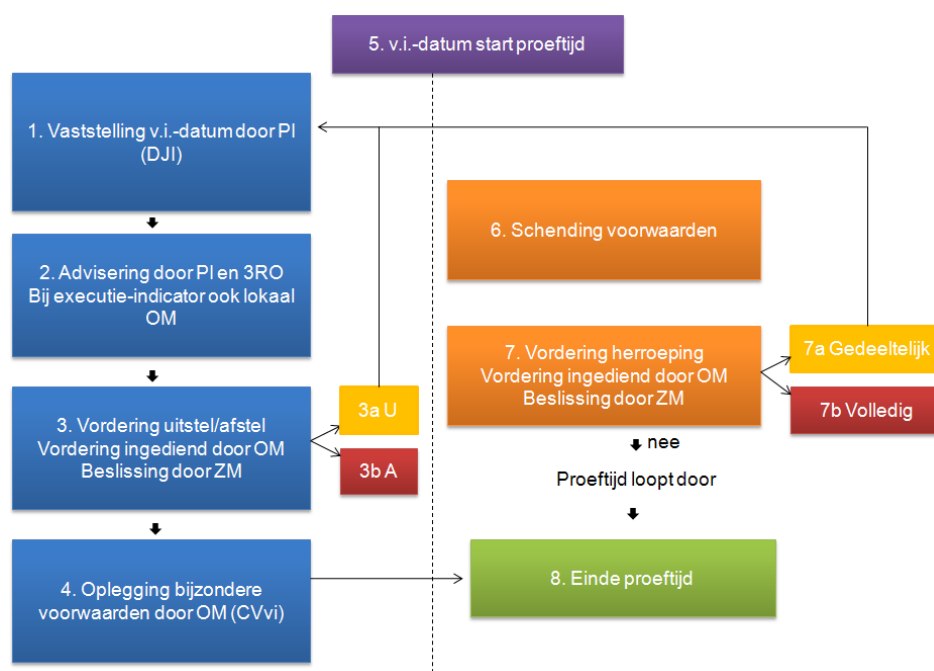
Ten derde is het een voorwaarde dat de partijen die betrokken zijn bij het proces (OM, reclassering, DJI, zorginstellingen) gecoördineerd, consequent en consistent samenwerken. Daarbij hoort ook afstemming van het traject *binnen* detentie en *buiten* de muren. Er mogen geen gaten vallen en gedetineerden moeten niet met teveel verschillende partijen, mensen en werkwijzen te maken krijgen. Alle partijen moeten goed met elkaar samenwerken en een gemeenschappelijk doel voor ogen hebben.

Als aan deze randvoorwaarden wordt voldaan is de kans groot dat voorwaardelijke invrijheidstelling werkt zoals beoogd. In hoeverre de praktijk overeenkomt met de beleidstheorie en in hoeverre aan de randvoorwaarden wordt voldaan, kan alleen door empirisch onderzoek worden vastgesteld. Daarover gaan de volgende hoofdstukken.

4 Het v.i.-proces op hoofdlijnen

In dit hoofdstuk wordt het v.i.-proces op hoofdlijnen beschreven. Eerst wordt kort ingegaan op de acht stappen in het v.i.-proces. Vervolgens wordt nader ingegaan op de taakstelling van de afzonderlijke partijen. In onderstaand schema zijn de processtappen en de naam en rol van de ketenpartners schematisch samengevat.

Schema 4.1 Schematisch overzicht v.i.-proces



4.1 Processtappen

De eerste stap in het v.i.-proces bestaat uit het vaststellen door DJI voor iedere gedetineerde of, en zo ja wanneer, deze voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld. Met de melding aan het CJIB van diens voorlopige v.i.-datum start voor iedere kandidaat het proces. De volgende stap bestaat uit het verzoek door het CJIB aan de reclassering en DJI⁵ te adviseren over de kandidaat. In dit advies kunnen de reclassering en DJI aangeven of aan de voorwaardelijk invrijheidstelling voorwaarden verbonden moeten worden of dat uitstel of afstel volgens hen voor de hand ligt.

Noot 5 Feitelijk is dit verzoek gericht aan de directeur van de PI waar de v.i.-gestelde verblijft, of de directeur van de PIA binnen wiens regio de v.i. kandidaat een extramuraal penitentiaal programma volgt.

Wanneer de executie-indicator⁶ is geplaatst door het lokale parket, wordt ook het lokale parket gevraagd advies uit te brengen over v.i. en de eventuele op te leggen bijzondere voorwaarden.

De adviezen van de reclassering, DJI en het lokale parket komen binnen bij de Centrale voorziening v.i. (CVvi) in Arnhem⁷. De CVvi beslist op basis van de adviezen of de justitiabele met v.i. kan gaan of dat er reden is om de v.i. op een later moment pas in te laten gaan of in zijn geheel achterwege te laten. In dat geval moet een vordering tot uitstel of afstel ingediend worden bij de rechtbank.

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

Voor alle v.i.-gestelden geldt dat zij gedurende de proeftijd (van minstens één jaar) geen strafbare feiten mogen plegen. De politie houdt hier toezicht op. Bij overtreding van de algemene voorwaarden kan de v.i. herroepen worden. Een rechter beslist hierover.

Wanneer een v.i.-gestelde bijzondere voorwaarden opgelegd heeft gekregen, is de reclassering aangewezen om toezicht te houden op de v.i.-gestelde en de v.i.-gestelde te begeleiden. De reclassering kan de politie bij het toezicht betrekken, bijvoorbeeld bij een contact- of locatieverbod. Ook bij overtreding van de bijzondere voorwaarden kan de v.i. herroepen worden. Wanneer de rechter besluit dat de v.i. (gedeeltelijk) herroepen wordt, moet de v.i.-gestelde alsnog (een deel van) zijn gevangenisstraf uitzitten.

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

Noot 6 De executie-indicator wordt in artikel 1 sub c Penitentiaire maatregel gedefinieerd als "de aantekening van het openbaar ministerie bij het aanbieden van een vonnis ter executie aan onze Minister waarin wordt aangegeven dat het openbaar ministerie wil adviseren over te nemen besluiten inzake de verschillende vormen van te verlenen vrijheden aan de betreffende gedetineerde." In de Aanwijzing executie-indicator en formulier risicoprofiel (2010A028) is bepaald dat in ieder geval voor de volgende categorieën delicten een executie-indicator geplaatst wordt: *Ernstige zedendelicten, ernstige geweldsdelicten en mensenhandel: Huiselijk geweldzaken en kindermishandelingszaken: Spreekwaardige delicten*. Daarnaast kan de officier van justitie zelf nog een executie-indicator plaatsen wanneer naar zijn oordeel de situatie dat rechtvaardigt.

Noot 7 Gezien de diversiteit van de taken van het OM en de specialistische kennis op het gebied van de wet v.i. die daarbij vereist is, is tijdens het implementatie traject besloten waar mogelijk deze taken centraal te beleggen; bij een Centrale voorziening v.i. (CVvi). Een centrale afhandeling van v.i.-taken leidt tot eenheid van beleid en tot rechtsgelijkheid. Bijkomend voordeel van deze CVvi is dat het takenpakket van de lokale parketten niet onnodig wordt vergroot en ondersteuning geboden kan worden. De CVvi is ondergebracht bij het Ressortsparket Arnhem.

4.2 Taakstelling afzonderlijke ketenpartners

Uit het voorgaande blijkt dat verschillende partners uit de justitieketen een rol spelen in het v.i.-proces. In deze paragraaf worden per ketenpartner de taken en verantwoordelijkheden kort toegelicht.

OM

Het Openbaar Ministerie speelt een cruciale rol binnen het v.i.-proces. Zij heeft voor die regierol de CVv in het leven geroepen dat organisatorisch is ingebed in het Ressortsparket Arnhem. De taken van de CVv zijn als volgt:

- Op basis van de adviezen van de reclassering, DJI en het lokale parket beslissen over en voorbereiden van de vordering uitstel/afstel v.i.
- Op basis van de adviezen van de reclassering, DJI en het lokale parket beslissen over het stellen van bijzondere voorwaarden en het vaststellen van de proeftijd bij bijzondere voorwaarden.
- Beslissen of en op welke wijze op schending van bijzondere voorwaarden wordt gereageerd.
- Bijzondere voorwaarden aanvullen, opheffen of wijzigen.
- Voorbereiden van een vordering tot schorsing of herroeping v.i. in verband met overtreding van de bijzondere voorwaarden.
- Het lokaal OM adviseren bij de vordering herroeping v.i. bij overtreding van de algemene voorwaarden.
- Tot slot fungeert de CVv voor de betrokken ketenpartners als vraagbaak voor v.i.

Naast de CVv speelt binnen het OM ook het lokale parket nog een rol. Ten eerste brengt zij, in geval de v.i.-kandidaat een executie-indicator heeft, advies uit over het verlenen van de v.i. en de op te leggen bijzondere voorwaarden. Ten tweede is het lokale parket verantwoordelijk voor het indienen van vorderingen tot uitstel of afstel bij de rechtbank. Ten derde heeft het lokale parket een taak wanneer de algemene voorwaarden worden overtreden. Het is aan het lokale parket om dan te beslissen of de v.i. herroepen moet worden of niet. Tot slot is het lokale parket dan ook weer verantwoordelijk voor het indienen van een vordering tot herroeping bij de rechtbank.

DJI

Zaken die in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling meldt DJI aan bij het CJIB. Later brengt, op verzoek van het CJIB, de penitentiare inrichting waar de v.i.-kandidaat verblijft of de PIA in wiens regio de v.i.-kandidaat zijn penitentiair programma volgt, advies uit over de justitiabele.

Reclassering

In alle v.i.-zaken wordt de reclassering gevraagd om advies uit te brengen. Wanneer bijzondere voorwaarden opgelegd worden, is de reclassering verantwoordelijk voor het toezicht op de v.i.-gestelde. Toezicht is het begeleiden en controleren van de v.i.-gestelde op het nakomen van de bijzondere voorwaarden. Wanneer de reclassering schending van de voorwaarden constateert, stelt zij de CVv daarvan op de hoogte.

ZM

De rechter beslist over een vordering tot uitstel of afstel en een vordering tot schorsing of herroeping van de v.i.

De politie

De politie houdt toezicht op de algemene voorwaarden door na te gaan of een verdachte die voor een strafbaar feit wordt aangehouden een v.i.-gestelde is en door na te gaan of er aangiftes gedaan worden tegen v.i.-gestelden. In beide gevallen stelt de politie het lokale parket hiervan op de hoogte. Daarnaast kan de politie in overleg met de reclassering medetoezicht houden op bijzondere voorwaarden.

CJIB

Het CJIB speelt een centrale rol in de communicatie tussen de betrokken partijen door de adviezen, beslissingen en uitspraken te routeren. Daarnaast is het CJIB belast met het bewaken van kritieke termijnen en het generen van managementinformatie.

JustID

Voor een goed verloop van de v.i. is het van belang dat de justitiële documentatie en het persoonsdossier van veroordeelden die in aanmerking komen voor v.i. en van v.i.-gestelden actueel worden gehouden. Dit is de verantwoordelijkheid van de Justitiële Informatie Dienst (JustID). Zowel beslissingen van de rechtbank als rapportages worden volgens bestaande procedures opgenomen in de databank van JustID.

4.3 Tot slot

In dit hoofdstuk zijn het v.i.-proces en de rol van de daarbij betrokken ketenpartners op hoofdlijnen beschreven. In de volgende hoofdstukken wordt vastgesteld op welke wijze in de praktijk invulling wordt gegeven aan dit proces. In hoofdstuk 5 wordt eerst ingegaan op de aard en omvang van de v.i. populatie. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 gaan ingegaan op de eerste twee processtappen uit het v.i.-proces: het vaststellen van de v.i.-datum en de advisering aan de CVv. In hoofdstuk 7 staat de besluitvorming over de v.i. centraal. Daarbij zal eerst worden ingegaan op het besluit tot het voorderen van uitstel en afstel (processtap 3) en vervolgens op het besluit al dan niet bijzondere voorwaarden op te leggen (processtap 4). In hoofdstuk 8 wordt het verloop van de voorwaardelijke invrijheidstelling nader beschouwd. Daarbij komen de wijze van toezicht houden (processtap 5), het schenden van de voorwaarden (processtap 6) en de wijze waarop daar door de ketenpartners op gereageerd wordt (processtap 7) aan bod. Het hoofdstuk sluit af met het einde van de proeftijd (processtap 8).

5 Aard en omvang v.i.-populatie

Met ingang van 1 juli 2008 is de voorwaardelijke invrijheidstelling een feit. In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de aard en aantallen justitiabelen die sinds de wetswijziging in vrijheid zijn gesteld. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- Hoeveel gedetineerden zijn sinds de Wet v.i. vervroegd in vrijheid gesteld? Bij hoeveel v.i.-gestelden worden bijzondere voorwaarden opgelegd?
- Wat zijn kenmerken van v.i.-gestelden met bijzondere voorwaarden (in termen van bijvoorbeeld (achtergrond)kenmerken, delictkenmerken, persoonlijke omstandigheden, recidivekans)?

Opmerking vooraf

Voor de beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van maandoverzichten die het CJIB oplevert op basis van het landelijke registratiesysteem voor het v.i.-proces (Robein). Omdat in deze overzichten niet alle benodigde informatie beschikbaar was is aanvullend dossieronderzoek verricht. Daar waar de overzichten van het CJIB betrekking hebben op alle lopende en afgesloten v.i. zaken in de periode april 2009 tot en met juli 2011 (n=2.262), heeft het dossieronderzoek alleen betrekking op alle afgesloten⁸ v.i. zaken uit de periode april 2009 tot en met maart 2011 (n=314). Als gevolg van het feit dat het dossieronderzoek een selectieve selectie van v.i. zaken is (het betreft tenslotte alleen zaken die voor april 2011 werden afgerond) moet het bij het generaliseren van de bevinden enige voorzichtigheid in acht worden genomen. (Zie verder voor een gedetailleerde beschrijving van de gehanteerde onderzoeksmethoden bijlage 2).

5.1 Omvang v.i.-populatie

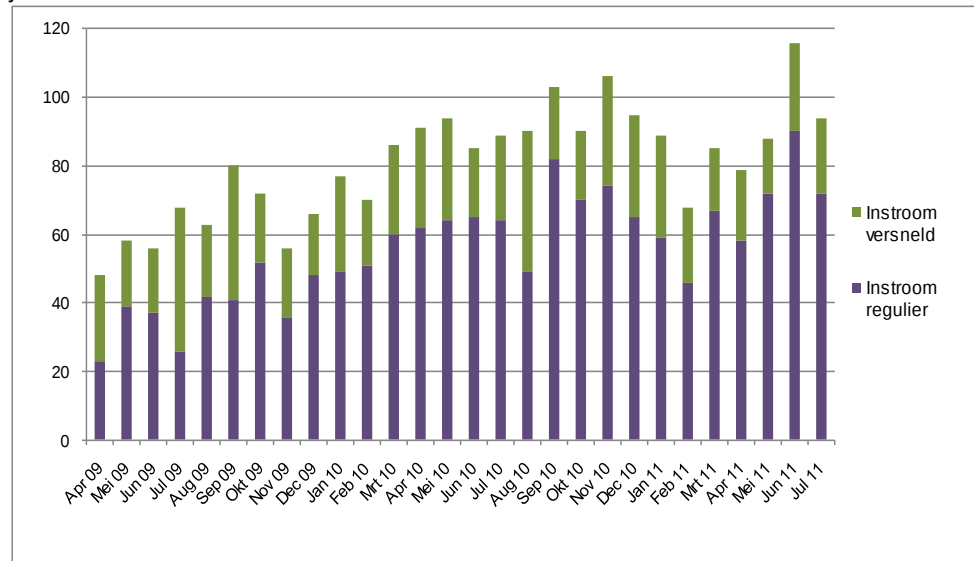
Onderstaande grafiek geeft een overzicht van de maandelijkse instroom van nieuwe v.i.-zaken vanaf april 2009 t/m juli 2011.⁹

Noot 8 Een zaak is afgesloten wanneer:

- een justitiabele wel voor v.i. in aanmerking komt, maar waarbij de v.i. afgesteld wordt;
- een v.i.-gestelde is gestart met de v.i. maar vanwege het overtreeden van de voorwaarden alsnog zijn gevangenisstraf uit moet zitten;
- een v.i.-gestelde zijn proeftijd volledig heeft afgerond.

Noot 9 Vanaf de start van de voorwaardelijke invrijheidstelling in juli 2008 waren er twee tijdelijke applicaties beschikbaar voor het verwerken van v.i.-zaken: TAVI en VIS. Het CJIB neemt 183 zaken die in de periode juli 2008 t/m maart 2009 zijn ontvangen niet mee in de managementrapportages. Deze 183 zaken zullen in dit gehele rapport ook buiten beschouwing gelaten worden.

Grafiek 5.1 Het aantal door CJIB van DJI ontvangen zaken in de periode april 2009 t/m juli 2011



Bron: CJIB Rapportage

In totaal zijn er in de gehele periode 2.262 v.i.-zaken ingestroomd (zie ook tabel B3.1 in bijlage 3). Hoewel de instroom per maand fluctueert, is over de gehele periode de maandelijkse instroom toegenomen.

In tabel 5.1 wordt de instroom in v.i. vergeleken met de totale uitstroom uit detentie voor het jaar 2010 (het eerste jaar waarvoor voor beide parameters voor dezelfde periode gegevens beschikbaar zijn). Uit het overzicht blijkt dat van de totale uitstroom uit detentie slechts 2,7% instroomt in de v.i. Belangrijkste redenen voor dit lage percentage zijn het feit dat slechts 7% van de uitstroom uit detentie zaken betrof waarbij de opgelegde detentie één jaar of meer bedroeg en het feit dat een belangrijk deel van de justitiabelen een (deels) voorwaardelijke straf opgelegd heeft gekregen en beide type afdoening niet in aanmerking komen voor v.i.. Voorts kan gemeld worden dat een deel van de langgestraften die in 2010 vrijkwam nog onder de oude regeling veroordeeld was waardoor zij niet in aanmerking kwamen voor v.i.

Tabel 5.1 Overzicht van uitstroom uit detentie en instroom in v.i. in 2010

Uitstroom uit detentie	39.720
Instroom in v.i.	1.076
v.i. ratio	2,7%

Binnen het v.i.-proces wordt een onderscheid gemaakt tussen reguliere instroom en versnelde instroom. Onder versnelde instroom worden zaken verstaan waarbij de tijd tussen de melding van DJI aan het CJIB en de startdatum van de v.i. minder dan drieënhalve maand bedraagt. Dit heeft namelijk tot gevolg dat de reguliere adviestermijnen moeten worden ingeperkt (zie volgende hoofdstuk). Uit grafiek 5.1 blijkt dat het aandeel van zaken met versnelde instroom is afgenomen.

In tabel 5.2 is te zien dat in dezelfde periode 1.665 justitiabelen voorwaardelijk in vrijheid zijn gesteld. Bij iets meer dan de helft (53 %) van de v.i.-gestelden was dat alleen onder de algemene voorwaarden.

Tabel 5.2 Overzicht van totaal aantal gestarte v.i.'s vanaf april 2009 t/m juli 2011

voorwaarden	n	%
v.i. met algemene voorwaarden	879	53%
v.i. met bijzondere voorwaarden	786	47%
totaal	1.665	100%

Bron: CJIB Rapportage

Bij de 786 justitiabelen die met bijzondere voorwaarden voorwaardelijk in vrijheid werden gesteld, werden in totaal 1.761 bijzondere voorwaarden opgelegd. Veruit de meest opgelegde bijzondere voorwaarde is een meldingsgebod bij de reclassering, gevolgd door een gedragsinterventie, een ambulante behandeling en een alcohol- of drugsverbod (zie tabel 5.3).

Tabel 5.3 Totaal opgelegde bijzondere voorwaarden in de periode april 2009 t/m juli 2011

bijzondere voorwaarde	n
meldingsgebod	770
gedragsinterventie	281
ambulante behandeling	217
drugs- en alcoholverbod	171
andere voorwaarde	142
opname in een 24-uurs voorziening	59
behandeling in een inrichting	56
contactverbod	39
locatieverbod	13
locatiegebod	13
totaal	1.761

Bron: CJIB Rapportage

Het totaal aantal gestarte v.i.'s ligt lager dan het totaal aantal ingestroomde v.i.-zaken (1.665 vs. 2.262). Hier zijn verschillende redenen voor:

- Tussen het moment van instroom en de feitelijke start ligt doorgaans een aantal maanden. Op het meetmoment was zodoende bij een van deel van de gestarte v.i.-zaken nog niet de datum einde detentie gepasseerd waarvoor van een start nog geen sprake kon zijn.
- Een ingestroomde v.i.-zaak kan bij nader inzien geen v.i.-waardige zaak blijken te zijn, bijvoorbeeld omdat de gevangenisstraf niet onvoorwaardelijk is, of niet langer dan een jaar is, of het vonnis nog niet onherroepelijk is.
- Justitiabelen komen wel voor v.i. in aanmerking maar hebben die niet gekregen omdat de v.i. is uitgesteld of afgesteld (zie hiervoor hoofdstuk 7).

5.2 Aard v.i.-populatie

In deze paragraaf komen de volgende kenmerken van de v.i.-populatie aan bod:

- aantal strafbare feiten waarvoor v.i.-gestelden zijn veroordeeld;
- uitgangsdelfict van v.i.-gestelden;
- zijn v.i.-gestelden ooit veroordeeld voor een geweldsmisdrijf;
- zijn v.i.-gestelden ooit veroordeeld voor een zedenmisdrijf;
- zijn v.i.-gestelden in Nederland geboren of in het buitenland;
- inschatting recidiverisico door de reclassering.

Omdat in Robein dergelijke achtergrondkenmerken niet systematisch geregistreerd worden, zijn de gegevens achterhaald op basis van het in de inleiding van dit hoofdstuk genoemde dossieronderzoek. Zoals opgemerkt omvatte het dossieronderzoek in totaal 310 van v.i.-zaken die in de periode april 2009 t/m maart 2011 werden afgerond.

Wanneer in het vervolg van dit hoofdstuk over v.i.-gestelden of de populatie wordt gesproken dan gaat het om uitspraken die gebaseerd zijn op de 310 v.i.-gestelden uit het dossieronderzoek.

Strafrechtelijk verleden: Aantal strafbare feiten en soort delicten

Uit het dossieronderzoek blijkt dat een derde van de v.i.-populatie voor tien of meer delicten veroordeeld is. Bij ongeveer een kwart van de populatie betreft het zogenaamde first-offenders.

Uit onderstaande tabel blijkt een statistisch significante samenhang ($P < 0,05$) tussen het strafrechtelijk verleden, in termen van aantal gepleegde strafbare feiten, en het al dan niet toekennen van bijzondere voorwaarden of het vorderen en toegewezen zijn van afstel: naarmate de v.i.-kandidaat voor meer strafbare feiten veroordeeld is, worden er vaker bijzondere voorwaarden opgelegd of wordt afstel gevorderd en ook toegewezen. Toch blijkt dat een derde van de justitiabelen die in het verleden voor tien of meer strafbare feiten werden veroordeeld zonder bijzondere voorwaarden met de v.i. startten. (Zie hoofdstuk 6 voor de redenen waarom wordt afgezien van het opleggen van bijzondere voorwaarden.)

Tabel 5.4 Strafrechtelijk verleden van v.i.-gestelden in termen van aantal strafbare feiten uitgesplitst naar niet en wel bijzondere voorwaarden en toegewezen vordering afstel

aantal strafbare feiten waarvoor v.i.-gestelde ooit veroordeeld is	n	geen bijzondere voorwaarden	bijzonderetogewezen vordering uitstel/afstel	totaal	
1	81	92%	7%	1%	100%
2 tot 5	76	76%	23%	1%	100%
5 tot 10	52	62%	36%	2%	100%
10 en meer	101	28%	61%	11%	100%
totaal	310	62%	34%¹⁰	4%	100%

Bron: Dossieronderzoek DSP-groep

In tabel 5.5 wordt een overzicht gegeven van de delicten die ten grondslag hebben gelegen aan de veroordeling die heeft geleid tot de v.i. Vooral drugsdelicten en vermogensdelicten kwamen relatief vaak voor, dit in tegenstelling tot zeden en brandstichting. Merk op dat het aantal uitgangsdelicten factor 2,5 keer hoger ligt dan het aantal v.i.-gestelden. Dit wordt verklaard door het feit dat justitiabelen voor meer dan één delict veroordeeld kunnen worden.

Noot 10 Merk op dat het percentage van de 310 v.i.-zaken uit het dossieronderzoek waarbij bijzondere voorwaarden werden opgelegd 34% bedraagt, terwijl dit percentage bij het totaal aantal gestarte v.i.'s in de periode 2009 t/m juli 2011 47% bedraagt (zie tabel 5.2). Het verschil tussen beide percentages is vermoedelijk gelegen in het feit dat het dossieronderzoek als gevolg van het criterium dat de zaken op het moment van onderzoek (april 2011) afgerond moesten zijn er toe geleid heeft dat naar verhouding sprake was van een oververtegenwoordiging van relatief lichte zaken. De wetswijziging werd tenslotte in juli 2008 pas van kracht waardoor per definitie in maart 2011 uitsluitend licht gestraften een volledige proeftijd hadden kunnen doorlopen.

Tabel 5.5 Totaal aantal uitgangsdelicten van v.i.-gestelden

bijzondere voorwaarde	n	%
Drugsdelict	189	24,8
Vermogensdelict	156	20,5
Anders	119	15,6
Gew eldsdelict	65	8,5
Fraude/heling	57	7,5
Inbraak	54	7,1
Onbekend	51	6,7
Wapens/munitie	37	4,9
zedendelict	29	3,8
Brandstichting	4	,5
Totaal	761	100,0
Gemiddeld aantal delicten per persoon (=761/310)	2,5	

Bron: Dossieronderzoek DSP-groep, verrijkt met gegevens uit het OBJD van het WODC

In tabel 5.6 wordt duidelijk dat er een significante relatie ($p>0,05\%$) bestaat tussen het uitgangsdelict en het al dan niet opleggen van bijzondere voorwaarden of de vordering tot afstel. Bij zeden, vermogens- en geweldsdelicten worden bovengemiddeld vaak bijzondere voorwaarden aan de v.i. verbonden. Dit in tegenstelling tot drugsdelicten, brandstichting en fraude/heling waarbij relatief weinig bijzondere voorwaarden worden opgelegd.

Tabel 5.6 Totaal aantal uitgangsdelicten van v.i.-gestelden

bijzondere voorwaarde	n	geen bijzondere voorwaarden	bijzondere vw	Uitstel /afstel	
zedendelict	29	31%	69%	-	100%
Vermogensdelict	156	31%	59%	10%	100%
Gew eldsdelict	65	37%	57%	6%	100%
Onbekend	51	41%	53%	6%	100%
Inbraak	54	48%	41%	11%	100%
Wapens/munitie	37	51%	41%	8%	100%
Anders	119	46%	40%	13%	100%
Drugsdelict	189	68%	31%	1%	100%
Brandstichting	4	75%	25%	-	100%
Fraude/heling	57	86%	11%	4%	100%
Totaal	761	50,5%	43,0%	6,6%	100,0%

Bron: Dossieronderzoek DSP-groep, verrijkt met gegevens uit het OBJD van het WODC

In tabel 5.7 en 5.8 wordt niet alleen naar het uitgangsdelict gekeken maar wordt vastgesteld in welke mate bij personen die ooit een geweld- of zedenmisdrijf pleegden bijzondere voorwaarden worden opgelegd of de v.i. werd uitgesteld/afgesteld.¹¹ Uit beide tabellen blijkt een nog sterkere relatie dan tussen uitgangsdelict en het al dan niet opleggen van bijzondere voorwaarden werd geconstateerd.

Noot 11 De keuze om het totale strafrechtelijke verleden in ogenschouw te nemen wordt gemotiveerd door het feit dat bij het vaststellen van de (recidive)risico's door de reclassering niet alleen naar het uitgangsdelict wordt gekeken. Bovendien is vanuit de literatuur bekend dat zeden- en geweldsdelinquenten relatief vaak de fout ingaan. Om die reden is getoetst of dit veronderstelde hoge risico zich ook doorvertaalt in meer bijzondere voorwaarden dan de overige delictcategorieën (zie verder hoofdstuk 7).

Dat wil zeggen: personen die nog nooit veroordeeld zijn voor een geweldsmisdrijf gaan vaker met v.i. onder algemene voorwaarden dan v.i.-gestelden die wel eens zijn veroordeeld voor een geweldsmisdrijf.

Tabel 5.7 Strafrechtelijk verleden van v.i.-gestelden in termen van wel of geen geweldsmisdrijven uitgesplitst naar niet en wel bijzondere voorwaarden en toegewezen vordering afstel

strafrechtelijk verleden geweldsmisdrijven	n	geen bijzondere voorwaarden	bijzondere voorwaarden	toegewezen vordering afstel	totaal
nooit veroordeeld voor geweldsmisdrijven	147	86%	13%	1%	100%
ooit veroordeeld voor geweldsmisdrijven	163	41%	52%	7%	100%
totaal	310	62%	34%	4%	100%

Bron: Dossieronderzoek DSP-groep

Slechts een klein deel van de v.i.-gestelden (7%) is ooit voor een zedendelict veroordeeld geweest. V.i.-gestelden die één of meer keren voor een zedenzaak veroordeeld zijn, krijgen aanzienlijk vaker bijzondere voorwaarden opgelegd dan niet-zedendelinquenten. De mate waarin afstel gevorderd is en ook toegewezen verschilt echter niet, zo blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 5.8 Strafrechtelijk verleden van v.i.-gestelden in termen van wel of geen zedenmisdrijven uitgesplitst naar niet en wel bijzondere voorwaarden en toegewezen vordering afstel

strafrechtelijk verleden zedenmisdrijven	n	geen bijzondere voorwaarden	bijzondere voorwaarden	toegewezen vordering afstel	totaal
nooit veroordeeld voor zedenmisdrijven	289	65%	31%	4%	100%
ooit veroordeeld voor zedenmisdrijven	21	24%	71%	5%	100%
totaal	310	62%	34%	4%	100%

Bron: Dossieronderzoek DSP-groep

Geboorteland

Net als bij de reguliere detentiepopulatie is een aanzienlijk deel van de v.i. populatie (60%) niet in Nederland geboren. V.i.-gestelden die in Nederland geboren zijn, krijgen veel vaker bijzondere voorwaarden opgelegd dan v.i.-gestelden die elders geboren zijn. Achterliggende verklaring is dat veel niet-Nederlandse v.i.-kandidaten illegale vreemdelingen zijn die direct na detentie in de vreemdelingenbewaring worden geplaatst.¹² Van in vrijheidstelling is daarom voor deze categorie justitiabele geen sprake waardoor bijzondere voorwaarden niet aan de orde zijn.

Noot 12 Personen die praktisch niet in vrijheid kunnen worden gesteld omdat ze direct na het einde van hun detentie worden opgenomen in een forensisch psychiatrisch centrum of worden geplaatst in de vreemdeling bewaren worden toch aangemerkt als v.i.-kandidaat / v.i.-gestelden. Reden hiervoor is dat DJI niet systematisch alle v.i.-inclusiecriteria registreert in haar systeem en zo-doende ook voor tbs-gestelden en illegale vreemdelingen een voorlopige v.i.-datum berekent.

Tabel 5.9 Geboorteland v.i.-gestelden uitgesplitst naar niet en wel bijzondere voorwaarden en toegewezen vordering afstel

geboorteland	n	geen bijzondere voorwaarden	bijzondere voorwaarden	toegewezen vordering afstel	totaal
in Nederland geboren	121	39%	54%	7%	100%
niet in Nederland geboren	189	77%	20%	3%	100%
totaal	310	62%	34%	4%	100%

Bron: Dossieronderzoek DSP-groep

Inschatting recidiverisico door reclassering

Bij een op de vijf v.i.-gestelden wordt het recidiverisico hoog ingeschat door de reclassering. Uit tabel 5.10 blijkt dat v.i.-gestelden bij wie het recidiverisico hoog wordt ingeschat, significant vaker ($p > 0,05\%$) bijzondere voorwaarden krijgen opgelegd of een vordering tot afstel krijgen toegewezen en toegekend, dan bij v.i.-gestelden waarbij het recidiverisico als laag wordt ingeschat. Verder valt op dat bij ongeveer eenderde van de zaken geen inschatting van het recidiverisico werd gemaakt. Het gaat in veel van deze zaken om vreemdelingen, waarbij de reclassering over het algemeen geen RISc inzet, in verband met de taalbarrière of omdat de persoon na detentie uitgezet zal worden.

Tabel 5.10 Inschatting recidiverisico door reclassering uitgesplitst naar niet en wel bijzondere voorwaarden en toegewezen vordering afstel

recidiverisico volgens reclassering	n	geen bijzondere voorwaarden	bijzondere voorwaarden	toegewezen vordering afstel	totaal
hoog	54	17%	70%	13%	100%
midden	54	35%	65%	-	100%
laag	73	78%	22%	-	100%
geen inschatting	98	87%	8%	5%	100%
totaal	279¹³	35%	61%	4%	100%

Bron: Dossieronderzoek DSP-groep

5.3 Concluderend

Uit de gegevens van het CJIB en de analyse van de afgesloten v.i.-zaken blijkt dat de maandelijkse instroom van v.i.-kandidaten enigszins fluctueert maar geleidelijk aan is toegenomen van ca. vijftig per maand in april 2009 tot ca. honderd in juli 2011. Het aandeel spoedzaken op het totaal aantal zaken is in diezelfde periode afgenomen. Ongeveer de helft van de v.i.-kandidaten ging met bijzondere voorwaarden zijn proeftijd in. Uit het dossieronderzoek bleek dat het al dan niet opleggen van bijzondere voorwaarden samenhangt met verschillende (persoons)kenmerken van de justitiabelen. Het strafrechtelijke verleden in termen van aantal en soort blijkt significant samen te hangen met het al dan niet opleggen van bijzondere voorwaarden. Ook de door de 3RO ingeschatte recidivekans hangt samen met het al dan niet opleggen van bijzondere voorwaarden.

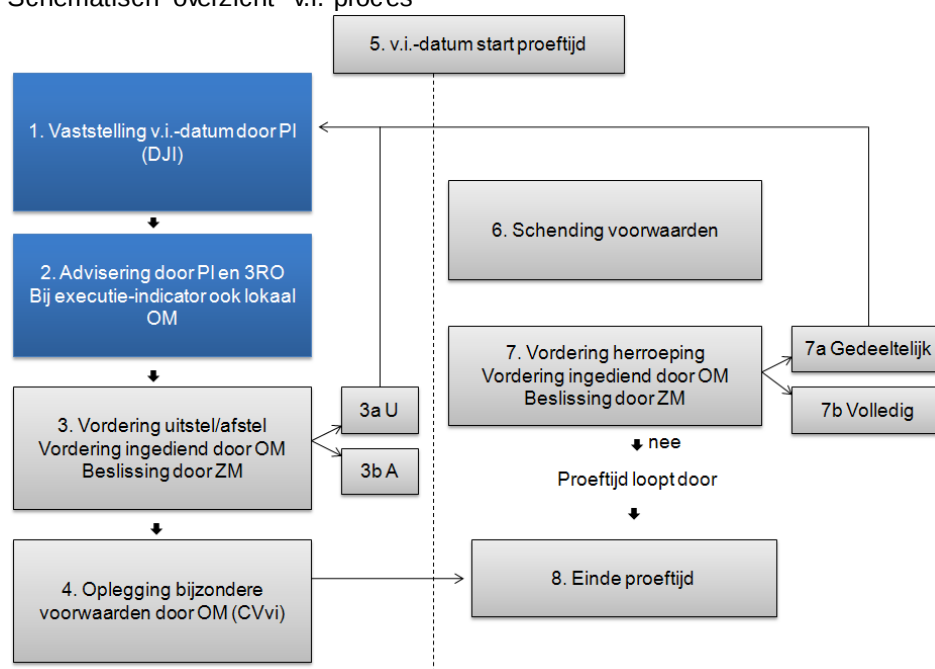
Noot 13 Het totaal telt niet op tot 310 omdat zaken waarin geen advies is gevraagd aan de reclassering of ontvangen (18) of waarin het advies van de reclassering niet te vinden was in JDOnline (13) buiten beschouwing zijn gelaten.

6 Vaststellen v.i.-datum en advisering

In dit hoofdstuk en de hierop volgende hoofdstukken 7 en 8 wordt verslag gelegd van de uitkomsten van de procesevaluatie. De opbouw van de hoofdstukken is als volgt. Per processtap wordt vastgesteld wat de vigerende beleids- en procesafspraken zijn.¹⁴ Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre en op welke wijze deze formele afspraken navolging krijgen in de praktijk.

In dit hoofdstuk komen de eerste twee processtappen aan bod: het vaststellen van de v.i.-datum en de advisering aan het OM. In onderstaand overzicht worden beide processtappen gepositioneerd in het totale v.i.-proces. (zie blauw gearceerde kaders in onderstaand schema.)

Schema 6.1 Schematisch overzicht v.i.-proces



Met deze beschrijving wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- Vervullen de betrokken ketenpartners hun rol zoals beoogd? (Bij de uitvoering van de Wet v.i. zijn zeven ketenpartners direct betrokken: ZM, OM (waaronder de CVvi), 3RO, politie, DJI, CJIB en JustID)
- Bij hoeveel v.i.-gestelden ontbreken adviezen over v.i. en bijzondere voorwaarden? Wat is hiervoor de reden?

Noot 14 Zoals vastgelegd in V.I.zier: beleids- en procesafspraken voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) 1.0 van 9 december 2009. Aan het eind van de looptijd van het onderzoek werd een nieuwe versie van V.I.zier (2.0 op 14 april 2011) vastgesteld. Aangezien deze versie ten tijde van het onderzoek nog niet door de veldpartijen gebruikt werd is de praktijk vergeleken met V.I.zier 1.0.

- Wat zijn de doorlooptijden ten aanzien van v.i.? (onderscheid wordt gemaakt tussen de datum van de aanvraag van een v.i.-advies, de data waarop de adviezen van Reclassering, DJI en OM worden ontvangen en de datum waarop v.i. wordt opgelegd. Er wordt een uitsplitsing gemaakt naar reguliere en spoedzaken.).

Voor het beantwoorden van deze vragen is gebruik gemaakt van interviews met de verschillende ketenpartners. Daarnaast zijn gegevens van het CJIB gebruikt en is het dossieronderzoek benut. Zoals in hoofdstuk 5 is beschreven, zijn voor het dossieronderzoek 310 afgesloten v.i.-zaken geanalyseerd.

6.1 Stap 1 Vaststelling v.i.-datum

6.1.1 Vigerende beleids- en procesafspraken vaststellen v.i.-datum

Volgens de vigerende beleids- en procesafspraken start het v.i.-proces met het vaststellen van de (voorlopige) v.i.-datum door DJI. Zij doet dit aan de hand van de opgelegde v.i.-waardige straffen, nadat deze onherroepelijk door de rechter zijn vastgesteld. Wanneer een zaak 3,5 maand voor aanvang van de v.i.-datum in Robein gemeld wordt, is er sprake van een 'reguliere' v.i.-zaak. Bij spoedzaken ligt de v.i.-datum vanaf de dag van de melding in Robein op minder dan 3,5 maand. Dit is van invloed op de termijnen die gesteld worden voor het aanleveren van adviezen (zie stap 2).

6.1.2 Vaststellen van v.i.-datum in de praktijk

De beleids- en procesafspraken worden voor wat betreft het vaststellen van de v.i.-datum volledig opgevolgd, zo blijkt uit de interviews met Bureau Selectie Functionarissen (BSF) van DJI, het CJIB en de CVvi. Dat wil zeggen dat wanneer DJI het vonnis in haar eigen systeem TULP-GW invoert, automatisch een berekening van de voorlopige v.i.-datum plaatsvindt en de uitkomsten van deze berekening automatisch 3,5 maand voor de voorlopige v.i.-datum naar het CJIB worden verzonden.¹⁵

De gegevens van de v.i. kandidaat worden vervolgens bij het CJIB automatisch in Robein geladen. In reguliere zaken wordt de deadline voor de adviezen automatisch berekend. In spoedzaken mailt de CVvi de data voor de deadlines naar het CJIB, waarna het CJIB de adviesverzoeken uitzet.

Uit de interviews blijkt dat wanneer een nieuwe zaak in Robein wordt aangemeld de CVvi eerst een controle uitvoert of het daadwerkelijk een v.i.-waardige zaak betreft.

Noot 15 Deze berekening kan echter pas worden uitgevoerd als de rechterlijke uitspraak onherroepelijk is en deze ook door het OM aan DJI is medegedeeld. Zaken die pas later dan 3,5 maand voor de voorlopige v.i. datum tot een onherroepelijke veroordeling leiden of zaken waarbij het OM DJI niet tijdig informeert leiden zodoende in de praktijk tot spoedzaken. Het kan zelfs zijn dat de v.i.-datum al verstreken is. Toch is in die gevallen ook advies gewenst. Ook na de v.i.-datum kunnen nog bijzondere voorwaarden gesteld worden door het OM. Het OM neemt in beginsel als bijzondere voorwaarde een meldingsgebod op en vraagt direct advies aan DJI en reclassering. In principe wordt 6 weken aangehouden. Deze termijn geldt ook voor gevallen waarin v.i.-datum weliswaar verstreken is, maar de einddatum detentie nog in de toekomst ligt.

Deze controle bestaat uit het vaststellen van de volgende zaken:

- Is de veroordeling uitgesproken na 1 juli 2008?
- Is de uitspraak onherroepelijk, onvoorwaardelijk en (in totaal) meer dan 1 jaar gevangenisstraf?
- Klopt/kloppen het/de parketnummer(s)?

Indien op één van deze vragen het antwoord nee is, dan worden BSF en het CJIB hiervan op de hoogte gesteld. Het v.i.-proces wordt in dat geval opgeschort of beëindigd.

6.2 Stap 2 Advisering

6.2.1 Vigerende beleids- en procesafspraken advisering

Volgens de vigerende beleids- en procesafspraken worden na het vaststellen van de deadlines automatisch adviesverzoeken naar de relevante partij- en uitgezet. Dat zijn altijd de reclassering en DJI. In dit advies kunnen ze aangeven of de persoon volgens hen voorwaardelijk in vrijheid gesteld moet worden, en zo ja, of daar nog bijzondere voorwaarden aan verbonden moeten worden. DJI kan in zijn advies vermelden hoe het gedrag van de v.i.-kandidaat tijdens detentie is geweest en in hoeverre een v.i.-kandidaat disciplinaire straffen opgelegd heeft gekregen. De reclassering zal op basis van de diagnose vaststellen welke bijzondere voorwaarden wenselijk zijn. Het verloop van het TR-traject¹⁶, eerdere deelname aan interventies en de houding van de gedetineerde spelen hierbij een rol.

Het parket dat in eerste aanleg de zaak behandelde (ook wel het lokale parket genoemd) wordt verzocht om processtukken naar de reclassering en de CVv te sturen. Indien het lokale parket aangeeft dat er sprake is van een executie-indicator, dan wordt het lokale parket ook verzocht om advies uit te brengen over de voorwaardelijke invrijheidstelling en eventueel op te leggen bijzondere voorwaarden.

Het CJIB monitort de termijnen voor het indienen van adviezen. Bij reguliere zaken dienen de adviezen van de reclassering en DJI 56 dagen voor de v.i.-datum ingediend te worden. Het lokale parket heeft twee weken extra om te adviseren en dient het advies 42 dagen voor de v.i.-datum aan te leveren. Bij reguliere zaken zal dit er op neerkomen dat de reclassering en DJI zes weken hebben om een advies op te stellen en het lokale parket acht weken. Het CJIB rappelleert zo nodig. In het geval van spoedzaken stelt de CVv specifieke deadlines voor de aanlevering van v.i.-adviezen op.

Volgens de geldende richtlijnen bespreekt de adviseur van de reclassering zijn advies met DJI zodat vastgesteld kan worden of gebruik is gemaakt van

Noot 16 Met het beleidsprogramma Terugdringen Recidive (TR) is het Ministerie van Justitie in 2002 begonnen met een programma dat als doel heeft het verminderen van de kans op recidive bij volwassenen die na hun detentie weer strafbare feiten plegen. In het programma TR werken DJI, het gevangeniswezen en de drie reclasseringsorganisaties samen aan de re-integratie en recidivevermindering van gedetineerden. Een gedetineerde is niet verplicht om deel te nemen aan het TR-traject. Echter weigering betekent wel dat een gedetineerde geen recht meer heeft op verlof.

dezelfde informatie. Ook wordt, voor zoverre geen verschil van inzicht bestaat, het advies op elkaar afgestemd. De reclassering en DJI bespreken het advies met de gedetineerde. De bijzondere voorwaarden worden met de veroordeelde besproken omdat de veroordeelde bereid moet zijn de voorwaarden na te leven.¹⁷

6.2.2 Advisering in de praktijk: reclassering

Uit de interviews met de vertegenwoordigers van de reclassering, de CVv, het CJIB en het lokale parket blijkt dat de reclassering de beleids- en procesafspraken ten aanzien van advisering deels volgt maar dat ook een aantal afwijkingen geconstateerd zijn. De verschillen zijn echter, noch tussen de drie reclasseringsorganisaties noch tussen de onderzochte vier arrondissementen heel groot. Dat wil zeggen dat het CJIB de reclasseringsbalie van de regio waar de justitiabele verblijft automatisch per mail een verzoek toestuurde voor het uitbrengen van advies. De reclasseringsbalie geeft, in zoverre het een cliënt voor Reclassering Nederland (RN) of het Leger des Heils (LdH) is, de opdracht direct uit aan de aangewezen adviesunit. Betreft het een Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) cliënt, dan wordt eerst gekeken waar de cliënt na detentie gaat wonen en waar het toezicht van de v.i. uiteindelijk zal plaatsvinden. Is dat in de regio van de betreffende reclasseringsbalie dan zet deze het adviesverzoek alsnog door naar de aangewezen reclasseringsunit van de SVG. Is dat echter in een andere regio dan wordt het adviesverzoek doorgezonden naar de reclasseringsbalie van die regio, die het verzoek vervolgens uit zal zetten naar de aangewezen reclasseringsunit.

In tegenstelling tot de procesafspraken verstrekt het lokale parket niet standaard de relevante processtukken. In die gevallen waarbij de justitiabele al eerder onderzocht werd door de reclassering levert dat doorgaans weinig problemen op omdat op basis van de reeds eerder uitgebrachte rapporten en de eerder afgenomen RISC's een genuanceerd beeld van de justitiabele beschikbaar is. Bij zaken waar niet eerder door de reclassering onderzoek werd verricht of het onderzoek gedateerd is, wordt het ontbreken van de processtukken wel als een gemis ervaren, zo werd van de zijde van de reclassering tijdens het onderzoek naar voren gebracht.

In de praktijk bewaakt het CJIB de aan de reclassering gestelde adviestertermijn goed. Uit het interview met de vertegenwoordiger van het CJIB blijkt dat zij hiervoor in JDonline een deadline voor het adviesrapport ingeven, waarna het systeem voor het verstrijken van de deadline automatisch een rappelmail stuurt naar de reclasseringsbalie waar het adviesverzoek was neergelegd. Op het moment dat de deadline verstrijkt zonder dat een adviesrapport geleverd is wordt vanuit het Robein systeem een signaal aan het CJIB gegeven. Vervolgens wordt door een medewerker van het CJIB van de Unit OM Executie, direct telefonisch contact gezocht met de medewerker van de desbetreffende reclasseringsbalie. Deze werkprocedure zorgt ervoor dat in

Noot 17 Het aanvaarden van de bijzondere voorwaarden biedt volgens de minister de beste garantie dat deze worden nageleefd. Het overleg met de veroordeelde is overigens geen onderhandeling, waarbij de veroordeelde hem onwettelijke voorwaarden kan weigeren. Het standpunt van de veroordeelde ten opzichte van de voorgestelde bijzondere voorwaarden is wel van belang voor de invulling van het toezicht op de naleving van de voorwaarden.

de meeste gevallen alsnog een rapport kan worden ontvangen. Alleen bij de SVG bereikt een rappel de rapporteur niet altijd, zo blijkt uit de interviews met deze organisatie. Vermoedelijk wordt dit veroorzaakt doordat de SVG-adviseur soms, vanwege voornoemde redenen, in een andere regio werkzaam is dan waarin de justitiabele tijdens detentie verblijft en waaraan dus de rappels door het CJIB gericht worden.

Het CJIB registreert de mate waarin adviezen tijdig zijn ontvangen (zie onderstaande tabel). Uit de registratie blijkt dat, ondanks de strikte bewaking van de deadline, deze niet altijd door de reclassering gehaald wordt. Bij reguliere zaken is 30% van de adviezen niet tijdig binnen. Bij spoedzaken is 41% niet tijdig binnen. Wordt de periode april 2009 – juli 2011 overzien dan blijkt dat niet sprake is van een verbetering van de tijdigheid.

Tabel 6.1 Tijdigheid adviezen reclassering uitgesplitst naar reguliere zaken (n=1.481) en spoedzaken (n=563) van alle adviezen in de periode april 2009 t/m juli 2011

Tijdigheid	Reguliere zaken	Spoedzaken	totaal
binnen de deadline	71%	58%	66%
te laat	29%	42%	34%
totaal	100%	100%	100%

Bron: CJIB rapportage

Uit het dossieronderzoek blijkt bovendien dat tussen de arrondissementen belangrijke verschillen bestaan: daar waar in Assen, Dordrecht en Zutphen alle adviezen binnen de gestelde deadlines werden uitgebracht, lag dit percentage in Groningen en Arnhem op 50% of lager (zie tabel B3.2 in bijlage 3).

Voorts blijkt uit het dossieronderzoek dat van de adviezen die te laat binnenkomen ongeveer 40% alsnog binnen een week na de deadline binnenkomt. 15% van de adviezen blijkt meer dan een maand te laat en in 13% van de zaken waarin het advies niet op tijd binnenkwam, ontbrak het advies in zijn geheel (zie tabel 6.2)

Tabel 6.2 Overschrijding termijnen adviezen reclassering uitgesplitst naar reguliere zaken (n=41) en spoedzaken (n=60)

Overschrijding	Reguliere zaak	Spoedzaak	totaal
1 dag te laat	5%	13%	10%
tot een week te laat	32%	23%	27%
tot een maand te laat	32%	48%	36%
meer dan een maand te laat	22%	10%	15%
advies nooit ontvangen	10%	15%	13%
totaal	100%	100%	100%

Bron: dossieronderzoek DSP-groep

Wanneer het aantal ontbrekende adviezen wordt afgezet tegen het totaal aantal zaken waarin advies uitgebracht had moeten worden dan blijkt het om 6% van de zaken te gaan (zie tabel B3.3 in bijlage 3). Niet voor alle ontbrekende adviezen kon worden achterhaald wat daarvoor de reden was. Daar waar dat wel kon, bleek dat soms geen advies was aangevraagd omdat het spoedzaken betrof waar de CVvI onmiddellijk had moeten besluiten. Of dat de CVvI geen advies meer vroeg omdat zij besloten had tot het laten

vorderen van afstel omdat de justitiabele zich aan detentie had onttrokken. Naast legitieme redenen bleek een enkele keer de oorzaak gelegen in onduidelijkheid over welke reclasseringsorganisatie had moeten adviseren waardoor het adviesverzoek niet werd uitgezet bij de aangewezen instantie. Met name bij de SVG lijkt dit probleem te spelen omdat, vanwege de interne procesafspraken van deze organisatie, de reclasseringsbalie bij wie het CJIB het adviesverzoek neerlegt niet noodzakelijkerwijze de balie is van de regio waar uiteindelijk ook het advies uitgebracht zal worden. Wanneer een adviesverzoek doorgezet moet worden naar een andere reclasseringsbalie ontstaat het risico dat ruis op de lijn ontstaat.

Uit de interviews met de medewerkers van de reclassering en de CVi blijkt dat de redenen voor het niet tijdig adviseren nauwelijks verschillen. Bij v.i.-kandidaten bij wie reeds recent een RISc is afgenomen, kan de reclassering heel snel tot een advies komen. Met name de justitiabele die in het kader van Terugdringen Recidive (TR) al in beeld zijn bij de reclassering leveren een categorie v.i.-kandidaten op waarvoor eenvoudig advies uitgebracht kan worden. Dat ligt echter anders bij de categorieën TR-weigeraars of personen die anderszins niet deelnamen aan TR (zoals personen die worden uitgezet of personen die na detentie in een tbs-kliniek geplaatst worden). Met name bij spoedzaken bestaat bij deze categorieën v.i.-kandidaten het gevaar dat de reclasseringswerker niet tijdig over alle relevante informatie beschikt en zodoende geen gewogen advies kan geven.

In andere gevallen wordt het advies pas na het verstrijken van de deadline uitgebracht. Bij reguliere zaken is het verstrijken van de deadline lang niet altijd een probleem, bijvoorbeeld als toch geen bijzondere voorwaarden worden geadviseerd. De situatie ligt echter anders wanneer de reclassering adviseert om de v.i. uit te stellen of achterwege te laten en de termijn voor het indienen van een vordering tot uitstel of afstel is verstreken. Het advies kan dan niet meer overgenomen worden door de CVi.

Het niet tijdig uitbrengen van een advies heeft geen gevolgen voor het moment waarop de v.i.-gestelde start met zijn v.i. De CVi zal op basis van de haar beschikbare gegevens (zoals het advies van de DJI of het lokale parket, eerdere voorlichtingsrapportages, het strafrechtelijk verleden etc.) als nog gewoon een beslissing nemen. Het is gebruikelijk dat als er indicaties zijn om bijzondere voorwaarden aan de v.i. te verbinden dat in beginsel een meldingsgebod als bijzondere voorwaarde wordt opgenomen. Op een later moment kunnen de bijzondere voorwaarden nog aangepast worden.

Conform de vigerende beleids- en procesafspraken dient het advies met de justitiabele besproken te worden. In de praktijk gebeurt dit ook vrijwel altijd. Alleen van de zijde van de SVG Amsterdam wordt aangegeven dat vanwege logistieke problemen de bespreking niet door de reclassering zelf maar door een medewerking van de penitentiaire inrichting wordt gedaan.

6.2.3 Inhoud van het reclasseringsadvies

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de reclassering in 56% van de gevallen adviseert om v.i. met alleen algemene voorwaarden op te leggen (zie tabel 6.3). In 35% van de gevallen wordt geadviseerd om bijzondere voorwaarden aan de v.i. te verbinden.

Tabel 6.3 Inhoud advies reclassering (n=252)

Inhoud advies	%
v.i. met algemene voorwaarden	56%
v.i. met bijzondere voorwaarden	35%
uitstel/afstel	9%

Bron: Dossieronderzoek DSP-groep

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de inhoud van bijzondere voorwaarden die in de dossiers werden gevonden. Uit het overzicht blijkt dat een meldingsgebod veruit de meest geadviseerde bijzondere voorwaarde is, op afstand gevolgd door gedragsinterventies, drugs- en alcoholverbod en de ambulante behandeling.¹⁸ Voorts blijkt dat in de 93 rapporten met bijzondere voorwaarden in totaal 216 bijzondere voorwaarden werden geadviseerd (2,3 bijzondere voorwaarden per advies).

Tabel 6.4 Aantal geadviseerde bijzondere voorwaarden reclassering (n=93)

bijzondere voorwaarde	n	%
meldingsgebod	89	41%
gedragsinterventie	35	16%
ambulante behandeling	31	14%
drugs- en alcoholverbod	23	11%
andere voorwaarde	13	6%
opname in een 24-uurs voorziening	10	5%
contactverbod	5	2%
locatieverbod	5	2%
behandeling in een inrichting	4	2%
locatiegebod	1	0%
totaal	216	100%

Bron: Dossieronderzoek DSP-groep

Het besluit om al dan niet bijzondere voorwaarden te adviseren, wordt volgens de geïnterviewde reclasseringswerkers primair gebaseerd op de uitkomsten van de RiSc. Het recidiverisico speelt hierbij een belangrijke rol. Het dossieronderzoek bevestigt dit beeld: blijkt het recidiverisico als hoog of midden wordt ingeschat dan worden aanzienlijk vaker¹⁹ bijzondere voorwaarden worden geadviseerd dan wanneer het recidiverisico als laag wordt ingeschat (81% en 72% t.o.v. 26 %, zie verder tabel B8 in bijlage 3).

Om te bepalen welke bijzondere voorwaarden geadviseerd worden, kijken de reclasseringsmedewerkers naar de scores op de verschillende leefdo-
meinen. Deze scores kunnen aanleiding zijn om bepaalde voorwaarden te adviseren.

Aanvullende argumenten tot het adviseren van bijzondere voorwaarden worden volgens reclasseringswerkers gevonden in het verloop van een penitentiair programma. Blijkt bijvoorbeeld dat vanwege logistieke redenen tijdens de detentiefasering deelname aan een geïndiceerde gedragsinterven-

Noot 18 De meldplicht is in het vernieuwde reclasseringstoezicht de basis voor het toezicht. Om te komen tot gedragsverandering, begeleiding en controle is tenslotte contact met de cliënt vereist. Dit wordt geborgd in de verplichting zich periodiek te melden bij de reclassering. Vandaar dat het meldingsgebod bijna standaard wordt geadviseerd indien er sprake is van een reclasseringstoezicht.

Noot 19 Dit verband is statistisch significant ($P < 0,05$).

tie nog niet kon plaatsvinden dan biedt de v.i. alsnog die kans. Ook blijkt dat bijzondere voorwaarden worden geadviseerd om alsnog een gedragsinterventie te laten plaatsvinden bij justitiabelen die daar tijdens hun TR programma niet aan wensten deel te nemen, maar daar nu onder dreiging van het niet doorgaan van de v.i. wel toe gemotiveerd zijn.

Zoals in tabel 6.3 is weergegeven, adviseert de reclassering in de praktijk in 9% van de zaken uitstel en afstel. Uit de interviews met de medewerkers van de reclassering en de CVvi blijkt dat reclasseringswerkers vaak geen weet hebben van de wettelijke criteria (zie voor meer over uitstel/afstel het volgende hoofdstuk) die ten grondslag moeten liggen aan een vordering tot uitstel/afstel.

Voor wat betreft uitstel van v.i. wordt door de reclasseringswerkers het niet beschikbaar zijn van een behandel- of woonplek nog wel als reden aangevoerd. Ook het nog niet voltooid hebben van een gedragsinterventie in het kader van een penitentiaal programma werd genoemd. Aangezien dit geen wettelijke criteria zijn, neemt de CVvi het advies dan niet over.

Het advies tot het vorderen van afstel wordt meestal gemotiveerd doordat de justitiabele hoog scoort op recidiverisico in de RISC, hij/zij niet reclasseneerbaar zou zijn of tijdens detentie blijkt heeft gegeven van een weinig coöperatieve houding. Deze laatste twee redenen bieden op zichzelf onvoldoende grond om afstel te vorderen. Door een beperkt deel van de geïnterviewde adviseurs van de reclassering werden, in overeenstemming met de wet, onttrekkingen en gewelddadig gedrag tijdens detentie als redenen voor afstel genoemd.

Voorts blijkt dat gaandeweg adviseurs meer ervaring met de v.i.-advisering hebben opgebouwd zij bij een advies tot afstel ook direct adviseren over eventuele bijzondere voorwaarden voor het geval dat afstel niet plaatsvindt. Dit is ook terug te vinden in het dossieronderzoek waar bij vijf van de negen zaken zowel uitstel of afstel als bijzondere voorwaarden werden geadviseerd. Reden hiervoor is dat het in het verleden meerdere malen voorkwam dat het advies tot het vorderen van afstel niet werd overgenomen door de CVvi of niet werd gehonoreerd door de rechter, waarna alsnog een vorm van toezicht werd opgelegd zonder dat daarover met de reclasseringsorganisatie die het toezicht moest houden was overlegd. Dit wordt door de reclassering als onwenselijk ervaren.

6.2.4 Advisering in de praktijk: DJI

Uit de interviews met de medewerkers van de penitentiaire inrichtingen (PI), BSF, het CJIB en de CVvi blijkt dat de procesafspraken rondom de advisering in de praktijk door DJI grotendeels consequent worden opgevolgd. Het CJIB zet het adviesverzoek centraal uit bij BSF. De selectiefunctionaris zoekt vervolgens de bijbehorende verblijfplaats van de v.i.-kandidaat. In geval de v.i.-kandidaat nog gedetineerd is, wordt het adviesverzoek uitgezet bij de afdeling Bureau Selectie en Detentiebegeleiding (BSD) van de corresponderende penitentiaire inrichting. In geval de v.i.-kandidaat in het kader van een penitentiaal programma al buiten de inrichting verblijft, wordt het verzoek uitgezet bij de corresponderende penitentiaire inrichting administratie (PIA).

Omdat DJI ervoor gekozen heeft het advies van de PI te laten controleren door BSF moeten de medewerkers van BSD al één week voor het verstrijken van de deadline van het CJIB hun adviesrapport aanleveren aan de selectiefunctionaris. BSF ziet strikt toe op het naleven van deze afspraak en rappelleert direct de verantwoordelijke BSD medewerker als de gestelde termijn verstreken is. Mocht het rapport onverhoopt niet tijdig geleverd worden dan hanteert BSF een escalatiemodel waarin via de bovenliggende bestuurslagen de directeur van de nalatige PI alsnog gemaand wordt tot het naleven van de procesafspraken.

Uit het overzicht van het CJIB blijkt dat ondanks de heldere procesafspraken niet alle adviesrapporten van DJI tijdig in JDOnline beschikbaar zijn voor de CVi (zie onderstaande tabel). Het verschil tussen reguliere zaken en spoedzaken is niet groot; ruim 20% van de adviezen komt te laat binnen.

Tabel 6.5 Tijdigheid adviezen DJI uitgesplitst naar reguliere zaken (n=1.498) en spoedzaken (n=615) van alle adviezen in de periode april 2009 t/m juli 2011

Tijdigheid	Reguliere zaak	Spoedzaak	totaal
binnen de deadline	81%	76%	82%
te laat	19%	24%	18%
totaal	100%	100%	100%

Bron: CJIB rapportage

Uit het dossieronderzoek blijkt dat tussen de arrondissementen belangrijke verschillen bestaan: daar waar in Dordrecht en Middelburg alle adviezen binnen de gestelde deadlines werden uitgebracht, lag dit percentage in Almere en Zutphen op 50% of lager (zie tabel B3.2 in bijlage 3).

Voorts blijkt uit het dossieronderzoek dat van de adviezen die te laat binnenkomen de overgrote meerderheid binnen een week na de deadline binnen komt. In 1% van de zaken waarin het advies te laat binnenkwam, ontbrak het advies in zijn geheel (zie tabel 6.6).

Tabel 6.6 Overschrijding termijnen adviezen DJI uitgesplitst naar reguliere zaken (n=45) en spoedzaken (n=37)

Overschrijding	Reguliere zaak	Spoedzaak	Totaal
1 dag te laat	38%	22%	31%
tot een week te laat	56%	62%	58%
tot een maand te laat	7%	11%	9%
meer dan een maand te laat	0%	3%	1%
advies nooit ontvangen	0%	3%	1%
totaal	100%	100%	100%

Bron: dossieronderzoek DSP-groep

Van de zijde van BSF wordt verteld dat alleen bij voortvluchtige justitiabelen geen advies wordt uitgebracht. Voor alle overige v.i.-kandidaten waarvoor het CJIB een adviesverzoek heeft uitgezet wordt door DJI een rapport opgesteld.

Van de zijde van de onderzochte PI's werd tijdens de interviews opgemerkt dat de gestelde adviestermin over het algemeen goed werkbaar is. Reden hiervoor is dat de informatie over het detentieverloop direct beschikbaar is voor BSD. De vertragende factor is echter het voorgeschreven overleg met

de reclassering. Doordat DJI haar conceptrapport vanwege interne afspraken al één week eerder dan de reclassering gereed moet hebben, gebeurt het regelmatig dat de reclassering nog geen advies heeft uitgebracht. In dat geval wordt vaak wel telefonisch contact gezocht met de reclassering omdat die informatie bepalend is voor het uiteindelijke advies. In de praktijk heeft de reclassering dan echter niet altijd al het onderzoek afgerond.

In zaken waar de v.i.-kandidaat deelneemt aan een penitentiair programma is de informatie uitwisseling tussen de penitentiaire inrichting en de reclassering overigens veel eenvoudiger dan in zaken waarin dat niet het geval is. Tussen de reclassering en de trajectbegeleider van DJI bestaat in dergelijke zaken namelijk al rechtstreeks contact waardoor BSD door de trajectbegeleider geïnformeerd kan worden over de noodzaak tot het al dan niet adviseren van bijzondere voorwaarden. Ontbreekt deze rechtstreekse lijn dan moet BSD eerst via de reclasseringsbalie achterhalen wie belast is met het advies.

In spoedzaken wordt, weinig verassend, als reden voor het niet halen van de deadline genoemd dat de beschikbare tijd niet altijd voldoende is om de benodigde informatie te verzamelen.

Conform de vigerende beleids- en procesafspraken dient het advies met de justitiabele besproken te worden. In de onderzochte PI's gebeurt dit volgens geïnterviewden altijd. In de uitgebrachte adviesrapporten heeft de directeur van de PI die de rapporten opstelden er tot nog toe vrijwel altijd voor getekend dat een dergelijke bespreking met de v.i.-kandidaat plaatsvond, zo blijkt uit het interview met BSF. De directeur tekent er bovendien voor dat de gedetineerde is geïnformeerd over de bijzondere voorwaarden en dat gedetineerde instemt met de naleving daarvan. Slechts bij uitzondering wordt in het adviesrapport aangegeven dat de bespreking niet plaatsvond en in die gevallen werd ook goed gemotiveerd waarom de bespreking achterwege bleef.

6.2.5 Inhoud van het DJI advies

Uit het dossieronderzoek blijkt dat DJI in 68% van de gevallen v.i. met algemene voorwaarden adviseert en in 25% van de gevallen wordt geadviseerd om bijzondere voorwaarden aan de v.i. te verbinden (zie tabel 6.7).

Tabel 6.7 Inhoud advies DJI (n=298)

Inhoud advies	%
v.i. met algemene voorwaarden	68%
v.i. met bijzondere voorwaarden	25%
uitstel/afstel	7%
totaal	100%

Bron: Dossieronderzoek DSP-groep

In tabel 6.8 wordt een overzicht gegeven van de inhoud van de bijzondere voorwaarden die door DJI werden geadviseerd. Uit het overzicht blijkt dat een meldingsgebod veruit de meest geadviseerde bijzondere voorwaarde is, gevolgd door een gedragsinterventie, een ambulante behandeling en een drugs- en alcoholverbod.

Tabel 6.8 Aantal geadviseerde bijzondere voorwaarden DJI

bijzondere voorwaarde	n	%
meldingsgebod	56	26%
gedragsinterventie	43	20%
ambulante behandeling	24	15%
drugs- en alcoholverbod	21	10%
behandeling in een inrichting	8	4%
opname in een 24-uurs voorziening	4	2%
locatieverbod	3	1%
andere voorwaarde	3	1%
contactverbod	2	1%
locatiegebod	0	0%

Bron: Dossieronderzoek DSP-groep

Het besluit om al dan niet bijzondere voorwaarden te adviseren wordt volgens de geïnterviewde medewerkers van de penitentiaire inrichtingen en BSF primair gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek dat door de reclassering is verricht. Reden van de reclassering om bijzondere voorwaarden op te leggen zijn volgens de geïnterviewde medewerkers van DJI dat een gedragsinterventie die in het kader van een penitentiaal programma gestart is bij aanvang van de v.i.-datum nog niet afgerond is. Ook kan het weigeren van deelname aan TR aanleiding geven om alsnog bijzondere voorwaarden op te leggen die bestaan uit het volgen van een gedragsinterventie. Alcohol- of drugsgebruik tijdens detentie verschaffen een ander argument voor DJI om bijzondere voorwaarden te adviseren. Ook het gedrag tijdens detentie kan aanleiding zijn tot het opleggen van bijzondere voorwaarden.

Uit tabel 6.7 blijkt dat DJI in 7% van de zaken uitstel of afstel adviseert. Geïnterviewde medewerkers van PI's geven, terecht, aan dat in de wet de gronden te vinden zijn waarop de vordering tot uitstel en afstel gebaseerd moet worden. BSF benadrukte in het interview dat zij uitsluitend deze gronden in de adviesrapportages accepteert.

6.2.6 Advisering in de praktijk: OM

Uit de interviews met de medewerkers van de lokale parketten en de CVvI blijkt dat in de praktijk de procesafspraken rondom advisering door het lokale parket slechts gedeeltelijk worden opgevolgd. In tegenstelling tot de reclassering en DJI wordt het lokale parket uitsluitend gevraagd advies uit te brengen wanneer in de betreffende zaak een executie-indicator is afgegeven in Robein. Het plaatsen van een executie-indicator in Robein moeten de lokale parketten zelf doen en dat gebeurt niet altijd of niet op de juiste wijze, zo wordt van de zijde van het CJIB bericht.

Als de executie-indicator op de juiste wijze is aangevinkt wordt het lokale parket dat de justitiabele in eerste aanleg vervolgde via Robein gevraagd advies uit te brengen. Uit de interviews op de vier onderzochte arrondissementen blijkt dat de executieofficier niet standaard belast is met het opstellen van het advies. In sommige parketten wordt dit advies doorgezet naar de verantwoordelijke zaaksofficier.

Voor het opstellen van het advies maakt het lokale parket gebruik van de adviezen van de reclassering en die van de DJI. Uit de interviews met medewerkers van de parketten blijkt dat bij tegenstrijdige adviezen die van de reclassering het meest leidend zijn.

Uit het overzicht van het CJIB blijkt dat, ondanks het feit dat het lokale parket volgens de vigerende proces- en beleidsafspraken twee weken langer de tijd heeft om advies uit te brengen dan de reclassering en DJI, meer dan de helft van de adviezen van het lokale parket niet tijdig beschikbaar zijn voor de CVv (zie onderstaande tabel).

Tabel 6.9 Tijdigheid adviezen lokale OM uitgesplitst naar reguliere zaken (n=398) en spoedzaken (n=158) van alle adviezen in de periode april 2009 t/m juli 2011

Tijdigheid	Reguliere zaak	Spoedzaak	totaal
binnen de deadline	42%	46%	41%
te laat	58%	54%	59%
totaal	100%	100%	100%

Bron: CJIB rapportage

Uit het dossieronderzoek blijkt dat tussen de arrondissementen belangrijke verschillen bestaan (zie tabel B3.2 in bijlage 3). Zo bleken de parketten van Arnhem, Breda, Den Bosch, Haarlem, Leeuwarden en Maastricht bij de onderzochte zaken nimmer binnen de gestelde deadline hun rapport te leveren, terwijl de parketten Assen, Dordrecht, Groningen en Utrecht wel altijd tijdig hun advies aanleverden.

Voorts blijkt uit het dossieronderzoek dat van de adviezen die te laat binnenkomen, minder dan een op de tien adviezen alsnog binnen een week binnen (zie tabel 6.11). In een derde van de zaken komt het advies later binnen en bij ruim de helft van de zaken die te laat binnenkomt, is het advies helemaal niet binnengekomen.

Tabel 6.10 Overschrijding termijnen adviezen lokaal OM uitgesplitst naar reguliere zaken (n=31) en spoedzaken (n=24)

Overschrijding	Reguliere zaak	Spoedzaak	Totaal
1 dag te laat	0%	0%	0%
tot een week te laat	21%	0%	9%
tot een maand te laat	21%	16%	18%
meer dan een maand te laat	21%	13%	16%
advies nooit ontvangen	37%	71%	56%

Bron: dossieronderzoek DSP-groep

Van de zijde van de onderzochte arrondissementen kon geen eenduidige verklaring worden genoemd voor dit verschijnsel. Als verklaring voor het niet halen van de deadline werd door de lokale parketten gewezen op haar afhankelijkheid van de adviezen van de reclassering en DJI. Het lokale parket kan zonder de adviesrapportages van deze organisaties niet tot een eigenstandig advies komen omdat zij geen weet heeft van het detentieverloop noch beschikt over actuele gedragskundige informatie. Als gevolg daarvan is de doorlooptijd voor het uitbrengen van het advies door het lokale parket *de facto* slechts twee weken.

6.2.7 Inhoud van het OM advies

Uit het dossieronderzoek blijkt dat het lokale parket in 40 procent van de gevallen adviseert om v.i. met algemene voorwaarden op te leggen en in ongeveer de helft van de gevallen adviseert om bijzondere voorwaarden aan de v.i. te verbinden.

Tabel 6.11 Inhoud advies OM (n=50)

Inhoud advies	%
v.i. met algemene voorwaarden	40%
v.i. met bijzondere voorwaarden	46%
uitstel/afstel	14%

Bron: Dossieronderzoek DSP-groep

In tabel 6.12 wordt een overzicht gegeven van de inhoud van de bijzondere voorwaarden die door het lokale parket werden geadviseerd. Uit het overzicht blijkt dat net als bij de reclassering en DJI het meldingsgebod de meest geadviseerde bijzondere voorwaarde is gevolgd door gedragsinterventie. Als derde bijzondere voorwaarden adviseert het lokale parket het contactverbod. Zowel in relatieve als in absolute zin adviseert het lokale parket dat het vaakst van de drie adviesgevende partijen. Dit hoge percentage wordt verklaard doordat het lokale parket alleen adviseert in geval van een executie-indicator. Vaak is dan sprake van gerichte en aanwijsbare slachtoffers. Een contactverbod ligt dan meer voor de hand dan bij de overige zaken.

Tabel 6.12 Aantal geadviseerde bijzondere voorwaarden OM

bijsondere voorwaarde	n	%
meldingsgebod	16	30%
gedragsinterventie	11	21%
contactverbod	7	13%
ambulante behandeling	7	13%
locatieverbod	6	11%
drugs- en alcoholverbod	3	6%
andere voorwaarde	3	6%
locatiegebod	0	0%
behandeling in een inrichting	0	0%
opname in een 24-uurs voorziening	0	0%

Bron: Dossieronderzoek DSP-groep

Het besluit om al dan niet bijzondere voorwaarden te adviseren wordt volgens de geïnterviewde officieren van justitie en executiemedewerkers hoofdzakelijk gebaseerd op de adviezen die zijn uitgebracht door de reclassering. Alle geïnterviewden geven aan dat de informatiepositie van het lokale parket onvoldoende is om zelfstandig tot een besluit te komen. Eén van de geïnterviewden merkt wel op dat de positie van het slachtoffer wel een eigenstandig argument kan verschaffen voor het adviseren van een contactverbod of locatieverbod. Deze bevinding wordt bevestigd door het dossieronderzoek.

Zoals uiteengezet in tabel 6.11 adviseert het lokale parket in een kleine minderheid van de zaken uitstel/afstel. De argumenten ontleent zij aan de wettelijke criteria en zij baseert haar advies op de informatie van de reclassering en DJI, zo blijkt uit de interviews met de vertegenwoordigers van het lokale parket.

6.3 Concluderend

Uit de procesevaluatie blijkt dat de procesgang rondom het vaststellen van de v.i.-datum en de advisering door 3RO en DJI deels wel en deels niet verloopt volgens de vigerende beleidsafspraken. Dat wil zeggen dat de afspraken voor wat betreft het vaststellen van de v.i.-datum volledig worden opgevolgd door het CJIB en DJI maar de afspraken rond de advisering enkele afwijkingen kennen. Bij de reclassering gaat het om het volgende: In de eerste plaats blijken de relevante processtukken bij v.i.-adviesaanvragen niet standaard door het lokaal parket aan 3RO te worden verstrekt. Dit bemoeilijkt een soepel verloop van het adviesproces. In de tweede plaats lukt het de reclassering lang niet altijd de adviesrapportages tijdig op te stellen. Soms wordt zelfs helemaal geen adviesrapport uitgebracht terwijl de situatie daartoe wel aangewezen is. Verder blijkt uit de evaluatie dat 3RO lang niet altijd haar advies afstemt met DJI. Tot slot is geconstateerd dat de SVG niet altijd zelf haar advies bespreekt met de v.i.-kandidaat, maar de bespreking laat verrichten door een medewerker van de PI waar de justitiabele verblijft.

In ongeveer eenderde van de zaken adviseert de reclassering bijzondere voorwaarden. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de uitkomsten van de RISc en het detentieverloop.

Ten aanzien van de advisering worden bij DJI weinig afwijkingen van de vigerende beleid- en procesafspraken geconstateerd. Alleen van de voorgescreven informatie uitwisseling met 3RO was (tot ontevredenheid van DJI zelf) lang niet altijd sprake. Belangrijkste reden voor het niet afstemmen is dat intern bij DJI de werkafpraak geldt dat één week voor het verstrijken van de deadline de PI al haar adviesrapport ter controle aan BSF moet overleggen. Op dat moment heeft de reclassering niet altijd het advies gereed en kan geen of beperkte informatie uitwisseling plaatsvinden.

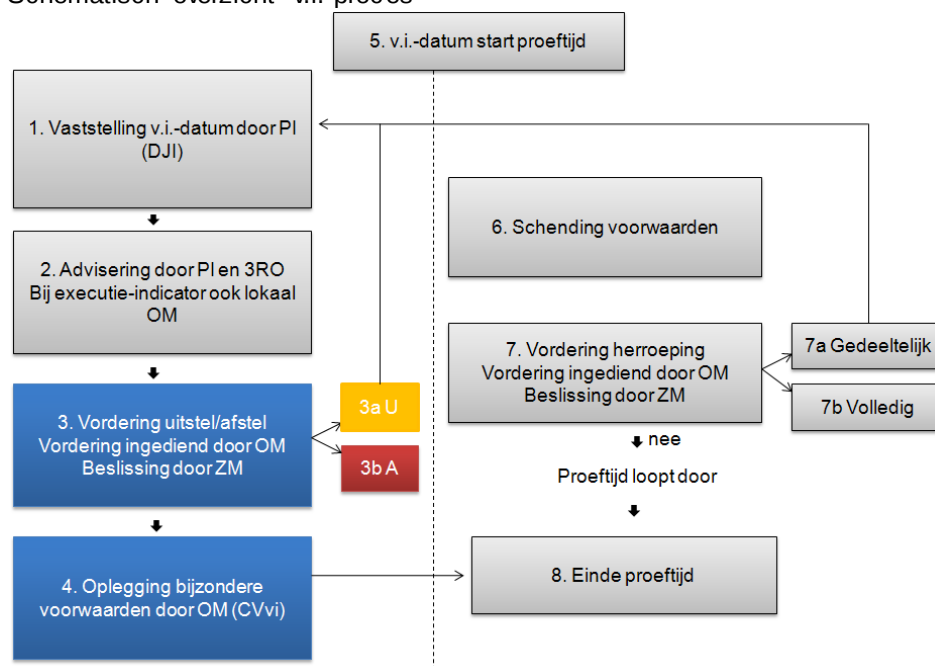
Qua tijdigheid presteert DJI duidelijk beter dan 3RO. En daar waar toch sprake is van het overschrijden van de deadline bleek in de overgrote meerderheid van de gevallen het adviesrapport alsnog binnen één week beschikbaar. DJI adviseert in ongeveer eenderde van de zaken bijzondere voorwaarden. Belangrijkste argument is dat de reclassering bijzondere voorwaarden adviseert of dat voornemens is te doen.

Het lokaal parket volgt slechts ten dele de vigerende beleid- en procesafspraken. Uit de evaluatie blijkt dat zij de executie-indicator in Robein niet altijd of niet op de juiste wijze aanzet waardoor zaken waarin wel geadviseerd zou moeten worden geen advies wordt aangevraagd. Bovendien wordt de meerderheid van de uitgebrachte adviezen niet binnen de deadline of helemaal niet meer uitgebracht. Net als DJI baseert het lokaal parket haar advies primair op het advies van de reclassering. Uitsluitend in die gevallen waarin de positie van het slachtoffer aan de orde is, wordt gebruik gemaakt van eigen informatie.

7 Besluitvorming

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de besluitvorming over de v.i. Daarbij zal eerst worden ingegaan op het besluit tot het vorderen van uitstel en afstel (processtap 3) en vervolgens op het besluit al dan niet bijzondere voorwaarden op te leggen (processtap 4). In onderstaand overzicht worden beide processtappen gepositioneerd in het totale v.i.-proces.

Schema 7.1 Schematisch overzicht v.j.-proces



Net als in het vorige hoofdstuk wordt per processtap vastgesteld wat de vigerende beleids- en procesafspraken zijn (conform V.I.zier 1.0). Vervolgens wordt vastgesteld in hoeverre en op welke wijze deze afspraken na-
volging krijgen. Voor zover sprake is van een afwijking van de gemaakte
afspraken wordt aangegeven wat daarvoor de reden is. Daarmee wordt in dit
hoofdstuk antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- Voor hoeveel gedetineerden werd v.i. uitgesteld of afgesteld? Wat zijn daarvoor de redenen?
- Hoeveel v.i.-gestelden kwamen volgens advisering niet in aanmerking voor v.i.? Waarom kregen zij toch v.i.? Werden bijzondere voorwaarden opgelegd? Zo ja, welke?
- Hoeveel v.i.-gestelden kwamen volgens advisering in aanmerking voor bijzondere voorwaarden, maar kregen deze niet? Wat zijn daarvoor de redenen?
- Welke bijzondere voorwaarden worden opgelegd? In hoeverre wordt hierbij het advies van het gevangeniswezen en de reclassering gevolgd? Welke redenen zijn er om van de adviezen af te wijken?
- Vervullen de betrokken ketenpartners hun rol zoals beoogd? (Bij de uitvoering van de Wet v.i. zijn zeven ketenpartners direct betrokken: ZM, OM (waaronder de CVv), 3RO, politie, DJI, CJIB en JustID).

Voor het beantwoorden van bovenstaande onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van interviews met de relevante veldpartijen, het dossieronderzoek en de gegevens van het CJIB.

7.1 Stap 3 Vorderen uitstel en afstel

7.1.1 Vigerende beleids- en procesafspraken vorderen uitstel en afstel

Het eerste besluit dat in het v.i.-proces genomen wordt is of uitstel of afstel gevorderd wordt. De CVv neemt op basis van de verstrekte adviezen een beslissing over het al dan niet indienen van een vordering tot uitstel of achterwege laten van de v.i. In het Wetboek van Strafrecht worden in artikel 15d lid 1 de gronden genoemd waarop uitstel/afstel gebaseerd moet zijn.

Wetboek van Strafrecht, artikel 15d lid 1

Voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden uitgesteld of achterwege blijven indien:

- a. de veroordeelde op grond van de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens is geplaatst in een inrichting voor verpleging van ter beschikking gestelden en zijn verpleging voortzetting behoeft;*
- b. is gebleken dat de veroordeelde zich na de aanvang van de tenuitvoerlegging van zijn straf ernstig heeft misdragen, welke misdraging kan blijken uit:
1° ernstige bezwaren of een veroordeling terzake van een misdrijf;
2° gedrag dat tijdens de tenuitvoerlegging van de straf meermalen heeft geleid tot het opleggen van een disciplinaire straf;*
- c. de veroordeelde na de aanvang van de tenuitvoerlegging van zijn straf zich*

hieraan onttrekt of hiertoe een poging doet;

- d. door het stellen van voorwaarden het recidiverisico voor misdrijven onvolgende kan worden ingeperkt dan wel indien de veroordeelde zich niet bereid verklaart de voorwaarden na te leven;*
 - e. de vrijheidsstraf die ten uitvoer wordt gelegd, voortvloeit uit een onherroepelijke veroordeling door een buitenlandse rechter en de tenuitvoerlegging overeenkomstig het toepasselijke verdrag is overgenomen, voorzover de mogelijkheid van uitstel of achterwege blijven van voorwaardelijke invrijheidstelling de instemming van de buitenlandse autoriteit met de overbrenging heeft bevorderd.*
-

Indien de CVv besluit tot vorderen van uitstel of afstel, bereidt de CVv deze vordering voor²⁰. De CVv verzoekt de officier van justitie van het lokale parket vervolgens om de vordering in te dienen bij de rechtbank die in eerste aanleg oordeelde over het feit waarvoor de veroordeelde de v.i.-waardige gevangenisstraf opgelegd heeft gekregen. Deze vordering moet uiterlijk 30 dagen voor de v.i.-datum ingediend zijn.

Het CJIB zorgt dat de PI waar de veroordeelde verblijft op de hoogte wordt gebracht van de vordering tot uitstel of afstel v.i. Gedurende de vordering wordt de veroordeelde niet in vrijheid gesteld.

Noot 20 Een v.i.-secretaris bereidt de vorderingen en beslissingen omtrent v.i. voor en legt deze ter goedkeuring voor aan de Advocaat-Generaal (AG) van het Ressortparket Arnhem.

De rechtbank doet binnen twee weken na zitting uitspraak. Hiertegen staat geen beroep open. De uitspraak kan zijn:

1 Toewijzen vordering afstel v.i.

De veroordeelde dient de gehele gevangenisstraf uit te zitten en daarmee eindigt de v.i.-zaak.

2 Toewijzing vordering uitstel van de v.i.

De rechtbank geeft in de uitspraak aan met welke termijn de v.i. wordt uitgesteld. De DJI zal een nieuwe v.i.-datum berekenen en de zaak daarmee opnieuw aanmelden bij het CJIB.

3 Afwijzing van de vordering tot uitstel of afstel v.i.

De geldende v.i.-datum blijft van kracht en de CVv dient een beslissing te nemen omtrent het stellen van bijzondere voorwaarden aan de v.i.

7.1.2 Vorderen uitstel en afstel in de praktijk

Uit de rapportages van het CJIB blijkt dat in alle 2.262 ingestroomde zaken tot nu toe 37 keer een vordering uitstel werd ingediend en 53 keer een vordering tot afstel (zie tabel 7.1). Dit betreft dus een zeer klein aantal zaken.

Tabel 7.1 Aantal vorderingen uitstel afstel in de periode april 2009 t/m juli 2011

ingediende vordering	Totaal	Toegewezen	Afgewezen	Nog lopend	Niet bekend
uitstel	37	12	9	12	4
afstel	53	16	13	16	8
totaal	90	28	22	28	12

Bron: CJIB Rapportage

Uit het dossieronderzoek en het interview met de CVv blijkt dat de gronden voor de vordering tot uitstel en afstel overeenkomen met de wettelijke gronden ex artikel 15d lid 1 Sr. De redenen zijn, in aflopende volgorde van frequentie:

- 1 onmogelijkheid inperking recidiverisico dan wel geen bereidverklaring tot naleven van de voorwaarden;
- 2 gedrag tijdens detentie dat leidde tot disciplinaire straffen;
- 3 (Poging tot) onttrekking aan detentie;
- 4 ernstige bezwaren of een veroordeling voor een misdrijf.

Adviezen tot uitstel of afstel die op andere gronden dan de wettelijke zijn gebaseerd worden niet overgenomen door de CVv, zo wordt van de zijde van de CVv verteld. De meest genoemde, niet door de CVv aanvaarde, redenen tot uitstel of afstel zijn:

- Onvoldoende mogelijkheden voor begeleiding.
- De justitiabele heeft geen huis of werk.
- Een geadviseerde behandelplek is niet beschikbaar in de voorgestelde kliniek, terwijl niet gemotiveerd wordt waarom behandeling alleen in de aangemerkte kliniek moet plaatsvinden.
- De adviseur leeft in de veronderstelling dat een TBS-er na het einde van detentie weer op vrije voeten wordt gesteld (terwijl dat bij een onvoorwaardelijke TBS uiteraard niet het geval is).

Een reden die door de adviserende partijen ook regelmatig voor uitstel of afstel wordt genoemd is dat de v.i.-kandidaat niet reclasseerbaar zou zijn of tijdens detentie blijkt heeft gegeven van een weinig coöperatieve houding.

De CVvi merkt hierover dat deze redenen op zichzelf onvoldoende grond bieden om uitstel of afstel te vorderen.

Ook adviezen tot het vorderen van uitstel of afstel die niet binnen de gestelde termijn van 30 dagen vóór de voorlopige v.i.-datum worden ontvangen, worden niet overgenomen om de reden dat de rechter dergelijke zaken in beginsel niet meer in behandeling nam. Deze laatste categorie v.i.-adviezen blijkt een relatief groot deel van de niet overgenomen v.i.-adviezen uit te maken.

Tabel 7.2 maakt duidelijk in welke mate adviezen tot uitstel/afstel door de CVvi worden overgenomen. Bij de reclassering wordt in een derde van de zaken het advies tot uitstel/afstel overgenomen, tegenover ongeveer de helft van de zaken bij DJI en het lokaal parket.

Merk overigens op dat de adviesgevende partijen lang niet altijd op één lijn liggen wat betreft het indiceren van de noodzaak tot uitstel/afstel. In zaken waarin uitstel/afstel was geadviseerd maar waarin geen executie-indicator was afgegeven (en het lokaal parket dus geen advies hoefde uit te brengen) werd slechts in 30% van zaken gelijktijdig door 3RO en DJI uitstel/afstel geadviseerd. In de overige 70% van de zaken adviseerde slechts één van de partijen uitstel/afstel. In zaken waarin uitstel/afstel was geadviseerd en waarin het parket wel een executie-indicator had afgegeven bleek de overlap nog geringer, namelijk 13%. In de overige 87% was dus sprake van een situatie waarin slechts twee of één partij het advies tot uitstel/afstel deed uitgaan.

Tabel 7.2 Mate waarin v.i.-gestelden die volgens advisering niet in aanmerking komen voor v.i., wel v.i. opgelegd kregen²¹

Adviserende partij	n Besluit CVvi v.i. Besluit CVvi: v.i. met Besluit CVvi: vordering totaal			
	met alg vw (%)	bijz vw (%)	uitstel/afstel (%)	(%)
3RO adviseert uitstel/afstel	23	17%	52%	31% 100%
DJI adviseert uitstel/afstel	21	14%	33%	53% 100%
Lokale OM adviseert uitstel/afstel	7	29%	14%	57% 100%

Bron: Dossieronderzoek DSP-groep

Overigens stelt de CVvi zich in de praktijk meestal in contact met de persoon/instantie die het advies uitbracht, wanneer zij voornemens is het advies tot afstel niet op te volgen. Het doel van dit contact is tweeledig. In de eerste plaats is het bedoeld om bij de adviseurs de deskundigheid te bevorderen door uit te leggen welke argumenten wel en welke argumenten niet gebruikt kunnen worden. Anderzijds is het contact bedoeld om de v.i. veilig en zinvol te kunnen laten verlopen. De CVvi overlegt namelijk over de beschikbaarheid van de verschillende modaliteiten van bijzondere voorwaarden zodat voorkomen wordt dat de v.i. onuitvoerbaar wordt.

Noot 21 In de adviezen wordt niet altijd duidelijk gezet of het om een vordering uitstel of een vordering afstel gaat. In deze tabel is dit gezamenlijk genomen; het gaat om adviezen waarin 3RO, DJI of lokale parket vordering tot uitstel en/of afstel adviseerde.

Van de zijde van adviseurs van de reclassering wordt opgemerkt dat dit overleg bijzonder nuttig is en gewaardeerd wordt.

Als de CVv besluit tot het laten vorderen van uitstel of afstel dan wordt het lokale parket waar de v.i.-kandidaat in eerste aanleg veroordeeld is door de CVv geïnformeerd. Deze moet immers de vordering tot uitstel of afstel indienen bij de rechtbank. Conform de vigerende beleids- en procesafspraken plant de executiemedewerker van het lokale parket vervolgens een zittingsdatum. Afhankelijk van de snelheid waarmee de executiemedewerker van het lokale parket de vordering in Robein muteert wordt ook de PI waar de justitiabele verblijft geïnformeerd over de vordering tot uitstel of afstel.

Het CVv houdt zelf ook cijfers bij over het vorderingsbeleid. Voor de periode april 2009 – juli 2011 registreerde zij 86 zaken waarin zij het lokaal parket voorstelde uitstel/afstel te vorderen. Van deze zaken werden in ieder geval 25 toegewezen door de rechter. Van een aanzienlijk deel van de vorderingen tot uitstel/afstel kon niet worden achterhaald wat de uitspraak is geweest. Het kan zijn dat de uitspraak van de rechter niet in Robein is verwerkt door het lokale parket. Van de zijde van de CVv en de reclassering werd echter opgemerkt dat het lokale parket niet altijd tijdig reageerde op een vorderingsverzoek tot uitstel of afstel waardoor de termijn van 30 dagen verstreek en de mogelijkheid tot vorderen verkeken was.

Uit de interviews met de zittende magistratuur blijkt dat de ervaring met v.i.-zaken zeer beperkt is. Rechters die wel ervaring hebben met v.i. hebben tot op heden nooit meer dan twee zaken gedaan waardoor nergens sprake is van enige routine. Van de zijde van zittende magistratuur kon daarom niet worden aangegeven welke argumenten in algemene zin een rol spelen bij de beslissing tot uitstel/afstel van de v.i.. De beperkte en zeer verspreide ervaring van rechters met zaken waarin het uitstel/afstel werd gevorderd heeft de CVv er toe aangezet een jurisprudentieoverzicht te maken waarin alle uitspraken en motivaties zijn opgenomen. De CVv gebruikt dit overzicht voor haar eigen vorderingsbeleid.

7.2 Stap 4 Wel of niet opleggen bijzondere voorwaarden

7.2.1 Vigerende beleids- en procesafspraken bij het al dan niet opleggen van bijzonder voorwaarden

Wanneer de CVv niet overgaat tot het vorderen van uitstel of afstel van de v.i., of wanneer de rechtbank de vordering tot uitstel of afstel geheel afwijst, dan neemt de CVv een beslissing over het stellen van bijzondere voorwaarden aan de v.i. Dit doet de CVv op basis van de adviezen van de reclassering, DJI en eventueel het lokale parket. Bij spoedzaken, waarbij geen of zeer weinig tijd is om schriftelijk advies uit te brengen, kan de CVv telefonisch contact opnemen met de reclassering en DJI.

Naast de bijzondere voorwaarden stelt de CVv tevens de duur van de proeftijd van de bijzondere voorwaarde(n) vast. De proeftijd van de bijzondere voorwaarden kan nooit langer duren dan het restant van de gevangenisstraf. De v.i.-gestelde wordt onder betekening van de beslissing van de opgelegde bijzondere voorwaarden en de bijbehorende proeftijden op de hoogte gesteld.

7.2.2 Het al dan niet opleggen van bijzonder voorwaarden in de praktijk

Uit de cijfers van het CJIB van alle gestarte v.i.-zaken blijkt dat in iets minder dan de helft van de voorwaardelijke invrijheidstellingen bijzondere voorwaarden worden opgelegd (zie tabel 4.1 in hoofdstuk 4).

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de CVv de adviezen van de reclassering, DJI en het lokale parket om bijzondere voorwaarden op te leggen, in het merendeel van de zaken overneemt (zie onderstaande tabel).

Tabel 7.3 Mate waarin v.i.-gestelden die volgens advisering in aanmerking komen voor bijzondere voorwaarden, ook bijzondere voorwaarden opgelegd krijgen

Adviserende partij	n	besluit: v.i. met alg. voorwaar- den (%)	besluit: v.i. met bijz. voorwaar- den (%)	besluit: vordering afstel (%)	totaal (%)
3RO adviseert bijz vw.	93	13%	85%	2%	100%
DJI adviseert bijz vw.	75	8%	92%	-	100%
Lokale OM adviseert bijz vw	23	17%	83%	-	100%

Bron: Dossieronderzoek DSP-groep

Zoals uit tabel 7.3 is af te leiden, adviseert 3RO in 93 gevallen, DJI in 75 gevallen en het OM in 23 gevallen bijzondere voorwaarden. Nagegaan is in hoeverre sprake is van overlap tussen de adviezen van de genoemde instanties.

Uit de analyse van zaken zonder executie-indicator, waarbij alleen 3RO en DJI adviseren, blijkt dat in zaken waarin 3RO bijzondere voorwaarden adviseert, DJI in 69% van de gevallen ook bijzondere voorwaarden adviseert. Van de zaken waarin DJI bijzondere voorwaarden adviseert is het in 90% van de gevallen zo dat 3RO ook bijzondere voorwaarden adviseert.

In zaken met een executie-indicator adviseert ook het OM. In 101 zaken in het dossieronderzoek was sprake van een executie-indicator. Wordt ook hier gekeken naar de overlap, dan zien we dat van de zaken waarin 3RO bijzondere voorwaarden adviseerde in 79% van de gevallen DJI dat ook deed en in 55% van de gevallen het lokaal parket ook bijzondere voorwaarden adviseerde. Van de zaken waarin DJI bijzondere voorwaarden adviseerde zien we dat zowel 3RO als het lokaal parket in 91% van de zaken eveneens bijzondere voorwaarden adviseren. In de gevallen dat het lokaal parket bijzondere voorwaarden adviseerde zien we dat 3RO in 87% van de zaken ook bijzondere voorwaarden adviseert en DJI in 70% van de gevallen dat ook doet.

Uit het voorgaande blijkt dat voor zowel zaken met als zaken zonder executie-indicator geldt dat als 3RO, DJI en lokaal parket in hun advies onderling afwijken deze afwijking vooral gelegen is in het feit dat 3RO bijzondere voorwaarden adviseert en DJI en/of lokaal parket niet. In het beperkte aantal gevallen waarin lokaal parket en/of DJI wel bijzondere voorwaarden adviseren terwijl 3RO dat niet doet blijkt de CVv het advies in de overgrote meerderheid van de zaken over te nemen en aan de v.i. bijzondere voorwaarden te verbinden.

In tegenstelling tot wat bovenstaande tabel lijkt te suggereren, wordt van de zijde van de CVv opgemerkt dat van de drie adviesgevende organisaties de reclasseringsadvies het meest leidende advies geeft. Dat wil zeggen dat, voor zover verschil bestaat tussen de inhoud van het advies van de adviserende instanties, de CVv doorgaans het reclasseringsadvies volgt.²² Het advies van de reclasseringsadvies is naar het oordeel van de CVv het meest uitgebreid. Het advies wordt aan de hand van de resultaten van de RISc opgebouwd en over het algemeen komt de conclusie logisch voort uit de voorgaande tekst. De reclasseringsadvies toetst bovendien of de bijzondere voorwaarden haalbaar zijn (qua gedragsinterventies of trainingen kan meestal pas iets bereikt worden als de proeftijd voor bijzondere voorwaarden meer dan honderd dagen is).

Het advies van de DJI is volgens de CVv vaak relatief summier en ontbeert regelmatig een heldere onderbouwing. In het rapport wordt bijvoorbeeld vermeld dat de v.i.-kandidaat geen verlopen genoten heeft. Maar voor de beslissing van de CVv is het dan juist van belang om te weten waarom iemand geen verlopen heeft genoten. Ook valt volgens de CVv nog regelmatig in een adviesrapport van DJI te lezen dat tijdens detentie allerlei disciplinaire straffen zijn opgelegd, maar wordt desondanks v.i. met algemene voorwaarden geadviseerd. Of andersom komt het voor dat uit het advies is op te maken dat iemand zich goed gedraagt in de PI en er eigenlijk geen problemen zijn, maar dat er wel bijzondere voorwaarden worden geadviseerd. Wel zijn de DJI-adviezen vaak feitelijk. En dit is prettig, want zo is de informatie over het TR-traject terug te lezen, het woonadres na detentie op te zoeken, en is zicht op de disciplinaire straffen.

De CVv kijkt voor de beslissing nauwelijks naar het advies van het lokale parket. Heel soms is er een toevoeging met betrekking tot de slachtoffers. Het oorspronkelijke idee was volgens de CVv dat het lokale parket in het advies ook iets zou kunnen vermelden over lopende zaken tegen een betrokkene. In de praktijk komen dergelijke zaken weinig voor.

In een minderheid van de zaken neemt de CVv de adviezen met betrekking tot bijzondere voorwaarden niet over. Reden hiervoor zijn:

- Er worden bijzondere voorwaarde geadviseerd die juridisch niet haalbaar zijn (bijvoorbeeld het betalen van een schadevergoeding).
- De maximaal op te leggen proeftijd bijzondere voorwaarden is zo kort dat de geadviseerde gedragsinterventie niet realiseerbaar is.
- De justitiabele verblijft illegaal in Nederland waardoor plaatsing in de vreemdelingenbewaring plaatsvindt (en bijzondere voorwaarden niet aan de orde zijn).
- Onvoldoende gronden om de voorgestelde bijzondere voorwaarden over te nemen omdat geen relatie bestaat tussen het delict waarvoor de persoon is veroordeeld en de risico's die met de bijzondere voorwaarden worden ingeperkt (bijvoorbeeld drugs- en alcoholverbod terwijl het delict niet drugs(verslaving) gerelateerd is).
- Een contact- of locatieverbod dat naar het oordeel van de CVv niet proportioneel is ten opzichte van de uit te sluiten risico's.

Noot 22 Het ogenschijnlijke verschil tussen tabel 7.3 en de ervaring van de CVv wordt verklaard door het feit dat in de tabel alleen duidelijk wordt gemaakt of bijzondere voorwaarden zijn geadviseerd en zo ja of deze werden overgenomen. In de praktijk komt het regelmatig voor dat zowel DJI als 3RO bijzondere voorwaarden adviseren, maar deze onderling inhoudelijk verschillen. In dergelijke gevallen neigt de CVv ernaar de specifieke bijzondere voorwaarden van de 3RO over te nemen. In tabel 7.3 wordt echter niet op de afzonderlijk geadviseerde bijzondere voorwaarden ingegaan.

Een enkele keer worden juist contrair aan het advies wel bijzondere voorwaarden opgelegd door de CVv. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken die maatschappelijk gevoelig liggen waardoor negatieve media-aandacht zou kunnen ontstaan wanneer de justitiabele zonder bijzondere voorwaarden voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld.

7.3 Concluderend

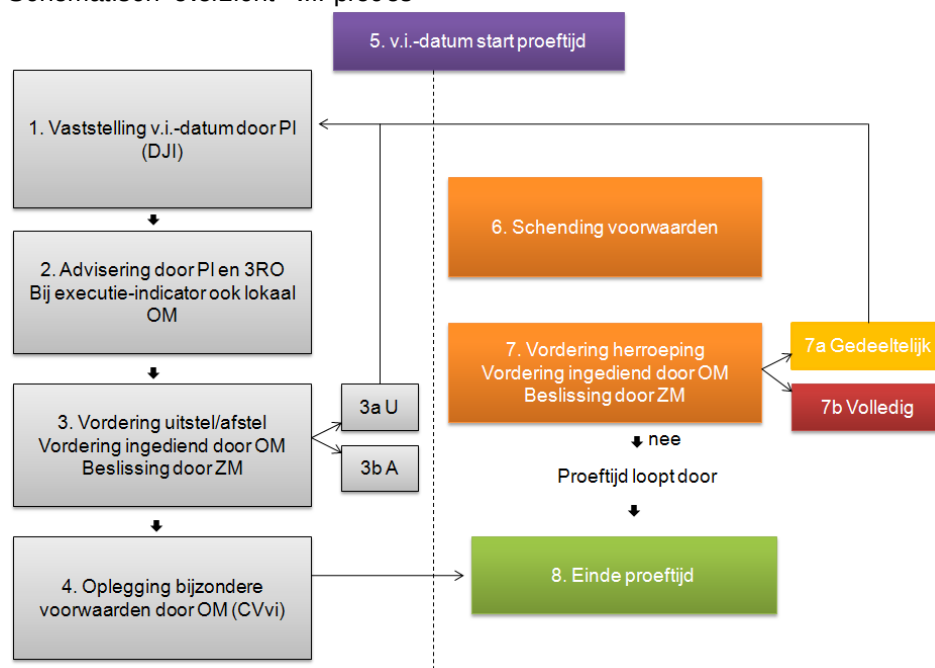
Uit de procesevaluatie blijkt dat de procesafspraken rondom de besluitvorming goed worden nagekomen. Alleen ten aanzien van het vorderingsbeleid van uitstel afstel is een aantal onvolkomenheden geconstateerd. Vanwege de zeer geringe caseload bij de ketenpartners is weinig ervaring opgedaan met zaken waarin de uitstel/afstel gevorderd wordt. Dit heeft er in het verleden toe geleid dat het lokaal parket de door de CVv voorbereide vordering niet tijdig bij de rechtbank indiende waardoor de v.i. kandidaat alsnog mocht beginnen aan zijn proeftijd. Uit de evaluatie blijkt verder dat de CVv niet altijd het advies tot vordering uitstel/afstel volgt. Redenen hiervoor zijn dat het advies pas na de 30 dagen termijn zijn binnenkomt of dat de gronden worden genoemd die niet in de wet omschreven staan. Dit laatste probleem speelt overigens alleen bij de reclassering.

In die gevallen dat 3RO, DJI en het lokaal parket geen uitstel/afstel adviseren is de CVv sterk geneigd het advies te volgen. Met name het advies van de reclassering is daarbij doorslaggevend. Alleen in die gevallen dat sprake is van juridische onhaalbaarheid van een advies of wanneer de v.i.-kandidaat slechts een zeer korte proeftijd heeft, wordt soms afgezien van de bijzondere voorwaarden.

8 Toezicht en proeftijd

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het verloop van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Daarbij zal worden ingegaan op de wijze van toezicht houden (processtap 5), het schenden van de voorwaarden (processtap 6) en de wijze waarop daar door de ketenpartners op gereageerd wordt (processtap 7). Het hoofdstuk sluit af met het einde van de proeftijd (processtap 8). In onderstaand overzicht worden alle processtappen gepositioneerd in het totale v.i.-proces.

Schema 8.1 Schematisch overzicht v.i.-proces



Net als in voorgaande hoofdstukken wordt per processtap steeds vastgesteld wat de vigerende beleids- en procesafspraken zijn en vervolgens vastgesteld in hoeverre en op welke wijze deze afspraken navolging krijgen. In zoverre sprake is van een afwijking van de gemaakte afspraken wordt aangegeven wat daarvoor de reden is. Daarmee wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- Vervullen de betrokken ketenpartners hun rol zoals beoogd? (Bij de uitvoering van de Wet v.i. zijn zeven ketenpartners direct betrokken: ZM, OM (waaronder de CVvi), 3RO, politie, DJI, CJIB en JustID)
- Hoe vaak worden de algemene voorwaarden overtreden en hoe wordt daarop gereageerd door de betrokken ketenpartners?
- Hoe vaak worden de bijzondere voorwaarden overtreden en hoe wordt daarop gereageerd door de betrokken ketenpartners?
- Welke samenhang bestaat tussen het al dan niet overtreden van de bijzondere voorwaarden en de kenmerken van v.i.-gestelden (in termen van achtergrondkenmerken en het uitgebrachte advies)?

- Welke samenhang bestaat tussen het al dan niet overtreden van de algemene voorwaarde en de kenmerken van v.i.-gestelden in termen van achtergrondkenmerken en het uitgebrachte advies dat aan v.i. ten grondslag ligt?

Voor het beantwoorden van bovenstaande onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van interviews met de relevante veldpartijen, het dossieronderzoek en de gegevens van het CJIB.

8.1 Stap 5 Start v.i. en start toezicht

8.1.1 Vigerende beleids- en procesafspraken rondom start v.i. en start toezicht

Wanneer de v.i. daadwerkelijk start, ontvangt het CJIB het bericht 'einde detentie' van DJI. Dit bericht is ook het startsein voor de proeftijden verbonden aan de v.i.²³ Als er ook bijzondere voorwaarden gelden, bericht het CJIB de reclassering hierover.²⁴ Het CJIB ontvangt daarop van de reclassering een bericht als het toezicht is gestart.

Het toezicht door de reclassering bestaat uit controleactiviteiten, zoals regelmatig contact met de veroordeelde (waaronder huisbezoeken), regelmatig contact met de omgeving van de veroordeelde (bijvoorbeeld ouders, school, werkgever, GGZ-kliniek, wijkagent) en het uitwisselen van informatie over de veroordeelde met onder meer de politie en het OM. Daarnaast wordt zo nodig elektronisch toezicht toegepast. Ten slotte omvat het reclasseringstoezicht ook de begeleiding en het stimuleren en motiveren van de veroordeelde om zich aan de opgelegde voorwaarden te houden. Als de reclassering vindt dat de politie een rol moet spelen in de controle op de bijzondere voorwaarden, dan kan een wijkagent worden ingeschakeld. De politie moet sowieso vanaf de inwerkingtreding van de wet opletten of een verdachte die voor een strafbaar feit wordt aangehouden wellicht een v.i.-gestelde is omdat in dat geval de v.i. moet worden ingetrokken.

8.1.2 Start v.i. en start toezicht in de praktijk

In de praktijk blijken de beleids- en procesafspraken rondom de start van de v.i. en de start van het toezicht redelijk goed nageleefd te worden. Het CJIB wordt automatisch via het TULP-GW systeem geïnformeerd over de definitieve datum einde detentie. Nog voor het verstrijken van de voorlopige da-

Noot 23 De v.i.-datum is niet altijd gelijk aan de datum dat de v.i.-gestelde ook daadwerkelijk in vrijheid wordt gesteld (de zogenoemde einddatum detentie). Het kan namelijk voorkomen dat de veroordeelde nog één of meer niet-v.i.-waardige straffen of maatregelen moet uitzitten. Een gevangenisstraf van minder dan één jaar, een deels voorwaardelijke gevangenisstraf, of een subsidiaire hechtenis wordt niet bij de berekening van de v.i.-datum betrokken (artikel 15 lid 5 Sr). In dat geval blijft de veroordeelde na de v.i.-datum dus nog in detentie.

Noot 24 Het reclasseringstoezicht moet bovendien gedifferentieerd worden naar een aantal nader omschreven uitvoeringsvarianten. De vormgeving van het toezicht wordt dan afgestemd op het risico dat de voorwaarden zullen worden overtreden en daarmee ook op het risico van recidive. Veroordeelden waarvoor dat nodig wordt geacht kunnen dan intensiever worden gevolgd, zodat signalen van terugval en dreigende recidive tijdig worden opgevangen en onmiddellijk kan worden ingegrepen.

tum einde detentie is het CJIB door de CVvI via Robein geïnformeerd of en zo ja welke bijzondere voorwaarden zijn opgelegd in de betreffende v.i.-zaak. Indien bijzondere voorwaarden zijn opgelegd, dan stuurt het CJIB automatisch een (email)bericht naar de DJI en de betreffende reclasseringsbalie. Ongeveer twee weken voor de voorlopige datum einde detentie wordt een vooraankondiging gestuurd, en op de definitieve datum einde detentie wordt een melding verzonden.²⁵

Uit de interviews met de vertegenwoordigers van de reclassering blijkt dat de reclasseringsbalie die toezichtopdrachten verdeeld onder de werkverdelers die ze op hun beurt weer beleggen bij de toezichthouders. Bij het beleggen wordt vastgesteld of één van de toezichthouders al bekend is met de justitiabele. Is dat het geval dan wordt in beginsel de opdracht bij deze reclasserder belegd. In het Cliënt Volg Systeem (CVS) wordt bovendien een actie aangemaakt die de toezichthouder opdraagt een warme overdracht te houden met de adviseur. In de praktijk vindt deze overdracht echter lang niet altijd plaats zo blijkt uit de interviews.

Met het startgesprek met de justitiabele start in beginsel het toezicht. Volgens de huidige procesafspraken moet de reclassering per mail het CJIB informeren over de start. Het eerste gesprek met de v.i.-gestelde wordt echter niet altijd gemeld en ook niet altijd in het CVS geregistreerd, zo wordt van de zijde van de CVvI opgemerkt. Dit beeld wordt bevestigd door de registraties van het CJIB. Uit managementinformatie over de periode april 2009 maart 2011 van Robein blijkt dat in 90 zaken het toezicht niet gestart zou zijn. Het overgrote deel van deze zaken is in de praktijk echter wel gestart.

Overigens wordt door het CJIB in geval de 'start toezicht' niet gemaild of gemuteerd wordt in CVS een rappel gemaild naar de verantwoordelijke reclasseringsbalie met het verzoek alsnog opvolging te geven aan de procesafpraak binnen vijf dagen te starten met het toezicht. Één van de geïnterviewde reclasseringswerkers gaf aan niet op eigen initiatief een bericht start toezicht te sturen, maar dit pas te doen nadat het CJIB rappelleert.

Uit de interviews blijkt dat het verschil tussen regulier toezicht en toezicht in het kader van een v.i. inhoudelijk weinig verschilt. Met uitzondering van het feit dat laatstgenoemde vorm van toezicht doorgaans korter is. Aan de hand van de RISc wordt het niveau van toezicht bepaald. Een meldplicht maakt in beginsel onderdeel uit van het toezicht. Omdat het toezicht in het kader van een v.i.-zaak vaak korter duurt, vertellen verschillende geïnterviewde reclasseringswerkers dat zij er soms voor kiezen het niveau van toezicht te verhogen. Ook wordt aan v.i.-zaken met een kortere proeftijd voorrang gegeven en zo spoedig mogelijk na de aanvang van het toezicht gestart met de gedragsinterventies (indien opgelegd). Sinds kort wordt gewerkt met een zogenaamde 'gedragsinterventiekalender' waarin precies staat wanneer welke interventie beschikbaar is. Op basis van deze kalender kan worden ingeschat of het zinvol is de onder toezicht gestelde te laten beginnen met de beoogde interventie.

Noot 25 In de praktijk wordt het CJIB pas op de dag dat detentie echt beëindigd geïnformeerd door het Shared Service Center ICT (SSCI) van DJI.

Toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden verschilt per type bijzondere voorwaarden, zo blijkt uit de interviews. Voor deelname en resultaat van deelname aan behandeling wordt contact gezocht met de behandelaar en voor de gedragsinterventies wordt doorgaans contact gezocht met de coördinator gedragsinterventies. Urinecontrole wordt soms door eigen organisatie verricht (SVG) of uitbesteed aan daartoe gespecialiseerde instellingen.

Uit de interviews met de reclasseringswerkers en de politie blijkt dat de politie niet standaard wordt ingezet en dat de mate waarin de politie betrokken wordt bij het toezicht op v.i.-gestelden per reclasseringsorganisatie en daarbinnen per medewerker verschilt. Van de zijde van het lokale parket werd tijdens het interview naar voren gebracht dat ook onduidelijk is wat van de politie wordt verwacht. De politie kan zelf niet in Robein, maar krijgt, als ze een persoon checken, via het eigen signaleringssysteem (OPS) een melding dat het om een v.i.-gestelde gaat. In de melding staat dat contact opgenomen dient te worden met de weekdienst.

Recent is echter tussen de reclassering, OM en politie bij convenant bepaald dat “de handhaving op de naleving van de vrijheidsbeperkende voorwaarden valt onder de algemene signalerende taak van de politie. De politie rapporteert niet-naleving van de vrijheidsbeperkende voorwaarden aan het OM en informeert tevens de reclassering hieromtrent.”²⁶ Hoe deze nieuwe procesafpraak doorwerkt in de praktijk kon nog niet worden vastgesteld.

8.2 Stap 6 Schending voorwaarden

8.2.1 Vigerende beleids- en procesafspraken over schending van de voorwaarden

De algemene voorwaarden die voor alle v.i.-gestelden geldt, is dat zij gedurende de proeftijd (van minimaal 1 jaar) geen strafbare feiten mogen plegen. Het plegen van een strafbaar feit door een v.i.-gestelde kan aan het licht komen doordat aangifte wordt gedaan bij de politie. De politie kan uiteraard ook bij de uitoefening van haar reguliere taken op de hoogte raken van een strafbaar feit. De politie zal het lokale parket in moeten schakelen bij schending van de algemene voorwaarden. Het lokale parket zal vervolgens beslissen of en zo ja welk gevolg zij geeft aan de schending van de algemene voorwaarden (zie stap 7).

Schending van de bijzondere voorwaarden zal in de meeste gevallen door de reclassering geconstateerd worden. De reclassering brengt bij schending van de bijzondere voorwaarden de CVv op de hoogte, middels een overtredingsrapportage. De CVv zal vervolgens beslissen, in overleg met de reclassering, of en welk gevolg zij geeft aan de schending van de bijzondere voorwaarden (zie stap 7). De CVv informeert de reclassering binnen 2 weken over de beslissing naar aanleiding van de overtredingsrapportage.

Noot 26 Samenwerkingsovereenkomst Politie – Reclassering – OM, 16 mei 2011: Samenwerking tussen de politie, de drie Reclasseringsorganisaties en het Openbaar Ministerie in het kader van toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden.

De CVv kan besluiten om bij overtreding van de bijzondere voorwaarden een vordering tot (gehele of gedeeltelijke) herroeping in te laten dienen door het lokale parket. Het verschil met de vordering herroeping algemene voorwaarden is dat tegen de vordering herroeping bij overtreding van bijzondere voorwaarden geen rechtsmiddel open staat. De CVv zal de vordering (en eventueel ook de vordering schorsing) voorbereiden en het lokale parket verzoeken om de vordering in te dienen bij de rechtbank.

Als de CVv besluit dat de schending van de voorwaarde niet moet leiden tot (geheel of gedeeltelijke) herroeping van de v.i. dan kan, afhankelijk van de ernst van de schending van de voorwaarden een keuze gemaakt worden uit de volgende reacties:

- geen reactie, gelet op de geringe ernst;
- het sturen van een waarschuwingsbrief;
- het sturen van een uitnodiging voor een onderhoud ten parkette;
- het wijzigen of aanvullen van bijzondere voorwaarden.

De wijze waarop de v.i.-gestelde voorwaarden, ook in positieve zin, naleeft, kunnen voor de CVv aanleiding zijn om de bijzondere voorwaarden aan te vullen, te wijzigen of op te heffen. De bijzondere voorwaarde met betrekking tot ambulante behandeling kan bijvoorbeeld worden opgeheven, als blijkt dat de doelen van de behandeling zijn bereikt. Een gebrekkige naleving van een locatieverbod kan echter een reden zijn om die bijzondere voorwaarde aan te scherpen. Zo kan besloten worden (het toezicht op) de bijzondere voorwaarde aan te vullen met elektronisch toezicht.

Tot slot kan de CVv besluiten om de proeftijd te wijzigen. Hierbij kan de proeftijd van bijzondere voorwaarden nooit langer zijn dan het gedeelte van de straf dat door toepassing van de v.i. niet is uitgezeten. Indien een nieuw besluit wordt genomen over de v.i. dan zorgt de CVv dat de v.i.-gestelde onder betekening van de beslissing op de hoogte wordt gesteld. De andere partners worden door het CJIB geïnformeerd.

8.2.2 Schending van de voorwaarden in de praktijk

Het CJIB houdt bij in hoeverre de algemene en bijzondere voorwaarden worden overtreden. Van de 1.298 lopende v.i.-zaken per juli 2011 zijn de algemene voorwaarden 68 keer overtreden. Van die 1.298 zaken zijn er 649 zaken waarin in totaal 1455 bijzondere voorwaarden zijn opgelegd. In die zaken zijn 575 bijzondere voorwaarden overtreden. De bijzondere voorwaarde die het meest wordt overtreden is het meldingsgebod, op afstand gevolgd door gedragsinterventies en ambulante behandeling (zie tabel 8.1). Wordt het aantal overtredingen van de bijzondere voorwaarden gerelateerd aan het aantal opgelegde bijzondere voorwaarden dan valt op dat locatieverbod relatief het meest vaak wordt overtreden terwijl het locatiegebod relatief het minst vaak wordt overtreden.

Tabel 8.1 Overtreding bijzondere voorwaarden naar soort bijzondere voorwaarden, van lopende v.i.-zaken per juli 2011

bijzondere voorwaarde	overtreding bv (n)	opgelegd bv (n)	overtreding-ratio
meldingsgebod	221	770	29%
gedragsinterventie	90	281	32%
ambulante behandeling	81	217	37%
drugs- en alcoholverbod	68	171	40%
andere voorwaarde	47	142	33%
opname in een 24-uurs voorziening	25	59	42%
behandeling in een inrichting	24	56	43%
contactverbod	9	39	23%
locatieverbod	7	13	54%
locatiegebod	3	13	23%
totaal bijzondere voorwaarden	575	1.761	33%
	overtreding av (n)	aantal v.i. gestelden (n)	overtreding-ratio
totaal algemene voorwaarden	68	1.298	5%

Bron: CJIB Rapportage

Tussen het uitgangsdelict en het al dan niet overtreden van de algemene en/of bijzondere voorwaarden bestaat een significante samenhang. In geval het uitgangsdelict een vermogens of zedendelict betrof wordt veel vaker de algemene of bijzondere voorwaarden overtreden dan wanneer het uitgangsdelict brandstichting, inbraak of een drugsdelict betreft.²⁷

Tabel 8.2 Overtreding bijzondere voorwaarden naar uitgangsdelict

	n	Niet overtreden	overtreden	totaal
Onbekend	51	76%	24%	100%
Anders	119	78%	22%	100%
Vermogensdelict	156	79%	21%	100%
zedendelict	29	79%	21%	100%
Gew eldsdelict	65	86%	14%	100%
Fraude/heling	57	89%	11%	100%
Wapens/munitie	37	92%	8%	100%
Drugsdelict	189	93%	7%	100%
Inbraak	54	94%	6%	100%
Brandstichting	4	100%	0%	100%
totaal	761	85%	15%	100%

Bron: dossieronderzoek DSP-groep, verreikt met data OBJD van het WODC

De uitkomsten van het dossieronderzoek laten zien dat in alle gevallen van het overtreden van de algemene voorwaarden de v.i. herroepen is en dat slechts in een minderheid van zaken geen actie wordt ondernomen bij overtreding van de bijzondere voorwaarden (zie tabel 8.3).

Noot 27 Merk op dat tabel 8.1 en 82 niet onderling te vergelijken zijn. Zoals opgemerkt in de inleiding van hoofdstuk 5 kent het dossieronderzoek een andere populatie dan de gegevens van het CJIB. Bovendien is tabel 8.1 gebaseerd op het aantal v.i.-gestelden, terwijl tabel 8.2 gebaseerd is op het aantal uitgangsdelicten.

Tabel 8.3 Reactie op overtredingen, uitgesplitst naar algemene en bijzondere voorwaarden

reactie	Overtreding algemene voor- waarden (n=7)	Overtredingen bijzondere voor- waarden (n=32)
geen actie	0%	18%
officiële waarschuwing	0%	52%
wijziging v.i.-beslissing	0%	18%
vordering herroeping	100%	9%
v.i.-gestelde ontboden voor gesprek bij CVvi	0%	3%
totaal	100%	100%

Bron: Dossieronderzoek DSP-groep

Uit de interviews, en het aanvullend raadplegen van JDonline, blijkt echter dat deze cijfers enigszins geflatteerd zijn. Voor wat betreft de overtreding van de algemene voorwaarden blijkt dat niet alle strafbare feiten door het lokale parket in Robein zijn ingevoerd. Als gevolg daarvan worden sommige zaken niet herroepen die formeel wel daarvoor in aanmerking komen. Voor deze zaken kon echter niet worden nagegaan in hoeverre het lokale parket over het hoofd zag dat de betreffende justitiabele voorwaardelijk in vrijheid was gesteld of dat bewust geen melding was gemaakt in Robein omdat het herroepen van de v.i. disproportioneel zou zijn. Dat laatste is ook denkbaar omdat tijdens de interviews met het lokale parket door één geïnterviewde officier van justitie werd gezegd dat bij een overtreding van de algemene voorwaarde de afweging gemaakt moet worden in hoeverre de proefperiode die als gevolg van de overtreding zou moeten worden herroepen in verhouding staat tot het delict. Ook het hebben van betaald werk werd door meerdere respondenten beschouwd als een sterke contra-indicatie voor herroeping.

Uit de interviews met de politie blijkt verder dat niet standaard bij iedere aanhouding wordt getoetst of de betreffende verdachte voorwaardelijk in vrijheid is gesteld. Wel vermoedden de respondenten van de politie en het lokale parket dat als de aanhouding van de justitiabele zou uitmonden in een volwaardige strafzaak de v.i. status alsnog zou worden gesignaleerd. Zoals eerder opgemerkt in dit hoofdstuk is op 16 mei het convenant Samenwerkingsovereenkomst Politie – Reclassering – OM getekend. In hoeverre dit convenant tot een meer sluitende signalering van overtredingen van de algemene voorwaarden heeft geleid kon binnen deze evaluatie nog niet onderzocht worden.

Voor wat betreft het overtreden van de bijzondere voorwaarden werd van de zijde van de reclassering en de CVvi verteld dat er een glijdende schaal is. Zo bestaat er veel verschil tussen één keer niet op komen dagen bij een afspraak met de reclassering (overtreding meldingsgebod) of het weigeren van deelname aan een CoVa training (overtreding gebod deelname gedragsinterventie).

Tussen de reclasseringsorganisaties en binnen de organisaties tussen de medewerkers bestaan duidelijk verschillen in de wijze waarop omgegaan wordt met overtredingen. De ene reclasseerder vertelt in beginsel alle overtredingen te bespreken met de CVvi. Ten eerste om hulp te krijgen bij de afweging of van de overtreding een officiële melding gemaakt moet worden.

Ten tweede ook om dossieropbouw te plegen, die zo nodig later benut kan worden, wanneer bij de betreffende justitiabele overgegaan moet worden tot het herroepen van diens v.i. Een andere reclasseerder geeft juist aan zelf eerst de nodige waarschuwingen af te geven voordat de CVvi wordt gecontacteerd.

Uit alle interviews blijkt echter dat voor iedere overtreding die leidt tot een officiële melding bij de CVvi de reactie van de omstandigheden afhankelijk is. Soms wordt het een officiële waarschuwingsbrief, soms leidt het tot het verzwaren van de bijzondere voorwaarden. Soms worden echter ook voorwaarden weggenomen die toch niet nagekomen kunnen worden.²⁸

Wanneer naar het oordeel van de reclassering sprake is van ernstige overtredingen van de bijzondere voorwaarden kan zij de zaak retourneren aan de CVvi. Uit de interviews met de reclasseringswerkers blijkt dat de reactie van de CVvi afwijkt van de reactie die zij gewend zijn van het lokale parket wanneer zij een zaak retourneren als gevolg van het feit dat een justitiabele de bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke straf overtreedt. Daar waar het lokale parket doorgaans in lijn met het verzoek van de reclassering kiest voor het vorderen van de ten uitvoerlegging van de straf is de CVvi veel meer geneigd de v.i.-kandidaat een nieuwe kans te geven, al dan niet in combinatie met gewijzigde bijzondere voorwaarden. Bij de reclassering kan deze reactie tot gevolg hebben dat zij een reclasseringstraject moet continueren waarin feitelijk de relatie met de justitiabele zodanig verstoord is geraakt dat van zinvol toezicht geen sprake meer kan zijn.

Box 8.1 Relatie tussen achtergrondkenmerken v.i.-gestelden en het al dan niet overtreden van de bijzondere voorwaarden.

Op basis van het dossieronderzoek is vastgesteld welke achtergrondkenmerken van de v.i.-gestelde²⁹ significant samenhangen met het al dan niet overtreden van de bijzondere voorwaarden. De analyse levert een weinig verrassend beeld op:

- Het aantal strafbare feiten waarvoor men in het verleden veroordeeld is hangt negatief samen met het al dan niet overtreden van de bijzondere voorwaarden (hoe meer feiten hoe vaker in de fout).
- De RISc score op schaal recidive hangt positief samen met de mate van overtreding van de bijzondere voorwaarden (hoe hoger de score hoe vaker in de fout).

Voor de overige achtergrondkenmerken kon geen significante relatie worden blootgelegd. Dat is in zekere zin opvallend voor de variabele die aangeeft of tegen de v.i.-gestelde aanvankelijk uitstel/afstel gevorderd werd.

Vanwege het zeer geringe aantal overtredingen van de algemene voorwaarden die bij de CVvi bekend zijn, is deze variabele buiten de analyse gehouden.

Noot 28 Bij uitzondering zijn de bijzondere voorwaarden praktisch onuitvoerbaar. Het gaat daarbij om deelname aan gedragsinterventies die niet beschikbaar zijn in de regio waar de justitiabele verblijft, of het naleven van een volledig alcohol- en drugsverbod door drugsverslaafden. In het laatste geval kan bijvoorbeeld het verbod worden omgezet in de plicht tot verslavingsbehandeling.

Noot 29 Binnen de analyse is gekeken naar: nationaliteit, leeftijd, strafrechtelijk verleden, RISc recidiveschaal, en het feit of al dan niet in de betreffende zaak tot uitstel/afstel gevorderd was.

8.3 Stap 7 (Vordering) herroeping

8.3.1 Vigerende beleids- en procesafspraken rondom vordering herroeping

Een vordering herroeping overtreding algemene voorwaarden wordt door het lokale parket ingediend bij de rechtbank die zal beslissen over het strafbare feit. De vordering herroeping loopt mee met de behandeling van het nieuwe strafbare feit. Het OM kan vorderen dat de v.i. gedeeltelijk of geheel wordt herroepen. Tegen deze vordering staat beroep open.

Het lokale parket kan besluiten dat de verdachte de vordering herroeping in hechtenis af moet wachten. Indien de v.i.-gestelde nog niet is aangehouden, kan de aanhoudingsprocedure alsnog in gang gezet worden via het CJIB. Nadat een v.i.-gestelde is aangehouden, dient de rechter-commissaris binnen 3 keer 24 uur een beslissing te nemen over de vordering tot schorsing. Als de vordering tot schorsing van de v.i. wordt toegewezen, verblijft de veroordeelde in een PI in afwachting van de beslissing op de vordering tot herroeping van de v.i. De vordering tot schorsing kan overigens ook weer worden opgeheven.

De rechtbank kan verschillende uitspraken doen bij een vordering tot herroeping v.i.:

1 De vordering tot herroeping wordt afgewezen

De v.i.-gestelde mag zijn v.i. voortzetten. Deze uitspraak kan echter wel aanleiding zijn voor de CVv om alsnog bijzondere voorwaarden op te leggen of de bestaande bijzondere voorwaarden te wijzigen of op te heffen.

2 De vordering tot herroeping wordt gedeeltelijk toegewezen

Bij een gedeeltelijke herroeping ontstaat een nieuwe v.i.-datum voor dezelfde v.i.-zaak. De DJI zal een nieuwe v.i.-datum berekenen en de zaak daarbij opnieuw aanmelden bij het CJIB. De procedure begint dan als het ware opnieuw. De CVv kan besluiten om de oorspronkelijke v.i.-beslissing aan te houden of deze te wijzigen.

3 De vordering tot herroeping wordt geheel toegewezen

De v.i.-gestelde zal bij deze uitspraak het restant van zijn straf moeten uitzitten. Als hij daarna vrijkomt, is er geen proeftijd meer. De v.i.-zaak eindigt daarmee volledig en kan worden afgesloten.

8.3.2 (Vordering) herroeping in de praktijk

Het CJIB heeft geen informatie over de uitkomsten van herroepingszaken. De CVv voert zelf wel registratie van alle herroepingszaken. In tabel 8.3 wordt een overzicht gegeven van alle lopende en afgeronde v.i.-zaken waarin de herroeping gevorderd is. Hoewel van een groot deel van de zaken het besluit van de rechter niet bekend is, blijkt ook hier dat vorderingen herroeping als gevolg van het overtreden van de algemene voorwaarden vaker worden toegewezen dan herroepingen in het kader van de overtreding van de bijzondere voorwaarden.

Tabel 8.3 Aantal vorderingen herroeping in afgeronde en lopende v.i.-zaken uitgesplitst naar toegewezen, afgewezen en onbekend (absolute aantallen)

Ingediende vordering	Toegewezen	Afgewezen	Onbekend	Totaal
herroeping ivm overtreding alg vw	30 ³⁰	4	24	58
herroeping ivm overtreding bijz vw	20 ³¹	10 ³²	17	47
totaal	50	14	41	105

Bron: administratie CVvi

Het aantal herroepingszaken is, net als het aantal vorderingen uitstel/afstel, zeer beperkt. Om die reden is van de zijde van de zittende magistratuur geen algemene reactie gegeven. De CVvi is thans bezig om jurisprudentie van herroepingszaken te verzamelen om zo te kijken welke gronden wel en welke gronden niet worden aanvaard³³. Deze informatie kan voor de reclas-sering ook van belang zijn, zodat de reclasering weet welke informatie no-dig is bij overtredingsrapportages, zo werd van de zijde van de CVvi tijdens het onderzoek opgemerkt.

Tijdens de evaluatie bracht de CVvi naar voren dat bij de overtreding van de algemene voorwaarden steeds vaker een vordering tot schorsing wordt in-gediend, in het bijzonder bij personen zonder vaste verblijfplaats of als de inschatting is dat in verzekeringstelling niet haalbaar is. Als de in verzeke-ringstelling wel haalbaar is, dan is de schorsing feitelijk dubbelop en wordt er om die reden vanaf gezien. Dit laatste argument werd ook van de zijde van het lokale parket tijdens de evaluatie naar voren gebracht.

Bij overtreding van de bijzondere voorwaarden wordt soms ook een vorde-ring tot schorsing ingediend. De noodzaak tot schorsing ontstaat bijvoor-beeld in de situatie dat de v.i.-gestelde verwijderd wordt uit een kliniek waar hij een behandeling diende te volgen en vervolgens zonder vaste verblijf-plaats op straat komt te staan.

De ervaring leert dat de RC's de vordering tot schorsing over het algemeen makkelijk toewijzen. Bij de CVvi zijn tot op heden slechts twee zaken bekend waarbij de vordering is afgewezen (in beide gevallen zou de reden zijn dat de schorsing van de v.i. niet proportioneel zou ten opzichte van de ernst van de overtreding).

8.4 Stap 8 Einde proeftijd

8.4.1 Vigerende beleid- en procesafspraken over einde proeftijd

Met het aflopen van de proeftijd van de bijzondere voorwaarden komt een einde aan het reclasseringstoezicht. De reclassering meldt het eindigen van het toezicht in een zogenaamd afloopbericht aan de CVvi. Het afloopbericht markeert het einde van het reclasseringstoezicht en stelt de reclassering en de CVvi in staat het toezicht als afgerond te registreren. Wanneer ook de proeftijd voor de algemene voorwaarden zijn verlopen, kan de v.i.-zaak wor-den afgesloten.

Noot 30 Waarvan vier gedeeltelijke toewijzing.

Noot 31 Waarvan zes gedeeltelijke toewijzing.

Noot 32 Waarvan één niet ontvankelijk verklaard.

Noot 33 Een overall analyse van de verzamelde informatie heeft echter nog niet plaatsgevonden.

8.4.2 Einde proeftijd in de praktijk

Uit het interview met de CVvi blijkt dat zij niet altijd een afloopbericht ontvangt. Uit de afloopberichten blijkt soms ook dat de bijzondere voorwaarden wel zijn overtreden terwijl dit eerder niet gemeld was. Verder haalt de CVvi soms zinvolle lessen uit het afloopbericht, met name over de praktische uitvoering van het toezicht. Zo kan het zijn dat iemand een training niet heeft gevolgd, omdat de groep al vol zat. Of omdat de training niet tijdig startte zodat deze niet tijdens de proeftijd gevolgd kon worden.

8.5 Concluderend

Uit de evaluatie blijkt dat de vigerende werk- en procesafspraken rondom toezicht en proeftijd in de praktijk op hoofdlijnen goed worden nageleefd. Het CJIB informeert consequent en tijdig, in die gevallen dat sprake is van bijzondere voorwaarden, de verantwoordelijke reclasseringsbalie over de einddatum detentie. De reclassering informeert op haar beurt echter niet altijd consequent over de feitelijke start van het toezicht.

Tussen regulier toezicht en toezicht in het kader van de v.i. bestaat overigens weinig verschil. Uitzondering hierop vormt de doorlooptijd van de proeftijd die in v.i.-zaken doorgaans korter is. Hier wordt door de toezichthouders wisselend mee omgegaan.

Ook de rol van de politie – die formeel zou moeten controleren of verdachten in de proeftijd van een v.i. zitten – verschilt van zaak tot zaak. Uit de evaluatie blijkt dat tijdens de looptijd van de evaluatie geen sluitende werkwijze bestond voor controle op de naleving en niet altijd werd vastgesteld dat sprake was van overtreding van de algemene voorwaarden.

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

Op de overtredingen wordt wisselend gereageerd. Bij overtreding van de algemene voorwaarden is bij het besluit al dan niet de herroeping te vorderen de proportionaliteit een leidend beginsel. Een v.i.-gestelde die een relatief licht vergrijp pleegt en die nog een relatief lange proeftijd voor de boeg heeft hoort zodoende niet automatisch een herroeping tegen zich vorderen.

Ten aanzien van de reactie op de overtreding van de bijzondere voorwaarden vertoont de praktijk een vergelijkbare heterogeniteit als bij de reactie op de algemene voorwaarden. De ene reclasseringswerker bleek consequent alle overtredingen aan de CVvi te melden, terwijl de andere pas bij een persistent patroon van overtredingen contact zocht met Arnhem.

Uit de evaluatie blijkt voorts dat de reactie van de CVvi op een door de reclassering geconstateerde overtreding niet altijd naar verwachting en tevredenheid van de 3RO is. Daar waar het lokaal parket doorgaans bij een terugmelding vanwege de overtreding van bijzondere voorwaarde(n) bereid is snel de ten uitvoerlegging van de straf te vorderen is naar het oordeel van de reclassering de CVvi eerder geneigd de v.i.-gestelde nog een tweede of een derde kans te geven.

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

9 Knelpunten en neveneffecten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de knelpunten die zich voordoen in het v.i.-proces en vastgesteld welke (onvoorziene) neveneffecten optreden of te verwachten zijn van wetswijziging. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- Doen zich knelpunten of (onvoorziene) neveneffecten voor in de uitvoering van de wet? Zo ja, welke?
- Wordt de Wet v.i. bij de onderscheiden bijzondere groepen toegepast conform de beleidsafspraken die met het ministerie van Justitie zijn gemaakt? Zo nee, in welke opzichten niet? Wat zijn daarvoor de redenen?
- Leidt het verlenen van v.i. – zoals beoogd – tot gelijkheid in het verdere beleid van het OM als bedoeld in art. 15d, lid 4 WvSr?

9.1 Knelpunten

Een knelpunt is geen absoluut gegeven. Het is mogelijk dat een bepaald verschijnsel binnen het v.i.-proces voor de ene ketenpartner bezwaarlijk is, terwijl de andere ketenpartner hetzelfde verschijnsel positief beoordeelt. Om die reden wordt in dit hoofdstuk een beoordelingskader gehanteerd waaraan de v.i.-praktijk getoetst wordt. De uitgangspunten van dit kader zijn de gangbare beginselen van een deugdelijke rechtsgang: rechtsgelijkheid, rechtszekerheid (in de zin van voorspelbaarheid, zorgvuldigheid en tijdigheid), en doelmatigheid (efficiëntie en effectiviteit).

De onderzoeksresultaten uit de voorgaande hoofdstukken zijn geanalyseerd met behulp van dit kader. In zoverre de v.i.-praktijk strijdig bleek met de rechtsgelijkheid, de rechtszekerheid of de doelmatigheid, wordt dat in dit hoofdstuk aangemerkt als een knelpunt. Als gevolg van deze werkwijze worden echter niet alle afwijkingen van de programma-integriteit, zoals geconstateerd in de voorgaande hoofdstukken, hier beschreven. Het is ten slotte denkbaar dat bepaalde afwijkingen juist de doelmatigheid, rechtszekerheid of rechtsgelijkheid ten goede komen.

In dit hoofdstuk worden overigens ook knelpunten beschreven die nog niet in de voorgaande hoofdstukken werden geïntroduceerd. Het betreft hier knelpunten die niet direct voortvloeien uit onvolledige programma-integriteit of te herleiden zijn tot een negatief gebruikersoordeel, maar die wel als knelpunt door de geïnterviewden werden aangemerkt of het resultaat zijn van het oordeel van de onderzoekers. Knelpunten die niets met v.i. van doen hebben en voortvloeien uit de reguliere werkprocessen zijn buiten beschouwing gelaten.

9.1.1 Generieke knelpunten

Mogelijkheid tot ontduiken proeftijd v.i.

Binnen de huidige wetgeving is een sluiproute beschikbaar voor het omzeilen van de proeftijd van de v.i. Bij personen die in hoger beroep of cassatie gaan, is de v.i.-regeling niet van toepassing. Justitiabelen komen immers alleen in aanmerking voor v.i. wanneer de gevangenisstraf onherroepelijk is.

Hoger beroep of cassatie is vaak een langlopende procedure. Als de gevangenisstraf zoals opgelegd in eerste aanleg er op zit en de zaak in hoger beroep of cassatie nog steeds niet onherroepelijk is, dan komt iemand vrij zonder dat hier algemene of bijzondere voorwaarden aangesteld zijn. Door vervolgens het hoger beroep of de cassatie in te trekken, kan iemand op die manier aan de voorwaardelijke invrijheidstelling ontkomen.

Justitiabelen niet goed geïnformeerd over de betekenis van v.i.

Naar gedetineerden wordt nog onvoldoende gecommuniceerd dat onder de nieuwe wet een einde is gekomen aan de vervroegde invrijheidstelling en dat aan het laatste deel van de straf, dat in vrijheid mag worden doorgebracht, daadwerkelijk voorwaarden worden verbonden. Zowel van de zijde van de reclassering als van BSF werd erop gewezen dat gedetineerden soms al vakanties e.d. hebben geboekt en dat zij zeer teleurgesteld zijn als blijkt dat die niet kunnen doorgaan. Bij de reclassering zou dit zelfs tot verstoorde hulpverlener-cliëntrelaties leiden.

Advies over tbs-gestelden en illegale vreemdelingen is overbodig

In de wet wordt ten aanzien van v.i. geen onderscheid gemaakt tussen reguliere justitiabelen enerzijds en tbs-gestelden met dwangverpleging en illegale vreemdelingen anderzijds. In de praktijk is dat verschil echter wel aanwezig. Het uitbrengen van advies inzake v.i. voor de twee laatstgenoemde categorieën justitiabelen is weinig doelmatig, omdat zij ofwel geen proeftijd v.i. zullen genieten waarin bijzondere voorwaarden kunnen opgelegd krijgen (tbs met dwangverpleging), of vanwege de voorgenomen uitzetting in het geheel niet terug zullen keren in de Nederlandse maatschappij (illegale vreemdelingen). Het knelpunt lijkt echter voor wat betreft de categorie ongewenste vreemdeling lastig te verhelpen omdat deze juridische status op voorhand vaak niet kan worden vastgesteld (zie hierna).

Advisering door drie partijen is niet altijd doelmatig

Standaard wordt door 3RO en DJI advies uitgebracht aan de CVv. In die gevallen waar een executie-indicator is afgegeven op de zaak brengt ook het lokaal parket advies uit. In de praktijk blijken DJI en het lokaal parket hun advies inhoudelijk vooral te baseren op het rapport van de reclassering. Daar waar de adviezen wel verschillen is dat vooral gelegen in het feit dat 3RO wel en de twee andere partijen niet bijzondere voorwaarden adviseren. Omdat uit de evaluatie blijkt dat CVv de meeste waarde hecht aan het advies van 3RO is de vraag aan de orde wat de toegevoegde waarde is van de (drie)dubbel advisering.

De mogelijkheid voor hoger beroep tegen besluit rechter ontbreekt

De CVv constateert dat er door de rechter soms uitspraken worden gedaan die foutief zijn. Bijvoorbeeld dat een verzoek tot herroeping in verband met overtreding van de bijzondere voorwaarden werd afgewezen omdat de uitspraak meldde dat de proeftijd v.i. nog niet was gestart (en van overtreding van de voorwaarden dus nog geen sprake kon zijn), terwijl dat wel het geval was. Of juist andersom; een vordering tot herroeping in verband met het overtreden van de algemene voorwaarden die werd toegewezen terwijl het strafbare feit gepleegd was voordat de v.i. was gestart en dus feitelijk geen sprake was van een overtreding in de proeftijd v.i. Het is niet mogelijk om tegen de uitspraken in hoger beroep te gaan. Dit komt de rechtszekerheid niet ten goede.

Geen koppeling tussen CVS en Robein

Robein wordt niet gevoed door het CVS van de 3RO. De 3RO moeten echter een ontvangstbericht, een startbericht en een afloopbericht aan het CJIB sturen. Vanwege het ontbreken van een automatische koppeling gebeurt dit per mail met als gevolg dat sommige zaken niet worden gecommuniceerd en Robein soms onvolledig is ten aanzien van de informatie van 3RO. Dit leidt bovendien tot veel handwerk wat de doelmatigheid van de procesgang niet ten goede komt.

Status 'ongewenste vreemdeling' is niet op voorhand bekend

Illegalen vormen een relatief grote groep. Bij illegalen is de afspraak dat alleen algemene voorwaarden worden opgelegd. Op dit moment is het echter niet mogelijk om deze zaken op voorhand te identificeren. De DJI weet bij het aanmelden van een zaak nog niet dat iemand illegaal is. Vaak komt de reclassering hier pas achter als zij een gedetineerde in detentie bezoekt. De reclassering brengt dan alsnog advies uit (financiële overwegingen spelen hierin ook een rol, de reclassering kan een advies dan namelijk gewoon in rekening brengen). De status van een persoon kan bovendien nog veranderen. Deze onduidelijkheid leidt tot een weinig doelmatige afhandeling van dergelijke zaken.

Politie en lokaal parket weinig bewustzijn van v.i.

Bij de aanhouding inzake een strafbaar feit van verdachten wordt niet standaard OPS geraadpleegd zodat niet vastgesteld kan worden of de betreffende persoon een v.i.-gestelde is die nog in zijn proeftijd zit. Dit heeft tot gevolg dat de mogelijkheid tot herroeping over het hoofd wordt gezien. Als gevolg van de willekeur die daardoor ontstaat staat de rechtsgelijkheid op het spel.

9.1.2 Knelpunten in het adviesproces

Standaardmail CJIB met verzoek tot uitbrengen advies is verwarrend

Van de zijde van de reclassering werd gemeld dat de standaardmail van het CJIB, die aan de reclasseringsbalie wordt verzonden met het verzoek tot het uitbrengen van advies, niet eenvoudig te begrijpen valt. Er worden meerdere data genoemd (voorlopige v.i. datum, datum einde detentie, datum start toezicht) waarbij de reclasseringswerker niet altijd weet welke datum nu voor het toezicht relevant is. Dit kan er toe leiden dat het toezichtstraject verkeerd wordt ingepland.

Afstemmen advies 3RO met DJI is moeilijk uitvoerbaar

Als gevolg van de interne werkafpraak bij DJI dat de PI's een week voor het verstrijken van de deadline aan BSF het concept advies moeten aanleveren kan regelmatig niet worden afgestemd met 3RO over de inhoud van het advies. De reclassering hanteert namelijk de deadline zoals die door het CJIB gehanteerd wordt en ziet vanwege prioriteiten in het eigen werkproces vaak geen kans het advies eerder aan te leveren. Deze gang van zaken leidt ertoe dat DJI contact moet zoeken met de verantwoordelijke adviseur van de reclassering en zo mondeling te vernemen wat vermoedelijk het advies zal gaan worden. Deze gang van zaken is weinig doelmatig, en leidt er bovendien toe dat adviezen in de praktijk toch niet goed afgestemd zijn.

Coördinatie onderzoek SVG is complex

Het CJIB stuurt het verzoek tot het uitbrengen van advies naar de reclasse-ringsbalie van de regio waar de v.i.-kandidaat verblijft. Bij de SVG geldt ech-ter de werkafpraak dat de adviesunit van de regio waar de v.i.-kandidaat tijdens de v.i. zal verblijven, belast wordt met het onderzoek.

In de praktijk levert dit logistieke problemen op, omdat niet altijd direct dui-delijk is wie waar gaat verblijven en wie dus verantwoordelijk is voor het verrichten van het onderzoek.

In het systeem van 3RO ontbreekt een toegesneden sjabloon

De sjablonen binnen Redesign Toezicht zijn gericht op reguliere toezichten. Er is een aantal sjablonen voor v.i., maar deze bevatten alleen een voor-blad. Als gevolg daarvan ontstaan verschillen tussen de rapportages. Dit komt de duidelijkheid niet ten goede.

Adviseurs onvoldoende bekend met termijn vorderen afstel

In de praktijk blijkt nog regelmatig door 3RO een advies uitgebracht te wor-den tot het vorderen van uitstel/afstel, op een moment dat de vorderingster-mijn van dertig dagen al verstreken is. Als gevolg daarvan kan de CVvi het advies niet overnemen en ontstaat de onwenselijke situatie dat de justitiabe-le voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld. Deze gang van zaken is weinig doelmatig en komt de veiligheid van de samenleving niet ten goede.

9.1.3 Knelpunten tijdens de v.i.

Proefperiode te kort voor zinvolle reclassering van justitiabele

In de praktijk kent een relatief groot aantal v.i.-zaken een relatief korte proefperiode. Deze korte periode maakt het lastig zinvolle invulling te geven aan bijzondere voorwaarden die bedoeld zijn om een gedragsverandering te bewerkstelligen. Als vuistregel hanteert de reclassering een periode van minimaal drie maanden om tot resultaat te kunnen komen. Bij een kortere periode is het inzetten van dergelijke bijzondere voorwaarden niet doeltref-fend en leidt tot een weinig doelmatige besteding van middelen.

CVvi reageert niet naar verwachting op overtredingen

Van de zijde van de reclassering wordt gemeld dat de inhoud en de snelheid van de reactie van de CVvi op het overtreden van de bijzondere voorwaar-den niet adequaat zijn en niet zouden stroken met de werkafspraken zoals die zijn vastgelegd in Redesign Toezicht tussen het OM en 3RO.

Officiële meldingen van overtredingen door de reclassering aan de CVvi zouden soms onbeantwoord blijven of de reactie volgt zo laat (niet binnen de afgesproken twee weken) dat de proefperiode haast ten einde is.

Werkinstructie politie is niet duidelijk

Iedereen die met v.i. gaat, wordt met een aandachtsvestiging in het opspo-ringsregister (OPS) van de politie signaleerd. De politie weet echter niet zo goed wat ze hiermee aanmoet. Bij controle (bijvoorbeeld op Schiphol) kan blijken dat een persoon signaleerd staat waarop deze vervolgens wordt vastgehouden. Blijkt dan naderhand dat het een aandachtsvestiging in het kader van v.i. betreft, dan wordt de persoon natuurlijk weer vrij gelaten, maar dit levert wel verwarring en een onwenselijke situatie op.

Geen eenduidige jurisprudentie inzake onttrekking tijdens detentie

In artikel 15d is bepaald dat onttrekking tijdens detentie of een poging daartoe een grond voor afstel kan zijn. Van de zijde van BSF en het lokaal parket wordt opgemerkt dat de rechter wisselend meegaat in de vorderingen die gebaseerd zijn op onttrekkingen. Met name vorderingen op basis van onttrekking die ontstaan als gevolg van het niet tijdig terugkomen van ongeleid verlof laten verschillende uitkomsten zien.

Geen duidelijke werkafspraken bij WOTS-zaken

Bij zaken die vallen onder de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis-sen (Wots)³⁴ zijn geen duidelijke afspraken vastgelegd. Het is per zaak afhankelijk wat er opgelegd wordt. Sommige mensen hebben nog een huis en gezin waar ze weer naar toe kunnen. Bij hen volstaan algemene voorwaarden. Andere mensen hebben meer hulp nodig om hun leven weer op te bouwen. In die zaken kan een meldingsgebod opgelegd worden. Ook kan een WOTS-zaak grond voor uitstel/afstel zijn.

Buitenlanders met EU-nationaliteit zijn moeilijk reclasseneerbaar

EU-burgers mogen vrij reizen in Europa en verblijven zodoende normalitair niet illegaal in Nederland. De reclassering geeft aan dat advisering over en het toezicht op deze groep lastig is. Taal is vaak een probleem en ook het feit dat deze burgers geen aanspraak mogen maken op sociale voorzieningen als wonen en uitkering bemoeilijkt het reclasseren. Ook is er soms onduidelijkheid over de verblijfplaats na detentie. Vanwege praktische haalbaarheid worden in deze zaken nu vaak alleen algemene voorwaarden opgelegd. Dit komt de maatschappelijke veiligheid niet ten goede.

Willekeur melding overtreding bijzondere voorwaarden

In de praktijk bestaat verschil in de mate waarin door de reclassering overtredingen van bijzondere voorwaarden worden gemeld. De ene reclasseringswerker meldt in beginsel alles, de andere doet het pas nadat na zijn mening sprake is van persistentie in het niet nakomen van de voorwaarden. Hoewel niet systematisch onderzocht is de kans aanwezig dat als gevolg van de niet eenduidige wijze van melden verschillen ontstaan in de sancti-nering van overtredingen. Dit komt de rechtsgelijkheid niet ten goede.

Geen lik op stuk beleid

Een van de gedragsmechanismen waarmee beoogd wordt de doelen van de v.i. te verwezenlijken is lik op stuk na het overtreden van de algemene of een van de bijzondere voorwaarden. In de praktijk wordt het optreden van de CVv door de reclassering als mild ervaren, zeker als het optreden wordt vergeleken met dat van het lokaal parket. Als gevolg van het feit dat v.i.-gestelden vaak nadat de reclassering een zaak officieel terugmeldt een tweede of een derde kans krijgen wordt niet alleen afbreuk gedaan aan het lik op stuk beleid maar kan er ook toe leiden dat een toezichttraject geconti-nueerd wordt terwijl de werkrelatie tussen de onder toezicht gestelde en reclasseneerder ernstig verstoord is.

Noot 34 De Wet van 10 september 1986 regelt de overname van de tenuitvoerlegging van buitenlandse strafrechtelijke beslissingen en de overdracht van de tenuitvoerlegging van Nederlandse strafrechtelijke beslissingen naar het buitenland.

9.2 Bedoelde effecten van de v.i. (veiliger maatschappij)

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is het uiteindelijke doel van voorwaardelijke invrijheidstelling een veiliger maatschappij. Dit doel wordt bereikt doordat de maatregel bijdraagt aan een vermindering van de recidive middels resocialisatie. Verklaring daarvoor is dat de dreiging van het strafrestant in de proeftijd v.i.-gestelden zou motiveren zich aan de algemene en bijzondere voorwaarden te houden.

Zoals opgemerkt kan pas verwacht worden dat dit gedragsmechanisme daadwerkelijk in werking treedt als voldaan wordt aan drie voorwaarden:

- 1 snelle en consequente reactie op overtreding;
- 2 geborgde monitoring en begeleiding op hun weg naar meer vrijheid en verantwoordelijkheid;
- 3 gecoördineerde samenwerking van alle ketenpartijen die betrokken zijn bij het proces.

Voor deze evaluatie voerde het te ver om vast te stellen of de maatschappelijke veiligheid als gevolg van de wetwijziging verbeterd is. Evenmin kon systematisch worden vastgesteld of de recidive afgenomen was. Wel is onderzocht of het *aannemelijk* is dat de strafdreiging ertoe leidt dat v.i.-gestelden zich na afloop van de detentie beter laten resocialiseren en minder vaak recidiveren.

Uit de interviews met de reclassering blijkt dat vooral de verbeterde resocialisatiekansen worden herkend. Door de mogelijkheid bijzondere voorwaarden op te leggen, kan een v.i.-gestelde gedwongen worden deel te nemen aan gedragsinterventies waar dat voorheen alleen mogelijk was als de rechter voorwaarden bij de straf oplegde. Ook een mislukt TR-traject kan onder de huidige v.i.-regeling alsnog succesvol worden afgerond door de interventies waaraan de justitiabele weigerde deel te nemen, als bijzondere voorwaarden van de v.i. op te leggen.

Een belangrijke uitkomst van deze evaluatie is dat niet altijd aan de eerste twee van de drie voorwaarden voldaan wordt. Overtredingen van de algemene voorwaarde worden niet altijd opgemerkt en de reactie op overtreden van de bijzondere voorwaarden is niet altijd tijdig of heeft soms niet het karakter van lik-op-stuk. Dat betekent dat het aannemelijk is dat de effectiviteit van de voorwaardelijke invrijheidstelling hierdoor afneemt. Maar zoals gezegd is dat niet hard te maken omdat het te vroeg is voor een echte effectevaluatie waarbij de recidive (en de maatschappelijke veiligheid) konden worden gemeten.

9.3 Onbedoelde effecten van de v.i.

Naast bedoelde effecten is ook gevraagd of de wetwijziging andere effecten tot gevolg heeft gehad.

Strafmodaliteit wordt aangepast

De invoering van de v.i. heeft er volgens één van de vier geïnterviewde officieren van justitie toe geleid dat soms anders omgegaan moet worden met voorwaardelijke straffen. Bij voorwaardelijke straffen vervalt namelijk het recht op v.i. Als voorbeeld werd een situatie genoemd waarin tegen twee verdachten in dezelfde zaak verschillende straffen worden geëist, omdat de een schuld bekende en spijt betuigde terwijl de ander dat niet deed. Daar

waar in het verleden tegen de verdachte die bekende bijvoorbeeld vier jaar gevorderd zou worden, waarvan zes maanden voorwaardelijk en tegen de ander vier jaar onvoorwaardelijk, zou een dergelijke straf onder de huidige Wet v.i. juist onrechtvaardig uitpakken. De persoon met de deels voorwaardelijke straf zou namelijk pas na drieënhalf jaar vrijkomen terwijl degene die alleen een onvoorwaardelijke straf kreeg opgelegd al na twee jaar en acht maanden op vrije voeten zou worden gesteld.

Gelijkheid in het vorderingsbeleid

Hoewel niet systematisch onderzocht, kan op logische gronden worden geconcludeerd dat als gevolg van de concentratie van de besluitvorming van het OM in één organisatie (de CVv) er sprake is van concordantie in het vorderingsbeleid inzake uitstel/afstel en herroeping. Het beperkte aantal medewerkers bij de CVv en de grote caseload zorgt ervoor dat sprake is van een grote expertiseopbouw en kennis van de wijze waarop succesvol gevorderd kan worden.

9.4 Concluderend

Uit de evaluatie blijkt dat het v.i.-proces op hoofdlijnen goed verloopt. Maar de evaluatie legt ook een aantal knelpunten bloot. In de eerste plaats kent het v.i.-proces een aantal werkafspraken dat in de praktijk weinig doelmatig is. Zo wordt, hoewel de wet daartoe niet verplicht, ook advies uitgebracht in zaken waarbij de justitiabelen na de datum einde detentie niet voorwaardelijk in vrijheid zullen worden gesteld. Het gaat dan bijvoorbeeld om illegale vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring worden geplaatst of tbs-gestelden die na het einde van de detentie worden overgebracht naar een forensisch psychiatrisch centrum. De vraag of bijzondere voorwaarden aangewezen zijn is in dat geval niet opportuun. Ook de (drie)dubbeladvisering oogt niet altijd doelmatig. Het lokaal parket en DJI zijn namelijk sterk geneigd het advies van de reclassering te volgen en daar waar de adviezen wel verschillen is dat vooral gelegen in het feit dat 3RO wel en de twee andere partijen niet bijzondere voorwaarden adviseren.

Voorts bleek uit de evaluatie dat tijdens het toezicht de reactie op niet naleven van de algemene en de bijzondere voorwaarden niet goed geborgd is of verschillend wordt ingewuld. Hierdoor komt de rechtsgelijkheid, in de zin van gelijke bejegening en sanctionering in gelijke zaken, onder druk te staan. Wat betreft het toezicht op de algemene voorwaarden is thans geen werkafspraak aanwezig die ervoor zorgt dat de politie consequent bij iedere aanhouding in haar OPS vaststelt of een verdachte in een proeftijd zit. Dit zorgt ervoor dat niet bij iedere v.i.-gestelde die de algemene voorwaarden overtreedt een herroeping van diens zaak wordt overwogen.

Wat betreft het toezicht op de bijzondere voorwaarden is binnen de evaluatie geconstateerd dat verschil bestaat tussen toezichthouders van 3RO in de mate waarin zij overtredingen rapporteren en sanctioneren. Dit leidt ertoe dat gelijke gevallen van overtreding niet altijd op dezelfde wijze worden opgevolgd.

10 Conclusies

In deze rapportage is verslag gelegd van de uitkomsten van de plan- en procesevaluatie van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Daarmee is antwoord gegeven op de volgende probleemstelling:

‘Welke ideeën liggen ten grondslag aan de Wet v.i., welke (gedrags)-mechanismen zouden hier werkzaam kunnen zijn, hoe wordt de Wet v.i. sinds 1 juli 2008 in de praktijk uitgevoerd en welke knelpunten en neven-effecten doen zich hierbij voor?’

In de voorgaande hoofdstukken zijn de resultaten van de plan- en procesevaluatie in detail beschreven. In dit hoofdstuk worden aan de hand van de onderzoeksvragen de belangrijkste conclusies getrokken.

Conclusies planevaluatie

- **Welke ideeën liggen ten grondslag aan het voorwaardelijk maken van de vervroegde invrijheidstelling en volgens welke (gedrags)mechanismen zou dit leiden tot recidivevermindering bij de betrokken justitiabelen?**

De beleidstheorie achter voorwaardelijke invrijheidstelling is eenvoudig. De interventie bestaat uit drie ingrediënten: dreiging met het restant van de straf (of een andere negatieve reactie op ongewenst gedrag), toezicht (bestaande uit begeleiding en controle) en het aanreiken van gedragsalternatieven. Deze drie zaken moeten de voorwaardelijk in vrijheid gestelde motiveren tot verandering via de gedragsmechanismen afschrikking en bekrachtiging. Dat moet vervolgens leiden tot resocialisatie van daders en dat resulteert volgens de beleidstheorie in minder recidive en een veiliger maatschappij. De stap van de interventie naar de beoogde effecten is niet direct, maar verloopt via kennis-, attitude- en uiteindelijk gedragsverandering. Deze beleidstheorie is plausibel, maar alleen als aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan: een snelle reactie op overtreding, maatwerk en goede begeleiding voor bekrachtiging van gewenst gedrag en een gecoördineerde, consequente en consistente uitvoering van het beleid door alle partijen die betrokken zijn.

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

Algemene conclusies procesevaluatie

Uit de procesevaluatie blijkt dat het v.i.-proces op hoofdlijnen goed verloopt. De taakverdeling is voor de betrokken ketenpartners duidelijk en het onderzoek heeft geen aanwijzingen opgeleverd voor structurele tekortkomingen. De instroom is geleidelijk aan toegenomen en bedroeg in juli 2011 ongeveer honderd zaken per maand. Het aantal zaken waarin uitstel of afstel is gevorderd is tot op heden zeer gering geweest, net als het aantal zaken dat uiteindelijk na de start van de proeftijd herroepen werd.

Conclusies per onderzoeksvraag of per set onderzoeksvragen

- **Hoeveel gedetineerden zijn sinds de Wet v.i. voorwaardelijk in vrijheid gesteld? Bij hoeveel v.i.-gestelden worden bijzondere voorwaarden opgelegd?**
- **Wat zijn kenmerken van v.i.-gestelden met bijzondere voorwaarden (in termen van bijvoorbeeld (achtergrond)kenmerken, delictkenmerken, persoonlijke omstandigheden, recidivekans)?**

Met ingang van juli 2008 is de wet aangepast. Sinds april 2009 worden de gegevens van v.i.-gestelden betrouwbaar geregistreerd. In de periode april 2009 tot en met juli 2011 werden in totaal 1.665 justitiabelen voorwaardelijk in vrijheid gesteld.

Bij ruim 50% van de v.i.-gestelden werden uitsluitend de algemene voorwaarden aan de proeftijd verbonden. In zoverre bijzondere voorwaarden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling werden verbonden, bleken het meldingsgebod, de gedragsinterventie, de ambulante behandeling en een alcohol- of drugsverbod het vaakst opgelegd.

Driekwart van de v.i.-gestelden is ooit veroordeeld voor twee of meer delicten. Een derde wordt zelfs verantwoordelijk gehouden voor tien of meer strafbare feiten. De helft heeft één of meer geweldsdelicten gepleegd, terwijl minder dan tien procent veroordeeld is voor een zedenmisdrijf.

- **Vervullen de betrokken ketenpartners hun rol zoals beoogd? (Bij de uitvoering van de Wet v.i. zijn zeven ketenpartners direct betrokken: ZM, OM (waaronder de CVvi), 3RO, politie, DJI, en CJIB)**

Binnen de evaluatie is het v.i.-proces in drieën opgedeeld:

- 1 vaststellen v.i.-datum en adviseren;
- 2 besluitvorming over de voorwaardelijke invrijheidstelling;
- 3 toezicht en proeftijd voorwaardelijke invrijheidstelling.

Uit de procesevaluatie blijkt dat de vigerende werkafspraken deels wel en deels niet consequent worden opgevolgd.

Voor wat betreft het vaststellen van de v.i.-datum wijst de evaluatie uit dat consequente opvolging van de afspraken plaatsvindt. Dat wil zeggen dat DJI na ontvangst van het onherroepelijk worden van een gerechtelijke uitspraak de detentiegegevens van de v.i.-kandidaat in haar bedrijfsprocessysteem (TULP-GW) invoert. Vervolgens wordt automatisch een voorlopige v.i.-datum berekend. Deze wordt eveneens automatisch doorgezet naar het systeem van het CJIB dat speciaal is ontwikkeld voor de voorwaardelijke invrijheidstelling (Robein). Ook het uitzetten van de adviesaanvragen door het CJIB aan reclassering, DJI en de daartoe aangewezen gevallen het lokaal parket verloopt volgens afspraak.

Ten aanzien van het opstellen van het advies is geconstateerd dat niet altijd informatie uitwisseling plaatsvindt tussen DJI en reclassering, terwijl dat formeel wel de afspraak is. Ook zou volgens de vigerende beleid- en werkafspraken het advies met de justitiabele besproken moeten worden. Uit de evaluatie blijkt dat de SVG dit niet standaard doet.

De evaluatie wijst uit dat voor wat betreft de besluitvorming over het al dan niet vorderen van uitstel/afstel of het opleggen van bijzondere voorwaarden de vigerende proces- en werkafspraken goed worden nagekomen.

Voor wat betreft de fase toezicht en proeftijd van de voorwaardelijke invrijheidstelling wijst het onderzoek een aantal afwijkingen van de beleid- en werkafspraken uit. In de eerste plaats meldt de reclassering niet consequent aan het CJIB wanneer het toezicht start. Als gevolg daarvan stuurt het CJIB weliswaar een rappel naar de aangewezen reclasseringsbalie maar hierdoor wordt niet altijd alsnog een startmelding afgegeven.

Het toezicht op de naleving van de algemene voorwaarden is belegd bij de politie. Uit de evaluatie blijkt dat zij geen sluitende aanpak heeft voor het invullen van deze taakstelling. Als gevolg daarvan blijven v.i.-gestelden die nog in hun proeftijd zijn soms buiten beeld wanneer zij opnieuw een strafbaar feit plegen.

Het toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden is belegd bij de reclassering. De evaluatie wijst uit dat tussen toezichthouders verschillen bestaan, in de zin dat de één in beginsel elke overtreding meldt aan de CVvi terwijl de andere uitsluitend contact opneemt met de CVvi wanneer sprake is van ernstige overtredingen.

- **Bij hoeveel v.i.-gestelden ontbreken adviezen over v.i. en bijzondere voorwaarden? Wat is hiervoor de reden?**

In 4% van de zaken bij de reclassering, bij geen van de zaken bij DJI en in 34% bij het lokaal parket ontbreken de adviesrapportages in de daartoe aangewezen zaken. De redenen voor het ontbreken van de adviesrapportages zijn voor een deel verdedigbaar. Zo betrof het spoedzaken waarin slechts enkele dagen voor de datum einde detentie een zaak onherroepelijk was geworden en advies nog moeilijk op tijd beschikbaar zou komen. Ook bleef advies soms achterwege omdat de justitiabele tijdens detentie was ontvlucht en de CVvi sowieso tot de vordering tot afstel besloot. Voor het overige konden geen redenen worden vastgesteld waarom geen advies was uitgebracht of waren de redenen niet legitiem. (Advies werd bijvoorbeeld niet uitgebracht omdat bij de reclasseringsbalie onduidelijkheid ontstond over welke reclasseringsorganisatie in welke regio het onderzoek moest doen waardoor het verzoek tot advisering bleef liggen.)

- **Wat zijn de doorlooptijden ten aanzien van v.i.?**

In reguliere zaken wordt voor de reclassering en DJI zes weken aangehouden. Het lokaal parket heeft twee weken langer. De feitelijk beschikbare hoeveelheid tijd is voor DJI en het lokaal parket minder. Als gevolg van de interne werkafpraak dat Bureau Selectiefunctionaris (BSF) een week voor het verstrijken van de formele door het CJIB bewaakte deadline verstrijkt het concept advies ter controle wil inzien, heeft de penitentiare inrichting de facto een week minder. Het lokaal parket baseert zich in haar advies op de rapporten van de reclassering en DJI zodat zij feitelijk pas kan beginnen aan haar advies wanneer de beide andere partijen hun advies hebben opgesteld. Als gevolg daarvan heeft zij feitelijk vaak maar twee weken tot haar beschikking.

Naast reguliere zaken kent het v.i.-proces spoedzaken. Dit zijn zaken waarin DJI later dan drieënhalve maand voor aanvang van de voorlopige datum einde detentie een zaak aan het CJIB meldt. In deze zaken wordt een unieke deadline berekend die afhankelijk is van de periode die resteert tot de voorlopige datum einde detentie.

Uit de evaluatie blijkt dat DJI het best in staat is rapportages tijdig aan te leveren. In 82% van de zaken zijn haar rapporten voor de deadline beschikbaar en van het restant wordt vervolgens bijna 90% alsnog binnen een week uitgebracht. Bij de reclassering is tweederde van de rapportages tijdig beschikbaar. Van het restant wordt 40% binnen een week alsnog geleverd. Bij het lokaal parket is slechts 42% voor de deadline beschikbaar, en ook na één week ontbreekt van het restant nog ruim 90%.

- **Voor hoeveel gedetineerden werd v.i. uitgesteld of afgesteld? Wat zijn daarvoor de redenen?**

In de periode april 2009 tot en met juli 2011 werd 37 keer uitstel gevorderd, en 53 keer afstel. De redenen voor uitstel waren hiervoor in aflopende volgorde:

- onmogelijkheid inperking recidiverisico dan wel geen bereidverklaring tot naleven van de voorwaarden;
- gedrag tijdens detentie dat leidde tot disciplinaire straffen;
- (poging tot) onttrekking aan detentie;
- ernstige bezwaren of een veroordeling voor een misdrijf.

- **Hoeveel v.i.-gestelden kwamen volgens advisering niet in aanmerking voor v.i.? Waarom kregen zij toch v.i.? Werden bijzondere voorwaarden opgelegd?**

In 69% procent van de gevallen dat de reclassering geen v.i. adviseerde, in 47% van de gevallen dat DJI geen v.i. adviseerde en in 43% van de gevallen dat het lokaal parket geen v.i. adviseerde kregen de v.i.-kandidaten alsnog v.i. Redenen hiervoor waren dat de vorderingstermijn van dertig dagen voor de voorlopige v.i.-datum verstreken waren en dat vorderingsgronden werden aangevoerd die de wet, ex artikel 15d lid 2 Sr, niet noemt. In die gevallen dat de CVv het advies tot vorderen uitstel/afstel niet overnam werden in overgrote meerderheid van de zaken bijzondere voorwaarden opgelegd. Over deze bijzondere voorwaarden wordt tegenwoordig altijd door de CVv afgestemd met de reclassering.

- **Welke bijzondere voorwaarden worden opgelegd? In hoeverre wordt hierbij het advies van het gevangeniswezen en de reclassering gevolgd? Welke redenen zijn er om van de adviezen af te wijken?**
- **Hoeveel v.i.-gestelden kwamen volgens advisering in aanmerking voor bijzondere voorwaarden, maar kregen deze niet? Wat zijn daarvoor de redenen?**

Tijdens de voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen één of meer bijzondere voorwaarden worden opgelegd. In deze gevallen bestaan deze bijzondere voorwaarden (in aflopende volgorde) uit een meldingsgebod, een gedragsinterventie, een ambulante behandeling en/of een drugs- en alcoholverbod. In de overgrote meerderheid van de zaken wordt daarbij het advies van 3RO, DJI en het lokaal parket overgenomen. Vooral aan het advies van de reclassering hecht de CVv zwaar. In een kleine minderheid van de zaken neemt

de CVv de adviezen met betrekking tot bijzondere voorwaarden niet over. Reden hiervoor zijn:

- Er worden bijzondere voorwaarden geadviseerd die juridisch niet haalbaar zijn (bijvoorbeeld het betalen van een schadevergoeding).
- De maximaal op te leggen proeftijd bijzondere voorwaarden is zo kort dat de geadviseerde gedragsinterventie niet realiseerbaar is.
- De justitiabele verblijft illegaal in Nederland waardoor plaatsing in de vreemdelingenbewaring plaatsvindt (en bijzondere voorwaarden niet aan de orde zijn).
- De zaak ligt maatschappelijk gevoelig waardoor negatieve media-aandacht zou kunnen ontstaan wanneer de justitiabele zonder bijzondere voorwaarden voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld.
- Onvoldoende gronden om de voorgestelde bijzondere voorwaarden over te nemen omdat geen relatie bestaat tussen het delict waarvoor de persoon is veroordeeld en de risico's die met de bijzondere voorwaarden worden ingeperkt (bijvoorbeeld drugs- en alcoholverbod terwijl het delict niet drugs(verslaving) gerelateerd is).
- Een contact- of locatieverbod dat naar het oordeel van de CVv niet proportioneel is ten opzichte van de uit te sluiten risico's.
- **Hoe vaak worden de algemene voorwaarden overtreden en hoe wordt daarop gereageerd door de betrokken ketenpartners?**
- **Hoe vaak worden de bijzondere voorwaarden overtreden en hoe wordt daarop gereageerd door de betrokken ketenpartners?**

Van het totaal aantal lopende en afgesloten v.i.-zaken werden volgens de officiële registraties in de periode april 2009 - juli 2011 door 5% van de v.i.-gestelden de algemene voorwaarden overtreden en werd 33% van de bijzondere voorwaarden overtreden. Dit beeld is vermoedelijk geflatteerd omdat niet iedere overtreding wordt opgemerkt en niet iedere opgemerkte overtreding tot een officiële melding bij de CVv leidt.

De reactie op het overtreden van de algemene voorwaarden was niet standaard de vordering tot herroeping. Bepalend bleek of het gepleegde strafbare feit in verhouding stond tot de duur van de nog resterende proeftijd. Daar waar wel sprake was van de vordering tot herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling bleek de rechter in de meerderheid van de zaken bereid het verzoek in te willigen.

De reactie op het overtreden van de bijzondere voorwaarden verschilt van geval tot geval. Dat wil zeggen dat de reclassering soms zelf een waarschuwing afgeeft, het lokaal parket verzoekt een reprimande te geven of dat de CVv de v.i.-gestelde tot de orde roept of diens bijzondere voorwaarden aanpast. In 1 op de 10 geregistreerde gevallen van overtreding van de bijzondere voorwaarden wordt de herroeping van de v.i.-gevorderd. Uit de evaluatie blijkt echter dat in geval van overtreding van de bijzondere voorwaarden de rechter minder vaak beslist tot herroeping van de v.i..

- **Welke samenhang bestaat tussen het al dan niet overtreden van de bijzondere voorwaarden en de kenmerken van v.i.-gestelden (in termen van achtergrondkenmerken en het uitgebrachte advies)?**
- **Welke samenhang bestaat tussen het al dan niet overtreden van de algemene voorwaarden en de kenmerken van v.i.-gestelden in termen van achtergrondkenmerken en het uitgebrachte advies dat aan v.i. ten grondslag ligt?**

Het aantal strafbare feiten waarvoor men in het verleden veroordeeld is hangt negatief samen met het al dan niet overtreden van de bijzondere voorwaarden (hoe meer feiten hoe vaker in de fout). Ook de RISc-score op schaal recidive hangt negatief samen met de mate van overtreding van de bijzondere voorwaarden (hoe hoger de score hoe vaker in de fout). Het aantal overtredingen van de algemene voorwaarden was zodanig klein dat geen relaties konden worden getoetst.

- **Doen zich knelpunten of (onvoorziene) neveneffecten voor in de uitvoering van de wet? Zo ja, welke?**

Hoewel het v.i.-proces op hoofdlijnen goed verloopt, heeft de evaluatie toch een aantal knelpunten blootgelegd. In hoofdstuk 9 van deze rapportage worden de punten systematisch opgesomd.

- **Wordt de Wet v.i. bij de onderscheiden bijzondere groepen toegepast conform de beleidsafspraken die met het Ministerie van Justitie zijn gemaakt? Zo nee, in welke opzichten niet? Wat zijn daarvoor de redenen?**

Binnen het v.i.-proces worden de volgende bijzondere groepen onderscheiden: Veroordeelden met maatregel TBS met dwangverpleging; veroordeelden met de maatregel TBS met voorwaarden; illegale ongewenst verklaarde vreemdelingen; WOTS-ers, ex-jeugdigen en veroordeelden die na hun 80ste levensjaar vrijkomen.

Tijdens de looptijd van het veldwerk waren de beleidsafspraken nog volop in ontwikkeling. Wel stond al vast dat voor tbs-ers met dwangverpleging en illegale vreemdelingen slechts summier advies uitgebracht zou moeten worden. Uit de evaluatie blijkt dat deze beleidsafpraak niet altijd consequent wordt opgevolgd, omdat op het moment dat het adviesverzoek uitgaat niet altijd de juridische status van de justitiabele bekend is. Als gevolg daarvan wordt regelmatig ingezet op een regulier onderzoek. Blijkt na verloop van tijd dat sprake is van een bijzondere categorie waarvoor slechts een summier onderzoek was aangewezen dan is vaak al onnodig werk verzet (zie ook hoofdstuk 9 waar dit onderwerp als knelpunt gesignaleerd wordt).

- **Leidt het verlenen van v.i. – zoals beoogd – tot gelijkheid in het vorderingsbeleid van het OM als bedoeld in art. 15d, lid 4 WvSr?**

Deze vraag kon binnen het bestek van het onderzoek niet systematisch worden beantwoord. Wel levert de evaluatie indicaties op dat sprake is van gelijkheid in het vorderingsbeleid. De vordering tot uitstel/afstel of herroeping is namelijk binnen het OM belegd bij één centrale instantie (de CVv) die bovendien nauwlettend de jurisprudentie monitort. Zodoende kan verwacht worden dat sprake is van concordantie in het vorderingsbeleid.

Bijlagen

Bijlage 1 Leden begeleidingscommissie

- Mw. mr. dr. M.M. Boone, Universiteit Utrecht/Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen
- Mw. drs. E.M.H. van Dijk, Ministerie van Veiligheid & Justitie / WODC
- Dhr. J.C.S. Heerkens, Ministerie van Veiligheid & Justitie / DSP
- Dhr. prof. dr. P. Nieuwbeerta, Universiteit Leiden (voorzitter)
- Dhr. mr. drs. J.Th.J. Struyker Boudier, Ministerie van Veiligheid & Justitie / Directie Wetgeving / Sector Straf & Sanctierecht
- Dhr. dr. B. Vogelvang, Avans Hogeschool Expertisecentrum Veiligheid

Bijlage 2 Methoden van onderzoek

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn verschillende methoden van onderzoek gebruikt. In deze bijlage lichten we de methoden nader toe.

Planevaluatie

De planevaluatie bestond uit de volgende stappen:

- Opstellen van een concept beleidstheorie op basis van een documentanalyse.
- Aanscherpen concept beleidstheorie middels vijf interviews met 'geestelijke vaders' van de wet.
- Toets op interne logica en empirische ondersteuning van de beleidstheorie door middel van systematische literatuurstudie.

Documentanalyse

Voor de documentanalyse zijn onder andere wetteksten, de memorie van toelichting, relevante kamerstukken, beleidsstukken, productbeschrijvingen, adviesrapportages en stukken van de Commissies Vegter en Otte bestudeerd (zie verder de literatuurlijst). Op basis van de stukken is een conceptversie van de beleidstheorie opgesteld.

Verdiepende interviews

Er zijn zes interviews gehouden met twee (oud) medewerkers van Justitie, drie (oud) Kamerleden en een medewerker van Reclassering Nederland die bij de wetswijziging betrokken zijn geweest. In deze interviews is getoetst of de eerste schets van de beleidstheorie klopte en welke aannames achter het beleid schuilgingen.

Toetsing beleidstheorie

De laatste stap in de planevaluatie was een toets aan de hand van wetenschappelijke literatuur. Dit onderdeel was beperkt van omvang omdat het ging om een beknopte reconstructie van de beleidstheorie. Er is dus geen grootschalige literatuurstudie verricht naar de vraag wat er bekend is over het effect van (dreigen met) straf op gedragsverandering.

Procesevaluatie

De procesevaluatie bestond uit de volgende onderdelen:

- Analyse van registratiegegevens in Robein
- Dossieranalyse van alle v.i.-zaken die in de periode maart 2009 t/m maart 2011 werden afgesloten.
- Interviews met vertegenwoordigers van de relevante ketenpartners

Analyse van registratiegegevens in Robein

Het CJIB stelt maandelijks rapportages op met managementinformatie uit Robein. Door middel van deze rapportages kon antwoord gegeven worden op een deel van de onderzoeksvragen.

De volgende rapportages zijn voor dit onderzoek gebruikt:

- Aantal gestarte v.i.'s en oplegde bijzondere voorwaarden.
- Instroom v.i.-zaken per maand en uitgesplitst naar reguliere instroom en versnelde instroom.
- Overtreding algemene en bijzondere voorwaarden lopende zaken, tevens uitgesplitst naar soort bijzondere voorwaarde die is overtreden.
- Tijdigheid adviezen van 3RO, DJI en lokaal OM en uitgesplitst naar reguliere zaken en spoedzaken.
- Vordering uitstel en afstel inclusief de beslissing van de rechter (indien bekend).

Het CJIB heeft deze gegevens geleverd voor alle v.i.-zaken die in Robein zijn geregistreerd in de periode april 2009 t/m juli 2011. Vanaf de start van de voorwaardelijke invrijheidstelling in juli 2008 waren er twee tijdelijke applicaties beschikbaar voor het verwerken van v.i.-zaken: TAVI en VIS. Het CJIB neemt 183 zaken die in de periode juli 2008 t/m maart 2009 zijn ontvangen niet mee in de managementrapportages. Deze 183 zaken zijn in het rapport dan ook buiten beschouwing gelaten.

Dossieronderzoek

Niet alle gewenste informatie was via de maandrapportages van het CJIB te achterhalen. Daarom is aanvullend dossieronderzoek gedaan op alle zaken die in de periode april 2009 t/m maart 2011 waren afgesloten. Het betrof een totaal van 310 zaken. Een zaak is afgesloten wanneer:

- een justitiabele wel voor v.i. in aanmerking komt, maar waarbij de v.i. afgesteld wordt;
- een v.i.-gestelde is gestart met de v.i. maar vanwege het overtreden van de voorwaarden alsnog zijn gevangenisstraf uit moet zitten;
- een v.i.-gestelde zijn proeftijd volledig heeft afgerond.

Het CJIB heeft een lijst aangeleverd van alle afgesloten zaken verrijkt met gegevens uit Robein. De aanvullende gegevens zijn handmatig in Robein en JD-online opgezocht. Hiertoe is van te voren een screeningformat opgesteld dat door de begeleidingscommissie van het onderzoek en de CVvI is aangevuld.

Interviews met ketenpartners

Tot slot zijn voor de procesevaluatie interviews gehouden met alle betrokken ketenpartners. In totaal werden 35 personen geïnterviewd.

De interviews werden, voor wat betreft de veldpartijen in vier arrondissementen afgenomen. Het ging om Alkmaar, Amsterdam, Arnhem en Rotterdam. De selectie was als volgt gemotiveerd. Twee arrondissementen (Amsterdam en Rotterdam) zijn Randstedelijk en groot maar verschillen onderling in de mate waarin ze consequent opvolging geven aan de richtlijnen zo blijkt uit de door het CJIB verstrekte gegevens. De andere twee zijn landelijk en liggen buiten de Randstad. Bovendien is Arnhem interessant omdat zij verhoudingsgewijs weinig uitstel of afstel vordert terwijl Alkmaar interessant is omdat zij relatief gezien vaak te maken heeft met overtreding van de voorwaarden.

Voor wat betreft de partijen die een rol spelen in het v.i.-proces hebben we in overleg met de begeleidingscommissie besloten om de Justitiële informatiedienst (JustID) niet te interviewen en de politie, rechters en de Pl's in beperktere mate.

De redenen hiervoor zijn:

- 1 JustID doet geen aanvullende activiteiten voor v.i.-zaken. JustID heeft als taak de persoonsdossiers (waarin ook alle adviesrapporten v.i. zitten) te beheren en houdt zich niet bezig met wat er precies in staat.
- 2 De politie kan een rol spelen in het toezien op het naleven van de bijzondere voorwaarde en zou in principe bij iedere aanhouding moeten nagaan of de betreffende persoon nog in zijn proeftijd zit. Gelet op het aantal v.i.-zaken versus het aantal politiefunctionarissen is de spoeling zeer dun waardoor de praktijkervaring van individuele agenten zeer beperkt is. Alleen in Rotterdam en Amsterdam zijn daarom interviews gehouden met deze veldpartij. De namen van de wijkagenten werden verkregen via de reclasseringsorganisaties.
- 3 De caseload van individuele rechters is tot nog toe erg laag geweest. In Rotterdam en Amsterdam is iets meer ervaring opgedaan met v.i.-zaken. Daarom zijn alleen in deze regio's rechters geïnterviewd. Overigens bleek het in de praktijk nog steeds lastig voor rechters om, gezien de beperkte ervaring, de vragen te beantwoorden.
- 4 De PI's spelen alleen een rol als uitbrenger van advies. De andere partijen doen iets met die informatie en kunnen over die informatie een oordeel vellen. In overleg met Bureau Selectiefunctionarissen van DJI is besloten om in Alkmaar en Arnhem een interview te houden met een lid van Bureau Selectie en Detentie.

Voor de reclasseringsorganisaties zijn per regio interviews gehouden met zowel adviseurs als toezichthouders van de drie verschillende reclasseringsorganisaties. Bij sommige organisaties kon een persoon zowel over de advieskant als de toezichtkant vertellen. Voor de lokale parketten zijn interviews gehouden met de officieren van justitie. Bij een parket was is in plaats met de officier van justitie een gesprek gehouden met de executie-medewerker.

In totaal zijn 35 interviews gehouden verdeeld over de volgende organisaties:

Tabel B2.1 Respondenten verdeeld naar organisatie

Organisatie	Aantal respondenten
3RO	1
BSD	1
CJIB	1
CVvi	1
Leger des Heils	3
OM	4
BSF	1
BSD/PI	2
Politie Amsterdam	2
Reclassering Nederland	7
Stichting Verslavingszorg	7
ZM	5
Totaal	35

Voor de interviews zijn per respondentgroep aparte vragenlijsten opgesteld die door de begeleidingscommissie zijn aangevuld en geaccordeerd. De interviews vonden grotendeels op locatie plaats. Acht interviews zijn telefonisch en schriftelijk afgenomen.

Bijlage 3 Tabellen

Tabel B3.1 Overzicht maandelijkse instroom v.i.-zaken in de periode april 2009 t/m juli 2011

Maand	Instroom regulier	Instroom versneld	Totaal
apr-09	23	25	48
mei-09	39	19	58
jun-09	37	19	56
jul-09	26	42	68
aug-09	42	21	63
sep-09	41	39	80
okt-09	52	20	72
nov-09	36	20	56
dec-09	48	18	66
jan-10	49	28	77
feb-10	52	18	70
mrt-10	61	25	86
apr-10	62	29	91
mei-10	64	30	94
jun-10	65	20	85
jul-10	64	25	89
aug-10	49	41	90
sep-10	82	21	103
okt-10	70	20	90
nov-10	74	32	106
dec-10	65	30	95
jan-11	59	30	89
feb-11	48	20	68
mrt-11	68	17	85
apr-11	58	21	79
mei-11	72	16	88
jun-11	90	26	116
jul-11	72	22	94
Totaal	1.568	694	2.262

Bron: CJIB Rapportage

Tabel B3.2 Tijdigheid adviezen uitgesplitst naar parket

Parket	Reclassering	DJI	Lokaal OM
Parket OVJ Alkmaar	67%	67%	50%
Parket OVJ Almelo	75%	50%	75%
Parket OVJ Amsterdam	76%	63%	18%
Parket OVJ Arnhem	38%	63%	0%
Parket OVJ Assen	100%	67%	100%
Parket OVJ Breda	85%	85%	0%
Parket OVJ Den Bosch	80%	60%	0%
Parket OVJ Dordrecht	100%	100%	100%
Parket OVJ Groningen	50%	83%	100%
Parket OVJ Haarlem	74%	82%	0%
Parket OVJ Leeuwarden	63%	67%	0%
Parket OVJ Maastricht	71%	86%	0%
Parket OVJ Middelburg	75%	100%	-
Parket OVJ Rotterdam	65%	74%	80%
Parket OVJ 's-Gravenhage	50%	83%	40%
Parket OVJ Utrecht	89%	78%	100%
Parket OVJ vestiging Zwolle	71%	57%	40%
Parket OVJ Zutphen	100%	25%	75%
Ressortsparket Amsterdam	57%	91%	0%
Ressortsparket Arnhem	67%	67%	20%
Ressortsparket Den Bosch	44%	67%	60%
Ressortsparket Leeuwarden	40%	50%	0%
Ressortsparket 's-Gravenhage	36%	46%	40%

Bron: dossieronderzoek DSP-groep

Tabel B3.3 Aantal adviezen die ontbreken per organisatie uitgesplitst naar reguliere zaken en spoedzaken en % van de voorgeschreven zaken waarin het advies ontbreekt.

Organisatie	Reguliere zaak	Spoedzaak	Totaal	% van de voorgeschreven zaken waarin het advies ontbreekt ³⁵	
3RO	5	13	18		4%
DJI	0	5	5		0%
Lokaal OM	26	15	41		34%

Bron: dossieronderzoek DSP-groep

Tabel B.3.4 Inschatting recidiverisico door reclassering uitgesplitst naar niet en wel bijzondere voorwaarden geadviseerd

recidiverisico volgens reclassering	n	geen bijzondere voorwaarden	bijzondere voorwaarden
hoog	42	19%	81%
midden	53	28%	72%
laag	73	74%	26%
geen inschatting	66	96%	4%
totaal	234	60%	40%

Bron: Dossieronderzoek DSP-groep

Noot 35 In principe wordt bij 3RO en DJI in alle v.i.-zaken een adviesverzoek uitgezet. Bij het lokaal parket wordt alleen een adviesverzoek uitgezet als de executie-indicator geplaatst is (101 zaken in totaal). Echter het blijkt dat in een aantal zaken helemaal geen adviesverzoek is uitgezet. Bij 3RO in vijf zaken, bij DJI in vier zaken en bij het lokaal OM is in tien zaken geen adviesverzoek uitgezet, terwijl de executie-indicator wel geplaatst was. Deze zaken zijn buiten beschouwing gelaten voor de berekening van het percentage. Het percentage in deze kolom is bij 3RO over 305 zaken berekend, bij DJI over 306 zaken en bij het lokaal OM over 91 zaken.

Bijlage 4 Cijfers gevangeniswezen

Gevangeniswezen – Samenstelling populatie³⁶

Op 30 september 2010 waren er 7.884 meerderjarigen met een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in detentie in de sector gevangeniswezen van DJI. Daarvan hadden er 4.926 (62%) een detentieduur van 1 jaar of langer (het aantal dagen dat reeds is uitgezeten opgeteld bij het resterend aantal detentiedagen).

Tabel B4.1 Populatie naar totale detentietijd per categorie veroordeelde 2010

Duur	Voorl geh met vonnis in 1e aanl of onh veroord		Arrestant, zelfm, elektr det		Totaal veroordeeld	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
< 1 mnd	20	0	440	20	460	6
1 - < 3 mnd	148	3	572	26	720	9
3 - < 6 mnd	286	5	383	17	669	8
6 mnd - < 1 jr	785	14	324	15	1.109	14
1 - < 2 jr	1.362	24	201	9	1.563	20
2 - < 3 jr	1.280	23	91	4	1.371	17
3 - < 4 jr	470	8	55	2	525	7
4 - < 6 jr	485	9	56	3	541	7
6 - < 8 jr	242	4	8	0	250	3
8 - < 12 jr	294	5	8	0	302	4
12 jr en langer	91	2	3	0	94	1
onbekend	199	4	81	4	280	4
Totaal	5.662	100	2.222	100	7.884	100
Mediaan in dagen	744		97		540	
Gemiddelde in dagen	1121		219		868	

Bron: DJI/Ministerie van Justitie (2011)

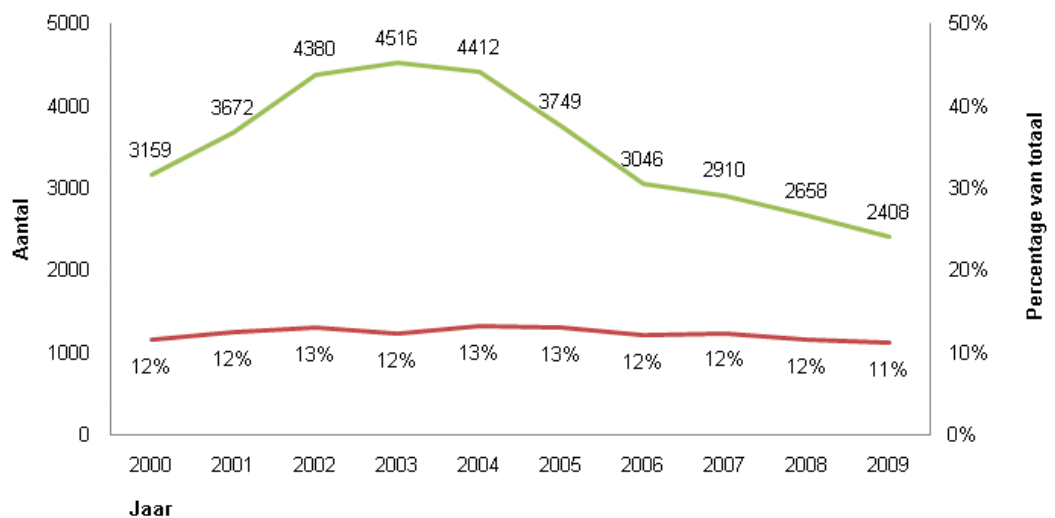
Het is op basis van deze cijfers niet mogelijk aan te geven *wanneer* zij voor voorwaardelijke invrijheidstelling in aanmerking kwamen: dat kon in theorie binnen een dag zijn, maar ook over tien jaar, afhankelijk van de nog uit te zitten detentietijd.

Noot 36 Het gevangeniswezen is, met uitzondering van de TBS-maatregel en de vreemdelingenbewaring, verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen opgelegd aan meerderjarigen. De meeste gedetineerden ondergaan hun straf of maatregel volledig in een penitentiaire inrichting (PI). Het gevangeniswezen is ook verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen in extramurale detentievormen zoals Elektronische Detentie en Penitentiaire Programma's. Voor gedetineerden met ernstige psychiatrische stoornissen of psychische problemen maakt de sector Gevangeniswezen tevens gebruik van door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) ingekochte plaatsen bij de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ).

Veroordelingen per jaar

Het aantal door de rechter opgelegde straffen van een jaar of langer is flink gedaald na 2003: tussen 2003 en 2009 is bijna sprake van een halvering (minus 47%). Kijken we echter naar het *percentage* lange straffen als onderdeel van alle opgelegde straffen, dan zien we nauwelijks een verandering. Dat betekent dat rechters niet minder zwaar zijn gaan straffen, maar dat er gewoon minder straffen zijn opgelegd. De instroom van gedetineerden die in aanmerking komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling is dus in aantallen fors lager dan een paar jaar geleden, maar in procenten ongeveer gelijk.

Grafiek B4.2 Door rechters afgedane rechtbankstrafzaken waarbij een onvoorwaardelijke straf van minstens één jaar werd opgelegd (absolute aantallen en als percentage van het totaal aantal opgelegde vrijheidsstraffen 2000-2009)



Bron: WODC (2010)

Bijlage 5 Literatuur

Aanwijzing voorwaardelijke invrijheidstelling 2008A012 (2008), Openbaar Ministerie.

M. Akkers en M. Fenger (2005), 'Het beleidsproces in theorie en praktijk', in: P.H.M. van Hoesel, F.L. Leeuw en J.W.M. Mevissen (red.), *Beleidsonderzoek in Nederland*, Van Gorcum: Assen.

F.W. Bleichrodt (1996), *Onder voorwaarde*, Deventer: Gouda Quint.

College van procureurs-generaal (2004), *Advies conceptwetsvoorstel voorwaardelijke invrijheidstelling*.

Commissie Voorwaardelijke Invrijheidstelling (1982), *VI tenzij...*, 's Gravenhage: Ministerie van Justitie.

DJI/Ministerie van Justitie (2010), *Gevangeniswezen in getal; 2005 - 2009*, Den Haag

DJI/Ministerie van Justitie (2012), *Gevangeniswezen in getal; 2006 - 2010*, Den Haag

J. Elster (2007), *Explaining social behavior; more nuts and bolts for the social sciences*, Cambridge University Press.

H.K. Elzinga (2005), 'Een geloofwaardige voorwaardelijke invrijheidstelling', in: Knigge, *Systeem in ontwikkeling*, Liber amicorum.

D.J. Hessing en H. Elffers (2002), 'De psychologie van antisociaal en crimineel gedrag', in: P.J. van Koppen (et al. red), *Het recht van binnen*, Deventer: Kluwer.

A. Hoogerwerf (1998), 'Beleidstheorie en criminologie', in: *Tijdschrift voor Criminologie*, jg. 40, nr. 2, p. 185-192.

Inspectie voor de sanctietoepassing (2011), *Uitvoering voorwaardelijke invrijheidstelling*, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Jaarbericht 2009 (2009), Centraal Justitieel Incassobureau.

C. Kelk (2004), 'De voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling onder de loep', in *Delikt en Delinkwent*, p. 34-59.

C. Klein Haarhuis & F.L. Leeuw (2004), 'De reconstructie van Programmatheorieën', in: *Justitiële Verkenningen*, Jaargang 30, nr. 5.

F.L. Leeuw (2003), 'Reconstructing program theories. Methods available and problems to be solved', in: *American Journal of Evaluation*, jg. 24, nr.1, p. 5-20.

L. van Noije & K. Wittebrood (2008), *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*, Sociaal en Cultureel Planbureau.

J.H. Patijn (1938), *De voorwaardelijke invrijheidstelling*, Martinus Nijhof, 's-Gravenhage.

H.J.J. Tulkens (1988), *Graden van vrijheid: over hervormingsmogelijkheden van de vrijheidsstraf* (Inaugurale rede Groningen), Arnhem: Gouda Quint.

Nieuwsbrief Werken aan Recidive Reductie, Jaargang 2, nummer 7, november 2010, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties.

Nota van wijziging vervroegde invrijheidstelling (30 513) en bijbehorende nota naar aanleiding van het verslag, Minister van Justitie.

Plenaire behandeling wetsvoorstel Voorwaardelijke invrijheidstelling door de Eerste Kamer, 13 en 27 november 2007, Eerste Kamer, 7-235, 7-254 en 10-342

Plenaire behandeling wetsvoorstel Voorwaardelijke invrijheidstelling door de Tweede Kamer, 15 maart 2007, Tweede Kamer, 49-2928.

R. Pawson & N. Tilley (1997), *Realistic Evaluation*, Sage publications.

Raad van State (2006), Advies en nader rapport over wetsvoorstel voorwaardelijke invrijheidstelling, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 513, nr. 4.

Raad voor de Rechtspraak (2004), Reactie op concept wetsvoorstel voorwaardelijke invrijheidstelling.

Significant (2007), *Impactanalyse Voorwaardelijke Invrijheidstelling*.

Significant (2009), *Update impactanalyse Voorwaardelijke Invrijheidstelling*.

P. Slob, A. Dirkzwager & P. Nieuwebeerta (2009), 'Heeft strafoplegging zin? Een criminologische analyse van de bedoelde en onbedoelde effecten van detentie', in: *Fiat Justitia*.

Struyker Boudier (2008), 'Nieuwe regeling van vervroegde invrijheidstelling: invrijheidstelling onder voorwaarden', in: *Ars Aequi*, juni 2008.

Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling, Staatsblad, Jaargang 2008, 218.

Vegter (2005), 'Wie beslist over V.I.?' in: *Systeem in ontwikkeling, Liber amicorum G. Knigge* (red. A. Hartevelt, D.H. de Jong en E. Stamhuis), Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 515-525.

Verslag van de vaste commissie voor justitie over voorwaardelijke invrijheidstelling, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 513.

Voorlopig verslag van de vaste commissie voor justitie over voorwaardelijke invrijheidstelling en Memorie van Antwoord, Eerste Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30513.

Wet voorwaardelijke invrijheidstelling (2008), Factsheet Justitie Juli 2008 (F&A 8879).

Wet voorwaardelijke invrijheidstelling, Staatsblad, Jaargang 2007, 500 en bijbehorende Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 315.

Willemsen (2008), 'De rationele keuzetheorie en het kennisfundament', in: D. Brons, N. Hilhorst, F. Willemsen (eindredactie), *Het kennisfundament t.b.v. de aanpak van criminele Marokkaanse jongeren*, WODC, cahier 2008–4: Den Haag.

WODC (2010), *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2009; ontwikkelingen en samenhangen*, Onderzoek en Beleid 289: Den Haag.