



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Evaluatie Wvs & Wvm

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Willemijn Smit
Marije Kuin
Sonja Meijer (VU)
Ger Homburg

Amsterdam, 7 juni 2018
Publicatienr. 17083

© 2018 RegioPlan, in opdracht van het WODC

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

Voorwoord

Op 1 april 2012 is de Wet voorwaardelijke sancties (Wvs) en de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen (Wvm) in werking getreden. Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat beide wetten vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft Regioplan de evaluatie uitgevoerd. De evaluatie richtte zich op de beleidslogica van beide wetten, op de uitvoeringspraktijk en de doeltreffendheid.

Dit evaluatieonderzoek had niet kunnen plaatsvinden zonder de medewerking van de reclassering, het Openbaar Ministerie (OM), de Raad voor de rechtspraak en de Zittende Magistratuur (ZM). Wij danken de betrokken medewerkers van harte voor de tijd en moeite die zij in dit onderzoek hebben gestoken. Ook zijn we dankbaar voor de samenwerking met het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) voor het aanleveren van data. Daarnaast hebben we voor dit onderzoek gebruik mogen maken van de expertise van dr. Sonja Meijer van de Vrije Universiteit Amsterdam. Zij heeft het evaluatiekader voor het onderzoek opgesteld.

Tot slot danken wij de leden van de begeleidingscommissie en de klankbordgroep voor de kundige en betrokken wijze waarop zij dit onderzoek hebben begeleid.

Leden begeleidingscommissie:

- De heer em. prof. mr. G.J. Veerman (voorzitter)
- Mevrouw dr. J.M.H. Bosker – Hogeschool Utrecht
- De heer dr. R. Teijl – Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Mevrouw mr. dr. M. Malsch – Nederlands Studiecentrum Criminaliteit & Rechtshandhaving
- Mevrouw drs. E.M.H. van Dijk – Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (projectbegeleider)
- Mevrouw C.J. van Beurden MA LLM – Ministerie van Justitie en Veiligheid

Leden klankbordgroep:

- De heer J.H. Stegeman – Reclassering Nederland
- De heer R.H. Degen – Openbaar Ministerie, arrondissementsparket Oost-Nederland
- De heer mr. H.N. Kruis, Landelijk Bureau Vakinhoud rechtspraak

Ger Homburg,
Supervisor Regioplan

Inhoudsopgave

<u>Samenvatting</u>	<u>1</u>
<u>1 Inleiding</u>	<u>1</u>
1.1 Achtergrond onderzoek	1
1.2 Doel- en vraagstelling	1
1.3 Opzet van het onderzoek	2
1.4 Leeswijzer	5
<u>2 Evaluatiekader WVS en WVM</u>	<u>8</u>
2.1 Wet voorwaardelijke sancties	8
2.2 Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen	14
2.3 Verschillen en overeenkomsten tussen de Wvs en de Wvm	18
<u>3 Implementatie Wvs en Wvm</u>	<u>24</u>
3.1 Wat voorafging aan de implementatie van de Wvs: het programma Justitiële Voorwaarden	24 24
3.2 Implementatie Wvm	26
<u>4 Uitvoeringspraktijk Wvs</u>	<u>28</u>
4.1 Opleggen van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden	28 28
4.2 Vereenvoudiging en verruiming van de proeftijd	32
4.3 Verplichte medewerking aan het reclasseringstoezicht	33
4.4 Uitbreiding en wettelijke verankering van bijzondere voorwaarden	35
4.5 Elektronisch toezicht	38
4.6 Dadelijke tenuitvoerlegging van de voorwaarden en het toezicht	38
4.7 Onmiddellijke aanhouding en tenuitvoerlegging voorwaardelijke sanctie	40 40
4.8 Reclasseringstoezicht op ontzetting uit beroep of ambt	43
<u>5 Uitvoeringspraktijk Wvm</u>	<u>45</u>
5.1 Opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen	45
5.2 Vrijheidsbeperkende maatregel versus oplegging van verboden/ geboden op basis van art. 14c Sr.	47 47
5.3 Reclassering en de vrijheidsbeperkende maatregelen	48
<u>6 Conclusie</u>	<u>51</u>
6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen	51
6.2 Conclusies	55
6.3 Verbeteringen	58
<u>Bijlage 1 – Wetsartikelen 14c SR en 38v SR</u>	<u>60</u>
<u>Bijlage 2 – Indicatorenset</u>	<u>66</u>
<u>Bijlage 3 – Selectie arrondissementen</u>	<u>67</u>
<u>Bijlage 4 – Overzicht respondenten</u>	<u>68</u>
<u>Bijlage 5 – De aan de Wvs en Wvm verwante wetten</u>	<u>69</u>
<u>Bijlage 6 – Tabellen bij hoofdstuk 4</u>	<u>74</u>
<u>Bijlage 7 – Tabellen bij hoofdstuk 5</u>	<u>84</u>



Samenvatting

S

Samenvatting

Doel en opzet onderzoek

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

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

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

Beleidslogica

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

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

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

Implementatie

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

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

Uitvoeringspraktijk

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

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

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

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

Doelbereik

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

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

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

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

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

Conclusies en verbeterpunten

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

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

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

Met betrekking tot de uitvoering:

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

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

Met betrekking tot de wetgeving:

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



Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Achtergrond onderzoek

Op 1 april 2012 is de Wet voorwaardelijke sancties (Wvs) inwerking getreden.¹ Met de Wvs wordt het gebruik van voorwaardelijke straffen met bijzondere voorwaarden gestimuleerd. Hiermee wordt beoogd een geschikt kader te creëren voor een persoonsgerichte benadering waarmee structurele gedragsverandering bij justitiabelen wordt nagestreefd ter voorkoming van recidive.

Daarnaast is op 1 april 2012 de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen (Wvm) van kracht geworden.² Met de Wvm zijn de sanctiemogelijkheden van de rechter verruimd, zodat de rechter zich bij het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel niet langer hoeft te beperken tot het kader van de voorwaardelijke veroordeling.

Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat beide wetten vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft Regioplan de evaluatie uitgevoerd. Dit rapport is een verslag van de evaluatie.

1.2 Doel- en vraagstelling

De evaluatie richt zich op de beleidslogica van beide wetten, op de uitvoeringspraktijk en de doeltreffendheid. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat wordt met de Wvs en Wvm beoogd, wat is de ervaring met de uitvoeringspraktijk en in hoeverre worden de beoogde doelen bereikt?

De centrale onderzoeksvraag omvat de volgende deelvragen:

Evaluatiekader

1. Wat is met de wijzigingen in de Wvs en de Wvm beoogd?
2. Op welke wijze (met welke middelen/instrumenten) moeten de beoogde doelen worden bereikt?
3. Welke objectieve en meetbare indicatoren kunnen op basis van het evaluatiekader worden onderscheiden?

Procesevaluatie

4. Op welke wijze heeft de implementatie van de Wvs en Wvm plaatsgevonden?
 - a. Hoe zijn de wetswijzigingen bij betrokken ketenpartners bekend gemaakt?
 - b. Hoe zijn de wetswijzigingen vertaald naar beleid en werkprocessen?
 - c. Welke aanpassingen en keuzes zijn daarbij gemaakt en waarom?
5. Wordt gebruikgemaakt van de mogelijkheden die de Wvs en Wvm bieden? Zo ja, in welke mate en in welke situaties? Zo nee, waarom niet? (m.a.w. worden de middelen/instrumenten, die dienen bij te dragen aan het bereiken van de beoogde doelen, benut (zie deelvraag 2)?)
6. Is bij de vrijheidsbeperkende maatregelen, die als maatregel en als bijzondere voorwaarde kunnen worden opgelegd, het onderscheid tussen de kaders en bijbehorende procedures helder en uitvoerbaar?
7. Welke uitvoeringsconsequenties brengen de Wvs en Wvm met zich mee (bijvoorbeeld met betrekking tot toezicht door de reclassering)? Zijn er factoren die de uitvoering bemoeilijken dan wel vergemakkelijken?
8. Zijn verbeteringen in de uitvoering van de gewijzigde wetgeving mogelijk? Zo ja, welke?

¹ Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling, Stb. 2011, 545.

² Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een vrijheidsbeperkende maatregel, Stb. 2011, 546

Doeltreffendheid

9. In welke richting ontwikkelen de indicatoren zich vijf jaar na invoering van de wetten?
10. Worden de intermediaire doelen van de wetten bereikt?

Afbakening

Onderwerp van onderzoek zijn de *wijzigingen* in de Wvs en de Wvm. Het gaat dus niet om een evaluatie van de uitvoering van de Wvs als geheel, noch om het functioneren van de ketenpartners die bij de uitvoering van de wetten betrokken zijn.

Het Wetboek van Strafrecht en Strafvordering bieden kaders op grond waarvan, binnen verschillende fases van het strafproces, bijzondere voorwaarden en vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen worden opgelegd. De evaluatie van de Wvs heeft betrekking op de oplegging van (deels) voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden op grond van art. 14c Sr. De evaluatie van de Wvm heeft betrekking op de oplegging van vrijheidsbeperkende maatregelen op grond van art. 38v Sr (de tekst van de artikelen 14c Sr. en 38v Sr en verder is opgenomen in bijlage 1). Ook op grond van andere strafrechtelijke kaders is het mogelijk om bijzondere voorwaarden en vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen. Deze kaders vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek. In figuur 1.1 is de afbakening van het onderzoek schematisch weergegeven.

1.3 Opzet van het onderzoek

De evaluatie van de Wvs en Wvm bestond uit vijf onderdelen: het opstellen van een evaluatiekader met bijbehorende indicatoren, het analyseren van registraties met het oog op de toepassing (in aantallen) van de Wvs en Wvm, het in kaart brengen van de uitvoeringspraktijk van de Wvs en Wvm op basis van interviews, bestudering van relevante jurisprudentie en een expertmeeting. De verschillende onderdelen van het onderzoek en de methoden die zijn ingezet, worden hieronder toegelicht.

Evaluatiekader en indicatoren

De eerste stap was het opstellen van een evaluatiekader. Op basis van bestudering van Kamerstukken is de beleidslogica van beide wetten in kaart gebracht. Daartoe is vastgesteld wat met de wetswijzigingen van de Wvs en de Wvm is beoogd en op welke wijze (met welke middelen/instrumenten) de beoogde doelen moeten worden bereikt. Het evaluatiekader is ter aanvulling en toetsing voorgelegd en besproken met medewerkers van de beleidsdirectie en wetgevingsjuristen van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

De beleidslogica biedt inzicht in de bedoelingen en verwachtingen van de wetgever en moet onderscheiden worden van de beleidstheorie, welke inzicht biedt in de theorie achter het beleid en of deze theorie al dan niet juist is. De beleidstheorie van de Wvs en Wvm is niet onderzocht.

Het evaluatiekader is vertaald naar indicatoren op het niveau van de middelen/instrumenten van de Wvs en Wvm (zie bijlage 2). Idealiter worden indicatoren geformuleerd die direct aansluiten op de einddoelstelling van beide wetten, te weten afname van recidive en het beveiligen van de samenleving. Het meten van een effect van de wetswijzigingen op recidiveafname is echter moeilijk uit te voeren en valt buiten de reikwijdte van de methodiek van dit onderzoek. In het onderzoek naar de doeltreffendheid wordt onderzocht in hoeverre de intermediaire doelen (kortetermijndoelen) van de Wvs en Wvm worden bereikt. Omdat de intermediaire doelen lastig te operationaliseren zijn naar indicatoren, is ervoor gekozen om de indicatoren te formuleren op een nog lager niveau, te weten de middelen/instrumenten van de Wvs en Wvm. In het evaluatiekader is de beleidslogica die aan de doel-middelrelaties ten grondslag ligt, uiteengezet. Wanneer de indicatoren, op het niveau van de middelen/instrumenten, in de beoogde richting bewegen, dan is het aannemelijk, op basis van de beleidslogica, dat een voorwaarde voor het bereiken van de doelen aanwezig is, mits de theorie die ten grondslag ligt aan de beleidslogica juist

is. Een causaal verband is echter niet vast te stellen. Eventuele veranderingen in tijd kunnen ook het gevolg zijn van andere factoren dan de inwerkingtreding van de Wvs en Wvm.

Analyse van registraties

Registratiegegevens over de toepassing van de Wvs

Registratiegegevens over de toepassing van de Wvs zijn opgevraagd bij de reclassering (3RO) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Omdat al voor de inwerkingtreding van de Wvs is geanticipeerd op de beoogde werkwijze, zijn bij de reclassering en het CJIB gegevens opgevraagd over de periode 2010-2017. Bij zowel de reclassering als het CJIB was het niet mogelijk om de gegevens over deze periode aan te leveren. Door de reclassering konden, door de overgang naar het registratiesysteem IRIS vanaf 1 november 2011, de gegevens over de jaren 2012-2017 worden aangeleverd. Door het CJIB konden, door opschoning van afgesloten zaken na een bewaartermijn van vijf jaar, de gegevens over de jaren 2013-2017 worden aangeleverd.

Op basis van CJIB-gegevens zijn de aantallen voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden in kaart gebracht (voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden waarop de reclassering toezicht houdt en voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden waarop de politie toezicht houdt) en de aantallen korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (<2 maanden). Daarnaast is op basis van CJIB-gegevens inzicht verkregen in de mate waarin voorwaardelijke sancties ten uitvoer zijn gelegd. In aanvulling hierop zijn gegevens van CBS Statline gebruikt met betrekking tot de aantallen schuldigverklaringen en geregistreerde misdrijven, om de ontwikkeling van de aantallen voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden tegen af te zetten.

Op basis van registratiegegevens van de reclassering, ontsloten uit IRIS, zijn de aantallen en kenmerken (waaronder type bijzondere voorwaarden, proeftijdduur en afloop van het reclasseringstoezicht) van ingestroomde toezichtopdrachten in het kader van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden geanalyseerd. Het was niet mogelijk om gegevens over toezicht op ontzetting uit beroep of ambt uit IRIS te ontsluiten. Voor die gegevens is een memo gebruikt van de reclassering (d.d. 30 maart 2017) over de aard en het aantal toepassingen.

Registratiegegevens over de toepassing van de Wvm

Op basis van CJIB-gegevens is, met enig voorbehoud, het aantal opgelegde vrijheidsbeperkende maatregelen in kaart gebracht. De vrijheidsbeperkende maatregelen worden door het CJIB geregistreerd onder artikel 14a Sr., maar in de omschrijving van de 'bijzondere voorwaarde' wordt gespecificeerd dat het een maatregel betreft. Door het CJIB kon echter niet met zekerheid worden vastgesteld of deze manier van registreren consequent gebruikt is voor vrijheidsbeperkende maatregelen. Hierdoor is het mogelijk dat de CJIB-gegevens met betrekking tot de vrijheidsbeperkende maatregelen niet volledig zijn.

De CJIB-gegevens bevatten geen nadere informatie over de toepassing van art. 38v Sr. Daarom is beoogd de gegevens van het CJIB met betrekking tot het aantal opleggingen te verrijken met gegevens van het Openbaar Ministerie (OM). Dit was niet mogelijk. Daarom zijn ter aanvulling op de CJIB-gegevens alle vonnissen met betrekking tot opgelegde vrijheidsbeperkende maatregelen in eerste aanleg bestudeerd die op Rechtspraak.nl zijn gepubliceerd. Het betreft 35 vonnissen in de periode 2012-2017, op basis van de zoekterm '38v Sr'.

Interviews

Interviews op beleidsniveau

Bij de start van de procesevaluatie zijn drie face-to-face-(groeps)interviews gevoerd op beleidsniveau met de Raad voor de rechtspraak, het OM en de reclassering (Reclassering Nederland, Leger des Heils en Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG)). Het zwaartepunt in deze interviews lag bij de wijze waarop de implementatie van de Wvs en Wvm heeft plaatsgevonden. Daarnaast zijn op hoofdlijnen de ervaringen met de uitvoeringspraktijk van de Wvs en de Wvm geïnventariseerd.

Selectie arrondissementen

Vervolgens zijn vier arrondissementen geselecteerd ten behoeve van de procesevaluatie en de interviews met reclasseringswerkers, officieren van justitie en rechters. De selectie heeft plaatsgevonden op basis van aantallen voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden. Hierbij is rekening gehouden met stedelijkheid, omdat grootstedelijke problematiek van invloed kan zijn op aantallen en typen zaken. Binnen de grootstedelijke arrondissementen is een arrondissement geselecteerd met verhoudingsgewijs het grootste aandeel voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden (ten opzichte van het aandeel korte gevangenisstraffen < 2 maanden) in 2017 en een arrondissement met verhoudingsgewijs het kleinste aandeel voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden (ten opzichte van het aandeel korte gevangenisstraffen < 2 maanden) in 2017. Binnen de niet-grootstedelijke arrondissementen zijn aan de hand van dezelfde selectiecriteria twee arrondissementen geselecteerd. In bijlage 3 is per arrondissement een overzicht weergegeven van het percentage voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden ten opzichte van korte vrijheidsstraffen (< 2 maanden) in 2017. In verband met het realiseren van geografische spreiding is arrondissement Oost-Nederland geselecteerd in plaats van het arrondissement Noord-Holland.

Dit heeft geresulteerd in de selectie van de volgende arrondissementen.

- Arrondissement Den Haag (grootstedelijk, grootste aandeel voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden)
- Arrondissement Amsterdam (grootstedelijk, kleinste aandeel voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden)
- Arrondissement Oost-Nederland (niet-grootstedelijk, grootste aandeel voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden)
- Arrondissement Limburg (niet-grootstedelijk, kleinste aandeel voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden)

Hoewel de selectie van arrondissementen is gebaseerd op gegevens over voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden, pakte die selectie van arrondissementen ten behoeve van de Wvm ook goed uit. In de arrondissementen Den Haag en Limburg zijn namelijk in de periode 2013-2017 de meeste respectievelijk minste vrijheidsbeperkende maatregelen opgelegd (zie bijlage 3).

Interviews in de geselecteerde arrondissementen

In de geselecteerde arrondissementen zijn interviews gehouden met de reclassering, het OM en de ZM. In de interviews zijn concrete wetswijzigingen (indien relevant voor de betreffende ketenpartner) aan de respondenten voorgelegd en is geïnformeerd naar concrete ervaringen daarmee in de praktijk en eventuele knelpunten in de uitvoering. Een compleet (geanonimiseerd) overzicht van alle respondenten is opgenomen in bijlage 4.

Bij de reclassering zijn in totaal zeven face-to-facegroepsinterviews afgenomen. Omdat de drie reclasseringsorganisaties (Reclassering Nederland, Leger des Heils en SVG) verschillende doelgroepen bedienen, zijn alle drie de organisaties gevraagd deel te nemen aan een interview. In de helft van de gesprekken is dat gelukt. In de andere gesprekken waren een of twee reclasseringsorganisaties vertegenwoordigd.

Bij het OM zijn per arrondissement een of twee officieren van justitie geïnterviewd. Daarnaast is gesproken met ketenprocesmedewerkers in drie arrondissementen en een executiemedewerker in één arrondissement. Ketenprocesmedewerkers coördineren en bewaken alle processen rondom voorwaardelijke sancties en zijn het aanspreekpunt voor ketenpartners, waaronder reclassering, politie en ZM. De interviews zijn telefonisch of face to face afgenomen. Het merendeel van de face-to-face-interviews is in groepsverband afgenomen.

Daarnaast is per arrondissement een rechter telefonisch geïnterviewd. Beoogd werd om acht rechters te interviewen, maar de Raad voor de rechtspraak heeft vier rechters bereid gevonden om mee te werken aan het onderzoek.

Tot slot zijn twee medewerkers van Veiligheidshuizen geïnterviewd, om te achterhalen in hoeverre zij betrokkenheid hebben bij- en ervaring hebben met de Wvs en de Wvm. In de Veiligheidshuizen is een overlegstructuur geborgd tussen de afzonderlijke ketenpartners betrokken bij de Wvs en Wvm, maar de Veiligheidshuizen hebben geen eigenstandige rol in de uitvoering van de Wvs en de Wvm. De opbrengst van de interviews met Veiligheidshuizen is daarom beperkt gebleken en niet verwerkt in de rapportage.

Jurisprudentie

In aanvulling op de interviews is jurisprudentie bestudeerd inzake de Wvs en de Wvm. Relevante jurisprudentie voor de Wvs is aangedragen via respondenten. Daarnaast is gekeken naar verwijzingen in Tekst & Commentaar Strafrecht.³ Voor het verzamelen van jurisprudentie voor de Wvm is de zoektocht naar vonnissen via Rechtspraak.nl benut (zie paragraaf 1.3 Analyse van registraties).

Expertmeeting

Het laatste onderdeel van het onderzoek was een expertmeeting. Aan de expertmeeting hebben de reclassering (SVG), het OM (officier van justitie en een ketenprocesmedewerker) en de Raad voor de rechtspraak deelgenomen (zie bijlage 4). Tijdens de expertmeeting zijn de voorlopige resultaten van het onderzoek besproken en is gediscussieerd over mogelijke verbeterpunten die uit de voorlopige resultaten voortkwamen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het evaluatiekader van de Wvs en dat van de Wvm uiteengezet, waarbij ook wordt ingegaan op de verschillen en overeenkomsten met strafrechtelijke instrumenten uit aanverwante wetten. In hoofdstuk 3 komt de wijze van implementatie van de Wvs en Wvm aan bod. In hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 worden op basis van het registratieonderzoek en de interviews de onderzoeksresultaten met betrekking tot de uitvoeringspraktijk beschreven. Besloten wordt met een conclusie in hoofdstuk 6, waarin tevens de bevindingen uit hoofdstuk 4 en 5 worden geduid (mede in termen van doelbereik).

³ Cleiren, C.P.M., Crijns, J.H. & Verpalen, M.J.M. (2016). Tekst & Commentaar Strafrecht, Deventer: Wolters Kluwer

Figuur 1.1 **Overzicht wetten en bevoegdheden op grond waarvan bijzondere voorwaarden en maatregelen kunnen worden opgelegd en afbakening onderzoek**

Opsporing				Afdoening		Tenuitvoerlegging	
Schorsing van de voorlopige hechtenis (art. 80 Sv.)	Gedragsaanwijzing ov (509h Sv.)	Rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde (540 Sv.)	Strafbeschikking (257a lid 3 e Sv.)	(deels) voorwaardelijke straf (14c Sr.)	Rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel (38v Sr.)	Voorwaardelijke invrijheidsstelling (15a Sr.)	Gedrag-beïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (38z Sr.)
❖ Gebiedsverbod ❖ Contactverbod ❖ Meldplicht ❖ Locatiegebod	❖ Gebiedsverbod ❖ Contactverbod ❖ Meldplicht ❖ Aanwijzing zich te doen begeleiden bij hulpverlening	❖ Vrijheids-beperkende maatregelen	❖ Aanwijzing het gedrag van de verdachte betreffend	❖ Vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade ❖ Herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade ❖ Storting waarborgsom ❖ Storting geldbedrag ❖ schadefonds ❖ geweldsmisdrijven ❖ Contactverbod ❖ Locatieverbod ❖ Locatiegebod ❖ Meldplicht ❖ Drugs- en alcoholverbod ❖ Opname in zorginstelling ❖ Verplichting zich onder behandeling te stellen ❖ Verbleven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang ❖ Deelnemen aan een gedragsinterventie ❖ Andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende	❖ Gebiedsverbod ❖ Contactverbod ❖ Meldplicht ❖ Locatiegebod	❖ Contactverbod ❖ Locatieverbod ❖ Locatiegebod ❖ Meldplicht ❖ Drugs- en alcoholverbod ❖ Opname in een zorginstelling ❖ Verplichting zich onder behandeling te stellen ❖ Verbleven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang ❖ Deelnemen aan een gedragsinterventie ❖ Andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende	❖ Vrijheids-beperkende maatregelen



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Evaluatiekader WVS en WVM

2

2 Evaluatiekader WVS en WVM

Om de Wet voorwaardelijke sancties (Wvs) en de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen (Wvm) goed te kunnen interpreteren, wordt in dit hoofdstuk kort de context geschetst waarin de wetswijzigingen moeten worden geplaatst, zoals de aanleiding voor de wijziging en de problemen waar de wet zich op richt, wat met de wetten wordt beoogd en op welke wijze (met welke middelen/instrumenten) de beoogde doelen moeten worden bereikt. Het evaluatiekader wordt vervolgens samengevat in een schema. Ook worden de strafrechtelijke instrumenten uit beide wetten met elkaar vergeleken door de verschillen en overeenkomsten daartussen uiteen te zetten, inclusief de procedurele aspecten.

2.1 Wet voorwaardelijke sancties

Op 1 april 2012 is de Wvs in werking getreden.⁴ Deze wet bevat een wijziging van de regeling van de voorwaardelijke sanctie in het Wetboek van Strafrecht en in verband daarmee ook de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De voorwaardelijke invrijheidstelling valt echter buiten de reikwijdte van het onderzoek, zie figuur 1.1

Context van de wetswijziging

Kabinetsbeleid gericht op terugdringing criminaliteit en vermindering recidive

De invoering van de Wvs hangt nauw samen met het kabinetsbeleid om criminaliteit terug te dringen en recidive te verminderen. Dat beleid is vormgegeven in het project 'Veiligheid begint bij Voorkomen' en het programma 'Justitiële Voorwaarden' (zie ook hoofdstuk 3) en is erop gericht het stelsel van voorwaardelijke sancties zodanig te verbeteren dat maximale effecten kunnen worden verwacht om de recidive te verminderen. De kern wordt daarbij gevormd door een persoonsgerichte aanpak: de aard van de sanctie en de wijze van tenuitvoerlegging dienen sterker te zijn toegesneden op de aard van het delict en de persoon van de dader.⁵

Bevorderen van het gebruik en verbetering van de toepassing van voorwaardelijke sancties

De invoering van de Wvs bouwt voort op maatregelen die de regering heeft genomen om te komen tot een verbetering van de toepassing van voorwaardelijke sancties. Uit twee onderzoeken naar de werking van het stelsel van voorwaardelijke sancties, het rapport van de commissie-Vrijheidsbeperking (commissie-Otte) uit 2003⁶ en het rapport van het Tilburgse onderzoeksinstituut IVA uit 2006,⁷ bleek dat er mogelijkheden waren om het gebruik van bijzondere voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke veroordeling te verruimen. Naar aanleiding van deze onderzoeken kondigde de regering maatregelen aan om te komen tot een verbetering van de toepassing van voorwaardelijke sancties, zoals een nauwere samenwerking tussen de ketenpartners, het verkorten van de doorlooptijden, de herijking en herinrichting van de reclasseringsadvisering, de verbetering van het reclasseringstoezicht, en het geven van een snelle en consequente reactie bij het niet-naleven van de aan de voorwaardelijke sanctie verbonden voorwaarden.

⁴ Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling, *Stb.* 2011, 545.

⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 1. Zie over de kabinetsdoelstelling van het terugdringen van recidive ook: *Kamerstukken II* 2007/08, 24 587, nr. 299.

⁶ Rapport van de commissie-Vrijheidsbeperking, *Vrijheidsbeperking door voorwaarden. De voorwaardelijke veroordeling en haar samenhang met de taakstraf, de voorlopige hechtenis en de voorwaardelijke invrijheidstelling*, Ministerie van Justitie, Den Haag 2003.

⁷ M.J.G. Jacobs, A.M. van Kalmthout, M.Y.W. von Bergh, *Toepassing van de bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en voorlopige hechtenis bij volwassenen*, IVA, Tilburg, 2006.

Discussie rondom Eindhovense pedoseksueel Van der V.

Aanleiding voor de wetswijziging was voorts een toezegging aan de Tweede Kamer om verplicht reclasseringstoezicht op de bijzondere voorwaarden mogelijk te maken in de periode voorafgaand aan het onherroepelijk worden van een veroordeling tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf. Deze toezegging was gedaan naar aanleiding van de discussie over de terugkeer van de voor ontucht met kinderen veroordeelde pedoseksueel Van der V. in Eindhoven. In de strafzaak tegen Van der V. was reclasseringstoezicht als bijzondere voorwaarde opgelegd. Doordat Van der V. cassatie had ingesteld tegen dit vonnis en de uitspraak van de rechter daardoor nog niet onherroepelijk was, kon het reclasseringstoezicht niet worden uitgevoerd. Op het moment dat de voorlopige hechtenis van Van der V. gelijk was aan de duur van de aan hem opgelegde straf, werd hij in vrijheid gesteld. De burgemeester van Eindhoven legde vervolgens een gebiedsverbod op, omdat terugkeer naar zijn oude woonwijk zonder verplicht reclasseringstoezicht volgens hem ongewenst was vanuit het oogpunt van mogelijke verstoring van de openbare orde.⁸ De mogelijkheid van een toezichtsloze periode achtte de minister van Veiligheid en Justitie onwenselijk en daarom is in de Wvs opgenomen dat de aan de voorwaardelijke straf verbonden voorwaarden direct uitvoerbaar kunnen worden verklaard. Door deze wijziging is het mogelijk geworden om verplicht reclasseringstoezicht te houden op de naleving van de bijzondere voorwaarden in de periode voorafgaand aan het onherroepelijk worden van de straf.

Feilen van het reclasseringstoezicht

Tot slot speelde bij de invoering van de Wvs ook het feilen van het reclasseringstoezicht een rol. In 2007 verscheen het rapport 'Inzicht in Toezicht' naar de uitvoeringspraktijk van de reclassering.⁹ Dit onderzoek toonde een aantal onvolkomenheden in de uitvoeringspraktijk. Zo werd de voorgeschreven contactfrequentie met justitiabelen in toezichtstrajecten veelal niet gehaald, werd het plegen van strafbare feiten niet altijd gemeld en werd de reclassering niet altijd geïnformeerd door het Openbaar Ministerie (OM) over het vervolgtraject als het toezicht voortijdig werd beëindigd.¹⁰ In de praktijk had zich bovendien een aantal incidenten voorgedaan die noopten tot ingrijpende verbetering.¹¹ De Inspectie voor de Sanctietoepassing constateerde dat het reclasseringstoezicht bij de uitvoering van voorwaardelijke veroordeling waarbij reclasseringstoezicht was opgelegd, niet voldoende was geborgd. Er werden structurele onvolkomenheden geconstateerd ten aanzien van de aansluiting in de strafrechtketen tussen de verantwoordelijke organisaties en door een niet-sluitende administratieve organisatie en interne controle binnen de organisaties.¹² De kern van de verbetering van het reclasseringstoezicht is gelegen in de afstemming van de intensiteit van het toezicht op het recidiverisico en de mogelijke schade. Hoe hoger het vastgestelde risico, hoe intensiever het toezicht op het naleven van de voorwaarden en de begeleiding.

Doelen

De Wvs richt zich op een aantal doelen:

Hoofddoel: Beveiliging van de samenleving en het terugdringen van recidive

Zoals hiervoor beschreven, hangt het wetsvoorstel nauw samen met het kabinetsbeleid om criminaliteit terug te dringen en recidive te verminderen. De minister sprak zelfs de verwachting uit dat gedragsbeïnvloeding door middel van voorwaardelijke straffen een belangrijke bijdrage levert aan de kabinetsdoelstelling om de recidive met tien procentpunt te verlagen.¹³

⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nrs. 65 en 70.

⁹ Verschenen als bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 28 270, nr. 14.

¹⁰ Kamerstukken II 2006/07, 28 270, nr. 14.

¹¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 3.

¹² Zie rapport *Uitvoering reclasseringstoezicht voorwaardelijke veroordeling casus J.C. van de Inspectie voor de Sanctietoepassing*. J(ulien) C. was veroordeeld voor het doden van een achtjarig jongetje op een school in Hoogerheide, terwijl hij op dat moment onder toezicht van de reclassering stond en de rechter als bijzondere voorwaarde een behandeling in een forensisch therapeutische kliniek had opgelegd. Zie ook Kamerstukken II 2009/10, 32 319, nr. 4, p. 5.

¹³ Kamerstukken II 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 2.

Intermediair doel: Gedragsverandering

Het bewerkstelligen van een gedragsverandering bij de veroordeelde is een belangrijk doel van de voorwaardelijke veroordeling. De toelichting op de wet neemt als uitgangspunt dat voor het verminderen van recidive gedragsverandering nodig is en dat een voorwaardelijke straf daarvoor, door de proeftijd, ruimte biedt. De gedragsbeïnvloeding wordt bovendien kansrijk geacht doordat de gevangenisstraf als stok achter de deur fungeert: het overtreden van de voorwaarden leidt namelijk tot tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf.¹⁴

Intermediair doel: Vergroten effectiviteit van straffen met bijzondere voorwaarden en van het reclasseringstoezicht

Het vergroten van de effectiviteit van straffen met bijzondere voorwaarden en van het reclasseringstoezicht is het tweede intermediaire doel van de wetswijziging. Wanneer de effectiviteit van straffen met bijzondere voorwaarden en van het reclasseringstoezicht worden vergroot, draagt dit tevens bij aan gedragsverandering bij veroordeelden.

Neveneffect: Afname van korte, onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen

Verwacht werd dat het meer gebruikmaken van de voorwaardelijke veroordeling als neveneffect heeft dat de oplegging van de korte, onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zal afnemen. Ten tijde van de wetswijziging zat het merendeel van de veroordeelden korter dan twee maanden in detentie. Deze korte, onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen voor volwassenen gelden echter als de minst effectieve straffen in termen van recidivevermindering. De periode van detentie is te kort om gedragsverandering te bereiken. Een voorwaardelijke straf biedt daarvoor, door de proeftijd, meer ruimte. Bijzondere voorwaarden die op de persoon van de verdachte en de omstandigheden van het feit zijn toegesneden, kunnen aanleiding vormen voor de rechter om af te zien van het opleggen van een korte vrijheidsstraf, om zodoende de voordelen te benutten die een (extramurale) voorwaardelijke straf heeft boven een gevangenisstraf.¹⁵

Middelen

Het intermediaire doel van gedragsverandering wordt met het volgende middel nagestreefd:

Middel 1: Opleggen van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden

De bijzondere voorwaarden bieden zoals gezegd door de proeftijd ruimte om gedragsverandering te bewerkstelligen. Zie hieronder voor een nadere toelichting op dit middel.

Het intermediaire doel van het vergroten van de effectiviteit van straffen met bijzondere voorwaarden en van het reclasseringstoezicht wordt met de volgende middelen nagestreefd:

Middel 2: Vereenvoudiging en verruiming van de proeftijd

De proeftijd biedt zoals gezegd ruimte om gedragsverandering te bewerkstelligen. De Wvs houdt een vereenvoudiging in van de proeftijd bij de bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke veroordeling. Niet langer wordt er een onderscheid gemaakt tussen voorwaarden waarbij een proeftijd van twee jaar en voorwaarden waarbij een proeftijd van drie jaar geldt, maar de maximale duur van de proeftijd is voor alle bijzondere voorwaarden bepaald op drie jaar (art. 14b Sr). De maximale periode van de verlening van de proeftijd is door de Wvs uitgebreid van één naar twee jaar. Daarnaast is de mogelijkheid blijven bestaan van het opleggen van een proeftijd van tien jaar indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen.¹⁶

¹⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 1-2.

¹⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 1, 6-7, 16.

¹⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 18-19.

Middel 3: Verplichte medewerking aan het reclasseringstoezicht

De algemene voorwaarde bij de voorwaardelijke veroordeling is uitgebreid met de verplichting om medewerking te verlenen aan het reclasseringstoezicht, waaronder ook medewerking aan huisbezoeken wordt begrepen (art. 14c lid 1, sub b, onder 2 Sr).

Middel 4: Uitbreiding en wettelijke verankering van bijzondere voorwaarden

Het wetsvoorstel voorziet in een uitbreiding van de lijst van bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke veroordeling van artikel 14c Sr met de volgende voorwaarden: herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade, een contactverbod, locatieverbod, locatiegebod, meldplicht, drugs- en alcoholverbod, de verplichting om zich ambulante te laten behandelen, het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang, deelnemen aan een gedragsinterventie en andere voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende.¹⁷

De uitbreiding van de wettelijke verankering van de bijzondere voorwaarden beoogt bij te dragen aan de effectiviteit van het reclasseringstoezicht.¹⁸ Het opleggen van de voorwaarde om 'zich te gedragen conform de aanwijzingen van de reclassering' waarbij de nadere invulling vervolgens aan de reclassering werd overgelaten, had namelijk als gevolg dat de reclassering het toezicht veel meer richtte op de persoon van de veroordeelde dan op de naleving van de bijzondere voorwaarde(n). Het opnemen van de bijzondere voorwaarden in de wet verschaft zowel de veroordeelde als de reclassering duidelijkheid over de invulling van het toezicht, omdat omschreven is wat de bijzondere voorwaarden inhouden en welke verplichtingen daaruit voortvloeien. Er wordt van uitgegaan dat dit bijdraagt aan een succesvol toezicht. Ook zou de reclassering sterker staan in het houden van toezicht, omdat het zich tegenover de veroordeelde kan beroepen op het justitieel toezicht.

Neveneffect: vergroten rechtszekerheid

De uitbreiding van de wettelijke verankering van de bijzondere voorwaarden beoogt voorts bij te dragen aan de rechtszekerheid.¹⁹ De voorwaarden die door de uitbreiding van artikel 14c Sr in de wet zijn opgenomen, zijn niet nieuw, maar konden al worden opgelegd. In de praktijk werd vaak de voorwaarde opgelegd 'het gedrag van de veroordeelde betreffende', waarbij de nadere invulling aan de reclassering werd overgelaten door de formulering 'zich te gedragen conform de aanwijzingen van de reclassering'. Aan een bijzondere voorwaarde die een ingrijpende inbreuk maakt op een verdragsrechtelijk beschermd recht van bewegingsvrijheid van de veroordeelde, dient een wettelijke regeling ten grondslag te liggen, die voldoet aan de eisen van kenbaarheid en voorzienbaarheid.²⁰ In het wetsvoorstel is wel getracht om enige mate van flexibiliteit te behouden. Het wordt namelijk wenselijk geacht dat de reclassering snel en adequaat op de ontwikkeling van het gedrag van de veroordeelde kan inspelen, zonder dat voor een minimale wijziging steeds de gang naar de rechter moet worden gemaakt.

Middel 5: Elektronisch toezicht

De WvS heeft ook de mogelijkheid geïntroduceerd om elektronisch toezicht aan bepaalde bijzondere voorwaarden te verbinden (art. 14c lid 3 Sr).²¹ Elektronisch toezicht kan met name worden ingezet om de naleving van bijzondere voorwaarden als een locatieverbod of -gebod of contactverboden te controleren. Overigens was het voorheen ook al mogelijk om een justitiabele aan te sluiten op elektronisch toezicht, bijvoorbeeld in het kader van deelname aan een Penitentiaal Programma.

Middel 6: Dadelijke tenuitvoerlegging van de voorwaarden en het reclasseringstoezicht

De beveiliging van de samenleving en het terugdringen van recidive worden voorts nagestreefd door de mogelijkheid van dadelijke tenuitvoerlegging, dat wil zeggen dat de rechter op vordering van het OM kan bepalen dat aan een voorwaardelijke straf verbonden voorwaarden en het op de naleving van die

¹⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 7-11.

¹⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 6.

¹⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 6-7.

²⁰ Hoge Raad 25 november 2008, ECLI:NL:HR:BF0836.

²¹ Voorheen was het ook al mogelijk om een justitiabele aan te sluiten op elektronisch toezicht, bijvoorbeeld in het kader van deelname aan een Penitentiaal Programma.

voorwaarden verbonden (reclasserings)toezicht dadelijk uitvoerbaar zijn. Voorwaarde is dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen. Met de dadelijke tenuitvoerlegging kan worden voorkomen dat een veroordeelde tot een (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf, die zich niet langer in voorlopige hechtenis bevindt, zich kan onttrekken aan het toezicht van justitie door hoger beroep of cassatie in te stellen.²²

Middel 7: Onmiddellijke aanhouding en tenuitvoerlegging voorwaardelijke sanctie

Voor de geloofwaardigheid en de effectiviteit van voorwaardelijke sancties wordt verondersteld dat een snelle en consequente reactie bij niet-naleving essentieel is. Een adequate en tijdige reactie op overtreding van de voorwaarden wordt namelijk verondersteld bij te dragen aan de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging en de effectiviteit van voorwaardelijke sancties. Weliswaar kan soms worden volstaan met een waarschuwing, maar substantiële of stelselmatige overtreding van de voorwaarden zou volgens de wetgever moeten leiden tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf. De mogelijkheid om snel in te grijpen bij het niet-naleven van de voorwaarden kent diverse aspecten.

In de eerste plaats kan de veroordeelde onmiddellijk na het schenden van de voorwaarden worden aangehouden en ingesloten in afwachting van de beslissing van de rechter over de tenuitvoerlegging van de straf (art. 14fa lid 1 Sr). Onder de oude regeling bestond deze mogelijkheid niet, waardoor er pas met de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf kon worden begonnen nadat de rechter hierover onherroepelijk had geoordeeld. Tot dat moment was de veroordeelde vrij, tenzij hij een nieuw strafbaar feit had gepleegd waarvoor hij in voorlopige hechtenis kon worden geplaatst. De mogelijkheid van aanhouding en insluiting is dus in het bijzonder van belang in de gevallen dat er sprake is van schending van een bijzondere voorwaarde, omdat bij het schenden van de algemene voorwaarde (het niet plegen van strafbare feiten) in voorkomende gevallen dus al de mogelijkheid bestaat om veroordeelde in voorlopige hechtenis te nemen.²³ Daarmee samenhangend kan, in de tweede plaats, in spoedeisende gevallen (waarin niet kan worden gewacht op het optreden van de officier van justitie) de hulpofficier van justitie de aanhouding van de veroordeelde bevelen in het geval er ernstige redenen zijn voor het vermoeden dat de veroordeelde de voorwaarden niet naleeft (art. 14fa lid 1 Sr).

In de derde plaats is in de wet tot uitdrukking gebracht dat zoveel mogelijk wordt overgegaan tot de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf indien de voorwaarden niet worden nageleefd (art. 14h lid 1 Sr). Het OM dient in geval van overtreding van de voorwaarden slechts af te zien van een vordering tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf indien naar het oordeel van het OM met het verlengen van de proeftijd, het wijzigen van de voorwaarden of met een waarschuwing kan worden volstaan. Verondersteld wordt dat dit bijdraagt aan de geloofwaardigheid en effectiviteit van de bijzondere voorwaarden en van het reclasseringstoezicht.²⁴

Ten vierde kan in dit verband nog worden gewezen op de bepaling dat in de gevallen waarin de rechter-commissaris de voorlopige tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf heeft bevolen op grond van artikel 14fa Sr, de zitting waarop de vordering tot tenuitvoerlegging wordt behandeld binnen dertig dagen na het bevel van de rechter-commissaris dient plaats te vinden (art. 14h lid 2 Sr).

Middel 8: Reclasseringstoezicht op ontzetting uit beroep of ambt

De Wvs maakt verplicht reclasseringstoezicht mogelijk op de bijkomende straf van ontzetting uit beroep of ambt (art. 32 Sr).²⁵ De wettelijke grondslag voor dit reclasseringstoezicht is bij (tweede) nota van wijziging van de Wvs opgenomen.²⁶

Een samenvatting van het evaluatiekader van de Wvs is weergegeven in figuur 2.1.

²² Kamerstukken II 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 12-13. Directe aanleiding voor de invoering van de mogelijkheid van dadelijke uitvoerbaarheid is de terugkeer van een zedendelinquent in Eindhoven. Zie Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nrs. 65 en 70.

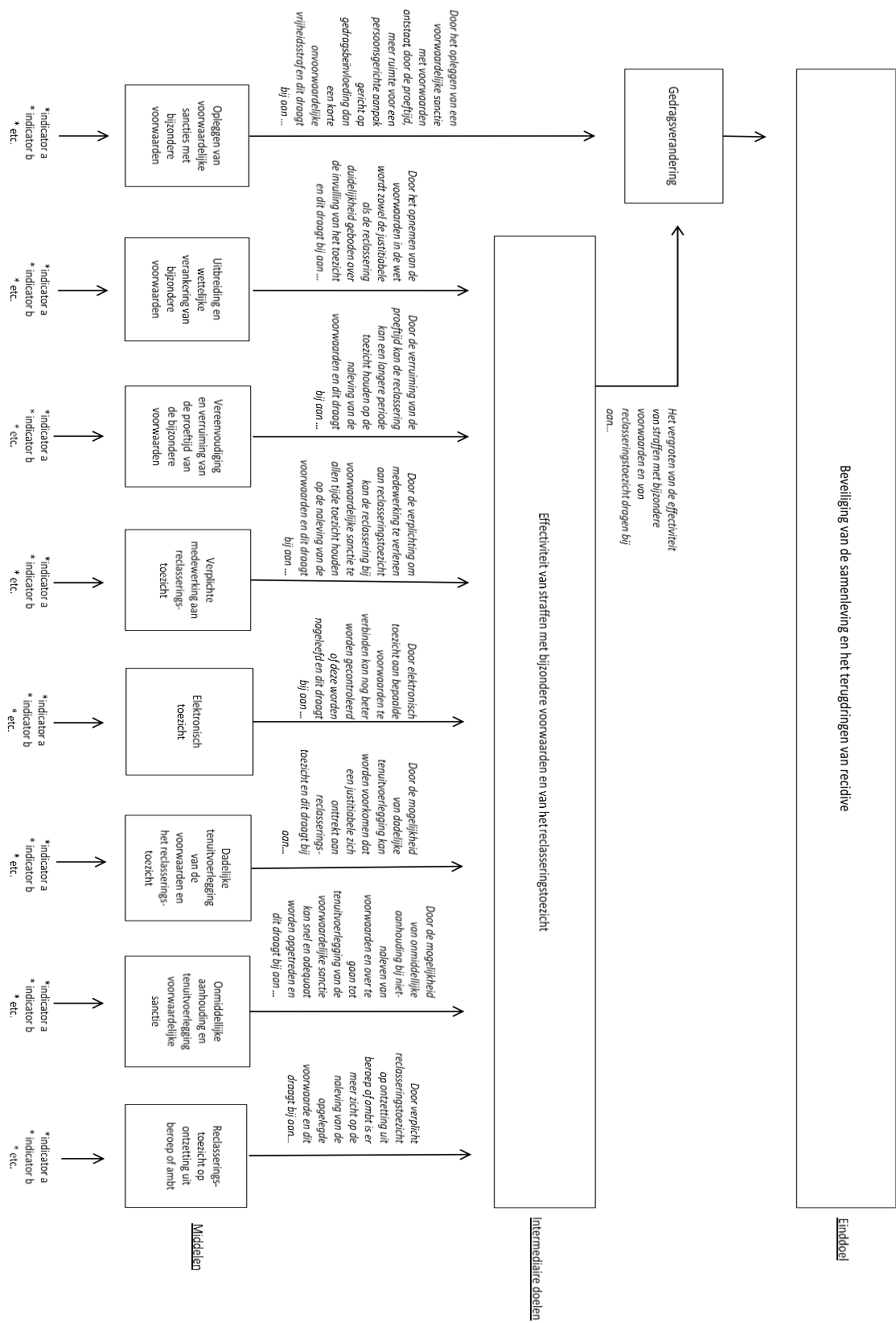
²³ Kamerstukken II 2009/10, 32 319, nr. 3, p. 11-12.

²⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 319, nr. 10.

²⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VI, nr. 122.

²⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 319, nr. 8, p. 6.

Figuur 2.1 Schematische weergave evaluatiekader Wv's



2.2 Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen

Op 1 april 2012 is eveneens de Wvm in werking getreden.²⁷ Deze wet introduceert de mogelijkheid voor de rechter om een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht op te leggen (art. 38v Sr). Per 1 juli 2015 is daaraan ook het locatiegebod toegevoegd.²⁸

Context van de wetswijziging

De Wvm maakt, net als de Wvs, deel uit van een reeks (wettelijke) inspanningen om Nederland veiliger te maken, onder meer door de (veelvuldige) recidive te laten dalen.²⁹ Het kabinet hanteerde daarbij de doelstelling om de recidive met tien procentpunt te laten dalen.

Het wetsvoorstel is bedoeld als een aanvulling voor situaties waarin de rechter van oordeel is dat een gebiedsverbod, contactverbod, meldplicht of locatiegebod aangewezen is als reactie op een strafbaar feit, maar deze vrijheidsbeperking niet effectief als bijzondere voorwaarde kan worden opgelegd. Het wetsvoorstel strekt ertoe om effectieve en op de situatie toegesneden maatregelen te kunnen treffen in reactie op strafbare feiten waarbij vrees bestaat dat de verdachte na veroordeling opnieuw een strafbaar feit zal plegen dat de leefomgeving van burgers aantast dan wel slachtoffers of getuigen zal benaderen of lastigvallen. Het gaat daarbij om overlastgevende situaties doordat de verdachte (relatief lichte) strafbare feiten pleegt die de leefbaarheid van een wijk aantasten, zoals vernielingen van straatmeubilair, het toebrengen van schade aan winkels en woningen (bijvoorbeeld het ingooien van winkelruiten). Ook kan het gaan om situaties waarbij de verdachte in het openbaar vervoer, bij bepaalde voetbalwedstrijden, bij andere evenementen of bij het uitgaan overlast veroorzaakt door herhaaldelijk vernielingen aan te richten, openlijk geweld te plegen of de algemene plaatselijke verordening te overtreden (bijvoorbeeld hinderlijk gedrag op of aan de weg, openlijk drank- of drugsgebruik, graffiti spuiten en samenscholing).³⁰ Of situaties waarin de verdachte ernstig belastend gedrag jegens het slachtoffer of een getuige vertoont, zoals telefoneren, aanbellen, langslopen, waarbij het slachtoffer of de getuige ongevraagd op hinderlijke wijze met de verdachte wordt geconfronteerd. De doelgroep waaraan de maatregel kan worden opgelegd, is niet beperkt tot recidivisten of plegers van bepaalde delicten. De bedoeling van de wetgever is geweest om een algemene bevoegdheid te creëren voor de rechter. De maatregel kan derhalve worden opgelegd in alle gevallen waarin de rechter oordeelt dat deze maatregel passend is vanuit het oogpunt van de bescherming van de leefomgeving van burgers of de bescherming van slachtoffers of getuigen.³¹

Doelen

Hoofddoel: Beveiliging van de samenleving en het terugdringen van recidive op dezelfde locatie

De Wvm strekt ingevolge artikel 38v Sr tot de 'beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten'. Bij de beveiliging van de samenleving gaat het bijvoorbeeld om bescherming van een bepaald slachtoffer of een getuige, een bepaalde locatie (bijvoorbeeld een uitgaanscentrum) of een bepaald evenement (bijvoorbeeld bij voetbalwedstrijden).

Intermediair doel: Bescherming van slachtoffers, getuigen, locaties en evenementen

De wet beoogt te voorkomen dat verdachten na een veroordeling opnieuw een strafbaar feit plegen dat de leefomgeving van de burger aantast dan wel dat de veroordeelde slachtoffers of getuigen benadert

²⁷ Wet van 17 november 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met de invoering van een vrijheidsbeperkende voorwaarde.

²⁸ Wet van 30 juni 2015 tot wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht ter aanscherping van de maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast, *Stb.* 2015, 255.

²⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 2.

³⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 1 en 6.

³¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 6, p. 1 en 12.

of lastigvalt.³² De verwachting was dat een gerichte vrijheidsbeperkende maatregel nieuwe strafbare feiten kan voorkomen en slachtoffers en andere betrokkenen kan beschermen.

Intermediair doel: Effectieve handhaving en een slagvaardig strafrecht

Effectieve handhaving van de maatregel waarmee tevens de slagvaardigheid van het strafrecht wordt vergroot, is het tweede intermediaire doel.

Middelen

Het intermediaire doel van bescherming van slachtoffers, getuigen, locaties en evenementen wordt met het volgende middel nagestreefd:

Middel 1: Opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen

De vrijheidsbeperkende maatregelen bieden rechters de mogelijkheid om op de situatie toegesneden beperkingen op te leggen, waarbij een justitiabele wordt begrensd in zijn bewegingsvrijheid. Zoals gezegd dient dit ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten en ter bescherming van slachtoffers, getuigen, locaties en evenementen.

Het intermediaire doel van een effectieve handhaving van de maatregel en het vergroten van de slagvaardigheid van het strafrecht wordt met de volgende middelen nagestreefd:

Middel 2: Uitbreiding van het strafrechtelijk instrumentarium

De hiervoor beschreven doelen beoogt de wetgever ten eerste te bereiken door middel van een uitbreiding van het strafrechtelijk instrumentarium. Bij het aanpakken van overlastgevende situaties kan gebruik worden gemaakt van diverse preventieve, bestuursrechtelijke instrumenten, maar dat is niet altijd voldoende. Het strafrechtelijk instrumentarium dient in de ogen van de wetgever zo volledig mogelijk te zijn, zodat de strafrechter optimaal is toegerust om strafbare feiten effectief en voortvarend af te doen. De rechter moet bovendien op de situatie toegesneden maatregelen kunnen treffen. Het afdoen van een zaak binnen een strafrechtelijk kader onderstreept daarnaast de ernst van het feit en de strafrechter is goed in staat om sancties en de daarmee gepaard gaande beperking van grondrechten af te wegen.³³

De maatregelen die de Wvm introduceert, zijn een gebiedsverbod, een contactverbod en een meldplicht. Door een opvolgende wetswijziging is een locatiegebod aan het strafrechtelijke instrumentarium toegevoegd. Een gebiedsverbod kan een verbod inhouden om zich in of in de omgeving van bepaalde gebouwen op te houden, dan wel een verbod zich in een bepaald gedeelte of bepaalde delen van een wijk of in bepaalde straten te bevinden. Het gebiedsverbod kan een algemeen verbod bevatten of een verbod voor bepaalde tijdstippen, dagen of data (bijvoorbeeld een stadionverbod tijdens alle wedstrijden van een bepaalde club). Een contactverbod houdt een verbod in om contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen. Hierbij valt te denken aan een verbod op contact met slachtoffers of getuigen, maar ook een verbod om samen te komen met andere overlastgevende personen. Bij een meldplicht kan door de rechter worden bevolen dat de veroordeelde zich periodiek of op bepaalde tijdstippen of specifieke momenten (bijvoorbeeld tijdens bepaalde voetbalwedstrijden) moet melden bij een daartoe aangewezen opsporingsambtenaar.³⁴ Met een locatiegebod kan de veroordeelde tot slot verplicht worden om zich op een bepaalde plaats, bijvoorbeeld zijn woning, op te houden gedurende één of meerdere tijdvakken. Een locatiegebod kan bijvoorbeeld effectief zijn bij (wederom) bepaalde voetbalwedstrijden, uitgaansgeweld dat op verschillende plaatsen wordt gepleegd of geweld dat tijdens Oud en Nieuw wordt gepleegd.³⁵

³² Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 1.

³³ Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 2.

³⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 5-6.

³⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 882, nr. 3, p. 13.

De maatregelen kunnen afzonderlijk of in combinatie worden opgelegd. Zo kan bijvoorbeeld een meldplicht worden opgelegd in combinatie met een gebiedsverbod, waarbij de meldplicht een extra waarborg vormt dat de veroordeelde niet in een bepaald gebied komt waar hij op bepaalde tijdstippen niet mag zijn.³⁶

Middel 3: Dadelijke tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeperkende maatregel

De vrijheidsbeperkende maatregel kan onmiddellijk uitvoerbaar worden verklaard. Dat betekent dat het instellen van hoger beroep of cassatie geen schorsende werking heeft. Voorwaarde voor het onmiddellijk uitvoerbaar verklaren, is dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens een bepaalde persoon of bepaalde personen (art. 38v lid 4 Sr). De rechter moet hierbij beoordelen of het te beschermen belang van de maatschappij dusdanig spoedeisend is dat onmiddellijke uitvoerbaarheid aangewezen is. De rechter kan hierdoor snel een passende justitiële reactie geven waarmee hij het overlastgevende gedrag kan doen ophouden.³⁷

Middel 4: Onmiddellijke aanhouding en vervangende hechtenis

De politie kan, op bevel van de officier van justitie, direct overgaan tot aanhouding wanneer geconstateerd wordt dat de vrijheidsbeperkende maatregel niet wordt nageleefd.³⁸ Indien het bevel van het OM niet kan worden afgewacht, kan de hulpofficier van justitie de aanhouding van de veroordeelde bevelen (art. 38x lid 1 Sr).³⁹

De naleving van de vrijheidsbeperkende maatregel wordt verder gehandhaafd door middel van de vervangende hechtenis. De rechter die de maatregel oplegt, kan in het vonnis bepalen dat vervangende hechtenis ten uitvoer kan worden gelegd en zo ja, voor welke duur (art. 38w lid 2 Sr). De vervangende hechtenis bedraagt ten minste drie dagen voor iedere keer dat de maatregel niet wordt nageleefd. De rechter kan bovendien bepalen dat de vervangende hechtenis oploopt bij herhaalde overtreding van de maatregel. De tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis vervangt de opgelegde maatregel niet (art. 38w lid 4 Sr).

De Wvm voorziet voorts in de mogelijkheid voor de rechter-commissaris om direct na de aanhouding van de veroordeelde die een verbod of plicht heeft overtreden de vervangende hechtenis (geheel of gedeeltelijk) ten uitvoer te laten leggen (art. 38x lid 5 Sr). Door de inzet van de rechter-commissaris kan snel worden opgetreden, omdat de zaak niet eerst aan een rechter ter zitting hoeft te worden voorgelegd.

Een samenvatting van het evaluatiekader van de Wvm is weergegeven in figuur 2.2.

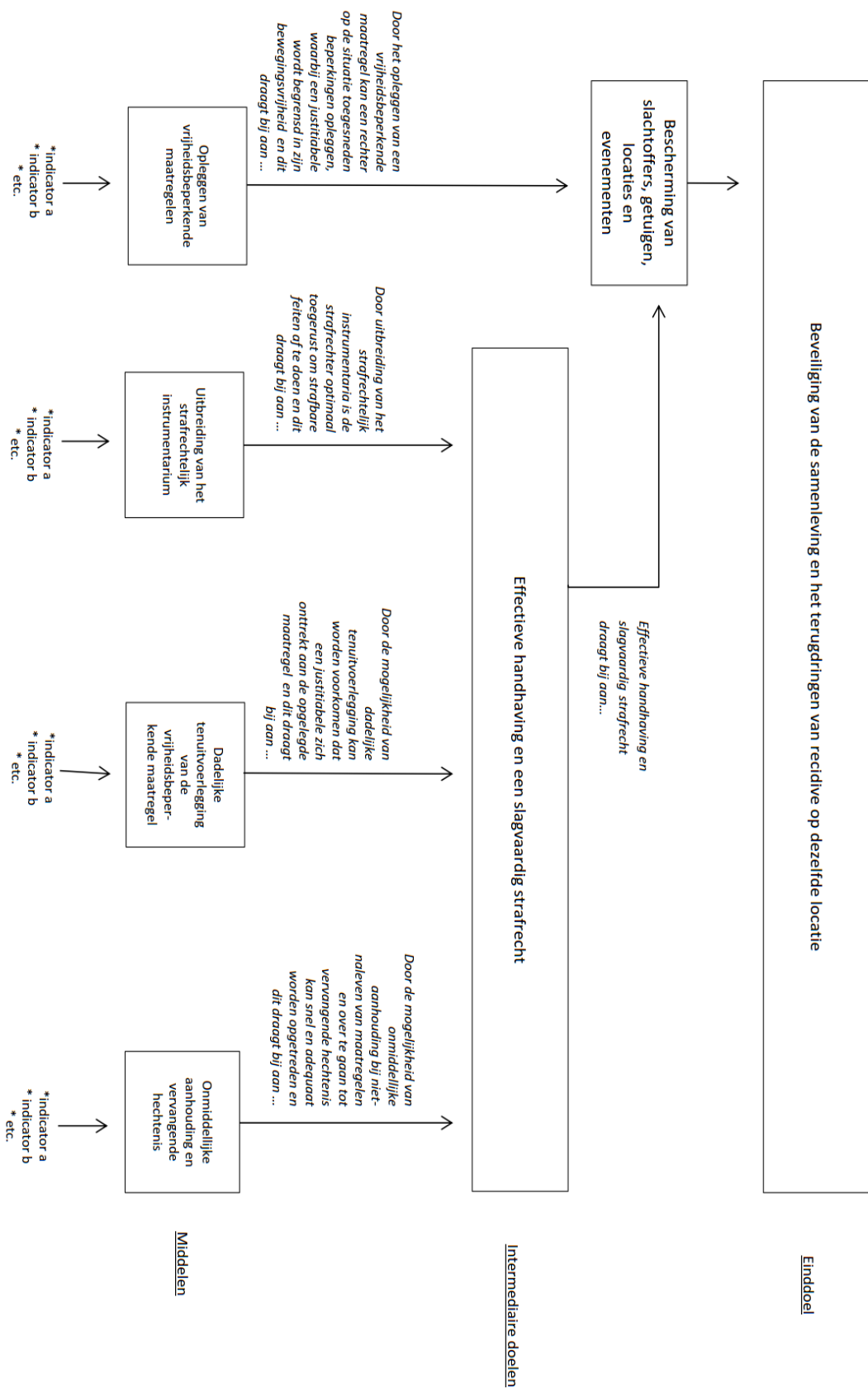
³⁶ *Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 4.*

³⁷ *Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 11-12.*

³⁸ *Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 9.*

³⁹ *Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 6, p. 16 en nr. 7.*

Figuur 2.2 Schematische weergave evaluatiekader Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen



2.3 Verschillen en overeenkomsten tussen de Wvs en de Wvm

De voorwaardelijke veroordeling enerzijds en de vrijheidsbeperkende maatregel anderzijds vertonen zowel verschillen als overeenkomsten. De relevante verschillen en overeenkomsten voor wat betreft de inhoud van deze strafrechtelijke instrumenten als de procedurele aspecten ervan worden hieronder beschreven.

Inhoudelijke aspecten

Aard vrijheidsbeperking

De vrijheidsbeperking in het kader van de voorwaardelijke veroordeling is vormgegeven als een bijzondere voorwaarde, terwijl de vrijheidsbeperking bij de vrijheidsbeperkende maatregel is vormgegeven als een maatregel. Kenmerkend voor een strafrechtelijke maatregel is dat deze, anders dan een straf, veel minder in een evenredigheidsverband staat met de ernst van het delict en het verwijt dat de dader daarvan kan worden gemaakt. Bij de maatregel is het strafbare feit de aanleiding om strafrechtelijk op te treden, maar de ernst van het strafbare feit behoeft niet maatgevend te zijn voor de duur en de inhoud van de maatregel. De noodzaak, de inhoud en de duur van de maatregel worden bepaald door het maatschappelijke belang om de geschonden rechtsorde te herstellen. Doordat de veroordeelde wordt beperkt in zijn bewegingsvrijheid, kan dit worden ervaren als een straf, maar dat is niet het doel van de maatregel.⁴⁰ De maatregel is niet gericht op vergelding, maar beoogt primair beveiliging dan wel herstel van de rechtmatige toestand. De vrijheidsbeperkende maatregelen verschillen van andere strafrechtelijke maatregelen, omdat de vrijheidsbeperkende maatregelen enkel kunnen worden opgelegd indien de rechter de verdachte veroordeelt voor een strafbaar feit (art. 38v lid 1 Sr). De reden hiervoor is dat voor een vrijheidsbeperkende maatregel geen grondslag is indien niet kan worden vastgesteld dat er een strafbaar feit is begaan en dat de verdachte daaraan schuldig is. Deze voorwaarde is niet verbonden aan de oplegging van andere strafrechtelijke maatregelen. Zo kan de maatregel van onttrekking aan het verkeer bijvoorbeeld ook worden opgelegd in geval van een vrijspraak en is oplegging van de maatregel van terbeschikkingstelling ook mogelijk bij ontslag van alle rechtsvervolging.⁴¹

Doelen van de wet: Beveiliging van de samenleving en het terugdringen van recidive

Beide wetten hebben de beveiliging van de samenleving en het terugdringen van recidive tot doel. Zij maken beide deel uit van een breder kabinetsbeleid dat gericht is op terugdringing van de criminaliteit en het verminderen van recidive.

Vrijheidsbeperkende interventies

Beide wetten bieden de mogelijkheid om vrijheidsbeperkende interventies (gebiedsverbod, contactverbod, meldplicht en/of locatiegebod) op te leggen. De insteek van de vrijheidsbeperkende interventie bij de voorwaardelijke veroordeling verschilt van die bij de vrijheidsbeperkende maatregel. Met het stellen van bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke veroordeling wordt namelijk beoogd om onder begeleiding en toezicht van de reclassering te komen tot blijvende gedragsbeïnvloeding, dat wil zeggen om criminele gedragspatronen te doorbreken. De proeftijd van enkele jaren biedt daarvoor ook ruimte. De vrijheidsbeperkende maatregel beoogt daarentegen geen blijvende gedragsverandering bij de veroordeelde, maar herstel van de geschonden rechtsorde door middel van een gerichte vrijheidsbeperking. Beoogd wordt om het overlastgevend (strafbare) gedrag te beëindigen.⁴²

Een vrijheidsbeperkende maatregel heeft volgens de wetgever een eigen plek naast de voorwaardelijke veroordeling, omdat er gevallen zijn waarin het gewenst is om een gebiedsverbod, contactverbod, meldplicht of locatiegebod op te leggen, maar waarin het kader van de voorwaardelijke veroordeling onvoldoende passend is. Daarvoor kunnen verschillende redenen bestaan. Zo kan bij voorbaat al duidelijk zijn dat de voorwaarde niet het gewenste effect zal hebben, omdat de strafbedreiging die resteert bij over-

⁴⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 551, p. 10.

⁴¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 551, p. 11.

⁴² Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 18-20.

trekking van de voorwaarde die is opgelegd voor relatief lichte delicten te klein zal zijn om de veroordeelde te motiveren de voorwaarde na te leven. Om die reden komt de rechter bij de berekening van minder ernstige feiten niet altijd toe aan het opleggen van bijzondere voorwaarden. Bij feiten die op zichzelf genomen wel ernstig zijn, komt de rechter ook niet altijd toe aan het opleggen van bijzondere voorwaarden, bijvoorbeeld indien uit het reclasseringsadvies op te maken is dat de veroordeelde niet zal willen meewerken aan hulpverlening of begeleiding of omdat de rechter slechts een onvoorwaardelijke straf passend acht gelet op de aard van het gepleegde delict, dan wel de houding van de verdachte. Als de omstandigheden waaronder het strafbare feit is begaan zeer situationeel zijn bepaald en direct van invloed zijn op de leefomgeving van de burger, bijvoorbeeld bij herhaalde vernielingen in een winkelcentrum, kan de rechter voorts menen dat enkel een gebieds- of contactverbod voldoende is en dat daarnaast geen oplegging van de voorwaardelijke straf nodig is.⁴³

Procedurele aspecten

Duur

Bij de voorwaardelijke veroordeling kan de veroordeelde in het kader van de proeftijd maximaal drie jaar aan voorwaarden worden gebonden (art. 14b lid 2 Sr). De rechter kan de proeftijd op maximaal tien jaar bepalen indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen (art. 14b lid 2 Sr) of dat de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren benadeelt (art. 14b lid 3 Sr). De maximale duur van de vrijheidsbeperkende maatregel bedraagt vijf jaar (art. 38v lid 3 Sr).⁴⁴

Voorwaarden

In het kader van de voorwaardelijke veroordeling kunnen diverse bijzondere voorwaarden worden opgelegd, waaronder een locatieverbod, contactverbod, meldplicht of locatiegebod zoals die ook kunnen worden opgelegd in het kader van artikel 38v Sr. De voorwaardelijke veroordeling geschiedt daarnaast altijd onder de algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit en, voor zover er bijzondere voorwaarden zijn gesteld, medewerking verleent aan het vaststellen van zijn identiteit en aan het reclasseringstoezicht (art. 14c lid 1 Sr).

Elektronisch toezicht

Aan de bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke veroordeling kan elektronisch toezicht worden verbonden (art. 14c lid 3 Sr). Controle op de naleving van de vrijheidsbeperkende maatregelen van artikel 38v Sr door middel van elektronisch toezicht is niet mogelijk, omdat dit toezichtsmiddel volgens de wetgever niet in verhouding staat tot de geringe beperking van de bewegingsvrijheid. Bovendien is handhaving ook mogelijk zonder elektronische middelen als het gaat om bekenden van de politie.⁴⁵ Zo kunnen een gebiedsverbod of een contactverbod bijvoorbeeld worden gecontroleerd door wijkagenten die goed bekend zijn met groepen overlastgevers of vanden. En een meldplicht kan worden gecontroleerd doordat de veroordeelde zich periodiek of op bepaalde tijdstippen of specifieke momenten (bijvoorbeeld tijdens bepaalde voetbalwedstrijden) moet melden bij een daartoe aangewezen opsporingsambtenaar.

Bevoegdheid ten aanzien van het toezicht

Met het toezicht op de naleving geldt voor zowel de voorwaardelijke veroordeling als de vrijheidsbeperkende maatregel dat het OM daarmee formeel is belast. De feitelijke uitvoering van het toezicht in het kader van de voorwaardelijke veroordeling geschiedt door de reclassering (art. 14d Sr). De reclassering

⁴³ Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 2 en nr. 6, p. 5 en 19.

⁴⁴ De duur van de maatregel is verhoogd van twee naar vijf jaar bij Wet van 30 juni 2015 tot wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht ter aanscherping van de maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast, *Stb.* 2015, 255. De reden voor de uitbreiding van de duur van de maatregel was met name gelegen in de wens om recidivisten die overlast blijven veroorzaken en strafbare feiten blijven plegen, te kunnen aanpakken. Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 882, nr. 3, p. 15.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 9.

heeft echter, gelet op de aard van de maatregelen, geen rol bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeperkende maatregelen, tenzij elektronisch toezicht is opgelegd. Beoogd wordt namelijk de bewegingsvrijheid te beperken en niet om het gedrag van de veroordeelde blijvend te beïnvloeden door middel van trainingen en dergelijke.⁴⁶ De feitelijke uitvoering van het toezicht op vrijheidsbeperkende maatregelen geschiedt door de politie. Hoe de politie vrijheidsbeperkende voorwaarden en maatregelen handhaaft, is in een aantal onderzoeken aan de orde geweest of komt daar aan de orde.⁴⁷ Het toezicht door de politie vormt daarom geen deel van dit onderzoek.

Dadelijke tenuitvoerlegging

De rechter kan bepalen dat de bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke veroordeling en het daarop uit te oefenen toezicht dadelijk uitvoerbaar zijn. Voorwaarde voor het onmiddellijk uitvoerbaar verklaren is dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen (art. 14e Sr). Ook de vrijheidsbeperkende maatregel kan onmiddellijk uitvoerbaar worden verklaard. Hiervoor geldt een lichter criterium dan bij de voorwaardelijke veroordeling: de rechter kan namelijk een bevel strekkende tot onmiddellijke uitvoerbaarheid geven indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens een bepaalde persoon of bepaalde personen (art. 38v lid 4 Sr). Niet vereist is dus dat er vrees is voor het plegen van een misdrijf; het plegen van een strafbaar feit, dus ook van overtredingen, is voldoende. En ook het zich belastend gedragen jegens bepaalde personen vormt een grond voor het onmiddellijk uitvoerbaar verklaren van de maatregel.⁴⁸

Onmiddellijke aanhouding

De regeling van de onmiddellijke aanhouding bij de vrijheidsbeperkende maatregel is gemodelleerd naar de procedures bij de voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling. Dat betekent dat het OM de onmiddellijke aanhouding en insluiting van de veroordeelde kan bevelen indien er ernstige redenen zijn voor het vermoeden dat de veroordeelde de maatregel niet naleeft of heeft nageleefd (art. 14fa lid 1 jo. 14h resp. art. 38x Sr). De onmiddellijke aanhouding en insluiting is onderhevig aan een rechterlijke toetsing: de officier van justitie dient onverwijld een vordering tot voorlopige tenuitvoerlegging van de eerder voorwaardelijk opgelegde straf (art. 14fa lid 2 en 3 Sr) of de vervangende hechtenis (art. 38x lid 2 Sr) bij de rechter-commissaris in te dienen waarop deze binnen driemaal vierentwintig uur dient te beslissen.

Bij de voorwaardelijke veroordeling dient de officier van justitie vervolgens nog een vordering tot (gedeeltelijke) tenuitvoerlegging in te dienen bij de rechter (art. 14g lid 1 jo. 14h Sr). De tenuitvoerlegging kan namelijk leiden tot een vrijheidsbeneming voor langere periode en daarover dient de rechter te beslissen. Bij het opleggen van de vrijheidsbeperkende maatregel heeft de rechter reeds bepaald wat de maximale duur van de vervangende hechtenis is.

Handhaving

Het zich niet houden aan de voorwaarden kan leiden tot geheel of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf. Indien de veroordeelde zich niet houdt aan het in het kader van de vrijheidsbeperkende maatregel opgelegde gebiedsverbod, contactverbod, locatiegebod en/of meldingsplicht, kan de vervangende hechtenis ten uitvoer worden gelegd (art. 38x lid 5 Sr). Bij de oplegging van de vrijheidsbeperkende maatregel heeft de rechter in het vonnis reeds bepaald hoeveel vervangende hechtenis ten hoogste ten uitvoer kan worden gelegd. De duur van de vervangende hechtenis bedraagt minimaal drie dagen voor iedere keer dat niet aan de maatregel wordt voldaan. De totale duur van de ten uitvoer gelegde vervangende hechtenis bedraagt ten hoogste zes maanden (art. 38w lid 3 Sr). Indien de rechter-commissaris de vordering van het OM toewijst, beveelt hij de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis (art. 38x lid 5 Sr). Hoewel de vrijheidsbeperkende maatregel

⁴⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 9.

⁴⁷ Waaronder in onderzoeken naar beschermingsbevelen en het dierenhoudverbod, zie onder meer: Van der Aa e.a., *Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland*, Tilburg: Intervict 2012; Effectiviteit van beschermingsbevelen (lopend onderzoek, <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2710-effectiviteit-van-beschermingsbevelen.aspx>); Van Leiden e.a., *Dieren verboden. De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf*, WODC 2015.

⁴⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 12.

een strafrechtelijke maatregel is, kan overtreding van de voorwaarden dus leiden tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis (art. 38w lid 2 Sr). De vrijheidsbeperkende maatregel lijkt in dat opzicht op de regeling van de schadevergoedingsmaatregel (art. 36f Sr). Net als bij de schadevergoedingsmaatregel vervangt de vervangende hechtenis de opgelegde maatregel niet. De rechter-commissaris beslist vervolgens over de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis (art. 38x lid 3 en 5 Sr).

Schadevergoeding

Indien een vordering tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke veroordeling wordt afgewezen of het OM in zijn vordering niet-ontvankelijk wordt verklaard, kan de rechter een schadevergoeding toekennen voor de vrijheidsbeneming die de veroordeelde heeft ondergaan in het kader van de onmiddellijke tenuitvoerlegging (art. 14l jo. 14fa Sr). Het College van procureurs-generaal oordeelt over verzoeken tot schadevergoeding in het kader van de vrijheidsbeperkende maatregel. Aanleiding voor toekenning van een dergelijk verzoek zou kunnen bestaan in geval van een gewezen verdachte van wie de onschuld is komen vast te staan. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel wordt opgemerkt dat bij de oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel niet snel sprake zal zijn van materiële schade.⁴⁹ Ook wanneer de veroordeelde ten onrechte vervangende hechtenis heeft ondergaan als gevolg van de vrijheidsbeperkende maatregel kan schadevergoeding worden toegekend. Die situatie doet zich bijvoorbeeld voor wanneer de rechter-commissaris de vordering tot tenuitvoerlegging afwijst of het OM niet-ontvankelijk wordt verklaard in zijn vordering. Ook wanneer de rechter de beslissing van de rechter-commissaris tot gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging vernietigt of de verdachte in hoger beroep wordt vrijgesproken van het strafbare feit, terwijl de rechter in eerste aanleg de maatregel direct uitvoerbaar heeft verklaard, heeft de verdachte ten onrechte vervangende hechtenis ondergaan en kan er schadevergoeding worden toegekend.

⁴⁹ *Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 15-16.*

Figuur 2.3 Schematisch overzicht verschillen en overeenkomsten

	Voorwaardelijke veroordeling	Vrijheidsbeperkende maatregel
Doelen van het instrument	Einddoel: Beveiliging van de samenleving en het terugdringen van recidive Intermediaire doelen: Gedragsverandering, vergroten effectiviteit van straffen met bijzondere voorwaarden en van het reclasseringstoezicht	Einddoel: Beveiliging van de samenleving en het terugdringen van recidive op dezelfde locatie Intermediaire doelen: Bescherming van slachtoffers, getuigen, locaties en evenementen, effectieve handhaving en een slagvaardig strafrecht
Aard vrijheidsbeperking	Gedragsbeïnvloedende en gedragsbeperkende voorwaarden	Gedragsbeperkende maatregelen
Persoonsgerichte aanpak	Blijvende gedragsverandering door middel van bijzondere voorwaarden	Herstel van de geschonden rechtsorde door middel van een gerichte vrijheidsbeperking
Oplegging	Rechter	Rechter
Duur	Maximaal 3, resp. 10 jaar (proeftijd)	Maximaal 5 jaar
Voorwaarden	Diverse bijzondere voorwaarden, w.o. drugs- en alcoholverbod, de verplichting om zich ambulant te laten behandelen, locatie- en contactverbod, meldplicht en locatiegebod. Tevens algemene voorwaarde dat de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit en – voor zover er bijzondere voorwaarden zijn gesteld – medewerking verleent aan het vaststellen van zijn identiteit en aan het reclasseringstoezicht	Gebiedsverbod, contactverbod, meldplicht en/of locatiegebod
Elektronisch toezicht	Mogelijk	Niet mogelijk
Bevoegdheid toezicht	Formeel het OM, in de praktijk de reclassering	Formeel het OM, in de praktijk de politie
Dadelijke tenuitvoerlegging	Mogelijk, indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen	Mogelijk, indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens een bepaalde persoon of bepaalde personen
Onmiddellijke aanhouding	Mogelijk, OvJ dient vervolgens vordering tot (gedeeltelijke) tenuitvoerlegging in te dienen	Mogelijk
Handhaving	Niet-naleving van de voorwaarden kan leiden tot gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf	Niet-naleving van de voorwaarden kan leiden tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis
Schadevergoeding	Mogelijk, beoordeling verzoek door de rechter	Mogelijk, beoordeling verzoek door het College van procureurs-generaal



Implementatie Wvs en Wvm

3

3 Implementatie Wvs en Wvm

In de interviews met reclassering, Openbaar Ministerie (OM) en Raad voor de rechtspraak is beoogd te achterhalen op welke wijze de implementatie van de Wet voorwaardelijke sancties (Wvs) en de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen (Wvm) heeft plaatsgevonden. Het is niet mogelijk gebleken om dit proces voor beide wetten precies te reconstrueren. Allereerst heeft dit te maken met het tijdsverloop. De Wvs en Wvm zijn zes jaar geleden in werking getreden en het implementatietraject is van nog langer geleden. Daarnaast is duidelijk geworden dat de implementatie van de Wvs niet op zichzelf stond. De implementatie van de Wvs wordt beschouwd als sluitstuk van het programma Justitiële Voorwaarden (JV), dat veel meer omvatte dan de feitelijke implementatie van de concrete wetswijzigingen. In dit hoofdstuk wordt daarom de context waarbinnen de Wvs is geïmplementeerd geschetst. Eventuele effecten die zijn opgetreden dienen in de brede context, dus in het licht van het programma JV en de inwerkingtreding van de Wvs, te worden geanalyseerd.

3.1 Wat voorafging aan de implementatie van de Wvs: het programma Justitiële Voorwaarden

De Wvs hangt nauw samen met het veiligheidsproject van het kabinet-Balkenende IV (2007-2010), te weten 'Veiligheid begint bij Voorkomen'.⁵⁰ Met het project werd door het kabinet een vermindering van de recidive beoogd van tien procentpunt ten opzichte van 2002. In dit project stond de persoonsgerichte aanpak al centraal. De inzet voor het bereiken van de recidivedoelstelling was georganiseerd in vier programma's, waaronder het programma JV.

In 2008 is door het toenmalige ministerie van Justitie een 'Programmaplan Justitiële Voorwaarden' opgesteld.⁵¹ Aan het programma lag de volgende visie ten grondslag: voorwaardelijke sancties bieden een kansrijk middel voor recidivereductie, omdat gedrag te beïnvloeden is met de dreiging van gevangenisstraf als 'stok achter de deur' en bijzondere voorwaarden zijn toe te spitsen op de gedragskenmerken van de dader en het type delict.

De visie was uitgewerkt in twee programmadoelen:

1. toename van het aantal bijzondere voorwaarden aan de voorkant van het strafproces én aan de achterkant (bij voorwaardelijke invrijheidsstelling);
2. verbeteren van het proces van uitvoering van voorwaardelijke (delen van) sancties.

Het project optimalisering voorwaardelijke sancties (OVS) (2009), onderdeel van het programma JV, wordt beschouwd als de concrete voorloper van de Wvs. Met het project werd een toename beoogd van het aantal door de rechter opgelegde voorwaardelijke sancties (ten koste van de korte gevangenisstraf) en een consequente tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf bij overtreding van de voorwaarden.

De inzet van OVS was een ruimere en effectievere toepassing van bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing voorlopige hechtenis. Hiervoor is door het toenmalige ministerie van Justitie en in samenwerking met diverse ketenpartners een 'Handreiking optimalisering voorwaardelijke sancties' opgesteld, die bouwstenen bevat voor de verbeterde werkwijze. Deze bouwstenen waren: conceptketenafspraken advies, een conceptaanwijzing voorwaardelijke sancties ten behoeve van het OM, een overzicht van de bijzondere voorwaarden, een overzicht van erkende gedragsinterventies, verbetermaatregelen toezicht, ketenprocesschema's en een overzicht van taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. Ook is gewerkt aan een frontoffice met intensief contact tussen OM en reclassering, bijvoorbeeld door het aanstellen van een ketenprocesmedewerker, die overzicht heeft over de voortgang van voorwaardelijke sancties en ingrijpt wanneer dat nodig is.⁵²

⁵⁰ Project Veiligheid begint bij Voorkomen, 2007.

⁵¹ Programmaplan Justitiële Voorwaarden, februari 2008.

⁵² Jacobs, M., Siesling, M. (2009). *Optimalisering van voorwaardelijke sancties. Een procesevaluatie*. IVA beleidsonderzoek en advies.

Daarnaast is beoogd de advisering, vordering en oplegging van voorwaarden te uniformeren. Dit is uitgewerkt in bouwstenen (standaardteksten voor algemene en bijzondere voorwaarden). Met de ontwikkeling van bouwstenen is heel concreet geanticipeerd op de verankering van de bijzondere voorwaarden in de Wvs. Een voorbeeld van een bouwsteen voor de bijzondere voorwaarde ‘meldplicht’ is hieronder opgenomen.

Figuur 3.1 Voorbeeld bouwsteen bijzondere voorwaarde meldplicht

Advies reclassering	Zittende Magistratuur	Procesmatig reclassering	Procesmatig ZM
8. Meldplicht	8. Meldplicht		
Optie 1 (MELDPL1) dat verdachte zich meldt (uiterlijk) op [datum en tijdstip] bij de reclassering, [adres] te [plaats].	Optie 1 (MELDPL1) dat veroordeelde zich (uiterlijk) op [datum en tijdstip] meldt bij de reclassering, [adres], te [plaats].	(Ad C) In advies aan rechter verzoeken om opdracht ex 14d, lid 2, Sr te verlenen. (Ad C) OPTIONEEL verzoeken om aan deze bijzondere voorwaarde te koppelen: - elektronisch toezicht - dadelijke uitvoerbaarheid	(Ad A) Algemene voorwaarden 1, 2 en 3 in vonnis opnemen. (Ad C) Opdracht geven aan de reclassering toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden en de veroordeelde ten behoeve daarvan te begeleiden (art. 14d, lid 2, Sr). (Ad C) OPTIONEEL: Aan de bijzondere voorwaarde koppelen: - elektronisch toezicht - dadelijke uitvoerbaarheid
Optie 2 (MELDPL2) dat verdachte zich op [dag(en)- en tijdstip(pen)] bij [instelling, straatnaam] te [plaatsnaam] zal melden, zolang de reclassering dit noodzakelijk acht.	Optie 2 (MELDPL2) dat veroordeelde zich, in overleg met de reclassering, gedurende [de eerste [x] maanden van] de proeftijd [van x jaar/maanden] op [dag(en)- en tijdstip(pen)] bij [instelling, straatnaam] te [plaatsnaam] zal melden, zolang de reclassering dit noodzakelijk acht.		

Bron: overzicht bouwstenen algemene en bijzondere voorwaarden

Andere voor de evaluatie van de Wvs relevante projecten binnen het programma JV waren de projecten professionalisering adviesfunctie en redesign toezicht.

Het project professionalisering adviesfunctie is ontstaan vanuit de eigen behoefte van de reclassering om een kwaliteitsverbeteringsslag te maken. Er was indertijd geen helder kader voor de adviesfunctie. Uit het groepsgesprek met de reclassering komt naar voren dat een praktijk was ontstaan van ‘duizend bloemen laten bloeien’. Met het projectadvies is de veelheid aan adviesproducten teruggebracht tot twee standaard adviesproducten:

1. Het reclasseringsadvies gebaseerd op RISc, bedoeld om behalve een schatting van de risico's ook een advies te geven over noodzakelijke interventies.
2. Het reclasseringsadvies (beknopt) gebaseerd op een QuickScan, bedoeld als een snelle korte screening van risico's en (on)mogelijkheden voor beïnvloeding van die risico's. Daarnaast werd beoogd om in de reclasseringsdiagnostiek een gelaagdheid aan te brengen waarmee recht wordt gedaan aan de variatie in complexiteit van de reclasseringscliënten.⁵³

Het project redesign toezicht (2009) was een politieke opdracht. De verantwoordelijkheid voor de invulling van het reclasseringstoezicht was in belangrijke mate gedelegeerd aan de reclassering door de bepaling van de rechter dat de justitiabele zich moet houden ‘aan de aanwijzingen van de reclassering’. Met het opnemen van bijzondere voorwaarden in het vonnis werd beoogd deze verantwoordelijkheid meer te verschuiven naar de rechter, zodat de geformuleerde bijzondere voorwaarden de basis vormen voor de voorwaardelijke sanctie waarop door de reclassering toezicht wordt gehouden. In aanvulling hierop is binnen de reclassering een differentiatie in de intensiteit van het toezicht doorgevoerd. Er zijn drie niveaus van toezicht geïntroduceerd (1, 2 en 3). Elk toezichtniveau past bij een vooraf omschreven mate van recidiverisico en gaat gepaard met een bijpassende mate van controle en begeleiding.⁵⁴

⁵³ Masterplan Implementatie Programma's Advies en Redesign Toezicht, 25 maart 2009.

⁵⁴ Masterplan Implementatie Programma's Advies en Redesign Toezicht, 25 maart 2009.

Met het programma JV is door het toenmalige ministerie van Justitie en betrokken ketenpartners veel geïnvesteerd in de optimalisering van voorwaardelijke sancties op diverse gebieden: advisering, specificatie van de voorwaarden, adequate reactie bij niet-naleving van voorwaarden en ketensamenwerking. Daarnaast is met de ontwikkeling van bouwstenen voor het formuleren van bijzondere voorwaarden heel concreet geanticipeerd op de verankering van de bijzondere voorwaarden in de Wvs.

De doelstellingen van de Wvs zijn vergelijkbaar met die van het programma JV. Met zowel het programma JV als de Wvs is beoogd gedragsverandering te bewerkstelligen door het opleggen van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden. Doordat vanaf circa 2008 reeds met het programma JV is ingezet op deze doelstellingen zijn in de praktijk anticipatie-effecten opgetreden. Voor 2012 was de uitvoeringspraktijk zich al aan het ontwikkelen in lijn met wat met de Wvs wordt beoogd. Daardoor is er geen strikt onderscheid te maken tussen de situatie voor en na de inwerkingtreding van de Wvs.

De implementatie van mogelijkheden die zonder de Wvs niet mogelijk waren (bijvoorbeeld de dadelijke tenuitvoerlegging en de voorlopige tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke sanctie) heeft op een gebruikelijke wijze plaatsgevonden. Reclasseringswerkers, officieren van justitie en rechters zijn voor de inwerkingtreding van de Wvs geïnformeerd door middel van koffiebijeenkomsten, intranet en een Wetgevingsbericht (ZM). Voor de implementatie van deze wetswijzigingen is geen op zichzelf staand implementatieproject geïnitieerd na afloop/ter afsluiting van het programma Justitiële Voorwaarden. De implementatie van deze wijzigingen heeft in de slipstream van het programma JV plaatsgevonden, met uitzondering van de aanpassing van ICT-systemen om de vordering, oplegging en tenuitvoerlegging van bijvoorbeeld de dadelijk uitvoerbaarheid van toezicht (DUT) mogelijk te maken.

3.2 Implementatie Wvm

De implementatie van de Wvm heeft minder afzonderlijke aandacht gehad dan de implementatie van het programma JV/de Wvs. Voorlichting over de inwerkingtreding van de Wvm heeft plaatsgevonden op een manier die gebruikelijk is bij de implementatie van nieuwe sanctiemodaliteiten in de justitiële keten, in een tweetal bijeenkomsten waarin het gehele werkproces is doorgenomen met betrokken ketenpartners. Tijdens deze sessies is onderzocht in hoeverre aangesloten kon worden bij bestaande werkprocessen en waar aanpassingen/aanvullingen op bestaande werkprocessen noodzakelijk waren, in termen van formulieren en velden in geautomatiseerde systemen. De betrokken ketenpartners hebben de noodzakelijke aanpassingen vervolgens opgepakt.

Voor de implementatie van de Wvm is niet voorzien in landelijke communicatie. Reclasseringswerkers, officieren van justitie en rechters zijn via de afzonderlijke ketenpartners geïnformeerd over de inwerkingtreding van de Wvm, waarbij de implementatie vooral bestond uit voorlichting door middel van koffiebijeenkomsten, intranet en een Wetgevingsbericht (ZM). Verder is de Aanwijzing executie aangepast op de komst van de rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregel.



Uitvoeringspraktijk en doeltreffend- heid Wvs

4

4 Uitvoeringspraktijk Wvs

In dit hoofdstuk worden de uitvoeringspraktijk en de doeltreffendheid van de *wijzigingen* van de Wet voorwaardelijke sancties (Wvs) beschreven op basis van informatie afkomstig van registratiegegevens, interviews en jurisprudentie. De bevindingen worden per middel/instrument beschreven, waarbij dezelfde volgorde als in het evaluatiekader (hoofdstuk 2) wordt aangehouden.

Ten behoeve van de leesbaarheid wordt voorafgaand aan de uiteenzetting van de bevindingen de theorie die ten grondslag ligt aan het middel/instrument, zoals beschreven in het evaluatiekader, in het kort herhaald. Daarna wordt per middel/instrument de uitvoeringspraktijk beschreven. De conclusies (mede in termen van doelbereik) worden uiteengezet in hoofdstuk 6.

De cijfers die ten grondslag liggen aan de figuren in dit hoofdstuk, alsmede overige achtergrondfiguren, zijn opgenomen in bijlage 6.

4.1 Opleggen van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden

Bewerkstelligen persoonsgerichte aanpak door het opleggen van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden

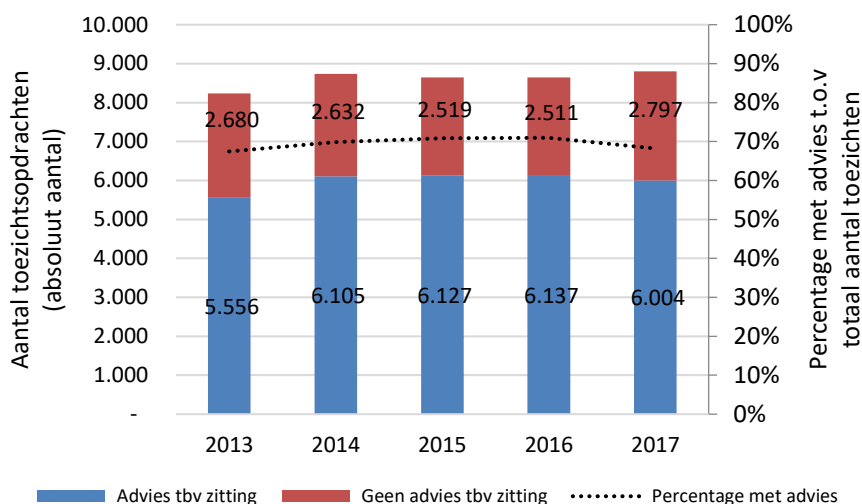
Door het opleggen van een voorwaardelijke gevangenisstraf met bijzondere voorwaarden kan een persoonsgerichte aanpak worden gerealiseerd. De persoonsgerichte aanpak wordt verondersteld bij te dragen aan gedragsverandering bij de justitiabele (zie evaluatiekader p. 10).

Voor een persoonsgerichte aanpak is het van belang dat de bijzondere voorwaarden zijn toegesneden op de persoon van de dader en de aard van het delict. Niet onderzocht is in hoeverre de bijzondere voorwaarden die zijn opgelegd, daadwerkelijk zijn toegesneden op de persoon van de dader en de aard van het delict. In de plaats daarvan is nagegaan in welke mate, voorafgaand aan de oplegging van bijzondere voorwaarden, advisering door de reclassering heeft plaatsgevonden. De reclassering adviseert (in opdracht van het OM) het OM en de ZM over risico's, noodzakelijke interventies en mogelijkheden voor beïnvloeding van de risico's. Ervan uitgaande dat het reclasseringsadvies een persoonsgerichte aanpak bevat, vormt de mate waarin de reclassering voorafgaand aan de oplegging een advies heeft uitgebracht een belangrijke voorwaarde voor de persoonsgerichte aanpak. Een genoemd knelpunt, in de advisering in relatie tot de vormgeving van de persoonsgerichte aanpak, is echter volgens de reclassering dat zij afhankelijk is van het (zorg)aanbod in de betreffende regio, alsmede de aanbieders waarmee contracten zijn gesloten.

Het aantal toezichten is in de periode 2013-2017 gestegen van 8200 naar 8800 (zie verder paragraaf 4.3). In deze periode is het aantal adviezen voorafgaand aan een toezichtsopdracht min of meer stabiel (figuur 4.1).⁵⁵ In 2013-2017 is in ongeveer 70 procent van de ingestroomde toezichtsopdrachten voorafgaand een advies uitgebracht. De resterende 30 procent zijn de zogenoemde cadeautoezichten, dus toezichtsopdrachten zonder dat de reclassering hierover voorafgaand heeft geadviseerd. In de cadeautoezichten is mogelijk geen advies opgevraagd, omdat de veroordeelde reeds onder toezicht staat (in het kader van schorsing of een andere veroordeling) en/of de reclassering heeft (al dan niet in het recente verleden) een advies uitgebracht ten behoeve van een andere strafzaak. In deze gevallen is de veroordeelde dus geen onbekende voor de reclassering.

⁵⁵ Het aantal adviezen ten behoeve van zitting waarna geen voorwaardelijke sanctie is opgelegd is niet in beeld gebracht.

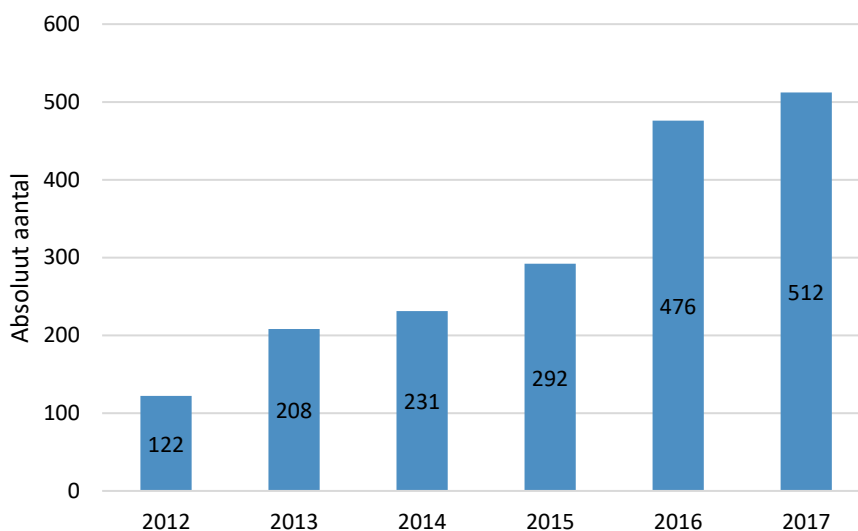
Figuur 4.1 Reclasseringsadviezen ten behoeve van zitting bij opgelegde voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden



Bron: IRIS (reclassering)

Cadeautoezichten zijn onder andere kale meldplichten. Dat wil zeggen, voorwaardelijke sancties met enkel de bijzondere voorwaarde 'meldplicht'. Het aantal reclasseringstoezichten met de enkelvoudige bijzondere voorwaarde 'meldplicht' is in 2012-2017 gestegen van 122 in 2012 naar 512 in 2017 (figuur 4.2). Dit is een stijging van 2 procent van de toezichten in 2012 naar 6 procent in 2017.

Figuur 4.2 Ontwikkeling enkelvoudige bijzondere voorwaarde 'meldplicht'



Bron: IRIS (reclassering)

Rechters stellen terughoudend te zijn in het opleggen van toezicht zonder dat de reclassering daarover voorafgaand heeft geadviseerd.⁵⁶ Bij voorkeur houden zij een zaak aan en wordt de reclassering verzocht alsnog een advies uit te brengen. Niettemin is een stijging zichtbaar in het aantal kale meldplichten en ook de reclassering zegt dat zij een enkele keer toezicht houdt op kale meldplichten. De deelnemers aan de expertmeeting vinden de aantallen cadeautoezichten opvallend hoog, omdat dit indruist tegen de afspraken die hierover zijn gemaakt. Vermoed wordt dat kale meldplichten worden opgelegd in zaken die door een enkelvoudige kamer worden behandeld en niet in (zware en ingewikkelde) zaken die door een meervoudige kamer worden behandeld. Daarnaast geldt dat de oplegging van kale meldplichten in

⁵⁶ Zie ook: Harte, J.M. e.a. (2014). *De voorwaardelijke straf: Stok achter de deur of vrijbrief voor de verdachte?* NSCR.

uitzonderingssituaties onvermijdelijk is, te weten in situaties waarin het voldoende is dat de reclassering vinger aan de pols houdt, maar andere interventies niet nodig zijn. In deze gevallen is het ook mogelijk dat de reclassering zelf een kale meldplicht heeft geadviseerd.

De keerzijde van een kale meldplicht is dat de reclassering bij de vormgeving van dit toezicht sterk afhankelijk is van de motivatie van de cliënt. Als een cliënt gemotiveerd is, kan de reclasserder het toezicht nader vormgeven en op vrijwillige basis met de cliënt overeenkomen dat hij meewerkt aan bijvoorbeeld de training cognitieve vaardigheden of een budgetteertraining. Voor op zorg gerichte bijzondere voorwaarden is dat niet mogelijk, omdat voor een psychologische of psychiatrische behandeling een indicatie nodig is in de vorm van een vonnis. Zonder indicatie wordt de begeleiding/behandeling niet vergoed. Een vordering tot wijziging van de bijzondere voorwaarden is ook niet zonder meer mogelijk, omdat dit door de zittende magistratuur wordt beschouwd als een verzware van het vonnis.

In de meeste gevallen ligt echter aan de oplegging van bijzondere voorwaarden een reclasseringsadvies ten grondslag en is voldaan aan een belangrijke voorwaarde voor de persoonsgerichte aanpak. In aanvulling hierop is van belang in hoeverre een reclasseringsadvies wordt overgenomen door OM en ZM. De ervaring van reclassering, OM en ZM is dat een reclasseringsadvies in de meeste gevallen wordt overgenomen. In de gevallen waarin dit niet gebeurt, vormt hetgeen ter zitting wordt besproken aanleiding om de bijzondere voorwaarden te wijzigen (bijv. de justitiabele blijkt wel/niet gemotiveerd te zijn om een behandeling te volgen) of staat hetgeen uiteindelijk bewezen is verklaard niet in verhouding tot het geadviseerde pakket aan bijzondere voorwaarden. De laatstgenoemde reden vormt een begrenzing van de mogelijkheden om te allen tijde maatwerk te bieden.

Het besluit om lumpsumfinanciering in te voeren voor de adviestaak per 1 januari 2016 heeft volgens de reclassering en het OM een belangrijke bijdrage geleverd aan het bieden van maatwerk in de wijze waarop advies wordt uitgebracht. De invoering van lumpsumfinanciering ter vervanging van productfinanciering vond plaats in het kader van 'Ruim baan'. Met 'Ruim baan' wordt beoogd dat reclasseringswerkers optimaal reageren op de vraag van het OM en de behoefte/problematiek en context van cliënten om zo de kans op recidive te beperken en een positieve deelname aan de samenleving te bevorderen. Naast de cliënt wordt ook beoogd rekening te houden met de context waarin het delict is gepleegd, dus met slachtoffers, betrokkenen en omgeving.⁵⁷

Ontwikkeling oplegging voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden en korte vrijheidsstraffen

Met de Wvs wordt beoogd de oplegging van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden te stimuleren. Daarbij werd een neveneffect voorzien van een afname van de korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (zie evaluatiekader p. 10).

De ontwikkeling van het aantal opgelegde voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden en het aantal opgelegde onvoorwaardelijke korte vrijheidsstraffen (<2 maanden) is onderzocht over de periode 2013-2017. Zodoende kan worden nagegaan of mogelijk substitutie heeft plaatsgevonden tussen onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen en sancties met bijzondere voorwaarden. In dat geval zou ook vaker ingespeeld zijn op gedragsverandering bij de justitiabele. Er is gekozen voor de ontwikkeling van de vrijheidsstraf korter dan twee maanden, omdat hier in de memorie van toelichting naar werd verwezen als de minst effectieve straffen in termen van recidivevermindering.⁵⁸

In de periode 2013-2015 is de ontwikkeling van het aantal voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden vergelijkbaar met het aantal korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (<2 maanden). In 2015 neemt het aantal voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden toe en het aantal korte vrijheidsstraffen neemt af. In 2016 is echter een tegenstelde ontwikkeling zichtbaar. In de praktijk is twee maanden waarschijnlijk geen geschikt criterium: het strafresistant (na voorarrest) is meestal te kort

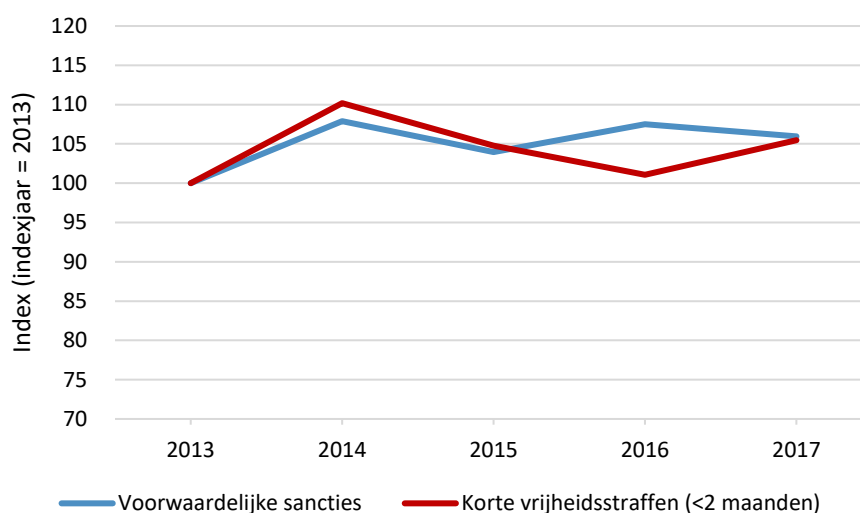
⁵⁷ Lünemann et al. (2017). 'Ruim baan' voor betekenisvol reclasseren. Van systeemgestuurd naar inhoudgestuurd. Verwey-Jonker Instituut en Hogeschool Utrecht.

⁵⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 319, nr.3, p. 1-2.

om nog in te zetten als stok achter de deur voor een voorwaardelijke straf. Cijfers met betrekking tot de ontwikkeling van het aantal onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen met een langere duur, bijvoorbeeld tot vier jaar, waren gedurende de evaluatie niet beschikbaar.

Bij figuren 4.3 en 4.4 plaatsen we twee kanttekeningen. Daar het CJIB niet onder vermelding van wetsartikelen registreert, kan het voorkomen dat de dataset enkele zaken bevat anders dan voorwaardelijke sancties die zijn opgelegd op basis van art. 14a Sr. Daarnaast ontbreekt in de CJIB-registraties de voorwaardelijke vrijheidsstraf met alléén financiële bijzondere voorwaarden, bijvoorbeeld de voorwaardelijke vrijheidsstraf met als bijzondere voorwaarde storting van een door de rechter vast te stellen waarborgsom. De aangeleverde dataset CJIB bevat alleen de zaken die bij het CJIB bekend zijn.

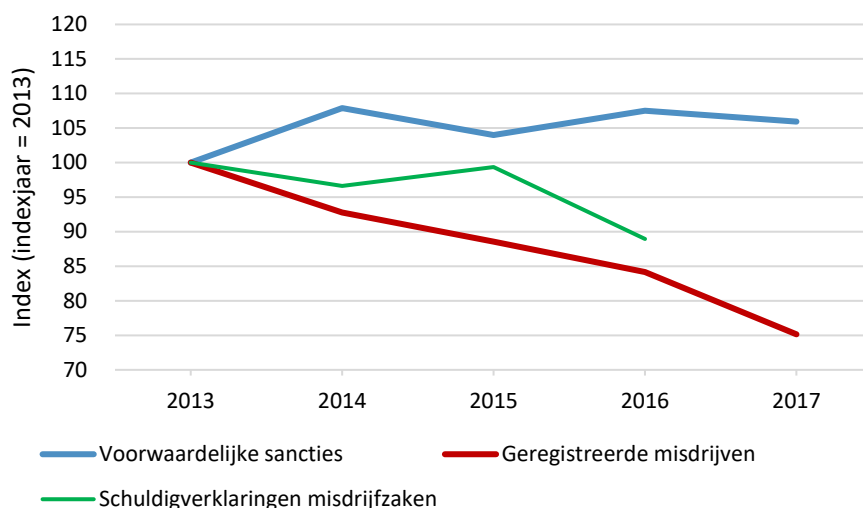
Figuur 4.3 Ontwikkeling voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden en korte vrijheidsstraffen (<2 maanden)



Bron: CJIB-registraties

In figuur 4.4 is de ontwikkeling van het aantal voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden afgezet tegen de ontwikkeling van het aantal geregistreerde misdrijven en schuldigverklaringen. Ondanks de daling in het aantal geregistreerde misdrijven en schuldigverklaringen neemt het aantal voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden licht toe in de periode 2013-2017. Dit betekent dat in deze periode het percentage ingestroomde toezichtsoverdrachten ten opzichte van de geregistreerde misdrijven gestegen is van 0,7 procent tot 1,0 procent. Ten opzichte van het aantal schuldigverklaringen is het aantal ingestroomde toezichtsoverdrachten gestegen van 8,7 procent naar 10,5 procent over de jaren 2013-2017.

Figuur 4.4 Ontwikkeling voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden, geregistreerde misdrijven en schuldigverklaringen misdrijfzaken (index, indexjaar = 2013)



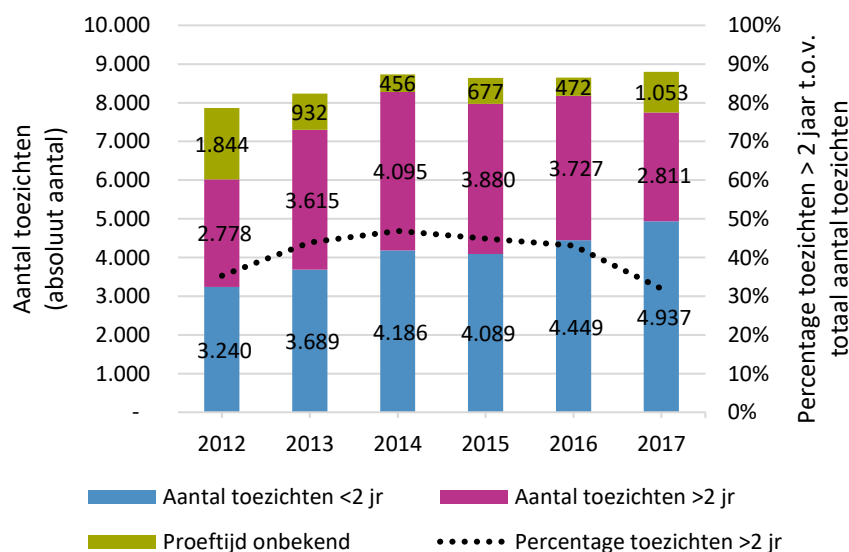
Bron: CJIB-registraties (voorwaardelijke sancties) en CBS Statline (geregistreerde misdrijven en schuldigverklaringen misdrijfzaken)

4.2 Vereenvoudiging en verruiming van de proeftijd

Door de verruiming van de maximale proeftijd (van twee naar drie jaar) kan de reclassering (en de politie), indien nodig, een langere periode toezicht houden op de naleving van de voorwaarden (zie evaluatiekader p. 10).

In de periode 2012-2017 fluctueert het aantal reclasseringstoezichten met een proeftijdduur van meer dan twee jaar tussen de 2778 en 4095. Het percentage toezichten met een proeftijd van meer dan twee jaar ten opzichte van het totaal aantal toezichten piekt in de periode 2014 met 47 procent. In 2017 is dit nog 32 procent (figuur 4.5).

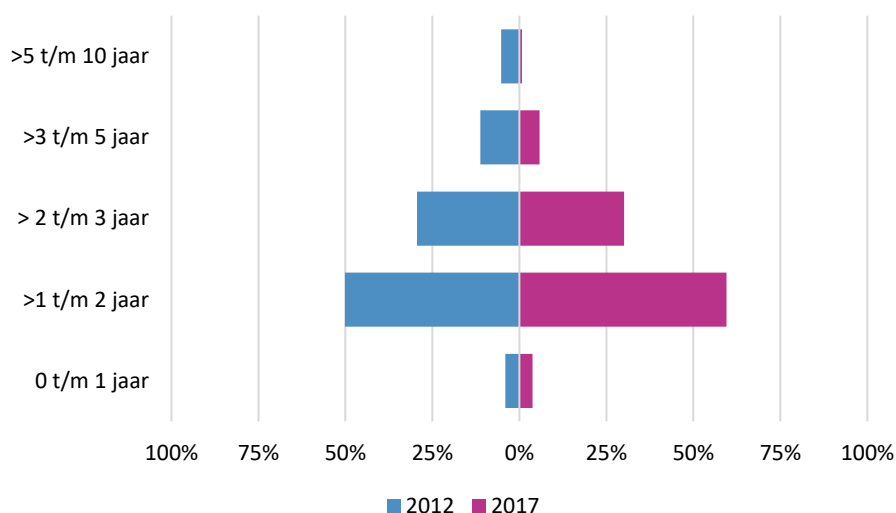
Figuur 4.5 Ontwikkeling duur proeftijd, <2 jaar en >2 jaar



Bron: IRIS (reclassering)

In vergelijking met 2012 is het aandeel reclasseringstoezichten met een proeftijd van 1 tot 2 jaar in 2017 toegenomen. Het aandeel toezichtsoopdrachten met een proeftijd van 3 t/m 5 jaar en 5 t/m 10 jaar is afgenomen (figuur 4.6).

Figuur 4.6 Verdeling aantal toezichtsoopdrachten naar proeftijdduur van voorwaardelijke veroordelingen met bijzondere voorwaarden, voor 2012 en 2017



Bron: IRIS (reclassering)

De ervaring van officieren en rechters is dat een proeftijd van twee jaar nog steeds als standaard wordt beschouwd. Men is zich echter naar eigen zeggen in toenemende mate bewust van de mogelijkheid tot vordering of oplegging van een langere proeftijd (of juist kortere proeftijd). De verruiming van de proeftijd heeft dus volgens OM en ZM niet in toenemende mate geleid tot de oplegging van voorwaardelijke sancties met een langere proeftijdduur. In algemene zin wordt wel meer gedifferentieerd bij het bepalen van de lengte van de proeftijdduur, waarbij bijvoorbeeld rekening wordt gehouden met de duur van de beoogde behandeling.

4.3 Verplichte medewerking aan het reclasseringstoezicht

Door de uitbreiding van de algemene voorwaarde met de verplichting om medewerking te verlenen aan het reclasseringstoezicht (huisbezoeken inbegrepen), kan de reclassering te allen tijde toezicht houden op de naleving van de bijzondere voorwaarden (zie evaluatiekader p. 11).

De uitbreiding van de algemene voorwaarde heeft in de beginfase na inwerkingtreding tot verwarring geleid. De verwarring betrof allereerst de vraag of verplicht reclasseringstoezicht van rechtswege van toepassing is bij de oplegging van een voorwaardelijke sanctie, of niet. Dat bleek niet het geval. De algemene voorwaarde van verplicht reclasseringstoezicht geldt alleen wanneer bijzondere voorwaarden zijn opgelegd en de rechter een reclasseringsinstelling opdracht heeft gegeven toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden (art. 14d Sr).

De uitbreiding van de algemene voorwaarde leidde (en leidt) tot feilen in de executiefase. Volgens art. 14 lid 1 sub b onder 2° Sr. is de algemene voorwaarde medewerking te verlenen aan reclasseringstoezicht van toepassing wanneer bijzondere voorwaarden worden opgelegd. In de praktijk is de oplegging van deze algemene voorwaarde alleen nodig in geval gedragsbeïnvloedende voorwaarden worden opgelegd en niet wanneer alleen gedragsbeperkende voorwaarden worden opgelegd (bijvoorbeeld een locatieverbod) zonder elektronisch toezicht. Bij gedragsbeperkende voorwaarden zonder elektronisch toezicht is de politie de aangewezen toezichthouder en niet de reclassering. De reclassering kan in de praktijk namelijk geen toezicht houden op kale gedragsbeperkende voorwaarden. Als niettemin door de

rechter reclasseringstoezicht wordt opgelegd, dan wordt de toezichtsoopdracht door het CJIB aan de reclassering doorgegeven in plaats van aan de politie. De reclassering krijgt dan een toezichtsoopdracht toegewezen waar zij niet mee uit de voeten kan.

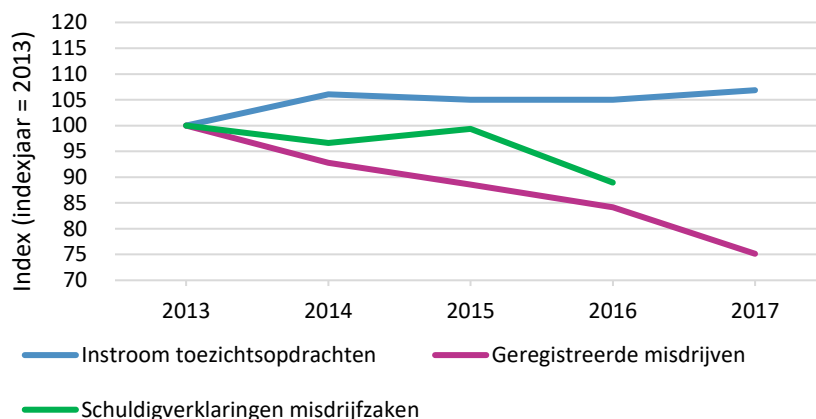
De uitbreiding van de algemene voorwaarde heeft volgens reclassering, OM en ZM op zichzelf geen meerwaarde, omdat de betekenis van verplicht reclasseringstoezicht door de wetgever niet nader is ingevuld. Een uitzondering is dat daaronder mede moet worden verstaan: medewerking verlenen aan huisbezoeken. Deze zinsnede (medewerking te verlenen aan huisbezoeken) wordt overigens door de ZM wel beschouwd als een verzwaring van de algemene voorwaarde. De vraag is echter of een vordering voor tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke sanctie mogelijk is, wanneer een justitiabele zich niet houdt aan de verplichting medewerking te verlenen aan reclasseringstoezicht (wat houdt deze verplichting immers in?), hetzelfde geldt voor niet meewerken aan huisbezoeken. Het OM en de ZM zeggen hier geen ervaring mee te hebben. De verzwaring van de algemene voorwaarde lijkt daarmee een theoretische verzwaring te zijn.

Wat de feitelijke bedoeling is geweest van de wetgever met de uitbreiding van de algemene voorwaarde is voor reclassering, OM en ZM niet zonder meer duidelijk geworden. Een rechter merkte op dat de wetgever vermoedelijk het opleggen van reclasseringstoezicht heeft willen bevorderen. In de toelichting op de tweede nota van wijziging licht de wetgever dit nader toe. Het reclasseringstoezicht brengt mee dat de reclassering aangekondigd en onaangekondigd een bezoek kan brengen aan het woonhuis van de veroordeelde. Een in de wet gespecificeerde verplichting om medewerking te verlenen aan het reclasseringstoezicht kan daarnaast van betekenis zijn in gevallen waarin de veroordeelde weigert informatie te verschaffen over het verloop van een als bijzondere voorwaarde opgelegde behandeling.⁵⁹

Als reclasseringstoezicht wordt opgelegd, dan leidt dit tot een toezichtsoopdracht bij de reclassering. Tussen 2013 en 2014 is het aantal toezichtsoopdrachten toegenomen van ruim 8200 tot bijna 8800. Het aantal ingestroomde toezichtsoopdrachten bij de reclassering is afgezet tegen het aantal schuldigverklaringen bij misdrijfzaken. In deze periode is het aantal schuldigverklaringen licht afgenomen. Vanaf 2014 is het aantal toezichtsoopdrachten min of meer stabiel. Na 2015 daalt het aantal schuldigverklaringen (figuur 4.7). In de periode 2013-2017 is het percentage ingestroomde toezichtsoopdrachten ten opzichte van de geregistreerde misdrijven ongeveer een procent. Ingestroomde toezichtsoopdrachten zijn ongeveer 10 procent van het aantal schuldigverklaringen in deze periode. Per saldo is het aandeel sancties met bijzondere voorwaarden ten opzichte van de omvang van de geregistreerde criminaliteit en ten opzichte van de schuldigverklaringen dus toegenomen. In de figuur zitten overigens ook de toezichtsoopdrachten besloten die per abuis aan de reclassering zijn doorgegeven. De omvang van de foutenmarge is niet bekend.

⁵⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32 319, nr. 8, p. 8.

Figuur 4.7 Ontwikkeling instroom toezichtsoverdrachten voorwaardelijke veroordeling, schuldigverklaringen misdrijfzaken en geregistreerde misdrijven (index, indexjaar = 2013)



Bron: IRIS (reclassering) (instroom toezichtsoverdrachten) en CBS Statline (geregistreerde misdrijven en schuldigverklaringen misdrijfzaken)

De meldplicht wordt door reclassering, OM en ZM beschouwd als nadere invulling van het reclasserings-toezicht. Zonder meldplicht, waarbij een justitiabele wordt opgeroepen zich op bepaalde momenten te melden bij de reclassering, zou een justitiabele zich aan het toezicht van de reclassering kunnen onttrekken. In werkafspraken tussen reclassering, OM en ZM is daarom vastgelegd dat wanneer reclasserings-toezicht wordt opgelegd, ook altijd een meldplicht dient te worden opgelegd. Op dit punt bestaat echter een discrepantie tussen wat de Wvs voorschrijft en waar de praktijk behoefte aan heeft. De Wvs schrijft namelijk niet voor dat een meldplicht dient te worden opgelegd.

In de 'Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen' is artikel 14c Sr lid 1 onder b, onderdeel 2° zodanig gewijzigd dat de veroordeelde aan wie een bijzondere voorwaarde is opgelegd naast het verlenen van medewerking aan huisbezoeken door de reclassering, ook verplicht wordt zich bij de reclassering te melden zo vaak en zo lang als de reclassering dat noodzakelijk acht. Bovendien worden twee nieuwe leden toegevoegd, waarin nader wordt geregeld dat de rechter aan de reclassering de opdracht kan geven dat deze toezicht houdt op naleving van de voorwaarden en de veroordeelde ten behoeve daarvan begeleidt.⁶⁰ Met deze wet wordt voorzien in codificatie van een behoefte in de praktijk. De wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

4.4 Uitbreiding en wettelijke verankering van bijzondere voorwaarden

Door de verankering van de bijzondere voorwaarden in de Wet voorwaardelijke sancties wordt de justitiabele en de reclassering duidelijkheid geboden over de invulling van het toezicht. Daarnaast voorzagen dat dit tevens zou bijdragen, in de vorm van een neveneffect, aan het vergroten van de rechtszekerheid, omdat voor de oplegging van 13 bijzondere voorwaarden een wettelijke grondslag was geboden (zie evaluatiekader p. 11).

Voor de inwerkingtreding van de Wvs had de zogenoemde gedragsvoorwaarde ('andere bijzondere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende') grondslag geboden voor het opleggen van bijzondere voorwaarden van uiteenlopende aard. Daarnaast werd de invulling van de gedragsvoorwaarde niet duidelijk en specifiek geformuleerd en werd gebruikgemaakt van de formulering dat de veroordeelde 'zich moet gedragen conform de aanwijzingen van de reclassering'. Hierbij werd de invulling van het reclasseringstoezicht dus aan de reclassering overgelaten.

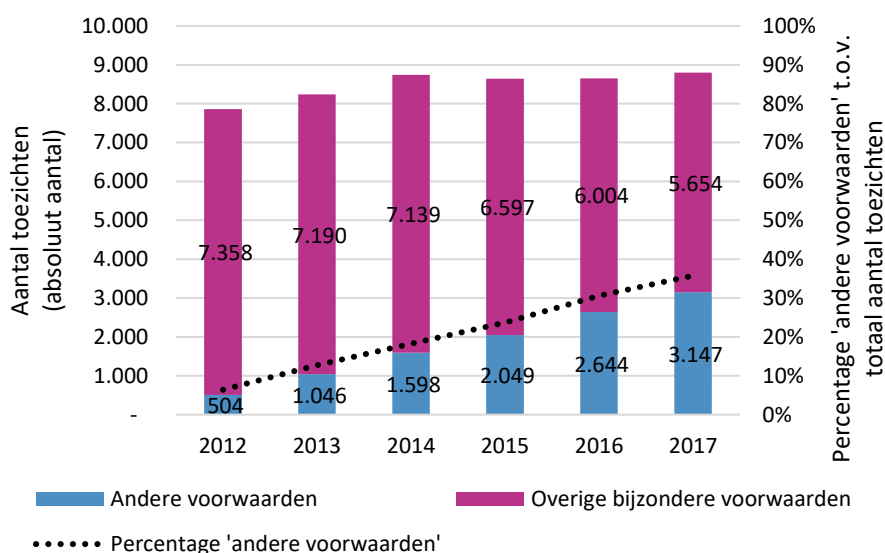
⁶⁰ Wet van 22 februari 2017, houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met een herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen), *Stb.* 2017, 82.

De mogelijkheid om ‘andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende’ te stellen vormt nog steeds het sluitstuk van de lijst in art. 14c lid 3 Sr. Volgens de reclassering, OM en ZM wordt de restcategorie onder meer benut voor de verplichting om medewerking te verlenen aan het vinden van dagbesteding en schuldhulpverlening. Maar ook andere voorbeelden zijn genoemd, waaronder de verplichting om medewerking te verlenen aan het bieden van inzage in telefooncontacten of urinecontroles.

Het aantal toezichten met de bijzondere voorwaarde ‘andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende’ (enkelvoudig en/of in combinatie met andere bijzondere voorwaarden) is in de periode 2012-2017 gestegen van 504 tot 3147. Dat is een stijging van 6 procent in 2012, naar 24 procent in 2015 en 36 procent in 2017 ten opzichte van het aantal toezichten (figuur 4.8). In toenemende mate is dus gebruikgemaakt van de oplegging van bijzondere voorwaarden zonder wettelijke grondslag. In het kader van het bevorderen van gedragsverandering kan deze ontwikkeling als positief worden bestempeld. In de expertmeeting is opgemerkt dat deze restcategorie cruciaal is: zonder deze restcategorie is er geen maatwerk mogelijk. Maar het neveneffect dat werd voorzien is niet opgetreden: het gebruik van de restcategorie ‘andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende’ is niet afgenomen.

De Hoge Raad heeft wel grenzen gesteld aan de voorwaarden die opgelegd kunnen worden onder de ‘restcategorie’. In een zaak over het bezit en het vervaardigen van kinderporno werd de gedragsvoorwaarde opgelegd dat verdachte gedurende de proeftijd dient mee te werken aan politieke controles van zijn computer(s) en andere apparatuur waarop afbeeldingen (kunnen) zijn opgeslagen. In HR 23 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:302, herhaalt de Hoge Raad overwegingen uit ECLI:NL:HR:1968:AB6079 met betrekking tot het feit dat een bijzondere voorwaarde op basis van art. 14c lid 2 onder 5° (oud) Sr (thans art. 14c lid 2 onder 14°) het gedrag van een veroordeelde dient te betreffen en dat als zodanig kunnen worden aangemerkt *“voorwaarden die strekken ter bevordering van een goed levensgedrag van veroordeelde of die een gedraging betreffen waartoe hij uit een oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden moet worden gedacht.”* De voornoemde bijzondere voorwaarde voldeed niet aan deze maatstaven.⁶¹

Figuur 4.8 Ontwikkeling bijzondere voorwaarde ‘andere voorwaarden’



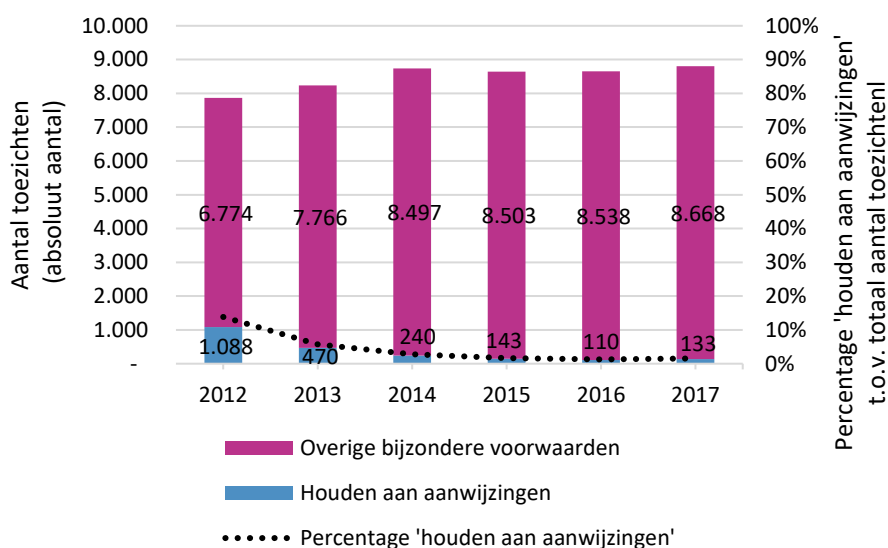
Bron: IRIS (reclassering)

Zoals gezegd werd de invulling van de gedragsvoorwaarde (restcategorie) niet duidelijk en specifiek geformuleerd en werd gebruikgemaakt van de formulering dat de veroordeelde ‘zich moet gedragen con-

⁶¹ Cleiren, C.P.M., Crijns, J.H. & Verpalen, M.J.M. (2016). *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer.

form de aanwijzingen van de reclassering'. Het percentage voorwaardelijke sancties met de *enkelvoudige* bijzondere voorwaarde 'zich te gedragen conform de aanwijzingen van de reclassering' is sterk afgenomen in de periode 2012-2017 (figuur 4.9). De ervaring van reclassering, OM en ZM is dat de bijzondere voorwaarden concreter en uniformer worden geformuleerd dan voor de inwerkingtreding van de Wvs. De bouwstenen (zie hoofdstuk 3) vormen de basis voor de wijze waarop de bijzondere voorwaarden dienen te worden geformuleerd.

Figuur 4.9 Ontwikkeling enkelvoudige bijzondere voorwaarde 'zich te gedragen conform de aanwijzingen van de reclassering'



Bron: IRIS (reclassering)

Het voordeel van de concretisering van de bijzondere voorwaarden is dat voor alle partijen (veroordeelde, OM en ZM) duidelijk is aan welke voorwaarden de justitiabele zich moet houden. De reclassering staat daarmee bij het houden van toezicht sterker in haar schoenen. Met het vonnis in de hand kan de reclassering de justitiabele wijzen op zijn verplichtingen. Daarnaast kan op een effectievere wijze worden overgegaan tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke sanctie. Als niet zonneklaar is waar de veroordeelde zich aan moet houden, dan kan dit problemen opleveren bij een vordering tot tenuitvoerlegging. Een medewerker van de reclassering merkte op dat er bij een TUL-zitting in het verleden dikwijls gediscussieerd werd over de vraag aan welke voorwaarden de veroordeelde zich had moeten houden in plaats van over de vraag of de veroordeelde zich wel of niet aan de voorwaarden had gehouden.

Afgezien van de waarde van de concretisering van de voorwaarden vinden reclassering, OM en ZM het wenselijk dat de reclassering nog enige flexibiliteit behoudt bij de uitoefening van het reclasseringstoezicht in plaats van dat de gang naar de rechter nodig is voor een vordering tot wijziging van de voorwaarden. In de praktijk wordt dit door ZM gerealiseerd door bijvoorbeeld de toevoeging: 'toezicht zolang de reclassering dat nodig acht' of 'zich te laten behandelen in de Waag of een soortgelijke instelling'. Deze zinsneden geven de reclassering de vrijheid om gedurende het toezicht, al dan niet na overleg met het OM, in te spelen op de ontwikkeling van het gedrag van de justitiabele door bijvoorbeeld het toezicht vroegtijdig positief te beëindigen of van instelling te wisselen in geval de reclassering constateert dat behandeling in een andere instelling beter zou zijn. Overigens is de toevoeging: 'toezicht zolang de reclassering dat nodig acht' niet onomstreden bij ZM. De wetgever schrijft dit immers niet voor. Hoewel de reclassering enige flexibiliteit zelf ook wenselijk vindt, vinden toezichthouders het dikwijls lastig te beoordelen wanneer zij het toezicht voortijdig positief mogen beëindigen en wanneer (nog) niet en wanneer wel of geen toestemming vereist is van het OM. In de praktijk wordt ervaren dat, hoewel de formele verantwoordelijkheid van het houden van toezicht (en het beëindigen daarvan) bij het OM berust, deze verantwoordelijkheid tussen de reclassering en het OM in zweeft.

4.5 Elektronisch toezicht

Door elektronisch toezicht (ET) aan bepaalde voorwaarden te verbinden, kan beter worden gecontroleerd of deze worden nageleefd. ET kan op grond van art. 14c lid 3 Sr. alleen worden toegepast met dat doel. Dat betekent dat ET alleen zinvol is in combinatie met vrijheidsbeperkende bijzondere voorwaarden, bijvoorbeeld locatieverboden of -geboden en contactverboden (zie evaluatiekader p. 11).

ET kan worden overwogen bij ernstige zeden- of geweldsdelicten, waaronder ernstig huiselijk geweld of zogenoemde high-impact-delicten (overvallen, straatroven, woninginbraken, zware mishandeling, openlijke geweldpleging en moord/doodslag).⁶² De reclassering adviseert over de wenselijkheid van de combinatie van bijzondere voorwaarden en ET. De reclassering dient ook de uitvoerbaarheid van ET te onderzoeken. De justitiabele dient onder meer te beschikken over een vaste woon- en verblijfplaats, internetverbinding en mobiele telefoon. Daarnaast mag de justitiabele niet beschikken over achterstallige betalingen voor nutsvoorzieningen (in verband met de benodigde elektriciteit).

Uit de ET-registratie van de reclassering blijkt dat in 2015 117 ET-aansluitingen zijn geïnstalleerd, in 2016 68 en in 2017 120. Door de overgang naar een nieuw registratiesysteem in 2015 is het niet mogelijk om betrouwbare cijfers over het aantal ET-aansluitingen te genereren voor de jaren 2012 tot en met 2014.

De meerwaarde van het instrument ET wordt door reclassering, OM en ZM erkend in het licht van permanente monitoring van vrijheidsbeperkende voorwaarden. De ervaring van reclassering, OM en ZM is echter dat ET niet vaak wordt opgelegd bij een voorwaardelijke veroordeling, maar met name wordt toegepast bij schorsing van de voorlopige hechtenis. Indien nodig kan ET worden voortgezet in het kader van de voorwaardelijke veroordeling. Maar wanneer ET in de fase van schorsing niet is toegepast, dan wordt dit bij de voorwaardelijke veroordeling doorgaans niet opportuun en proportioneel geacht, omdat de justitiabele in de tussentijd immers ook geen ET heeft gehad. Wat is op zo'n moment de meerwaarde van ET in het kader van de voorwaardelijke sanctie? Een rechter merkte op dat als ET wordt verbonden aan bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke sanctie, dit vaak gebeurt in snelrechtzaken (zaken die binnen 17 dagen (snelrecht) of binnen 3 tot 6 dagen (supersnelrecht) worden afgedaan).

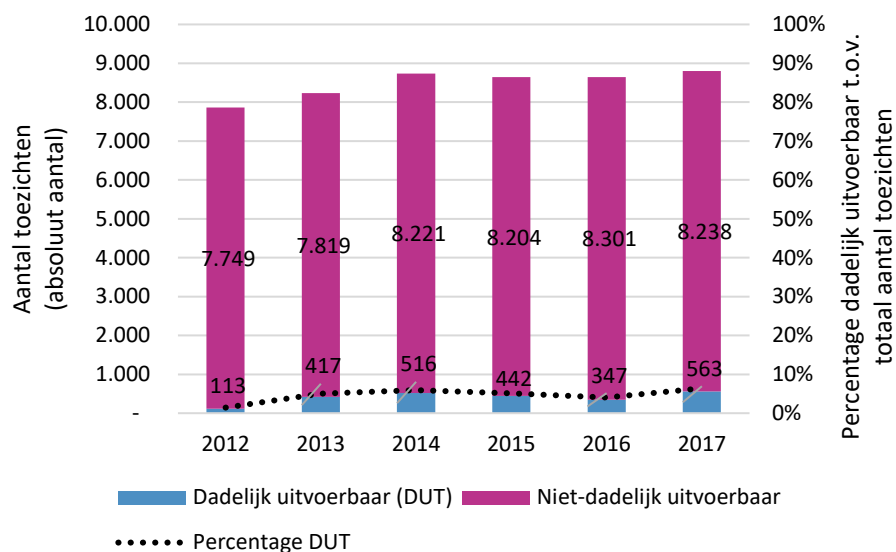
4.6 Dadelijke tenuitvoerlegging van de voorwaarden en het toezicht

Door de dadelijke tenuitvoerlegging van de voorwaarden en het toezicht te bevelen, kan worden voorkomen dat de veroordeelde zich door het instellen van hoger beroep of cassatie onttrekt aan het reclasseringstoezicht (zie evaluatiekader p.11).

In de periode 2012-2017 is het aantal bevelen dadelijke tenuitvoerlegging, met enige fluctuatie, sterk gestegen: 113 bevelen in 2012 en 563 in 2017. Dat is een stijging van 1 procent in 2012 naar 6 procent in 2017 ten opzichte van het totaal aantal toezichten (figuur 4.10).

⁶² Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden, Stc. 2015, nr. 5390.

Figuur 4.10 Ontwikkeling aantal DUT



Bron: IRIS (reclassering)

Reclassering, OM en ZM zijn eensgezind over het nut van het instrument dadelijke tenuitvoerlegging van de bijzondere voorwaarden en het toezicht. De DUT wordt hoofdzakelijk bevolen in zaken waarin de veroordeelde is veroordeeld voor diefstal met geweld, bedreiging, mishandeling en belaging (IRIS). Wanneer het proces van de DUT goed verloopt, is de ervaring van de reclassering dat zij spoedig (binnen circa twee weken) kan starten met het toezicht en direct in de gevallen waarin de veroordeelde al in het kader van schorsing onder toezicht stond. Zonder DUT is de doorlooptijd langer (circa twee à drie maanden), maar dit is ook afhankelijk van wachtlijsten bij de reclassering. Het proces van DUT verloopt nog niet altijd optimaal. Na de uitspraak dient de griffier een 'proces-verbaal van dadelijke uitvoerbaarheid' op te stellen en te overhandigen aan de zittingsofficier. Dit gebeurt niet altijd, waardoor geen uitvoering kan worden gegeven aan de DUT.

De strenge eisen die de wetgever stelt aan de DUT hebben tot gevolg dat de DUT niet zonder meer kan worden gevorderd en bevolen. De wetgever heeft bepaald dat de DUT alleen mogelijk is 'indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen.' (art. 14e Sr.) In ECLI:NL:HR:2015:537 heeft de Hoge Raad de bedoelingen van de wetgever bekrachtigd. *"De rechter zal in de motivering van zijn bevel tot dadelijke uitvoerbaarheid ervan blij dienen te geven zich ervan te hebben vergewist dat aan de in art. 14e Sr gestelde voorwaarden is voldaan."* De meningen lopen uiteen over de vraag in hoeverre de wetgever er goed aan heeft gedaan de mogelijkheid van de toepassing van de DUT in deze mate te beperken.

Door voorstanders van de stringente eis wordt opgemerkt dat het dadelijk uitvoerbaar verklaren van de voorwaarden en het toezicht verstrekken gevolgen kan hebben voor een veroordeelde, denk aan de oplegging van de bijzondere voorwaarde zich verplicht onder behandeling te laten stellen. Een uitzondering op de regel dat een rechterlijke uitspraak pas wordt tenuitvoergelegd als zij onherroepelijk is (art. 557 Sv), is daarom volgens voorstanders van de stringente eis niet zonder meer te rechtvaardigen. Tegenstanders zien liever dat de wetgever de bepaling van de DUT voor de voorwaardelijke veroordeling gelijktrekt met de bepaling van de DUT van art. 38v Sr., die minder streng is: 'indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens een bepaalde persoon of bepaalde personen.' (zie paragraaf 2.3, verschillen en overeenkomsten tussen de Wvs en de Wvm). Daarnaast wordt opgemerkt dat de DUT niet alleen in het belang van (potentiële) slachtoffers kan werken, maar ook in het belang van de veroordeelde, bijvoorbeeld in geval de veroordeelde suïcidaal is. Ook komt het voor dat de veroordeelde gemotiveerd is om aan de slag te gaan, maar dat niet kan worden gestart met het toezicht, omdat de veroordeelde hoger beroep

instelt vanwege de opgelegde strafmaat (en dus niet vanwege de bijzondere voorwaarden die zijn opgelegd).

Een recent arrest van de Hoge Raad heeft de toegevoegde waarde van de DUT (verder) ingeperkt. In ECLI:NL:HR:2017:3186 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat met bijzondere terughoudendheid gebruik moet worden gemaakt van een last tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke sanctie (TUL, art. 14g Sr.), in gevallen waarin de uitspraak waarbij die straf is opgelegd nog niet onherroepelijk is. In aanvulling hierop oordeelde de Hoge Raad dat toepassing van de voorlopige tenuitvoerlegging (VTUL, art. 14fa Sr.) niet is toegelaten, totdat de uitspraak waarbij de voorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd onherroepelijk is. Uit de wetsgeschiedenis zou namelijk niet blijken dat de wetgever de modaliteit van voorlopige tenuitvoerlegging van dadelijk uitvoerbare voorwaarden in de hier bedoelde gevallen tot stand heeft willen brengen. In interviews met OM en ZM wordt opgemerkt dat de wetgever dit niet zo bedoeld kan hebben. De DUT verliest zijn betekenis wanneer niet met een VTUL kan worden opgetreden bij overtreding van de voorwaarden.

Een aantal respondenten van OM en ZM denkt dat door de uitspraak van de Hoge Raad de interesse in de oplegging van vrijheidsbeperkende maatregelen (art. 38v Sr.) zal toenemen. De toepassing van vervangende hechtenis is namelijk mogelijk in geval de maatregel dadelijk uitvoerbaar is verklaard en de uitspraak, waarbij de maatregel is opgelegd, nog niet onherroepelijk is.

4.7 Onmiddellijke aanhouding en tenuitvoerlegging voorwaardelijke sanctie

Door de mogelijkheid van onmiddellijke aanhouding en insluiting van de veroordeelde (VTUL) in afwachting van de beslissing over de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf (TUL), kan snel en adequaat worden opgetreden. De VTUL is met de wijziging van de Wet voorwaardelijke sancties ingevoerd (zie evaluatiekamer p. 12).

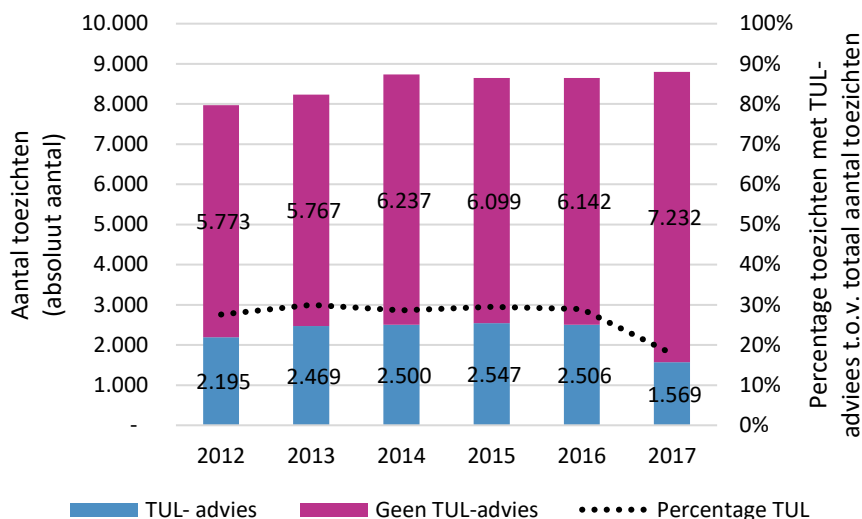
Over de toepassing van het aantal VTUL's zijn geen betrouwbare landelijke gegevens beschikbaar, maar zowel reclassering als OM zeggen dat de VTUL met enige regelmaat wordt gevorderd door het OM. Daarnaast was in twee van de onderzochte arrondissementen een overzicht van het aantal VTUL-vorderingen beschikbaar. In een van de arrondissementen fluctueerde het aantal VTUL-vorderingen tussen de 25 in 2012 en 44 in 2017. In deze periode is het aandeel VTUL-vorderingen dat is toegewezen toegenomen van 42 procent in 2012 tot 82 procent in 2017. In het tweede arrondissement zijn in 2017 37 VTUL-vorderingen ingediend, waarvan 65 procent is toegewezen.

Niet voor iedere overtreding van een voorwaarde kan de aanhouding van de veroordeelde worden bevolen, hetgeen de VTUL-bepaling in art. 14fa Sr. in eerste instantie wel deed vermoeden bij reclassering en OM: '(...) kan het Openbaar Ministerie de aanhouding van de veroordeelde bevelen, indien er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat enige gestelde voorwaarde niet wordt nageleefd.' (art. 14fa Sr.) De reclassering merkte op dat bij de implementatie is gecommuniceerd: VTUL, tenzij..., maar de werkpriktijk werd: geen VTUL, tenzij... Ook het OM heeft in de beginfase geëxperimenteerd met het indienen van VTUL-vorderingen. De ervaring van een aantal respondenten is echter dat de rechter-commissaris een strikt gevaarscriterium hanteert, te weten: is het voor het afwenden van gevaar voor maatschappij en slachtoffer(s) noodzakelijk dat een justitiabele wordt ingesloten of kan hij in vrijheid de TUL-zitting afwachten?

Bij een VTUL-vordering dient het OM ook een TUL-vordering in bij de rechtbank (art. 14fa lid 2 Sr.). Ten behoeve van de TUL-vordering stelt de reclassering een TUL-advies op, maar niet in alle gevallen, bijvoorbeeld bij directe stopzetting van het toezicht, als een nieuw delict is gepleegd of in gevallen waarin overleg met de opdrachtgever volstaat. Het aantal TUL-adviezen is in de periode 2012-2016 redelijk stabiel. In de toezichtsoopdrachten ingestroomd in deze periode is jaarlijks in ongeveer 30 procent van de reclasseringstoezichten een TUL-advies uitgebracht. Vanaf 2016 daalt het percentage TUL-adviezen tot minder dan 20 procent van de reclasseringstoezichten die in 2017 zijn ingestroomd. Dit percentage kan nog stijgen doordat een deel van de in 2017 ingestroomde toezichten nog doorloopt. Daarom is het

beeld in 2017 onvolledig (figuur 4.11). Op basis van de beschikbare informatie is het niet mogelijk om een betrouwbaar overzicht te geven van het aandeel TUL-adviezen op basis van het jaar waarin het toezicht is beëindigd (zie figuur in bijlage 6).

Figuur 4.11 Ontwikkeling aantal TUL-adviezen, per instroomjaar

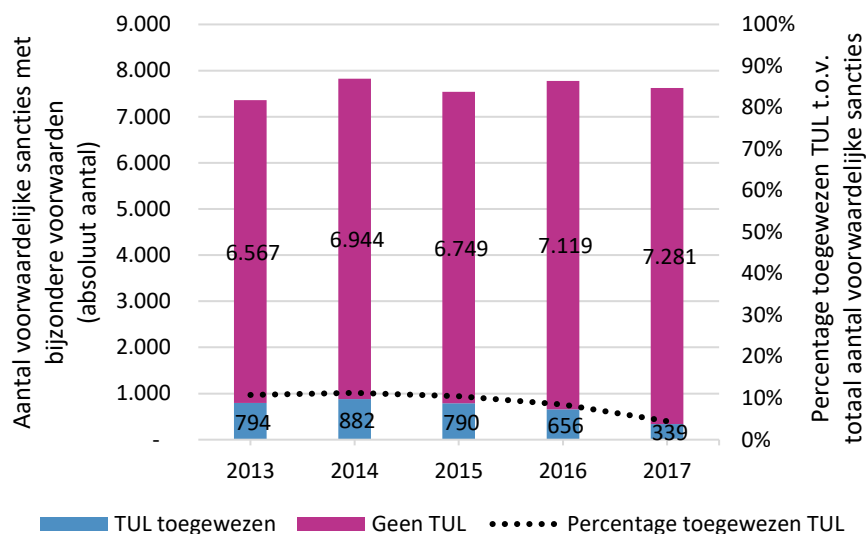


Bron: IRIS (reclassering)

Voor het aantal tenuitvoerleggingen van de voorwaardelijke sanctie zijn wel kwantitatieve gegevens beschikbaar. Van de voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden ingestroomd in 2013-2015 is het percentage tenuitvoerleggingen van de voorwaardelijke sanctie jaarlijks circa 11 procent. Daarna daalt dit percentage naar 8 procent in 2016 en 4 procent in 2017 (figuur 4.12). Dit percentage kan echter nog niet geheel betrouwbaar worden gemeten over 2017. Van de meeste opdrachten is de proeftijd twee jaar en deze kunnen na de peildatum dus nog ten uitvoer gelegd worden. Op basis van de beschikbare informatie is het ook niet mogelijk om een betrouwbaar overzicht te geven van het aandeel toegewezen TUL-vorderingen op basis van het jaar waarin de proeftijd is beëindigd (zie figuur in bijlage 6).

De gegevens uit figuur 4.11 en 4.12 zijn niet een-op-een met elkaar te vergelijken, omdat het gegevens van de reclassering betreft (figuur 4.11) met betrekking tot TUL-adviezen voor toezichtopdrachten en gegevens van het CJIB (figuur 4.12) over het aantal tenuitvoerleggingen van voorwaardelijke sancties. Maar wat opvalt, is dat het aantal voorwaardelijke sancties dat ten uitvoer wordt gelegd circa een derde betreft van het aantal TUL-adviezen. De ervaring van de reclassering, OM en ZM sluit hierbij aan: een TUL-zitting leidt niet zonder meer tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke sanctie. Dikwijls wordt de proeftijd verlengd en/of de bijzondere voorwaarden gewijzigd. De justitiabele wordt dan een nieuwe kans gegeven. De TUL-zitting laat soms lang op zich wachten en veranderde omstandigheden kunnen hiervoor aanleiding geven, hoewel door reclassering soms wordt ervaren dat ZM toezichthouders te lang laat 'doormodderen'.

Figuur 4.12 Ontwikkeling tenuitvoerlegging voorwaardelijke sancties d.m.v. toewijzingen TUL

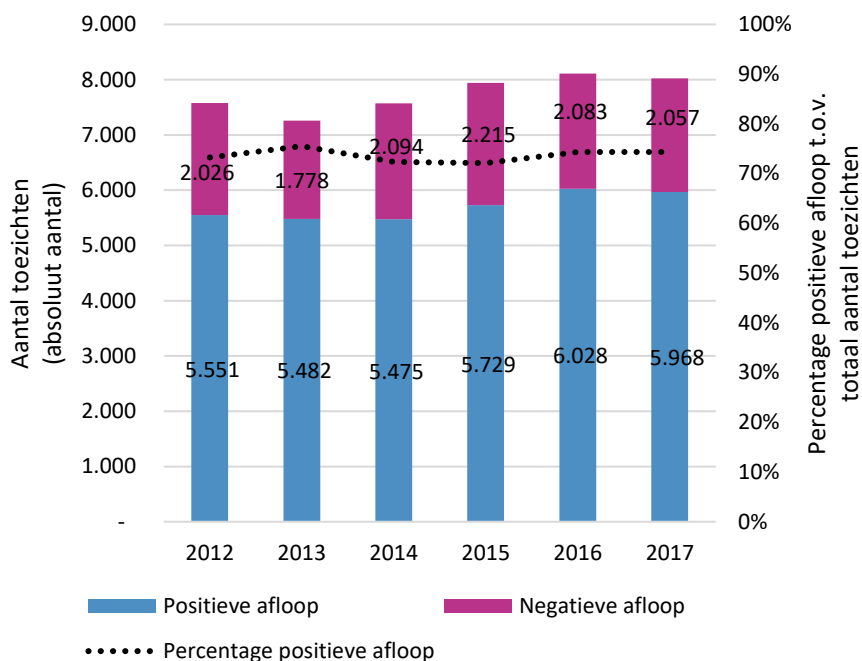


Bron: CJIB-registraties

Een knelpunt rondom de TUL-vorderingen is de termijn voor de TUL-zitting. Wanneer de TUL-vordering is ingediend, duurt het lang voordat een zaak weer op zitting komt. De zittingscapaciteit is beperkt en bij het inplannen van zittingen krijgen TUL-zittingen doorgaans geen prioriteit. Hoewel sommige officieren in de interviews aangeven dat dit mogelijk samenhangt met het ontbreken van financiering, blijkt dit niet te kloppen: de ZM ontvangt financiering voor zowel TUL-zittingen naar aanleiding van overtreding van de algemene voorwaarden als TUL-zittingen naar aanleiding van overtreding van de bijzondere voorwaarden. Een gebrek aan prioriteit geldt niet voor de TUL-vorderingen waarin tevens een VTUL is bevolen. In art. 14h lid 2 Sr. is voorgeschreven dat de zitting waarop de vordering tot tenuitvoerleggen wordt behandeld binnen dertig dagen na het bevel van de rechter-commissaris dient plaats te vinden. Voor de reguliere TUL is geen termijn in de wet opgenomen. Voor de reclassering is dat een knelpunt, omdat zij in principe gehouden is invulling te geven aan het reclasseringstoezicht totdat de rechter de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke sanctie heeft bevolen. Een termijn van 30 dagen voor reguliere TUL-zittingen is overigens wel in het nieuwe strafprocesreglement opgenomen.

Als de TUL-vordering door de rechter wordt gehonoreerd, dan wordt het reclasseringstoezicht voortijdig negatief beëindigd. In de periode 2012-2017 is het merendeel van de uitgestroomde reclasseringstoezichten (voortijdig) positief afgerond. Daarnaast is in deze periode ongeveer een kwart van de toezichten (voortijdig) negatief beëindigd (figuur 4.13).

Figuur 4.13 Ontwikkeling afloop reclasseringtoezichten, per uitstroomjaar



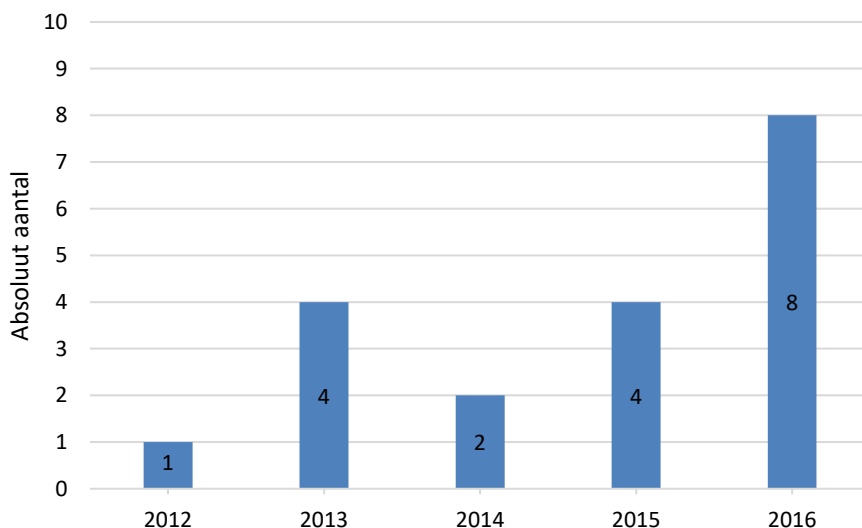
Bron: IRIS (reclassering)

4.8 Reclasseringtoezicht op ontzetting uit beroep of ambt

Door de mogelijkheid van reclasseringtoezicht op ontzetting uit beroep of ambt is er meer zicht op de naleving van deze voorwaarden (zie evaluatiekader p. 12).

In de periode 2012-2016 zijn in totaal negentien toezichtsoopdrachten bij de reclassering ingestroomd waarbij ontzetting uit beroep of ambt is opgelegd (figuur 4.14). De ontzetting uit beroep of ambt betreft bijvoorbeeld een beroepsverbod voor een leraar, tandarts of masseur. Daarnaast zijn meer algemene beroepsverboden opgelegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om 'geen beroep uitoefenen, betaald of vrijwillig, waarbij contact is met jongeren tussen de twaalf en achttien jaar oud'.

Figuur 4.14 Aantal reclasseringsoopdrachten met beroepsverbod



Bron: memo analyse beroepsverboden, 30 maart 2017 (reclassering)



Uitvoeringspraktijk en doeltreffend- heid Wvm

5

5 Uitvoeringspraktijk Wvm

In dit hoofdstuk wordt de uitvoeringspraktijk van de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen (Wvm) beschreven op basis van informatie afkomstig van registratiegegevens, interviews en jurisprudentie. Anders dan bij de Wet voorwaardelijke sancties (Wvs) is bij de Wvm geen sprake van een wijziging van een bestaande sanctiemodaliteit, maar van een introductie van een nieuwe sanctiemodaliteit, de rechtelijke vrijheidsbeperkende maatregelen. De vrijheidsbeperkende maatregelen bieden rechters de mogelijkheid om op de situatie toegesneden beperkingen op te leggen, waarbij een justitiabele wordt begrensd in zijn bewegingsvrijheid.

Dit hoofdstuk heeft een andere opbouw dan hoofdstuk 4. De toepassing van de vrijheidsbeperkende maatregelen wordt in zijn geheel beschreven en niet, zoals bij de Wvs, de afzonderlijke wijzigingen in de vorm van middelen/instrumenten. Daarnaast worden, zoals ook zal blijken uit dit hoofdstuk, de maatregelen in beperkte mate opgelegd. De informatie uit de interviews heeft daarom niet (hoofdzakelijk) betrekking op de ervaring met de uitvoeringspraktijk, maar op de vraag in hoeverre volgens het Openbaar Ministerie (OM) en de Zittende Magistratuur (ZM) de Wvm voorziet in een behoefte.

De conclusies (mede in termen van doelbereik) worden uiteengezet in hoofdstuk 6.

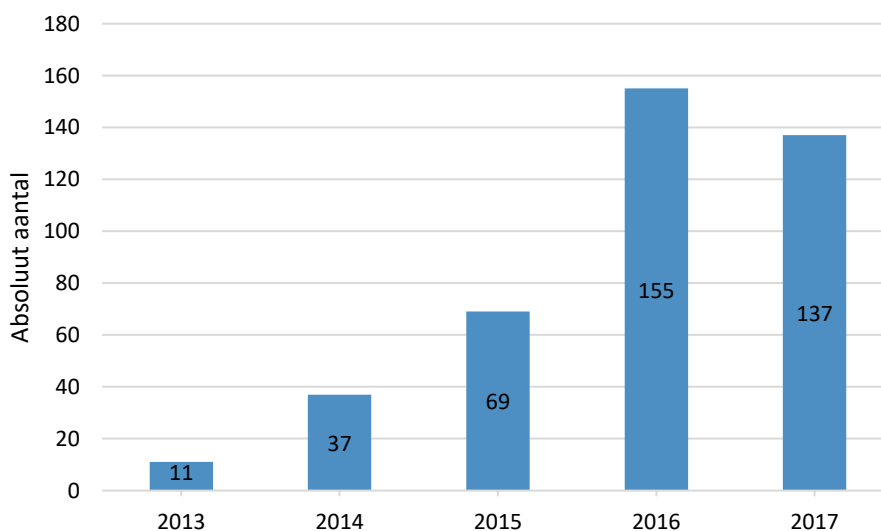
De cijfers die ten grondslag liggen aan de figuren in dit hoofdstuk, alsmede overige relevante figuren, zijn opgenomen in bijlage 7.

5.1 Opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen

De vrijheidsbeperkende maatregelen zijn in de periode 2013-2016 steeds vaker opgelegd. In 2017 is het aantal opgelegde maatregelen licht afgenomen. Het gaat in al deze jaren echter om een bescheiden aantal: 11 in 2013 en 137 in 2017 (figuur 5.1).

Bij de gepresenteerde aantallen plaatsen we wel een kanttekening. Het CJIB werkt met één systeem waarin zowel voorwaardelijke sancties als vrijheidsbeperkende maatregelen worden geregistreerd. Indien een zaak handmatig wordt ingevoerd door een medewerker van het CJIB kan met zekerheid worden gezegd dat een opgelegde maatregelen als zodanig is geregistreerd. Indien een zaak middels elektronisch berichtenverkeer (EBV) digitaal bij het CJIB is aangeleverd, kan deze garantie niet worden gegeven. Het aantal opgelegde vrijheidsbeperkende maatregelen kan dus hoger liggen. Daarnaast kan voor de jaren 2013 en 2014 niet met zekerheid worden gezegd dat het CJIB alle opdrachten heeft ontvangen. Destijds verliep de routing van opdrachten ook nog veel zonder tussenkomst van het CJIB (binnenbocht).

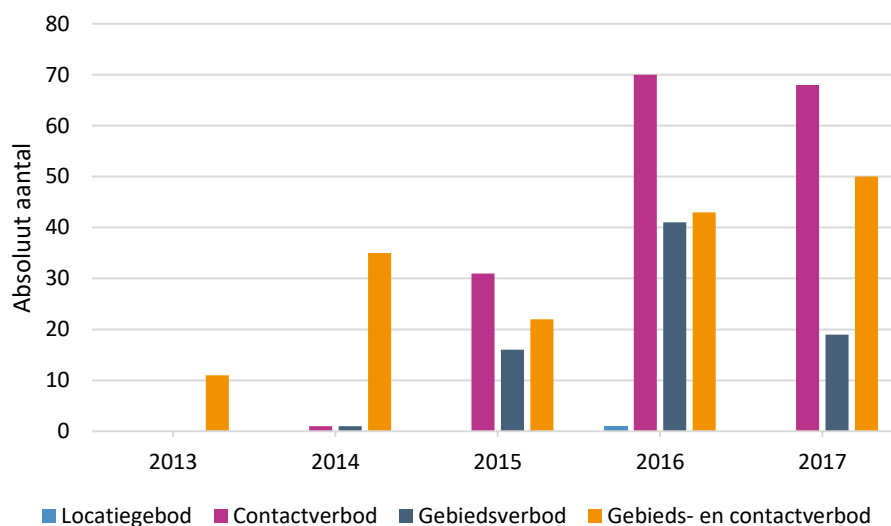
Figuur 5.1 Ontwikkeling vrijheidsbeperkende maatregelen



Bron: CJIB-registraties

Vanaf 2014 is met enige regelmaat een gebiedsverbod opgelegd in combinatie met een contactverbod: het gaat om 35 opleggingen in 2014 en 50 in 2017. Enkelvoudige contactverboden zijn in de periode 2015-2017 jaarlijks 31 tot 70 keer opgelegd en enkelvoudige gebiedsverboden 16 tot 41 keer. Per 1 juli 2015 is het mogelijk een locatiegebod op te leggen; dit is in 2016 één keer gebeurd. Meldplichten zijn niet opgelegd (figuur 5.2).

Figuur 5.2 Ontwikkeling vrijheidsbeperkende maatregelen naar type



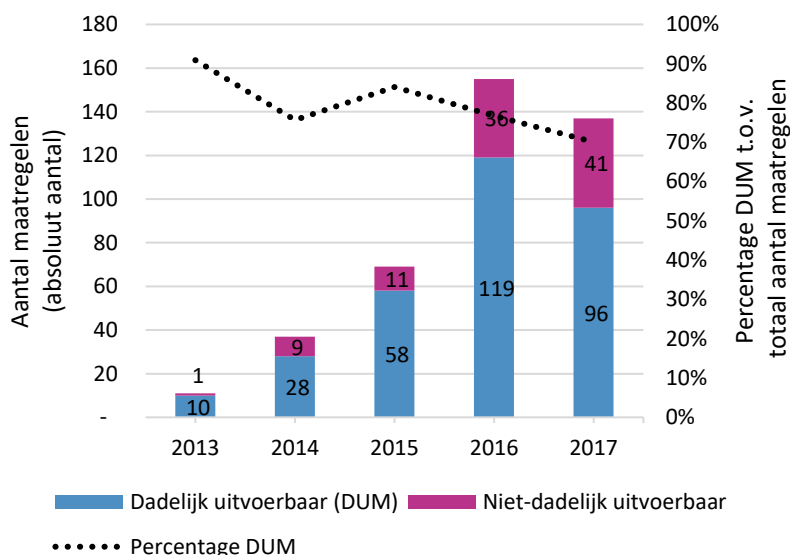
Bron: CJIB-registraties

De registraties bevatten geen nadere informatie over de toepassing van art. 38v Sr. Op rechtspraak.nl is daarom gezocht naar vonnissen met een art. 38v oplegging in eerste aanleg. Via deze weg is in 35 vonnissen informatie verzameld over: het delict waarvoor de justitiabele is veroordeeld en hij een maatregel opgelegd heeft gekregen, de duur van de maatregel, de duur van de vervangende hechtenis, of de maatregel dadelijk uitvoerbaar (DUM) is bevolen en de motivering van de rechter bij de oplegging van de maatregel(en).

In de meeste vonnissen (26) is de maatregel opgelegd voor de duur van twee jaar. Vanaf 30 juni 2015 is het mogelijk een maatregel op te leggen voor maximaal vijf jaar. In vier vonnissen is de maatregel opgelegd voor drie jaar, in drie vonnissen voor vijf jaar en in twee zaken voor één jaar. In bijna de helft van de vonnissen wordt twee weken vervangende hechtenis vastgesteld voor het geval niet aan de maatregel wordt voldaan. De vastgestelde duur van de vervangende hechtenis varieert tussen de één en zes weken. In één vonnis heeft de rechter bepaald dat de duur van de vervangende hechtenis oploopt met het aantal maal dat niet aan de maatregel wordt voldaan, te weten één week vervangende hechtenis bij de eerste overtreding, twee weken bij de tweede overtreding en een maand bij de derde en navolgende overtredingen. Art. 38w Sr. bepaalt dat de totale duur van de vervangende hechtenis ten hoogste zes maanden bedraagt.

De maatregelen kunnen dadelijk uitvoerbaar worden bevolen 'indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens een bepaalde persoon of bepaalde personen.' (art. 38v lid 4 Sr.) Op drie vonnissen na is in alle vonnissen de maatregel dadelijk uitvoerbaar bevolen. In de CJIB-registraties wordt ook een groot aandeel maatregelen dadelijk uitvoerbaar bevolen (zie figuur 5.3). De grote mate waarin maatregelen dadelijk uitvoerbaar worden bevolen, houdt mogelijk verband met de minder strenge eisen die worden gesteld aan de DUM bij een maatregel in vergelijking met de eisen die aan de DUT worden gesteld in het kader van de voorwaardelijke veroordeling (zie paragraaf 4.6).

Figuur 5.3 Ontwikkeling aantal maatregelen die dadelijk uitvoerbaar zijn bevolen (DUM)



Bron: CJIB-registraties

De toepassing van de maatregel wordt beperkt door het wettelijk omschreven doel van de maatregel: de beveiliging van de maatschappij of de voorkoming van strafbare feiten. Dit betekent dat indien de rechter op grond van art. 38v Sr. een vrijheidsbeperkende maatregel oplegt, hij dit dient te motiveren. Uit eerdere jurisprudentie lijkt te kunnen worden afgeleid dat deze motivering niet zeer uitgebreid hoeft te zijn (ECLI:NL:HR:2015:2916). Maar met het geheel ontbreken van een motivering neemt de Hoge Raad in ECLI:NL:HR:2017:4 geen genoegen.⁶³ In de bestudeerde vonnissen is de motivering steeds niet heel uitgebreid. De motivatie omvat meestal een herhaling van de zinsnede uit art. 38v Sr, te weten: *‘ter voorkoming van strafbare feiten’*, waarbij wordt verwezen naar de aard van de bewezenverklarde feiten en verdachtes houding ten opzichte van het slachtoffer/de betrokkenen.

‘Gelet op de aard en ernst van het strafbare feit, alsmede gelet op de houding van verdachte, zal de rechtbank ter voorkoming van enig ander strafbaar feit een maatregel strekkende tot beperking van de vrijheid opleggen. Omdat de rechtbank er voorts rekening mee houdt dat verdachte zich jegens [slachtoffer] belastend kan gedragen, zal de rechtbank op die grond bevelen dat deze maatregel dadelijk uitvoerbaar is.’ (ECLI:RBDHA:2016:1968)

5.2 Vrijheidsbeperkende maatregel versus oplegging van verboden/geboden op basis van art. 14c Sr.

Officieren van justitie en rechters die ervaring hebben met het vorderen/opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen, vinden dat deze sanctiemodaliteit voordelen heeft ten opzichte van het opleggen van verboden/geboden in vorm van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke sanctie.

Het nadeel van het opleggen van verboden/geboden in de vorm van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke sanctie is dat een bijzondere voorwaarde komt te vervallen zodra de tenuitvoerlegging wordt bevolen van de voorwaardelijke straf waaraan het verbod/gebod is gekoppeld. Dit nadeel kleeft niet aan een vrijheidsbeperkende maatregel. Daarnaast is het gevaarscriterium voor de DUM minder streng in vergelijking met het gevaarscriterium voor de DUT in het kader van de voorwaardelijke veroordeling. In ECLI:NL:RBMNE:2015:5689 koos de rechter bewust voor ambtshalve oplegging van een con-

⁶³ Cleiren, C.P.M., Crijns, J.H. & Verpalen, M.J.M. (2016). *Tekst & Commentaar Strafrecht*. Deventer: Wolters Kluwer.

tactverbod in de vorm van een maatregel en niet voor een verbod in de vorm van een bijzondere voorwaarde (zoals door de reclassering is geadviseerd), omdat de rechtbank het noodzakelijk achtte dat de voorwaarde (het contactverbod) dadelijk uitvoerbaar werd verklaard. Ook wordt de stok achter de deur, in de vorm van vervangende hechtenis, als effectiever beschouwd, dan de stok achter de deur in de vorm van de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke sanctie bij de voorwaardelijke veroordeling. Bij de voorwaardelijke veroordeling dient de officier van justitie na de onmiddellijke aanhouding en aansluiting een vordering tenuitvoerlegging in te dienen bij de rechter. Bij het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel heeft de rechter reeds bepaald wat de maximale duur van de vervangende hechtenis is en is een vordering bij de rechter-commissaris voldoende. Eén rechter, die geen ervaring heeft met de oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel, ziet in dit voordeel juist een nadeel. Verder is de politie de aangewezen toezichthouder bij vrijheidsbeperkende maatregelen en soms ligt politietoezicht meer voor de hand dan toezicht door de reclassering. Een rechter noemde als voorbeeld een vrouw met psychiatrische problematiek die een jong meisje in de buurt lastig valt. Voor ouders is het in deze omstandigheid prettiger om contact te onderhouden met een wijkagent met wie zij bekend zijn en die in de wijk aanwezig is, dan een eventuele reclasseringswerker die zich meer op afstand bevindt.

Het gegeven dat elektronische controle op de naleving van de vrijheidsbeperkende maatregelen niet mogelijk is, wordt door OM en ZM niet ervaren als nadeel, maar vindt men logisch vanuit het oogpunt dat het een maatregel betreft. Daarnaast vindt OM en ZM handhaving niet problematisch, omdat het in de praktijk vaak bekenden van de politie betreft (zie het genoemde voorbeeld hierboven). Wat volgens OM en ZM wel een nadeel van de vrijheidsbeperkende maatregel is, is dat de wetgever niet heeft voorzien in de mogelijkheden tot wijziging van een eenmaal opgelegde maatregel, hetgeen bij bijzondere voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke veroordeling wel mogelijk is. In ECLI:NL:RBGEL:2017:986 deed deze situatie zich voor. De officier van justitie had een vordering ingediend voor wijziging van één van de vrijheidsbeperkende maatregelen (het locatieverbod), omdat de ex-partner en de kinderen van de veroordeelde waren verhuisd. De rechtbank oordeelde echter dat het OM niet-ontvankelijk is in de vordering. Naar het oordeel van de rechtbank biedt artikel 14f tweede lid Sr hiervoor geen grondslag, zoals betoogd door de officier van justitie, ook niet door middel van analoge toepassing. Voor dit oordeel achtte de rechtbank van doorslaggevend belang dat het sanctiestelsel op dit moment nu eenmaal, al dan niet conform de wens van de wetgever, niet voorziet in de mogelijkheid tot wijziging van een dergelijke maatregel. De rechtbank heeft daarnaast nog meegewogen dat de wet aan de ex-partner van veroordeelde en haar kinderen nog een mogelijkheid biedt een nieuw locatieverbod te verkrijgen, door een daartoe strekkende vordering in te dienen bij de voorzieningenrechter in kort geding.

Aan de bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke veroordeling kan elektronisch toezicht worden verbonden (art. 14c lid 3 Sr). Controle op de naleving van de vrijheidsbeperkende maatregelen van artikel 38v Sr door middel van elektronisch toezicht is niet mogelijk, omdat dit toezichtsmiddel volgens de wetgever niet in verhouding staat tot de geringe beperking van de bewegingsvrijheid. Bovendien is handhaving ook mogelijk zonder elektronische middelen als het gaat om bekenden van de politie.⁶⁴ Zo kunnen een gebiedsverbod of een contactverbod bijvoorbeeld worden gecontroleerd door wijkagenten die goed bekend zijn met groepen overlastgevers of vandalen. En de bijzondere voorwaarde meldplicht kan worden gecontroleerd doordat de veroordeelde zich periodiek of op bepaalde tijdstippen of specifieke momenten (bijvoorbeeld tijdens bepaalde voetbalwedstrijden) moet melden bij een daartoe aangewezen opsporingsambtenaar.

5.3 Reclassering en de vrijheidsbeperkende maatregelen

Met reclasseringswerkers is ook gesproken over de vrijheidsbeperkende maatregelen. Op één uitzondering na waren de geïnterviewde reclasseringswerkers niet op de hoogte van art. 38v Sr. In hun toezichtspraktijk hebben ze er ook niet mee te maken. Tijdens de expertmeeting is gediscussieerd over de vraag of de reclassering ook zou kunnen adviseren over de oplegging van vrijheidsbeperkende maatregelen.

⁶⁴ *Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 9.*

Op voorhand lijkt dit niet logisch, omdat de reclassering dan adviseert over maatregelen waar zij geen toezicht op houdt, maar vanuit de persoonsgerichte aanpak juist weer wel. De rol van reclassering is om te adviseren over de meest effectieve sanctie/maatregel in het kader van het voorkomen van recidive. Vanuit dat oogpunt is het wenselijk dat de reclassering op de hoogte is van alle mogelijk sancties/maatregelen om daarover te kunnen adviseren.



Conclusie

6

6 Conclusie

In dit hoofdstuk worden, op basis van de hierboven beschreven resultaten, antwoorden op de onderzoeksvragen geformuleerd. Ten eerste worden deelvragen beantwoord die zien op de beleidslogica van beide wetten, op de uitvoeringspraktijk en de doeltreffendheid. Vervolgens wordt de conclusie besproken ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Dit hoofdstuk sluit af met de daaruit voortvloeiende verbeterpunten ten aanzien van de uitvoering van beide wetten.

6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Doel van de wetten en evaluatiekader

1. *Wat wordt met de wijzigingen in de Wet voorwaardelijke sancties en de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen beoogd?*
2. *Op welke wijze (met welke middelen/instrumenten) wordt doelbereik nagestreefd?*
3. *Welke objectieve en meetbare indicatoren kunnen op basis van het evaluatiekader worden onderscheiden?*

Op 1 april 2012 is de Wet voorwaardelijke sancties (Wvs) in werking getreden. Het intermediaire doel van de Wvs is het bewerkstelligen van gedragsverandering bij de veroordeelde. Het vergroten van de effectiviteit van straffen met bijzondere voorwaarden en van het reclasseringstoezicht is het tweede intermediaire doel van de wetswijziging. Het einddoel dat hiermee wordt nagestreefd, is het terugdringen van criminaliteit en de vermindering van recidive.

Gedragsverandering bij de veroordeelde wordt verondersteld te geschieden door het opleggen van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden. Door het opleggen van bijzondere voorwaarden kan een persoonsgerichte aanpak worden gerealiseerd, die is toegesneden op de persoon van de verdachte en de omstandigheden van het geval. Gedragsbeïnvloeding wordt bovendien kansrijk geacht, doordat de gevangenisstraf als stok achter de deur fungeert: het overtreden van de voorwaarden leidt tot tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf.

Het vergroten van de effectiviteit van straffen met bijzondere voorwaarden en van het reclasseringstoezicht wordt met zes middelen nagestreefd, te weten de vereenvoudiging en verruiming van de proeftijd, de algemene voorwaarde verplicht medewerking te verlenen aan het reclasseringstoezicht, de wettelijke verankering van bijzondere voorwaarden, elektronisch toezicht, dadelijke tenuitvoerlegging van de voorwaarden en het reclasseringstoezicht en de onmiddellijke aanhouding bij niet-naleving van de voorwaarden. Door deze mogelijkheden die de Wvs heeft gecreëerd wordt verondersteld dat de reclassering langer toezicht kan houden indien nodig, met gebruik van elektronisch toezicht de naleving van bijzondere voorwaarden beter kan worden gecontroleerd, de veroordeelde zich niet aan het reclasseringstoezicht kan onttrekken en snel en adequaat kan worden gereageerd bij niet-naleving van de voorwaarden.

Op 1 april 2012 is eveneens de Wet rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen (Wvm) in werking getreden. Het intermediaire doel van de Wvm is voorkomen dat de veroordeelde opnieuw een strafbaar feit pleegt dat de leefomgeving van de burger aantast dan wel dat de veroordeelde slachtoffers of getuigen benadert of lastigvalt. Het vergroten van de slagvaardigheid van het strafrecht en effectieve handhaving van de maatregel is het tweede intermediaire doel van de Wvm. Het einddoel dat hiermee wordt nagestreefd, is beveiliging van de samenleving en het terugdringen van recidive.

Het voorkomen dat de veroordeelde opnieuw een strafbaar feit pleegt dat de leefomgeving aantast of waardoor slachtoffers of getuigen worden lastiggevallen, geschiedt door het opleggen van rechterlijke vrijheidsbeperkende maatregelen. Door het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen krijgt een veroordeelde op zijn situatie toegesneden beperkingen opgelegd, waardoor hij wordt begrensd in zijn (bewegings)vrijheid.

Het vergroten van de slagvaardigheid van het strafrecht en de effectieve handhaving van de maatregelen wordt met drie middelen nagestreefd, te weten de uitbreiding van het strafrechtelijk instrumentarium, de dadelijke tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeperkende maatregel en de onmiddellijke aanhouding en de vervangende hechtenis. Door de inwerkingtreding van de Wvm wordt verondersteld dat de strafrechter optimaal is toegerust om strafbare feiten effectief en voortvarend af te doen. Daarnaast

wordt verondersteld dat met de mogelijkheid van dadelijke tenuitvoerlegging en onmiddellijke aanhouding en vervangende hechtenis, de veroordeelde zich niet aan de opgelegde maatregel kan onttrekken en snel en adequaat kan worden gereageerd bij niet-naleving van de maatregelen.

Wanneer de indicatoren, op het niveau van de middelen/instrumenten, in de beoogde richting bewegen, dan is het aannemelijk, op basis van de beleidslogica, dat de voorwaarden voor het bereiken van de doelen aanwezig zijn, mits de theorie die ten grondslag ligt aan de beleidslogica juist is. Een causaal verband is echter niet vast te stellen. Eventuele veranderingen in tijd kunnen ook het gevolg zijn van andere factoren dan de inwerkingtreding van de Wvs en Wvm.

Implementatie

4. *Op welke wijze heeft de implementatie van de Wvs en Wvm plaatsgevonden?*
 - a. *Hoe zijn de wetswijzigingen bij betrokken ketenpartners bekendgemaakt?*
 - b. *Hoe zijn de wetswijzigingen vertaald naar beleid en werkprocessen?*
 - c. *Welke aanpassingen en keuzes zijn daarbij gemaakt en waarom?*

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wvs is met de implementatie van het programma Justitiële Voorwaarden (JV) veel geïnvesteerd in de optimalisering van voorwaardelijke sancties. Daarmee stond de implementatie van de Wvs niet op zichzelf, maar kan de implementatie van de Wvs worden beschouwd als het sluitstuk van het programma JV. Het programma JV was veelomvattend en gezegd kan worden dat daarmee een belangrijke basis is gecreëerd voor de werking van de wetswijzigingen van de Wvs.

De programmadoelen van JV kwamen grotendeels overeen met de doelstelling van de Wvs, te weten een toename van het aantal bijzondere voorwaarden aan de voorkant van het strafproces (in het kader van schorsing en voorwaardelijke veroordeling) en aan de achterkant (bij voorwaardelijke invrijheidsstelling) en het verbeteren van het proces van uitvoering van voorwaardelijke (delen van) sancties. Binnen diverse projecten van het programma JV beoogde men deze doelen na te streven.

Dit resulteerde in een uitvoeringspraktijk die zich reeds vóór de inwerkingtreding van Wvs aan het ontwikkelen was conform wat met de Wvs wordt beoogd. Over de toepassing van instrumenten die vóór de inwerkingtreding van de Wvs nog niet ingezet konden worden (bijvoorbeeld de dadelijke tenuitvoerlegging) zijn reclasseringswerkers, officieren van justitie en rechters via verschillende kanalen op de gebruikelijke wijze geïnformeerd.

De implementatie van de Wvm was minder omvattend dan die van het programma JV/Wvs. De implementatie bestond uit voorlichting en de benodigde aanpassing/inrichting van systemen en werkprocessen, dit is de gebruikelijke werkwijze bij de implementatie van sanctiemodaliteiten in de justitiële keten.

Uitvoeringspraktijk

5. *Wordt gebruikgemaakt van de mogelijkheden die de Wvs en Wvm bieden? Zo ja, in welke mate en in welke situaties? Zo nee, waarom niet? (m.a.w. worden de middelen/instrumenten, die dienen bij te dragen aan het beoogde doelbereik, benut (zie deelvraag 2)?*
6. *Welke uitvoeringsconsequenties brengen de Wvs en Wvm met zich mee (bijvoorbeeld met betrekking tot toezicht door de reclassering)? Zijn er factoren die de uitvoering bemoeilijken dan wel verbeteren?*
7. *Is bij de vrijheidsbeperkende maatregelen, die als maatregel en als bijzondere voorwaarde kunnen worden opgelegd, het onderscheid tussen de kaders en bijbehorende procedures helder en uitvoerbaar?*

De inwerkingtreding van de Wvs heeft de reclassering, het Openbaar Ministerie (OM) en de Zittende Magistratuur (ZM) vijf nieuwe toepassingsmogelijkheden geboden bij de advisering, vordering en oplegging van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden. Dit zijn de verruiming van de proeftijd, elektronisch toezicht, de dadelijke tenuitvoerlegging, de onmiddellijke aanhouding en reclasseringstoezicht op ontzetting uit ambt/beroep. Deze mogelijkheden worden relatief weinig toegepast. In welke mate de mogelijkheden niet worden ingezet in situaties waarin dat wel mogelijk is en/of potentieel meerwaarde heeft, is niet bekend. Uit de evaluatie blijkt echter wel dat overwegingen van proportionaliteit een remmende werking hebben op het benutten van de verruiming van de proeftijd, elektronisch

toezicht en de dadelijke tenuitvoerlegging. Deze mogelijkheden perken de vrijheden/rechten van justitiabelen sterk in en worden daarom met terughoudendheid toegepast (zoals ook expliciet beoogd door de wetgever in geval van de dadelijke tenuitvoerlegging, DUT). Over de onmiddellijke aanhouding zijn geen landelijke kwantitatieve gegevens beschikbaar. Uit interviews blijkt dat deze mogelijkheid met enige regelmaat wordt benut. De rechter-commissaris blijkt in de praktijk een gevaarscriterium te hanteren waardoor de voorlopige tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke sanctie (VTUL) minder vaak wordt benut dan de wetgever bij de introductie van de VTUL (waarschijnlijk) had bedoeld.

De uitbreiding van de algemene voorwaarde met de verplichting om medewerking te verlenen aan het reclasseringstoezicht is op zichzelf geen nieuwe toepassing en heeft volgens ketenpartners op zichzelf geen meerwaarde, omdat de betekenis van verplicht reclasseringstoezicht door de wetgever niet nader is ingevuld. Verder is de bedoeling van de wetgever met de uitbreiding niet zonder meer duidelijk geworden. In de praktijk treedt er soms onduidelijkheid op in de executiefase, omdat toezichtsoverdrachten met alleen gedragsbeperkende voorwaarden (zoals een locatieverbod) dikwijls ten onrechte aan de reclassering worden doorgegeven. De verankering van de bijzondere voorwaarden heeft voor de reclassering, OM en ZM geen nieuwe afdoeningsmogelijkheden geboden. Het adviseren, vorderen en opleggen van de bijzondere voorwaarden die zijn gecodificeerd, was voordien immers ook al mogelijk. De verankering heeft echter wel tot een verbetering geleid van de uitvoeringspraktijk. Bijzondere voorwaarden worden concreter en uniformer geformuleerd dan vóór de inwerkingtreding van de Wvs.

De inwerkingtreding van de Wvm biedt rechters de mogelijkheid om op de situatie toegesneden beperkingen op te leggen, waarbij een justitiabele wordt begrensd in zijn bewegingsvrijheid. De vrijheidsbeperkende maatregelen zijn in de periode 2013-2016 steeds vaker opgelegd, maar het gaat in al deze jaren om bescheiden aantallen. Officiëren en rechters die geen ervaring hebben met het vorderen en opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen zien geen meerwaarde in het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen, omdat deze ook in de vorm van bijzondere voorwaarden opgelegd kunnen worden in het kader van de voorwaardelijke sanctie. Voor officieren en rechters die ervaring hebben met het vorderen en opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen is de meerwaarde evident. Ten eerste komt een vrijheidsbeperkende maatregel niet te vervallen bij de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. Ten tweede is het gevaarscriterium voor de DUM minder streng in vergelijking met het gevaarscriterium voor de DUT in het kader van de voorwaardelijke veroordeling. Ten derde wordt de stok achter de deur, in de vorm van vervangende hechtenis, als effectiever beschouwd, dan de stok achter de deur in de vorm van de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke sanctie bij de voorwaardelijke veroordeling. Het verschil in opvatting houdt mogelijk verband met de relatieve onbekendheid met de Wvm.

Doelbereik

9. In welke richting ontwikkelen de indicatoren zich vijf jaar na invoering van de wetten?
10. Worden de intermediaire doelen van de wetten bereikt?

Doelbereik Wvs

Over het uiteindelijke doelbereik van de Wvs in termen van het terugdringen van recidive kan op basis van dit onderzoek geen uitspraak worden gedaan. Dat geldt ook voor het intermediaire doel, het bewerkstelligen van gedragsverandering bij justitiabelen die tot een vermindering van de recidive zou moeten leiden. De empirie van het onderzoek gaat voornamelijk over de middelen/instrumenten die dienen bij te dragen aan het tweede intermediaire doel van de Wvs, te weten het vergroten van de effectiviteit van straffen met bijzondere voorwaarden en het reclasseringstoezicht, die op hun beurt tot gedragsverandering zouden moeten leiden. Onderzocht is in hoeverre de indicatoren, op het niveau van middelen/instrumenten, zich in de door de wetgever beoogde richting ontwikkelen.

Cijfers uit de registraties laten over de toepassing van de Wvs het volgende zien:

- Het aantal voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden was in de afgelopen jaren vrijwel stabiel. Ten opzichte van de geregistreerde criminaliteit en het totale aantal schuldigverklaringen is het aandeel van de voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden duidelijk toegenomen. Er worden dus relatief vaker voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden opgelegd.

- Ook het aantal toezichtsoopdrachten voor de reclassering is in grote lijnen stabiel, maar het neemt duidelijk toe ten opzichte van de geregistreerde criminaliteit en het totale aantal schuldigverklaringen. Er wordt dus relatief vaker reclasseringstoezicht opgelegd.
- Aan het grootste deel van de voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden ligt een advies van de reclassering ten grondslag, dat vrijwel altijd door ZM wordt overgenomen. Dit houdt in dat de bijzondere voorwaarden in beginsel zijn toegesneden op de aard van het delict en de persoon van de dader op basis van een onderzoek van de reclassering.
- De enkelvoudige bijzondere voorwaarde 'zich te gedragen conform de aanwijzingen van de reclassering', waarbij de invulling van het toezicht aan de reclassering wordt overgelaten, wordt steeds minder vaak opgelegd. Bijzondere voorwaarden worden steeds vaker geconcretiseerd. Daar staat tegenover dat zogenoemde kale meldplichten nog regelmatig worden opgelegd; dat zijn meldplichten zonder verdere specificatie van voorwaarden. Deze worden meestal zonder reclasseringsadvies opgelegd.
- Er worden relatief vaak kortere proeftijden (tussen een en twee jaar) opgelegd en er is geen sprake van een overall toename van de duur van proeftijden.
- Het aantal toezichten dat beëindigd moet worden omdat justitiabelen zich niet aan de voorwaarden houden, is al enkele jaren stabiel op ongeveer dertig procent van het totaal aantal toezichten.

Op hoofdlijnen ontwikkelen de kwantitatieve indicatoren over de benutting van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden zich in de richting die met de wetwijziging is beoogd: relatief vaker voorwaardelijke sancties, relatief vaker specificatie van voorwaarden (nog verder dan door de codificering van de bijzondere voorwaarden is ingegeven) met een passende proeftijd, zo veel mogelijk op de persoon van de justitiabele toegesneden, met een grotere duidelijkheid over de inhoud van het reclasseringstoezicht en zonder toename van het aantal mislukte toezichten. Dit creëert voorwaarden voor gedragsverandering, die tot recidivevermindering moet leiden. De ontwikkeling naar een ruimere toepassing van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden was al in gang gezet voordat de WvS in werking trad. In die zin heeft de wet een bestaande trend bevestigd. De impact is het grootst voor de reclassering, die steeds vaker duidelijke toezichtsoopdrachten krijgt en effectiever toezicht kan houden. Hiervoor is het naar de opvatting van de ketenpartners blijkbaar niet nodig dat er ook langer toezicht wordt gehouden.

Op een aantal indicatoren is er geen trend in de beoogde richting te zien:

- De dadelijke tenuitvoerlegging (DUT) van bijzondere voorwaarden (waardoor snel met het toezicht en eventuele (zorg)interventies kan worden gestart) is in de eerste jaren na de wetwijziging in toenemende mate gebruikt, maar de trend is daarna omgebogen.
- Een snelle reactie op overtreding van bijzondere voorwaarden door een voorlopige tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke sanctie (VTUL) wordt in de praktijk bemoeilijkt door overwegingen van proportionaliteit. De mogelijkheid is recent verder begrensd doordat de Hoge Raad de toepassing van VTUL bij DUT heeft uitgesloten.

Aan de ene kant zorgt de WvS er voor dat effectiever toezicht kan worden gehouden en worden gehandhaafd, omdat de invulling van toezicht voor zowel de justitiabele als de ketenpartners duidelijk is. Aan de andere kant lukt het in de praktijk niet altijd (of, na rechterlijke uitspraken steeds minder) om snel en effectief te reageren op schending van de voorwaarden. Het is de vraag of de wetgever dit zo bedoeld kan hebben. De DUT en de VTUL kunnen daardoor steeds minder vaak worden ingezet. Dit heeft negatieve consequenties voor de mogelijkheid om effectief en adequaat te handhaven bij overtreding van de voorwaarden.

Ten slotte laten de cijfers zien dat er geen substitutie zichtbaar is tussen voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden en korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (minder dan twee maanden). Dit is opmerkelijk, omdat juist het onvermogen van korte gevangenisstraffen om recidive te beperken aanleiding was voor het wetsvoorstel – waarbij de grens van twee maanden is genoemd. In de praktijk is twee maanden waarschijnlijk geen geschikt criterium: het strafresistant (na aftrek van voorarrest) is meestal te kort om nog in te zetten als stok achter de deur voor een voorwaardelijke straf.

Doelbereik Wvm

Net als bij de Wvs kan op basis van dit onderzoek geen uitspraak worden gedaan over het finale doelbereik van de Wvm, te weten de beveiliging van de samenleving en het terugdringen van (specifieke) recidive. Uit de justitieregistratie blijkt dat de Wvm de afgelopen jaren weinig is gebruikt. De vraag is of er weinig behoefte is aan vrijheidsbeperkende maatregelen ter beveiliging van de maatschappij. De wet is geïntroduceerd in een context van jeugdoverlast. Deze is in de afgelopen jaren minder manifest geworden. Recent is er een toename van de toepassing zichtbaar. Nu de dadelijke tenuitvoerlegging van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke sancties steeds meer aan banden is gelegd door de beperking van de VTUL, kan de dadelijke tenuitvoerlegging van vrijheidsbeperkende maatregelen wellicht in een leemte voorzien. Per saldo is de vrijheidsbeperkende maatregel in de afgelopen jaren vooral een niche-interventie, conform verwachtingen van de wetgever, met een zeer beperkte toepassing.

6.2 Conclusies

Centrale onderzoeksvraag: Wat wordt met de Wvs en Wvm beoogd, wat is de ervaring met de uitvoeringspraktijk en in hoeverre worden de beoogde doelen bereikt?

Doelstelling van de wet

De invoering van de Wvs maakt deel uit van het kabinetsbeleid om criminaliteit terug te dringen en recidive te verminderen. Het project Veiligheid begint bij Voorkomen en het programma Justitiële Voorwaarden zijn erop gericht het stelsel van voorwaardelijke sancties zodanig te verbeteren dat maximale effecten kunnen worden verwacht in termen van de vermindering van recidive. De kern is een persoonsgerichte aanpak: de aard van de sanctie en de wijze van tenuitvoerlegging moeten zo goed mogelijk worden toegesneden op de aard van het delict en de persoon van de dader. De achterliggende gedachte is dat voor recidivevermindering een gedragsverandering bij de dader nodig is. Een korte gevangenisstraf zal hier niet toe leiden. Door een voorwaardelijke sanctie, met de dreiging van tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf, zou het beter mogelijk moeten worden om het gedrag van de dader te veranderen. Daartoe moeten de voorwaarden passen bij de (criminaliteitsbevorderende) kenmerken van de persoon en moet de duur van de proeftijd voldoende lang zijn om effect te kunnen sorteren met een op de persoon toegesneden interventie. Aan de (voorwaardelijke) sanctie moet een goed advies ten grondslag liggen, gebaseerd op onderzoek bij de persoon en op de uitvoering en naleving moet effectief toezicht worden gehouden. Deze beide taken liggen (grotendeels) bij de reclassering, die, samen met het OM en de ZM, een kernorganisatie in de uitvoering is.

De Wvs kent gedragsbeïnvloedende voorwaarden en gedragsbeperkende voorwaarden met de vrijheidsstraf als stok achter de deur. Op grond van de Wvm, de tweede wet die in deze evaluatie is onderzocht, kunnen vrijheidsbeperkende maatregelen worden opgelegd. Dit gebeurt niet in de vorm van een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf, maar als zelfstandige maatregel. Als stok achter de deur is er de dreiging van vervangende hechtenis in geval de justitiabele zich niet aan de maatregel houdt.

Reikwijdte van de evaluatie en beperkingen

Met de beide wetten wordt beoogd om recidive te verminderen door gedragsbeperking en gedragsverandering. In de evaluatie is geen poging gedaan om te meten of de wetten tot recidivevermindering leiden; evenmin of ze daadwerkelijk gedragsverandering bij de daders tot gevolg hebben. Het onderzoek is gericht op het effectief worden van de middelen/instrumenten die tot gedragsverandering en recidivevermindering moeten leiden, waarbij de beleidslogica (dus de bedoelingen van de wetgever) als uitgangspunt is genomen. Er is geen volledige beleidstheorie opgesteld en getoetst, welke inzicht biedt in de theorie achter het beleid en of deze theorie al dan niet juist is.

Een beperking van methodologische aard is dat weliswaar landelijke cijfers over de toepassing van de Wvs en de Wvm zijn gebruikt, maar dat interviews over ervaringen slechts in vier van de tien arrondissementen zijn gehouden: twee arrondissementen (een grootstedelijk en een minder stedelijk) met relatief weinig toepassingen (in verhouding tot het aantal korte vrijheidsstraffen) en twee arrondissementen

(eveneens grootstedelijk en minder stedelijk) met relatief veel toepassingen. De grote mate van overeenkomst tussen de bevindingen uit de interviews geven geen aanleiding om te veronderstellen dat daardoor een scheef beeld van de ervaringen met de beide wetten zou zijn ontstaan.

Toepassing van de Wvs

Uit cijfers over het aantal toezichtsoverdrachten (de operationalisatie van de persoonsgerichtheid van de sancties) en het aantal opleggingen van voorwaardelijke sancties blijkt dat beide zijn toegenomen in verhouding tot het totale aantal schuldigverklaringen en in verhouding tot de geregistreerde misdrijven. Voorwaardelijke sancties worden dus relatief vaker toegepast. Dit is in lijn met wat met de Wvs werd beoogd. In de Wvs zijn de bijzondere voorwaarden uitgebreid en wettelijk verankerd. Dit verschaft zowel de veroordeelde als de reclassering duidelijkheid over de invulling van het toezicht door de reclassering, omdat omschreven is wat de bijzondere voorwaarden inhouden en welke verplichtingen daaruit voortvloeien. In het onderzoek is naar voren gekomen dat nog steeds veelvuldig gebruikt wordt gemaakt van 'andere bijzondere voorwaarden'. Dit impliceert dat de behoefte aan (en de toepassing van) maatwerk nog ruimer is dan met de wetswijziging is gecodificeerd, maar het voorziene neveneffect van de codificering, een afname van het gebruik van deze restcategorie, is dus niet opgetreden. Adviezen van de reclassering worden in de meeste gevallen overgenomen door het OM en de ZM. In een kleine minderheid van de gevallen zijn er wijzigingen op grond van factoren en omstandigheden die tijdens de zitting naar voren komen. Ook komt het voor dat er geen (of andere) bijzondere voorwaarden worden opgelegd in verband met de verhouding tussen de zwaarte van datgene wat door de rechter bewezen wordt geacht en de geadviseerde voorwaarden. De proportionaliteit van de sanctie staat dan (de voorwaarde voor) de beoogde gedragsverandering in de weg. Een andere beperking in relatie tot de vormgeving van de persoonsgerichte aanpak is dat de reclassering afhankelijk is van het (zorg)aanbod in de betreffende regio, alsmede de aanbieders waarmee contracten zijn gesloten.

Hoewel er een toename van maatwerk is bij de sanctionering van daders, worden er nog steeds veel 'kale meldplichten' opgelegd. Hierbij worden geen verdere voorwaarden gespecificeerd, anders dan dat de dader zich onder toezicht van de reclassering moet stellen/zich moet melden bij de reclassering. Kale meldplichten hoeven niet strijdig te zijn met de bedoelingen van de wet, bijvoorbeeld als het houden van een vinger aan de pols door de reclassering voldoende is. In het onderzoek hebben we niet kunnen achterhalen hoe vaak kale meldplichten verklaard kunnen worden door deze of soortgelijke overwegingen en hoe vaak ze dus in strijd kunnen zijn met de bedoelingen van de wetgever. De verhouding tussen toezichten met en zonder voorafgaand reclasseringsadvies was over de afgelopen jaren stabiel.

In de Wvs is de duur van de proeftijd vereenvoudigd en verruimd. Er is een maximale proeftijd voor bijzondere voorwaarden ingesteld van drie jaar, met mogelijkheden tot verlenging. In het onderzoek is gebleken dat er relatief vaak kortere proeftijden (tussen een en twee jaar) worden opgelegd en dat er geen sprake is van een overall toename van de duur van proeftijden. Dit moet worden geïnterpreteerd in het licht van de trend naar maatwerk die ook bij de keuze van bijzondere voorwaarden zichtbaar is. Er wordt minder vaak gebruikgemaakt van standaardformuleringen en er worden vaker expliciete keuzes gemaakt over de proeftijd die het meest passend is voor de dader.

Dadelijke tenuitvoerlegging en onmiddellijke aanhouding en tenuitvoerlegging

Met de dadelijke tenuitvoerlegging van de bijzondere voorwaarden wordt beoogd te voorkomen dat een in eerste aanleg veroordeelde dader zich aan toezicht (en aan gedragsbeïnvloedende of gedragsbeperkende maatregelen) kan onttrekken door hoger beroep aan te tekenen. Voor de dadelijke tenuitvoerlegging blijkt de drempel in de praktijk hoog: na een aanvankelijke stijging gaan rechters steeds minder vaak over tot het bevelen van dadelijke tenuitvoerlegging. In de Wvs is tevens voorzien in de onmiddellijke aanhouding en tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke sanctie als een dader zich niet aan de opgelegde bijzondere voorwaarden houdt. De onmiddellijke aanhouding van een veroordeelde is niet langer toegelaten, totdat de uitspraak waarbij de voorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd onherroepelijk is. Dit is een belangrijke inperking van de waarde van de DUT.

Bij bijna een derde van de toezichten is sprake van een advies tot tenuitvoerlegging (TUL-advies), waarin wordt geadviseerd tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke vrijheidsstraf. Deze zaken worden regelmatig voor de rechter gebracht, maar leiden niet altijd tot tenuitvoerlegging van de sanctie. Het is dus zeker geen automatisme dat overtreding van voorwaarden tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke gevangenisstraf leidt. Wanneer rechters nog mogelijkheden zien voor continuering van het toezicht, al dan niet na wijziging van de bijzondere voorwaarden, dan verdient dit veelal de voorkeur boven de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke sanctie. Hier staat tegenover dat toezichthouders van de reclassering het gevoel hebben dat zij soms lang moeten 'doormodderen'.

Substitutie voor onvoorwaardelijke gevangenisstraffen

Het aantal voorwaardelijke sancties is toegenomen in verhouding tot het totaal aantal schuldigverklaringen en de geregistreerde misdrijven. Er zijn geen tekenen die wijzen op substitutie van voorwaardelijke sancties en korte gevangenisstraffen (korter dan twee maanden), zoals beoogd met de wetswijziging: het aantal korte onvoorwaardelijke gevangenisstraffen is ongeveer gelijk gebleven in vergelijking met het aantal voorwaardelijke gevangenisstraffen met bijzondere voorwaarden. Korte gevangenisstraffen blijken zich lang niet altijd te lenen voor substitutie door een voorwaardelijke sanctie met bijzondere voorwaarden. De straf (of het strafrestant na aftrek van voorarrest) is te kort om als geloofwaardige stok achter de deur te fungeren voor de naleving van bijzondere voorwaarden. In de praktijk zal de voorwaardelijke sanctie met bijzondere voorwaarden alleen een substituut kunnen zijn voor de wat langere onvoorwaardelijke gevangenisstraffen. In hoeverre dat het geval is, hebben we in deze evaluatie niet kunnen meten.

Toepassing van de Wvm

De Wvm wordt niet vaak toegepast, maar er is tussen 2012 en 2016 wel een duidelijke toename te zien tot 155 in 2016, met daarna weer een beperkte daling. Het grootste deel, rond de 80 procent, van de maatregelen is dadelijk uitvoerbaar bevolen, waardoor de bescherming van de samenleving snel na het vonnis ingaat. De maatregel is niet overal even goed bekend; voor zover officieren van justitie en rechters ermee bekend zijn, zien ze een duidelijke meerwaarde ten opzichte van de Wvs. Als groot voordeel van de maatregelen in de Wvm boven de bijzondere voorwaarden uit de Wvs geldt dat de maatregelen ook na schending door de justitiabele (en het eventueel ondergaan van vervangende hechtenis) van kracht blijven en dat de bescherming van de samenleving daarmee van kracht blijft. Daarentegen komt een bijzondere voorwaarde te vervallen als een dader na schending de voorwaardelijke straf ondergaat (die veelal korter zal zijn dan de proeftijd). Hiermee wordt de samenleving minder lang beschermd tegen recidive. Dat elektronisch toezicht bij de controle op de naleving van de maatregelen niet mogelijk is, wordt door de ketenpartners als logisch ervaren, aangezien het om een maatregel en niet om een straf gaat.

Algemeen

In algemene zin blijkt uit het onderzoek dat de Wvs in een behoefte voorziet en dat de beoogde voorwaarden voor gedragsverandering en recidivevermindering in de praktijk worden toegepast. De verankering van de bijzondere voorwaarden heeft geleid tot een verbetering in de uitvoeringspraktijk doordat bijzondere voorwaarden concreter en uniformer worden geformuleerd. Dit komt ten goede aan het reclasseringstoezicht. Of dit tot gedragsverandering en recidivevermindering leidt, is niet onderzocht. In eerder onderzoek naar de bijdrage van recidivebeperkende maatregelen is voorzichtig geconcludeerd dat er in algemene zin enig bewijs is voor hun effectiviteit, maar dit is niet aan specifieke maatregelen toe te schrijven.⁶⁵ De Wvs voorziet in een behoefte aan maatwerk, hetgeen in overeenstemming is met de bedoelingen van de wetgever. Wat minder uit de verf komt, zijn de dadelijke tenuitvoerlegging van de bijzondere voorwaarden en de snelle en daadkrachtige reactie op overtredingen. Hieraan liggen overwegingen van proportionaliteit aan ten grondslag. Dit lijkt in strijd met de bedoeling van de wetgever.

Ook de Wvm voorziet in een behoefte. Het is, zoals bij de introductie verwacht werd, een weinig toegepaste maatregel voor bijzondere situaties, waarin (andere) sancties niet passen. De toepassing verschilt

⁶⁵ Wartna e.a.

per arrondissement. Dit verschil is mogelijk gerelateerd aan het beperkte zicht op de meerwaarde van de Wvm, hetgeen samenhangt met de relatieve onbekendheid van de sanctiemogelijkheid.

6.3 Verbeteringen

8. Zijn verbeteringen in de uitvoering van de gewijzigde wetgeving mogelijk? Zo ja, welke?

De beide wetten voorzien in een behoefte en creëren mogelijkheden voor gedragsverandering en gedragsbeperking met het oog op recidivevermindering, waarvan in de praktijk ook gebruik wordt gemaakt. Op basis van de resultaten van het onderzoek kunnen de volgende verbeterpunten worden geformuleerd:

Met betrekking tot de uitvoering:

- In uitzonderingsgevallen is het onvermijdelijk dat de rechter bijzondere voorwaarden oplegt zonder voorafgaand advies van de reclassering. In deze gevallen is het nodig dat de rechter expliciet motiveert waarom hij tot oplegging van reclasseringstoezicht en bijzondere voorwaarden overgaat. Door expliciete motivering krijgt de reclassering aanknopingspunten voor het toezicht.
- De formele verantwoordelijkheid voor het toezicht ligt bij het OM; in de praktijk is dat soms minder duidelijk. Het zou beter zijn als de formulering over de duur van het toezicht 'zo lang de reclassering dat nodig acht' wordt veranderd in 'zolang het OM dat nodig acht'.
- De rechter-commissaris toetst de VTUL in de praktijk dikwijls aan een gevaarscriterium en niet (alleen) aan het recidiverisico. Toetsing in overeenstemming met het doel van de wet zou vaker moeten gebeuren.
- Over de meerwaarde van de vrijheidsbeperkende maatregel zijn de meningen verdeeld in de arrondissementen. Dit is mogelijk gerelateerd aan het feit dat de vrijheidsbeperkende maatregel een relatief onbekende sanctiemodaliteit is. De toepassing van de maatregel kan mogelijk worden bevorderd door de meerwaarde van de vrijheidsbeperkende maatregel onder de aandacht te brengen van de betrokken ketenpartners (de vervangende hechtenis als stok achter de deur, de herhaaldelijke toepassing van de vervangende hechtenis, het toezicht door de politie, het minder strikte gevaarscriterium van de DUM).

Met betrekking tot de wetgeving:

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



Bijlagen

B

Bijlage 1 – Wetsartikelen 14c SR en 38v SR

Wet voorwaardelijke sancties, art. 14c SR⁶⁶

Artikel 14a

- 1 In geval van veroordeling tot gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren, tot hechtenis, vervangende hechtenis daaronder niet begrepen, tot taakstraf of tot geldboete, kan de rechter bepalen dat de straf of een gedeelte daarvan niet zal worden tenuitvoergelegd.
- 2 Ingeval van veroordeling tot gevangenisstraf van meer dan twee jaren en ten hoogste vier jaren kan de rechter bepalen dat een gedeelte van de straf, tot ten hoogste twee jaren, niet zal worden tenuitvoergelegd.
- 3 De rechter kan voorts bepalen dat opgelegde bijkomende straffen geheel of gedeeltelijk niet zullen worden tenuitvoergelegd.

Artikel 14b

- 1 De rechter die bepaalt dat een door hem opgelegde straf geheel of gedeeltelijk niet zal worden tenuitvoergelegd, stelt daarbij een proeftijd vast.
- 2 De proeftijd bedraagt ten hoogste drie jaren. De proeftijd kan ten hoogste tien jaren bedragen indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen.
- 3 De proeftijd kan eveneens ten hoogste tien jaren bedragen indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren benadeelt. Onder het benadelen van de gezondheid of het welzijn van een dier wordt voor de toepassing van dit artikel mede begrepen het misdrijf, bedoeld in de [artikelen 254 en 254a](#).
- 4 De proeftijd gaat in:
 - a. indien een kennisgeving als bedoeld in [artikel 366a, eerste en tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering](#) is uitgereikt of toegezonden, op de vijftiende dag nadat de einduitspraak is gedaan, tenzij door de tijdige aanwending van een rechtsmiddel het vonnis of arrest niet onherroepelijk is geworden;
 - b. indien een kennisgeving als bedoeld in [artikel 366a, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering](#) moet worden betekend, op de vijftiende dag na die betekening, tenzij door de tijdige aanwending van een rechtsmiddel het vonnis of arrest niet onherroepelijk is geworden;
 - c. indien de rechter een bevel als bedoeld in [artikel 14e, eerste lid](#), heeft gegeven, op de dag van de einduitspraak.
- 5 De proeftijd loopt niet gedurende de tijd dat de veroordeelde rechtens zijn vrijheid is ontnomen.

Artikel 14c

- 1 Toepassing van [artikel 14a](#) geschiedt onder de algemene voorwaarden dat:
 - a. de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit, en
 - b. de veroordeelde, voor zover aan de toepassing van [artikel 14a](#) bijzondere voorwaarden als bedoeld in het tweede lid zijn gesteld:
 1. ten behoeve van het vaststellen van zijn identiteit medewerking verleent aan het nemen van een of meer vingerafdrukken of een identiteitsbewijs als bedoeld in [artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht](#) ter inzage aanbiedt; en
 2. medewerking verleent aan het reclasseringstoezicht, bedoeld in [artikel 14d, tweede lid](#), de medewerking aan huisbezoeken daaronder begrepen.
- 2 Bij toepassing van [artikel 14a](#) kunnen voorts de volgende bijzondere voorwaarden worden gesteld, waaraan de veroordeelde gedurende de proeftijd, of een bij de veroordeling te bepalen gedeelte daarvan, dan wel binnen een door de rechter te bepalen termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd, heeft te voldoen:
 1. gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade;
 2. geheel of gedeeltelijk herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade;

⁶⁶ Geraadpleegd via http://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2018-05-01#BoekEerste_TiteldeIII

3. storting van een door de rechter vast te stellen waarborgsom, ten hoogste gelijk aan het verschil tussen het maximum van de geldboete die voor het feit kan worden opgelegd en de opgelegde boete;
4. storting van een door de rechter vast te stellen geldbedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven of ten gunste van een instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen. Het bedrag kan niet hoger zijn dan de geldboete die ten hoogste voor het strafbare feit kan worden opgelegd;
5. een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen;
6. een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden;
7. een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn;
8. een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie;
9. een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en de verplichting ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan bloedonderzoek of urineonderzoek;
10. opneming van de veroordeelde in een zorginstelling;
11. een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling;
12. het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang;
13. het deelnemen aan een gedragsinterventie;
14. andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende.

3 Aan een bijzondere voorwaarde kan elektronisch toezicht worden verbonden.

4 Bij het stellen van één van de bijzondere voorwaarden genoemd in het tweede lid, onder 3 en 4, vinden de [artikelen 23, eerste en tweede lid](#), en [24](#) overeenkomstige toepassing.

Artikel 14d

1 Met het toezicht op de naleving van de voorwaarden is het openbaar ministerie belast.

2 De rechter kan aan een krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen reclasseringsinstelling opdracht geven toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden en de veroordeelde ten behoeve daarvan te begeleiden. Bij het houden van toezicht op de naleving van de voorwaarden stelt de reclasseringsinstelling de identiteit van de veroordeelde vast op de wijze, bedoeld in [artikel 27a, eerste lid, eerste volzin, en tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering](#). Indien een voorwaarde niet wordt nageleefd, doet de reclasseringsinstelling daarvan onverwijld melding aan het openbaar ministerie.

3 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent het uit te oefenen toezicht.

Artikel 14e

1 De rechter kan bij zijn uitspraak, ambtshalve of op vordering van het openbaar ministerie, bevelen dat de op grond van [artikel 14c](#) gestelde voorwaarden en het op grond van [artikel 14d](#) uit te oefenen toezicht, dadelijk uitvoerbaar zijn, indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen.

2 Het bevel, bedoeld in het eerste lid, kan door de rechter die kennisneemt van het hoger beroep, ambtshalve, op verzoek van de veroordeelde of op vordering van het openbaar ministerie, worden opgeheven.

Artikel 14f

1 De rechter die de voorwaarde heeft gesteld kan hetzij na de ontvangst van een vordering van het openbaar ministerie, hetzij op verzoek van de veroordeelde de proeftijd verkorten of deze éénmaal verlengen. De verlenging geschiedt met ten hoogste twee jaren.

2 Evenzo kan de in het eerste lid bedoelde rechter gedurende de proeftijd of gedurende de tijd dat deze is geschorst in de gestelde bijzondere voorwaarden of in de termijn waartoe deze voorwaarden in haar werking binnen de proeftijd zijn beperkt wijziging brengen, deze voorwaarden opheffen, alsnog bijzondere voorwaarden stellen en een opdracht als bedoeld in [artikel 14d](#) geven, wijzigen of opheffen.

Artikel 14fa

1 In geval van veroordeling tot een vrijheidsstraf waarvan de rechter heeft bepaald dat de straf of een gedeelte daarvan niet ten uitvoer zal worden gelegd, kan het openbaar ministerie de aanhouding van de veroordeelde bevelen, indien er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat enige gestelde voorwaarde niet wordt nageleefd. Indien het bevel van het openbaar ministerie niet kan worden afgewacht, kan de hulpofficier de aanhouding van de veroordeelde bevelen. De hulpofficier geeft van de aanhouding onverwijld schriftelijk of mondeling kennis aan het openbaar ministerie.

2 Het openbaar ministerie dient, indien het de aanhouding noodzakelijk blijft vinden, onverwijld een vordering tot voorlopige tenuitvoerlegging in bij de rechter-commissaris en een vordering als bedoeld in [artikel 14g, eerste lid](#), in bij de rechter.

3 De rechter-commissaris beslist binnen driemaal vierentwintig uur na aanhouding. Hangende de beslissing van de rechter-commissaris wordt de veroordeelde niet in vrijheid gesteld.

4 De veroordeelde wordt door de rechter-commissaris gehoord. De [artikelen 39](#) en [191 van het Wetboek van Strafvordering](#) zijn van overeenkomstige toepassing. De raadsman is bevoegd bij het onderzoek tegenwoordig te zijn en van de daarop betrekking hebbende stukken kennis te nemen.

5 Indien de rechter-commissaris de vordering van het openbaar ministerie toewijst, beveelt hij de voorlopige tenuitvoerlegging van de niet ten uitvoer gelegde vrijheidsstraf. Indien hij de vordering afwijst, beveelt hij de invrijheidstelling van de veroordeelde.

6 Het openbaar ministerie stelt de veroordeelde onverwijld schriftelijk in kennis van de beslissing van de rechter-commissaris.

7 De termijn van de voorlopige tenuitvoerlegging eindigt van rechtswege met ingang van het tijdstip waarop de duur van de vrijheidsbeneming gelijk wordt aan de duur van de ten uitvoer te leggen straf.

8 Het bevel tot voorlopige tenuitvoerlegging kan door de rechter die bevoegd is te oordelen over de vordering tot tenuitvoerlegging ambtshalve, op verzoek van de veroordeelde of op vordering van het openbaar ministerie, worden opgeheven.

Artikel 14g

1 Indien enige gestelde voorwaarde niet wordt nageleefd kan de rechter, na ontvangst van een vordering van het openbaar ministerie en onverminderd het bepaalde in [artikel 14f](#),

1. gelasten dat de niet ten uitvoer gelegde straf alsnog zal worden tenuitvoergelegd;

2. al of niet onder instandhouding of wijziging van de voorwaarden gelasten dat een gedeelte van de niet tenuitvoergelegde straf alsnog zal worden tenuitvoergelegd.

2 In plaats van een last tot tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf te geven kan de rechter een taakstraf als bedoeld in [artikel 9, eerste lid, onderdeel a, onder 3](#), gelasten. De [artikelen 22b tot en met 22k](#) zijn van overeenkomstige toepassing.

3 Tot behandeling van de vordering is bevoegd de rechter die de straf heeft opgelegd. Indien de veroordeelde wordt vervolgd wegens een strafbaar feit, begaan voor het einde van de proeftijd, is tot behandeling van de vordering bevoegd:

a. de rechtbank, indien deze bevoegd is tot kennisneming in eerste aanleg van het feit,

b. de kantonrechter, indien deze bevoegd is tot kennisneming van dat feit en van feiten, terzake waarvan de veroordeling, waarop de vordering betrekking heeft, is uitgesproken.

De vordering wordt in dat geval ingediend door het openbaar ministerie belast met de vervolging van het feit en kan slechts bij gelegenheid van een veroordeling terzake worden toegewezen. Strekt de vordering tot de tenuitvoerlegging van gevangenisstraf van meer dan een jaar, dan wordt zij niet door een enkelvoudige kamer van de rechtbank behandeld.

4 Wanneer overeenkomstig [artikel 14c, tweede lid, onder 3](#), een waarborgsom is gestort kan de rechter voorts een beslissing nemen, krachtens welke die som geheel of ten dele aan de Staat vervalt.

5 De in het eerste en tweede lid bedoelde vordering wordt gedagtekend op de dag van ontvangst ter griffie. Het openbaar ministerie is in zijn vordering niet ontvankelijk wanneer zij later wordt ingediend dan drie maanden na het verstrijken der proeftijd.

6 Bij toepassing van het eerste of tweede lid, beveelt de rechter dat de vrijheidsbeneming ondergaan uit hoofde van [artikel 14fa](#) geheel in mindering zal worden gebracht bij de tenuitvoerlegging van de straf. Indien hij dit bevel geeft terzake van een taakstraf, bepaalt hij in zijn uitspraak volgens welke maatstaf de aftrek zal geschieden.

Artikel 14h

1 In de gevallen in de [artikelen 14f](#) en [14g](#) bedoeld brengt het openbaar ministerie de zaak aan door de indiening van een met redenen omklede vordering. In het geval dat enige gestelde voorwaarde niet is nageleefd, ziet het openbaar ministerie slechts af van een vordering als bedoeld in artikel 14g, eerste lid, indien naar het oordeel van het openbaar ministerie met een vordering als bedoeld in artikel 14f of met een waarschuwing kan worden volstaan. Is door de veroordeelde een verzoek tot toepassing van artikel 14f tot de rechter gericht, dan dient het openbaar ministerie ten spoedigste nadat het verzoekschrift in zijn handen is gesteld een met redenen omklede conclusie in.

2 Onmiddellijk na de indiening van de vordering of de conclusie bepaalt de rechter, tenzij de summier kennisneming van de stukken hem aanleiding geeft om de vordering of het verzoek buiten behandeling te laten, een dag voor het onderzoek van de zaak. In het geval, bedoeld in [artikel 14g, derde lid, tweede volzin](#), geschiedt de behandeling van de vordering gelijktijdig met de behandeling van het feit waarvoor de veroordeelde wordt vervolgd. In de overige gevallen geschiedt het onderzoek van de zaak binnen dertig dagen nadat de rechter-commissaris op grond van [artikel 14fa](#) de voorlopige tenuitvoerlegging heeft bevolen.

3 Het openbaar ministerie doet de veroordeelde en degene die met reclasseringstoezicht is belast tot bijwoning van het onderzoek oproepen, onder betekening van de vordering of de conclusie aan de veroordeelde.

4 Zowel het openbaar ministerie als de veroordeelde is bevoegd getuigen en deskundigen te doen dagvaarden of schriftelijk te doen oproepen om bij het onderzoek tegenwoordig te zijn. De [artikelen 260](#) en [263 van het Wetboek van Strafvordering](#) vinden overeenkomstige toepassing.

5 De veroordeelde en degene die met reclasseringstoezicht is belast kunnen vóór de aanvang van het onderzoek van de stukken kennis nemen. Hetzelfde geldt ten aanzien van de raadsman van de veroordeelde of, indien de zaak bij de kantonrechter wordt behandeld, ten aanzien van een bijzonder daartoe door de veroordeelde gemachtigde. Het bepaalde bij en krachtens [artikel 32 van het Wetboek van Strafvordering](#) is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 14i

1 Het onderzoek vindt plaats ter openbare terechtzitting.

2 Het openbaar ministerie is bij het onderzoek tegenwoordig en wordt terzake gehoord.

3 De veroordeelde en degene die met reclasseringstoezicht is belast kunnen bij het onderzoek tegenwoordig zijn en worden alsdan gehoord. De veroordeelde kan zich door een raadsman of, indien de zaak bij de kantonrechter wordt behandeld, door een bijzonder daartoe door de veroordeelde gemachtigde, doen bijstaan.

4 In gevallen waarin de behandeling van de zaak niet gelijktijdig geschiedt met de behandeling van een feit waarvoor de veroordeelde wordt vervolgd, vinden de [artikelen 260, eerste lid, 268, tweede lid, 269 tot en met 277, 278, tweede lid, 281, 284, eerste lid, 286, 287, tweede en derde lid, 288, 289, eerste, tweede en derde lid, 290 tot en met 297, 299, 300, 301, 309, 310, 311, 315, 316, 318, 319, 320, eerste en tweede lid, 322, 324, 326 tot en met 329, 331, 345, eerste en derde lid, en 346 van het Wetboek van Strafvordering](#) overeenkomstige toepassing.

5 De in het vierde lid genoemde artikelen vinden geen toepassing voor zover deze betrekking hebben op een getuige wiens identiteit niet of slechts ten dele blijkt.

6 Gedurende het onderzoek kan het openbaar ministerie zijn ingediende vordering of conclusie en de veroordeelde zijn verzoek wijzigen.

Artikel 14j

1 Rechterlijke beslissingen omtrent vorderingen van het openbaar ministerie of verzoeken van de veroordeelde zijn met redenen omkleed en worden in het openbaar uitgesproken. Zij zijn, voor zover zij geen deel uitmaken van uitspraken terzake van andere strafbare feiten, niet aan enig rechtsmiddel onderworpen.

2 De inhoud van de in het eerste lid bedoelde beslissingen wordt onverwijld vanwege het openbaar ministerie schriftelijk medegedeeld aan de veroordeelde en aan degene die met reclasseringstoezicht is belast, zomede aan degene die bij de beslissing daarvan wordt ontheven. Indien de beslissing een wijziging van de bijzondere voorwaarden bevat of daarbij alsnog bijzondere voorwaarden zijn gesteld wordt de mededeling aan de veroordeelde in persoon betekend.

Artikel 14k

1 Wanneer overeenkomstig [artikel 14c, tweede lid, onder 3](#), een waarborgsom is gestort, wordt deze aan de veroordeelde terugggegeven, voor zover die som niet krachtens een rechterlijke beslissing, als bedoeld in [artikel 14g, derde lid](#), aan de Staat is vervallen. De teruggave geschiedt zodra vaststaat dat zodanige beslissing niet meer kan worden genomen, onverminderd de bevoegdheid van de rechter om, op vordering van het openbaar ministerie of op verzoek van de veroordeelde, te bevelen dat gehele of gedeeltelijke teruggave op een eerder tijdstip zal plaats hebben.

2 In geval van een vordering of verzoek als bedoeld in het vorige lid vinden de [artikelen 14h-14j](#) overeenkomstige toepassing.

3 De aanspraak op teruggave is niet overdraagbaar.

Artikel 14l

In de gevallen waarin een vordering tot tenuitvoerlegging, als bedoeld in [artikel 14g, eerste lid](#), wordt afgewezen of het openbaar ministerie in zijn vordering niet ontvankelijk wordt verklaard, kan het gerecht in feitelijke aanleg dat als laatste over de vordering heeft geoordeeld op verzoek van de veroordeelde hem een vergoeding ten laste van de staat toekennen voor de schade die hij heeft geleden ten gevolge van vrijheidsbeneming ondergaan uit hoofde van [artikel 14fa](#). De artikelen [89, eerste lid, tweede volzin, tweede lid, en zesde lid, 90 en 93 van het Wetboek van Strafvordering](#) zijn van overeenkomstige toepassing.

Wet vrijheidsbeperkende maatregelen, art. 38v SR⁶⁷

Vierde afdeling. Gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregelen

Artikel 38v

1 Ter beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten kan een maatregel strekkende tot beperking van de vrijheid worden opgelegd bij de rechterlijke uitspraak:

- 1°. waarbij iemand wegens een strafbaar feit wordt veroordeeld;
- 2°. waarbij overeenkomstig [artikel 9a](#) wordt bepaald dat geen straf zal worden opgelegd.

2 De maatregel kan inhouden dat de verdachte wordt bevolen:

- a. zich niet op te houden in een bepaald gebied,
- b. zich te onthouden van contact met een bepaalde persoon of bepaalde personen,
- c. op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn,
- d. zich op bepaalde tijdstippen te melden bij de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar.

3 De maatregel kan voor een periode van ten hoogste vijf jaren worden opgelegd.

4 De rechter kan bij zijn uitspraak, ambtshalve of op vordering van de officier van justitie, bevelen dat de maatregel dadelijk uitvoerbaar is indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt of zich belastend gedraagt jegens een bepaalde persoon of bepaalde personen.

5 Het bevel, bedoeld in het vierde lid, kan door de rechter die kennisneemt van het hoger beroep, ambtshalve, op verzoek van de veroordeelde of op vordering van het openbaar ministerie, worden opgeheven.

6 De maatregel kan tezamen met straffen en andere maatregelen worden opgelegd.

Artikel 38w

1 In het vonnis waarbij de maatregel als bedoeld in [artikel 38v](#) wordt opgelegd, beveelt de rechter dat vervangende hechtenis zal worden toegepast voor het geval niet aan de maatregel wordt voldaan.

2 De rechter bepaalt in het vonnis de duur van de vervangende hechtenis die ten hoogste ten uitvoer wordt gelegd voor iedere keer dat niet aan de maatregel wordt voldaan. De duur van deze vervangende hechtenis wordt in gehele dagen, weken of maanden vastgesteld en bedraagt ten minste drie dagen.

3 De totale duur van de tenuitvoergelegde vervangende hechtenis bedraagt ten hoogste zes maanden.

⁶⁷ Geraadpleegd via http://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2018-05-01#BoekEerste_TiteldeellIIIA

4 Toepassing van de vervangende hechtenis heft de verplichtingen ingevolge de maatregel, bedoeld in [artikel 38v](#), tweede lid, niet op.

Artikel 38x

1 Indien er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat de veroordeelde de maatregel niet naleeft of heeft nageleefd, kan zijn aanhouding worden bevolen door het openbaar ministerie. Indien het bevel van het openbaar ministerie niet kan worden afgewacht, kan de hulpofficier de aanhouding van de veroordeelde bevelen. De hulpofficier geeft van de aanhouding onverwijld schriftelijk of mondeling kennis aan het openbaar ministerie.

2 Het openbaar ministerie dient na aanhouding onverwijld een vordering tot tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis in bij de rechter-commissaris.

3 De rechter-commissaris beslist binnen driemaal vierentwintig uur na indiening van de vordering. Hangende de beslissing van de rechter-commissaris wordt de aangehouden veroordeelde niet in vrijheid gesteld.

4 De veroordeelde wordt door de rechter-commissaris gehoord. De [artikelen 39](#) en [191 van het Wetboek van Strafvordering](#) zijn van overeenkomstige toepassing. De raadsman is bevoegd bij het onderzoek tegenwoordig te zijn en van de daarop betrekking hebbende stukken kennis te nemen.

5 Indien de rechter-commissaris de vordering van het openbaar ministerie toewijst, beveelt hij de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de in het vonnis bepaalde vervangende hechtenis. De vrijheidsbeneming ondergaan op grond van het derde lid wordt geheel in mindering gebracht op de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis. Indien hij de vordering afwijst, wordt de aangehouden veroordeelde in vrijheid gesteld.

6 Het openbaar ministerie stelt de veroordeelde onverwijld schriftelijk in kennis van de beslissing van de rechter-commissaris. De kennisgeving behelst het oordeel van de rechter-commissaris over het niet naleven van de maatregel, alsmede het aantal dagen vervangende hechtenis.

7 Tegen de beslissing van de rechter-commissaris staat voor de veroordeelde en het openbaar ministerie binnen veertien dagen hoger beroep open bij de rechter die de maatregel oplegde. Bij het instellen van hoger beroep zendt het openbaar ministerie de daarop betrekking hebbende stukken aan het gerecht toe. De rechter bepaalt daarop onverwijld een dag voor het onderzoek van de zaak, tenzij hij vaststelt dat de veroordeelde in zijn hoger beroep niet ontvankelijk is. Het openbaar ministerie doet de veroordeelde tot bijwoning van de zitting oproepen onder betekening van de vordering. De [artikelen 14i](#) en [14j](#) zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 38j

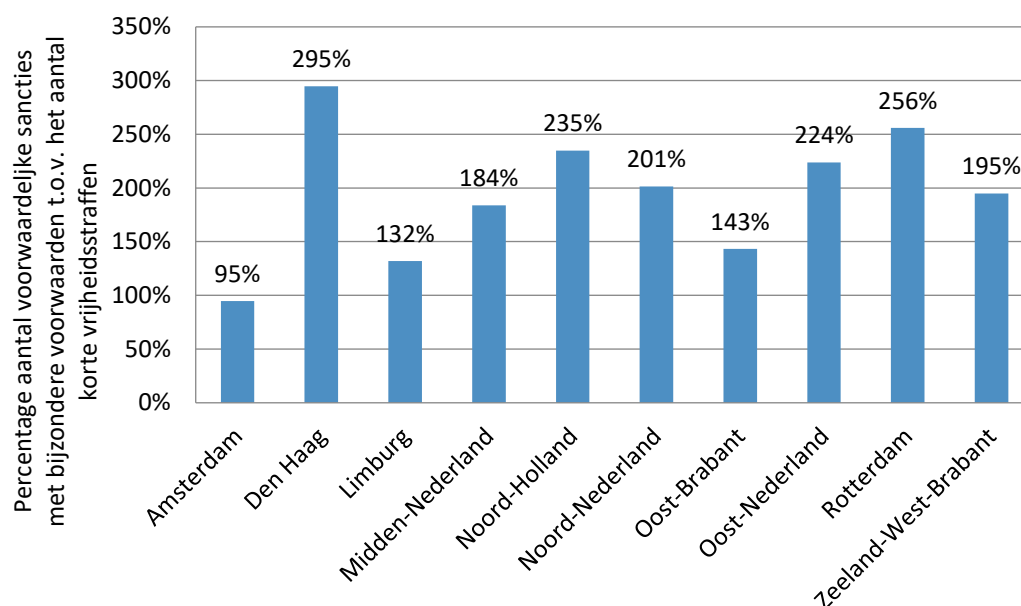
In de gevallen waarin een vordering tot tenuitvoerlegging, als bedoeld in [artikel 38x, tweede lid](#), wordt afgewezen, het openbaar ministerie in zijn vordering niet ontvankelijk wordt verklaard, of de rechter de beslissing van de rechter-commissaris tot tenuitvoerlegging als bedoeld in artikel 38x, vijfde lid, vernietigt, of indien de zaak eindigt zonder oplegging van de maatregel als bedoeld in [artikel 38v](#), kan het gerecht in feitelijke aanleg dat als laatste over de vrijheidsbeperkende maatregel heeft geoordeeld op verzoek van de veroordeelde hem een vergoeding ten laste van de staat toekennen voor de schade die hij heeft geleden ten gevolge van vrijheidsbeneming ondergaan uit hoofde van artikel 38x. De [artikelen 89, eerste lid, tweede volzin, tweede lid, en zesde lid, 90 en 93 van het Wetboek van Strafvordering](#) zijn van overeenkomstige toepassing.

Bijlage 2 – Indicatorenset

WVS: beveiliging van de samenleving en het terugdringen van recidive	
Intermediair doel 1: Gedragsverandering	
1.1 opleggen van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden	Of, hoe vaak en in welke gevallen ⁴ (wel en niet) bijzondere voorwaarden worden geadviseerd door de reclasser
1.1 opleggen van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden	Of, hoe vaak en in welke gevallen (wel en niet) door de reclasserings geadviseerde bijzondere voorwaarden worden overgenomen door het OM
1.1 opleggen van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden	Of, hoe vaak en in welke gevallen (wel en niet) door de reclasserings geadviseerde bijzondere voorwaarden worden opgelegd door de ZM
1.1 opleggen van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden	Of, hoe vaak en in welke gevallen (wel en niet) (deels) voorwaardelijke sancties met en zonder bijzondere voorwaarden worden opgelegd
1.1 opleggen van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden	Of, de aard van de sanctie en de wijze van tenuitvoerlegging zijn toegesneden op de aard van het delict en de persoon van de dader ⁵
1.1 opleggen van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden	Hoe vaak korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (< 2 maanden) worden opgelegd
	⁴ gevallen: o.a. achtergrondmerken, veroordeelde en type delict
	⁵ is bij de aard van de sanctie en wijze van tenuitvoerlegging rekening gehouden met criminogene factoren en persoonskenmerken?
Intermediair doel 2: Effectiviteit van stoffen met bijzondere voorwaarden en redasseringstoezicht	
1.1 vervenoudiging en vernulning van de proeftijd van de bijzondere vord	Duur proeftijd van de bijzondere voorwaarden
1.5 verplichte medewerking aan redasseringstoezicht	Of, hoe vaak en in welke gevallen ZM reclasseringstoezicht oplegt
1.1 uitbreiding en wettelijke verankering bijzondere voorwaarden	Of, hoe vaak en in welke gevallen een voorwaardelijke sanctie met bijzondere voorwaarden wordt opgelegd (en welke bijzondere voorwaarde)
1.1 uitbreiding en wettelijke verankering bijzondere voorwaarden	Of, hoe vaak en in welke gevallen andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende, wordt opgelegd
1.1 uitbreiding en wettelijke verankering bijzondere voorwaarden	Of, hoe vaak en in welke gevallen om zich te gedragen conform de aanwijzingen van de reclasserings, wordt opgelegd
1.1 uitbreiding en wettelijke verankering bijzondere voorwaarden	Of, hoe vaak en in welke gevallen combinaties van bijzondere voorwaarden worden opgelegd
1.1 uitbreiding en wettelijke verankering bijzondere voorwaarden	Of, de verankering van de bijzondere voorwaarden in de wet bijgedragen heeft aan duidelijkheid over de invulling van het toezicht door de reclasserings
1.3 elektronisch toezicht	Of, hoe vaak en in welke gevallen (wel en niet) elektronisch toezicht is opgelegd, indien relevant (bij locatieweboden/geboden en contactverboden)
1.4 dadelijke tenuitvoerlegging	Of, hoe vaak en in welke gevallen het OM (wel en niet) dadelijke tenuitvoerlegging van bijzondere voorwaarden vordert
1.4 dadelijke tenuitvoerlegging	Of, hoe vaak en in welke gevallen een rechter (wel en niet) een vordering tot dadelijke tenuitvoerlegging van bijzondere voorwaarden toewijst
1.4 dadelijke tenuitvoerlegging	Of, hoe vaak en in welke gevallen een rechter (wel en niet) ambtsnauwe dadelijke tenuitvoerlegging van bijzondere voorwaarden beveelt
1.4 dadelijke tenuitvoerlegging	Aantal dagen/weeken tussen toewijzing tot dadelijke tenuitvoerlegging en start reclasseringstoezicht
1.6 onmiddellijke aanhouding en tenuitvoerlegging voorwaardelijke sanc	Of, hoe vaak en in welke gevallen de reclasserings (wel en niet) een terugmelding doet aan OM van niet-naleving bijzondere voorwaarden
1.6 onmiddellijke aanhouding en tenuitvoerlegging voorwaardelijke sanc	Of, hoe vaak en in welke gevallen het OM (wel en niet) onmiddellijke aanhouding van veroordeelde beveelt bij schending van de bijzondere voorwaarden
1.6 onmiddellijke aanhouding en tenuitvoerlegging voorwaardelijke sanc	Of, hoe vaak en in welke gevallen (wel en niet) tenuitvoerleggingen van voorwaardelijk opgelegde straf door de rechter wordt toegewezen
1.7 reclasseringstoelicht op ontzetting uit beroep of ambt	Of, hoe vaak en in welke gevallen (wel en niet) verplicht reclasseringsstoelicht op de ontzetting uit beroep of ambt is opgelegd
WVM: beveiliging van de samenleving en het terugdringen van recidive op dezelfde locatie	
Intermediair doel 1: Bescherming van slachtoffers, getuigen, locaties en evenementen	
1.1 opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen	Of, hoe vaak en in welke gevallen (wel en niet) de verschillende maatregelen worden opgelegd
Intermediair doel 2: Effectieve handhaving en een sligvaardig strafrecht	
1.1 uitbreiding van het strafrechtelijk instrumentarium	Of, hoe vaak en in welke gevallen (wel en niet) de verschillende maatregelen worden opgelegd (en welke maatregel)
1.1 uitbreiding van het strafrechtelijk instrumentarium	Duur maatregel
1.1 uitbreiding van het strafrechtelijk instrumentarium	Duur vervangende hechtenis (ten minste 3 dagen en ten hoogste 6 maanden)
1.1 uitbreiding van het strafrechtelijk instrumentarium	Of, hoe vaak en in welke gevallen een rechter (wel en niet) ambtsnauwe dadelijke tenuitvoerlegging van een maatregel beveelt
1.1 uitbreiding van het strafrechtelijk instrumentarium	Of, hoe vaak en in welke gevallen combinaties van maatregelen worden opgelegd
1.2 dadelijke tenuitvoerlegging	Of, hoe vaak en in welke gevallen het OM (wel en niet) dadelijke tenuitvoerlegging van een maatregel vordert
1.2 dadelijke tenuitvoerlegging	Of, hoe vaak en in welke gevallen een rechter (wel en niet) vordering tot dadelijke tenuitvoerlegging van een maatregel toewijst
1.2 dadelijke tenuitvoerlegging	Of, hoe vaak en in welke gevallen een rechter (wel en niet) ambtsnauwe dadelijke tenuitvoerlegging van een maatregel beveelt
1.3 onmiddellijke aanhouding en vervangende hechtenis	Of, hoe vaak en in welke gevallen het OM (wel en niet) onmiddellijke aanhouding van veroordeelde beveelt bij niet-naleving maatregel
1.3 onmiddellijke aanhouding en vervangende hechtenis	Of, hoe vaak en in welke gevallen het OM (wel en niet) tenuitvoerleggingen van de vervangende hechtenis vordert
1.3 onmiddellijke aanhouding en vervangende hechtenis	Of, hoe vaak en in welke gevallen (wel en niet) tenuitvoerleggingen van vervangende hechtenis door de rechter-commissaris wordt toegewezen

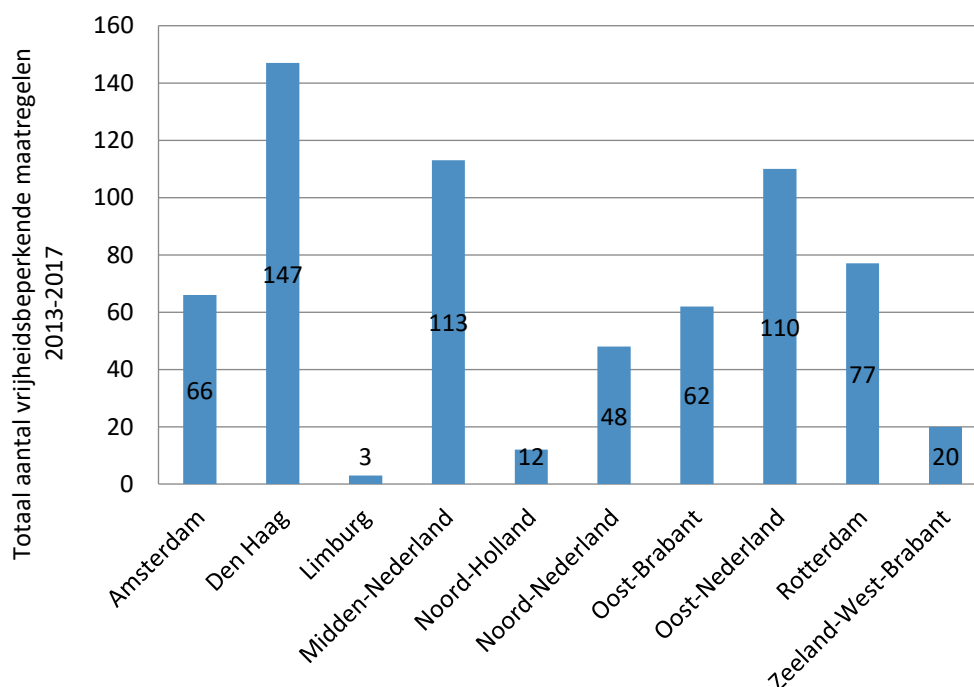
Bijlage 3 – Selectie arrondissementen

Figuur 1.1 Voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden als percentage van korte gevangenisstraffen (<2 maanden), in 2017



Bron: CJIB-registraties

Figuur 1.2 Aantal opgelegde vrijheidsbeperkende maatregelen (2013 t/m 2017)



Bron: CJIB-registraties

Bijlage 4 – Overzicht respondenten

Respondenten interviews beleidsniveau

- 1 jurist Strafrecht, Landelijk Bureau Vakinhoud rechtspraak
- 3 beleidsmedewerkers, Openbaar Ministerie
- 3 beleidsmedewerkers, 3RO (Reclassering Nederland, Leger des Heils, SVG verslavingsreclassering)

Respondenten interviews arrondissementen

Openbaar Ministerie

- 6 Officieren van Justitie (4 arrondissementen)
- 3 ketenprocesmedewerkers (3 arrondissementen)
- 1 executiemedewerker (1 arrondissement)

Reclassering

- 12 rapporteurs (4 arrondissementen; Reclassering Nederland, Leger des Heils, SVG verslavingsreclassering)
- 11 toezichthouders (4 arrondissementen; Reclassering Nederland, Leger des Heils, SVG verslavingsreclassering)

Zittende magistratuur

- 4 rechters (4 arrondissementen)

Veiligheidshuizen

- 2 medewerkers Veiligheidshuizen (2 arrondissementen)

Deelnemers expertmeeting

- De heer A. Uytterlinde, SVG verslavingsreclassering
- De heer H.N. Kruis, Landelijk Bureau Vakinhoud rechtspraak
- Mevrouw E.A. van Rijt, Openbaar Ministerie Arrondissementsparket Amsterdam
- De heer G. Sannes, Openbaar Ministerie Arrondissementsparket Den Haag

Bijlage 5 – De aan de Wvs en Wvm verwante wetten

De Wvs en de Wvm zijn verwant aan enkele andere wetten, zoals de gedragsaanwijzing uit de Voetbalwet. In deze bijlage worden de belangrijkste verschillen en overeenkomsten kort geduid, waarbij ook duidelijk wordt gemaakt wat volgens de wetgever de meerwaarde is van het naast elkaar bestaan van de verschillende strafrechtelijke instrumenten uit de diverse wetten.

De Voetbalwet

De Wvs en de Wvm hangen in de eerste plaats samen met de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (ook wel de Voetbalwet genoemd)⁶⁸ die de mogelijkheid introduceerde van het opleggen van een gedragsaanwijzing door de officier van justitie ex artikel 509hh Sv. De gedragsaanwijzing houdt in dat de officier van justitie, in afwachting van de strafrechtelijke afdoening van het strafbaar feit door de rechter, de verdachte een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldplicht kan opleggen, dan wel de aanwijzing zich te doen begeleiden bij hulpverlening ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten (art. 509hh lid 2 Sv). De inhoud van de drie eerstgenoemde aanwijzingen verschilt niet van het gebieds- of contactverbod en de meldingsplicht die kan worden opgelegd als bijzondere voorwaarde in het kader van een voorwaardelijke veroordeling dan wel in het kader van de vrijheidsbeperkende maatregel.⁶⁹ De vierde gedragsaanwijzing (zich te doen begeleiden bij hulpverlening) heeft veel weg van de algemene voorwaarde die kan worden opgelegd in het kader van de voorwaardelijke veroordeling (art. 14c lid 1 onder b sub 2 Sr). Een belangrijk verschil met de voorwaardelijke veroordeling is dat het bij de gedragsaanwijzing vooral gaat om het bevestigen van lopende contacten met hulpverleners, niet zozeer het starten van een behandeling,⁷⁰ terwijl in het kader van de voorwaardelijke veroordeling een dergelijk toezicht juist wel kan worden opgestart. De officier van justitie kan voorts, anders dan de rechter in het kader van de vrijheidsbeperkende maatregel ex artikel 38v Sr, geen locatiegebod opleggen. Bij de wijziging van artikel 38v Sr per 1 juli 2015 waarbij het locatiegebod werd geïntroduceerd heeft de wetgever kennelijk geen aanleiding gezien om in het kader van de gedragsaanwijzing ook de mogelijkheid van een locatiegebod te introduceren.

Een relevant verschil met de voorwaardelijke veroordeling en de vrijheidsbeperkende maatregel is voorts dat het niet-naleven van een gedragsaanwijzing op grond van artikel 184 Sr een strafbaar feit oplevert waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is.⁷¹ Dat betekent dat de officier van justitie de verdachte zal moeten vervolgen indien hij een strafrechtelijke reactie op de niet-naleving aangewezen acht. Het overtreden van de gedragsaanwijzing leidt dus niet tot (geheel of gedeeltelijke) tenuitvoerlegging van de (resterende) straf (zoals bij de voorwaardelijke veroordeling) of tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis (zoals bij de vrijheidsbeperkende maatregel).

Een gedragsaanwijzing kan worden opgelegd aan verdachten tegen wie ernstige bezwaren bestaan⁷² in geval van verdenking van een strafbaar feit waardoor de openbare orde ernstig is verstoord en waarbij vrees voor herhaling bestaat voor ernstig belastend gedrag jegens personen, dan wel gedrag dat herhaald gevaar voor goederen oplevert (art. 509hh lid 1 Sv).⁷³ De Voetbalwet is met name gericht op het tegengaan van onaanvaardbare vormen van overlast, met name in de steden en rond wedstrijden in het betaald voetbal. Het verschil met de overige voorwaardelijke veroordeling en de vrijheidsbeperkende maatregel is met name gelegen in het feit dat de gedragsaanwijzing bedoeld is voor de ernstige gevallen van stelselmatige overlast in de publieke ruimte.⁷⁴ Destijds zorgden groepen jongeren voor ernstige overlast en criminaliteit in wijken als de Amsterdamse Diamantbuurt en Slotervaart en Ondiep en Kanaaleneiland in Utrecht. Het gaat volgens de parlementaire stukken om persistente groepsgebonden over-

⁶⁸ Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering ter regeling van de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen, *Stb.* 2010, 325.

⁶⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 4.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 19-20. In de memorie van toelichting wordt als voorbeeld genoemd dat een verdachte die verslaafd is aan drugs zijn deelname aan een afkickprogramma moet voortzetten.

⁷¹ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 21.

⁷² De eis van ernstige bezwaren betekent dat er een hogere graad van verdenking dient te bestaan dat de verdachte de strafbare feiten in verband waarmee de aanwijzing wordt gegeven, heeft begaan.

⁷³ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 18.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 4.

last van jeugd- of supportersgroepen, bestaande uit een samenstel van op zichzelf minder ernstige gedragingen, die al dan niet strafbaar zijn, zoals het hinderlijk en zonder redelijk doel rondhangen bij gebouwen of in portieken, betreden van plantsoenen, joelen, naroeppen, bespugen, intimiderend overkomen, wildplassen, plakken en kladden, hinderlijk drankgebruik, vernieling van auto's, bushokjes en ander straatmeubilair, ingooien van ruiten, graffiti, openbare dronkenschap en aanhoudende vernielingen. De gedragsaanwijzing is met name bedoeld voor de aanpak van de kleine kern die het initiatief neemt en een leidende rol heeft.⁷⁵ Het inzetten van de gedragsaanwijzing is niet beperkt tot ernstige overlast door jongeren of voetbalvandalisme. Mogelijke andere toepassingen zijn bijvoorbeeld gevallen waarin homoseksuelen in bepaalde uitgaansgebieden stelselmatig worden lastig gevallen, bedreigd worden of te maken krijgen met geweld. Ook in geval van radicaal dierenactivisme kan de gedragsaanwijzing worden ingezet. Toepassing van de gedragsaanwijzing lijkt niet tot de in de parlementaire stukken genoemde situaties beperkt.⁷⁶

De meerwaarde die de wetgever ziet in het opleggen van een locatieverbod en/of een meldplicht in het kader van een gedragsaanwijzing door de officier van justitie ten opzichte van het opleggen van een locatieverbod (bijvoorbeeld een stadionverbod aan hooligans) en/of een meldingsplicht als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf, is gelegen in het feit dat een gedragsaanwijzing direct, voorafgaand aan de terechtzitting kan worden opgelegd. Herhaling van strafbare feiten die kunnen leiden tot ernstige verstoring van de openbare orde zou hierdoor kunnen worden voorkomen, evenals voortzetting van ernstig en aanhoudend belastend gedrag. Een overlastgevende situatie zou derhalve op korte termijn kunnen worden aangepakt door voortzetting van het gedrag te beëindigen.⁷⁷ Met de gedragsaanwijzing heeft de officier van justitie een instrument in handen waarmee een meer op de specifieke situatie of persoon toegespitste aanpak kan worden bereikt. Ook is het mogelijk om personen die feiten hebben gepleegd waartegen geen voorlopige hechtenis openstaat, vroegtijdig aan te pakken. De officier van justitie c.q. de rechter kan voortbouwen op een eerder door de officier van justitie opgelegde gedragsaanwijzing door het vorderen c.q. opleggen van een voorwaardelijke straf of een vrijheidsbeperkende maatregel.⁷⁸ Ter terechtzitting kan de officier van justitie de oplegging van een voorwaardelijke straf of een vrijheidsbeperkende maatregel vorderen, met als bijzondere voorwaarde een gedragsvoorwaarde die overeenkomt met de eerder opgelegde gedragsaanwijzing, tenzij de officier van justitie een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf aangewezen acht. De gedragsaanwijzing maakt dus direct ingrijpen mogelijk en dient ter overbrugging van de periode die is gelegen tussen het begaan van het strafbare feit en de veroordeling van de verdachte.⁷⁹ De gedragsvoorwaarde heeft volgens de wetgever voorts een meerwaarde ten opzichte van andere strafrechtelijke instrumenten in situaties waarin de rechter niet de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke straf heeft bevoelen en de verdachte tegen deze uitspraak in beroep gaat. De gedragsaanwijzing blijft in die situatie van kracht, totdat de periode waarvoor de officier van justitie de gedragsaanwijzing heeft gegeven, is verstreken. De gedragsaanwijzing kan in dat geval maximaal twee keer worden verlengd met een periode van maximaal 90 dagen (art. 509hh lid 4 Sv).

Schorsing van de voorlopige hechtenis

In het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis kunnen ook bijzondere voorwaarden ter beïnvloeding van het gedrag en ter voorkoming van strafbare feiten worden gesteld (art. 80 Sv). De voorwaarden zijn niet concreet in de wet omschreven, maar uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de bijzondere voorwaarden moeten strekken 'tot verwezenlijking van het doel' van de voorlopige hechtenis.⁸⁰ Dat biedt ruimte om bijvoorbeeld een gebieds- of contactverbod, een meldplicht of een locatiegebed op te leggen. In de praktijk wordt de schorsing van de voorlopige hechtenis ook zo toegepast.⁸¹ Een belangrijk

⁷⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 4.

⁷⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 10.

⁷⁷ Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 9.

⁷⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 6, p. 5.

⁷⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 3, p. 7.

⁸⁰ Kamerstukken II 1913/14, 286, 3.

⁸¹ Zo wordt in de memorie van toelichting op de Wvm gesteld. Zie Kamerstukken II 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 20.

verschil met de strafrechtelijke instrumenten uit de Wv's en de Wvm is dat de schorsing van de voorlopige hechtenis kan worden toegepast voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting. Voorlopige hechtenis, en daarmee ook de voorwaarden verbonden aan de schorsing daarvan, kunnen alleen worden toegepast in geval van verdenking (met ernstige bezwaren) van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Ook dient een van de gronden voor voorlopige hechtenis als bedoeld in artikel 67a lid 1 Sv aanwezig te zijn. Het opleggen van deze voorwaarden in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis kan eventueel mogelijk zijn ter overbrugging van de periode tot aan de terechtzitting. Het is in dat geval aan de rechter(-commissaris) die het bevel tot schorsing van de voorlopige hechtenis geeft om deze voorwaarden te stellen. In geval van een veroordeling kunnen deze voorwaarden worden opgelegd als bijzondere voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke veroordeling of in de vorm van een vrijheidsbeperkende maatregel. Het bevelen van de onmiddellijke tenuitvoerlegging is in dat geval niet vereist om de voorwaarden te laten voortduren, omdat de schorsing van de voorlopige hechtenis en dus ook de voorwaarden die in dat kader zijn gesteld, voortduren zolang het vonnis niet onherroepelijk is. Het is overigens onzeker wat de toekomst is van de schorsing van de voorlopige hechtenis: in het kader van Modernisering van het Wetboek van Strafvordering is in het wetsvoorstel tot vaststelling van boek 2 namelijk voorgesteld om de schorsing van de voorlopige hechtenis af te schaffen.⁸²

Strafbeschikking

Een aantal voorwaarden die in het kader van een voorwaardelijke veroordeling en als vrijheidsbeperkende maatregel kunnen worden opgelegd, kunnen ook worden opgelegd in het kader van de strafbeschikking. De strafbeschikking kan namelijk aanwijzingen bevatten waaraan de verdachte moet voldoen. Deze aanwijzingen zijn afgeleid van enkele voorwaarden die de rechter in het kader van een voorwaardelijke veroordeling kan stellen⁸³ en kunnen onder andere inhouden de storting van een geldbedrag in het Schadefonds Geweldsmisdrijven en aanwijzingen het gedrag van de verdachte betreffend (art. 257a lid 3 onder e Sv). De laatstgenoemde aanwijzing kan volgens de wetgever ook een gebiedsverbod, contactverbod of meldplicht inhouden.⁸⁴ De officier van justitie kan in een strafbeschikking alleen een gedragsaanwijzing geven als de verdachte verklaart bereid te zijn de aanwijzing te volgen. Deze voorwaarde geldt niet voor de voorwaarden gesteld in het kader van een voorwaardelijke veroordeling of bij de vrijheidsbeperkende maatregel. De meerwaarde van de strafbeschikking ten opzichte van de voorwaardelijke veroordeling en de vrijheidsbeperkende maatregelen is volgens de wetgever met name erin gelegen dat de rechter met een voorwaardelijke veroordeling of een vrijheidsbeperkende maatregel kan voortbouwen op een niet-nageleefde gedragsaanwijzing die bij strafbeschikking is opgelegd.⁸⁵

Rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde

Op grond van artikel 540 e.v. Sv kan de rechter bevelen tot handhaving van de openbare orde geven.⁸⁶ De wetgever heeft de inhoud van de bevelen niet concreet omschreven, maar aangenomen mag worden dat deze bevoegdheid de rechter eveneens de mogelijkheid biedt om vrijheidsbeperkende maatregelen (gebiedsverbod, contactverbod, meldplicht en locatiegebod) op te leggen.⁸⁷ Deze bevoegdheid

⁸² Zie p. 23 van de memorie van toelichting op de vaststellingswet Boek 2 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Het opsporingsonderzoek).

⁸³ Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 24.

⁸⁴ In de memorie van toelichting op de Wet OM-afdoening wordt onder meer een voorbeeld genoemd van 'een verbod om zich op te houden in de buurt van de woning en het bedrijf van de ex-werkgever'. Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 13. Zie ook *Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 6, p. 4. Het lijkt te mogen worden aangenomen dat ook het later ingevoerde locatiegebod mag worden opgelegd.

⁸⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 6, p. 5.

⁸⁶ *Kamerstukken II* 1999/00, 26 825, nr. 3, p. 4.

⁸⁷ Zie voor enkele (schaarse) voorbeelden uit de rechtspraak het rapport *Orde in Openbare Orde* (bijlage bij *Kamerstukken I* 2016/17, 33 112, H, p. 202

staat al sinds 1926 in het Wetboek van Strafvordering, maar wordt in de praktijk nauwelijks toegepast.⁸⁸ De bevelen hebben tot doel het voorkomen van herhaling of voortzetting van het strafbare feit waarvoor de verdachte is aangehouden of bestuurlijk is opgehouden. Voorwaarden voor de toepassing is dat er sprake is van (1) een verdachte die (2) op heterdaad wordt betrapt bij (3) het plegen van een strafbaar feit waardoor (4) de openbare orde ernstig is verstoord en (5) tegen verdachte gewichtige bezwaren bestaan⁸⁹ en (6) er een groot gevaar is voor herhaling of voortzetting van het feit.

Deze bevoegdheid onderscheidt zich op een aantal manieren van de strafrechtelijke instrumenten uit de Wv's en de Wv's. Ten eerste kan de bevoegdheid tot het geven van een bevel tot handhaving van de openbare orde als bedoeld in artikel 540 e.v. Sv alleen worden toegepast op verdachten. Daarbij moet het gaan om gevallen van heterdaad. Dat is een belangrijk verschil met de voorwaardelijke veroordeling en de vrijheidsbeperkende maatregelen waarbij sprake is van veroordeelden. Ten tweede kan een dergelijk bevel alleen worden gegeven ter handhaving van de openbare orde. De voorwaardelijke veroordeling en de vrijheidsbeperkende maatregel zijn daartoe niet beperkt. Ten derde geldt het rechterlijke openbareordebevel slechts in de fase voorafgaand aan de berechting. Het eindigt namelijk van rechtswege op het ogenblik dat het vonnis dat ter zake van het strafbare feit is gewezen, in kracht van gewijsde gaat of ten uitvoer kan worden gelegd (art. 543 lid 2 Sv). Het bevel is daarmee van beperkte duur. Anders dan met de vrijheidsbeperkende maatregel kan de veroordeelde met deze bevelen dus niet voor een langere periode buiten een bepaalde locatie worden geweerd. Een vierde verschil is dat de rechter-commissaris bevoegd is tot het opleggen van een rechterlijk bevel tot handhaving van de openbare orde als bedoeld in artikel 540 e.v. Sv, in tegenstelling tot de voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke veroordeling en de vrijheidsbeperkende maatregel ex artikel 38v Sr die worden opgelegd door de rechter. Ten vijfde kan een rechterlijk bevel in de zin van artikel 540 Sv alleen worden gegeven nadat de verdachte zich bereid heeft verklaard tot naleving daarvan. Wanneer de verdachte niet bereid is zich aan de bevelen te onderwerpen, beveelt de rechter-commissaris de in verzekeringstelling van de verdachte. Deze eis wordt niet gesteld bij het opleggen van voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke veroordeling of bij de vrijheidsbeperkende maatregel.

De gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel

De Wvm hangt tot slot samen met de invoering van de Wet langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking die de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel (hierna: gvm) ex artikel 38z (nieuw) Sr per 1 januari 2018 introduceert.⁹⁰ In het kader van deze maatregel kan de rechter gedragsbeïnvloedende en/of vrijheidsbeperkende voorwaarden opnemen, namelijk een drugs- of alcoholverbod en de verplichting om ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan een bloed- of urineonderzoek, opname in een zorginstelling, behandelverplichting, verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang, deelname aan een gedragsinterventie, een verbod op bepaald vrijwilligerswerk, andere voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende, een locatieverbod,⁹¹ een contactverbod, een locatiegebod, een meldplicht, een verbod om Nederland te verlaten, een verbod zich te vestigen in een bepaald gebied en een verplichting om te verhuizen uit een bepaald gebied (art. 38ab lid 2 (nieuw) Sr). In vergelijking tot de vrijheidsbeperkende maatregelen ex artikel 38v Sr betekenen sommige voorwaarden in het kader van de gvm een ingrijpende en soms verdergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de veroordeelde doordat deze voorwaarden de

⁸⁸ Zie A.G. Mein & A.R. Hartmann, *Evaluatierapport wijzigingen art. 141 Wetboek van Strafrecht en art. 540 Wetboek van Strafvordering*, WODC 2004; S. Van der Aa e.a., *Aard, omvang en handhaving van beschermingsbevelen in Nederland*, Intervict 2012 en het rapport *Orde in Openbare Orde* (bijlage bij *Kamerstukken I* 2016/17, 33 112, H, p. 203-205 en *Kamerstukken II* 2010/11, 32 551, nr. 3, p. 21. Belangrijkste redenen die in het rapport *Orde in Openbare Orde* worden genoemd voor het niet toepassen van deze bevoegdheid zijn dat de regeling onbekend en daarmee onbemind is, uitnodigt tot oneigenlijk gebruik en bovendien achterhaald en omslachtig is.

⁸⁹ Aangezien het moet gaan om een feit dat op heterdaad wordt ontdekt voegt de voorwaarde van gewichtige bezwaren (wat overigens hetzelfde inhoudt als ernstige bezwaren) weinig toe.

⁹⁰ *Stb.* 2015, 460 (inwtr. 1 januari 2018, *Stb.* 2016, 493). Hoewel deze wet al in 2015 door de Eerste Kamer is aangenomen, vindt de inwerkingtreding pas op 1 januari 2018 plaats.

⁹¹ Het locatieverbod kan in feite hetzelfde inhouden als een gebiedsverbod: 'Het locatieverbod kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de wijk waar het slachtoffer woonachtig is of een verbod betreffen om in de buurt te komen van een bepaald type locatie.' (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 816, nr. 3, p. 33).

veroordeelde bijvoorbeeld in vergaande mate beperken in zijn of haar vrijheid. Aan de voorwaarden kan elektronisch toezicht worden verbonden (art. 38ab lid 3 (nieuw) Sr).

Het criterium voor oplegging van de gvm is voorts strikter dan voor de oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel ex artikel 38v Sr. Een vrijheidsbeperkende maatregel kan namelijk worden opgelegd 'ter beveiliging van de maatschappij of ter voorkoming van strafbare feiten', terwijl de oplegging van een gvm slechts mogelijk is ter bescherming van de veiligheid van anderen, dan wel de algemene veiligheid van personen of goederen en enkel indien de verdachte bij dezelfde rechterlijke uitspraak ter beschikking wordt gesteld, wordt veroordeeld tot een (deels voorwaardelijke) gevangenisstraf wegens een geweldsmisdrijf waarop een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar of meer is gesteld, dan wel wegens een zedendelict (art. 38z lid 1 (nieuw) Sr). Hieruit volgt dat de gvm, anders dan de vrijheidsbeperkende maatregel, niet zelfstandig kan worden opgelegd. De tenuitvoerlegging van de gvm volgt dus op een terbeschikkingstelling of een voorwaardelijke invrijheidstelling en zal veelal pas enkele jaren na de oplegging van de maatregel plaatsvinden. Om die reden dient de officier van justitie een vordering tot tenuitvoerlegging van de maatregel bij de rechter in te dienen. De rechter beslist vervolgens of de gvm ten uitvoer wordt gelegd. Voor de tenuitvoerlegging van de maatregel geldt een afzonderlijk criterium, namelijk dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan waarvoor de rechter een maatregel strekkende tot gedragsbeïnvloeding of vrijheidsbeperking als bedoeld in artikel 38z lid 1 Sr kan opleggen of indien dit ter voorkoming van ernstig belastend gedrag jegens slachtoffers of getuigen noodzakelijk is (art. 38ab lid 1 (nieuw) Sr). De duur van de maatregel bedraagt twee, drie, vier of vijf jaar (art. 38ab lid 4 Sr) en kan telkens met twee, drie, vier of vijf jaar worden verlengd (art. 38ac lid 1 Sr). De gvm heeft met de voorwaardelijke veroordeling gemeen dat de tenuitvoerlegging van de maatregel geschiedt onder de algemene voorwaarden dat de veroordeelde meewerkt aan het vaststellen van zijn identiteit en medewerking verleent aan het reclasserings-toezicht, waaronder ook medewerking aan huisbezoeken wordt begrepen (art. 38ab lid 5 Sr).

Bijlage 6 – Tabellen bij hoofdstuk 4

Tabellen bij figuren hoofdstuk 4

Tabel B6.1 Reclasseringsadviezen ten behoeve van zitting bij opgelegde voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden

	2013	2014	2015	2016	2017
Advies t.b.v. zitting	5.642	6.215	6.217	6.239	6.075
Geen advies t.b.v. zitting	2.594	2.522	2.429	2.409	2.726
Totaal aantal toezichten	8.236	8.737	8.646	8.648	8.801
Percentage met advies t.o.v. totaal aantal toezichten	69%	71%	72%	72%	69%

Bron: IRIS (reclassering)

Tabel B6.2 Ontwikkeling enkelvoudige bijzondere voorwaarde 'meldplicht'

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Meldplicht	122	208	231	292	476	512
Overige bijzondere voorwaarden	10.867	14.251	17.837	18.338	18.327	19.013
Totale aantal toezichten	7.862	8.236	8.737	8.646	8.648	8.801
Percentage enkelvoudige meldplicht t.o.v. totaal aantal toezichten	2%	3%	3%	3%	6%	6%

Bron: IRIS (reclassering)

Tabel B6.3 Ontwikkeling voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden en korte vrijheidsstraffen (<2 maanden)

	2013	2014	2015	2016	2017
Voorwaardelijke sancties	8.036	8.670	8.355	8.640	8.513
<i>Index (indexjaar = 2013)</i>	100	108	104	108	106
Korte vrijheidsstraffen (<2 maanden)	6.679	7.359	6.997	6.749	7.043
<i>Index (indexjaar = 2013)</i>	100	110	105	101	105

Bron: CJIB-registraties

Tabel B6.4 Ontwikkeling voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden, geregistreerde misdrijven en schuldigverklaringen misdrijfzaken (index, indexjaar = 2013)

	2013	2014	2015	2016	2017
Voorwaardelijke sancties	8.036	8.670	8.355	8.640	8.513
<i>Index (indexjaar = 2013)</i>	100	108	104	108	106
Geregistreerde misdrijven	1.105.565	1.025.630	978.945	930.300	830.780
<i>Index (indexjaar = 2013)</i>	100	93	89	84	75
Schuldigverklaringen misdrijfzaken	92.800	92.797	89.680	92.198	82.541
<i>Index (indexjaar = 2013)</i>	100	97	99	89	-
Percentage voorwaardelijke sancties t.o.v. geregistreerde misdrijven	0,7%	0,8%	0,9%	0,9%	1,0%
Percentage voorwaardelijke sancties t.o.v. schuldigverklaringen misdrijfzaken	8,7%	9,7%	9,1%	10,5%	-

Bron: CJIB-registraties (voorwaardelijke sancties) en CBS Statline (geregistreerde misdrijven en schuldigverklaringen misdrijfzaken)

Tabel B6.5 Ontwikkeling duur proeftijd, < 2 jaar en > 2 jaar

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aantal toezichten <2 jr	3.240	3.689	4.186	4.089	4.449	4.937
Aantal toezichten >2 jr	2.778	3.615	4.095	3.880	3.727	2.811
Aantal toezichten met proef-tijd onbekend	1.844	932	456	677	472	1.053
Totaal aantal toezichten	7.862	8.236	8.737	8.646	8.648	8.801
Percentage toezichten >2 jr t.o.v. totaal aantal toezichten	35%	44%	47%	45%	43%	32%

Bron: IRIS (reclassering)

Tabel B6.6 Verdeling aantal toezichtsoopdrachten naar proeftijdduur van voorwaardelijke veroordelingen met bijzondere voorwaarden, voor 2012 en 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
0 t/m 1 jaar	243	354	578	551	533	287
Percentage	4%	5%	7%	7%	7%	4%
>1 t/m 2 jaar	3.006	3.333	3.716	3.559	3.906	4.518
Percentage	50%	46%	45%	45%	48%	60%
> 2 t/m 3 jaar	1.766	2.267	2.627	2.516	2.704	2.286
Percentage	29%	31%	32%	32%	33%	30%
>3 t/m 5 jaar	671	942	964	1.059	873	442
Percentage	11%	13%	12%	13%	11%	6%
>5 t/m 10 jaar	313	376	366	250	113	55
Percentage	5%	5%	4%	3%	1%	1%
Totaal aantal toezichten	5.999	7.272	8.251	7.935	8.129	7.588

Bron: IRIS (reclassering)

Tabel B6.7 Ontwikkeling instroom toezichtsoopdrachten voorwaardelijke veroordeling, schuldigverklaringen misdrijfzaken en geregistreerde misdrijven (index, indexjaar = 2013)

	2013	2014	2015	2016	2017
Instroom toezichtsoopdrachten	8.236	8.737	8.646	8.648	8.801
Index (indexjaar = 2013)	100	106	105	105	107
Totaal schuldigverklaringen misdrijfzaken	92.797	89.680	92.198	82.541	-
Index (indexjaar = 2013)	100	97	99	89	-
Geregistreerde misdrijven	1.105.565	1.025.630	978.945	930.300	830.780
Index (indexjaar = 2013)	100	93	89	84	75
Percentage toezichtsoopdrachten t.o.v. schuldigverklaringen misdrijfzaken	9%	10%	9%	10%	-
Percentage toezichtsoopdrachten t.o.v. geregistreerde misdrijven	1%	1%	1%	1%	1%

Bron: IRIS (reclassering) (instroom toezichtsoopdrachten) en CBS Statline (geregistreerde misdrijven en schuldigverklaringen misdrijfzaken)

Tabel B6.8 Ontwikkeling bijzondere voorwaarde 'andere voorwaarden'

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Andere voorwaarden	504	1.046	1.598	2.049	2.644	3.147
Overige bijzondere voorwaarden	7.358	7.190	7.139	6.597	6.004	5.654
Totaal aantal toezichten	7.862	8.236	8.737	8.646	8.648	8.801
Percentage 'andere voorwaarden' t.o.v. totaal aantal toezichten	6%	13%	18%	24%	31%	36%

Bron: IRIS (reclassering)

Tabel B6.9 Ontwikkeling enkelvoudige bijzondere voorwaarde 'zich te gedragen conform de aanwijzingen van de reclassering'

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Houden aan aanwijzingen	1.088	470	240	143	110	133
Overige bijzondere voorwaarden	6.774	7.766	8.497	8.503	8.538	8.668
Totaal aantal toezichten	7.862	8.236	8.737	8.646	8.648	8.801
Percentage 'houden aan aanwijzingen' t.o.v. totaal aantal toezichten	14%	6%	3%	2%	1%	2%

Bron: IRIS (reclassering)

Tabel B6.10 Ontwikkeling aantal DUT

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dadelijk uitvoerbaar (DUT)	113	417	516	442	347	563
Niet-dadelijk uitvoerbaar	7.749	7.819	8.221	8.204	8.301	8.238
Totaal aantal toezichten	7.862	8.236	8.737	8.646	8.648	8.801
Percentage DUT t.o.v. totaal	1%	5%	6%	5%	4%	6%

Bron: IRIS (reclassering)

Tabel B6.11 Ontwikkeling aantal TUL-adviezen, per instroomjaar

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TUL-advies	2.195	2.469	2.500	2.547	2.506	1.569
Geen TUL-advies	5.773	5.767	6.237	6.099	6.142	7.232
Totaal aantal toezichten	7.968	8.236	8.737	8.646	8.648	8.801
Percentage toezichten met TUL-advies t.o.v. totaal aantal toezichten	28%	30%	29%	29%	29%	18%

Bron: IRIS (reclassering)

Tabel B6.12 Ontwikkeling tenuitvoerlegging voorwaardelijke sancties d.m.v. toewijzing TUL

	2013	2014	2015	2016	2017
TUL toegewezen	794	882	790	656	339
Geen TUL	6.567	6.944	6.749	7.119	7.281
Totaal aantal voorwaardelijke sancties	7.361	7.826	7.539	7.775	7.620
Percentage TUL-toegewezen t.o.v. totaal aantal voorwaardelijke sancties	11%	11%	10%	8%	4%

Bron: CJIB-registraties

Tabel B6.13 Ontwikkeling afloop reclasseringtoezichten, per uitstroomjaar

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Positieve afloop	5.551	5.482	5.475	5.729	6.028	5.968
Negatieve afloop	2.026	1.778	2.094	2.215	2.083	2.057
Totaal aantal uitgestroomde toezichten	7.577	7.260	7.569	7.944	8.111	8.025
Percentage positieve afloop t.o.v. totaal aantal toezichten	73%	76%	72%	72%	74%	74%

Bron: IRIS (reclassering)

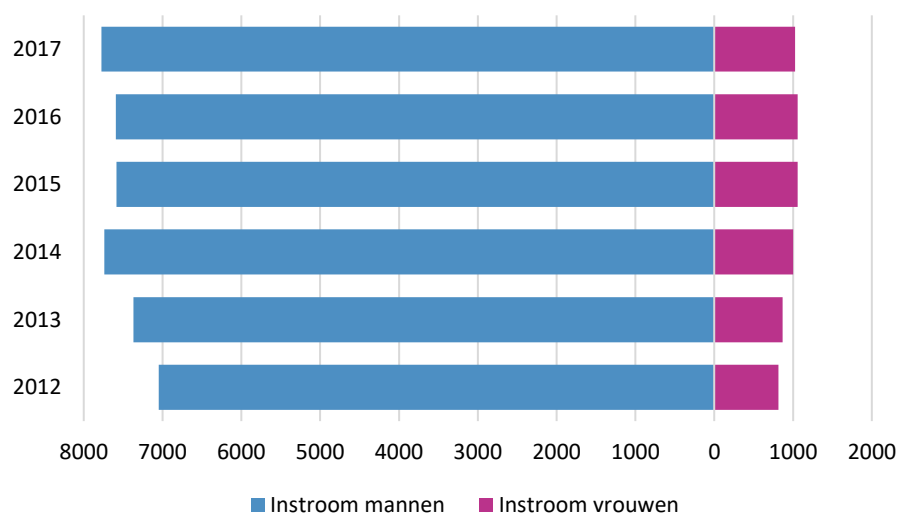
Tabel B6.14 Aantal toezichtsoverdrachten met beroepsverbod

	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal toezichtsoverdrachten met beroepsverbod	1	4	2	4	8

Bron: memo analyse beroepsverboden, 30 maart 2017 (reclassering)

Overige figuren met bijbehorende tabellen

Figuur B6.15a Ontwikkeling instroom toezichtsoverdrachten, naar geslacht



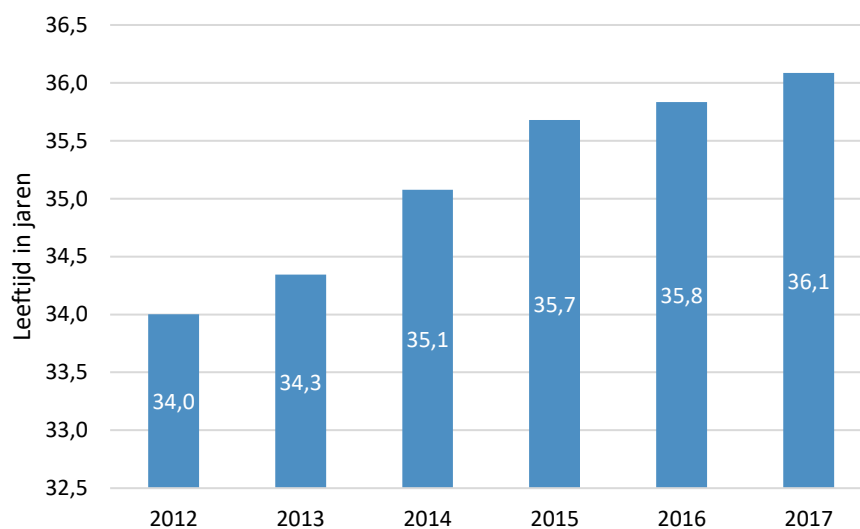
Bron: IRIS (reclassering)

Tabel B6.15b Ontwikkeling instroom toezichtsoverdrachten, naar geslacht

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Instroom mannen	7.049	7.369	7.737	7.586	7.591	7.775
Instroom vrouwen	813	867	1.000	1.060	1.057	1.026
Totaal aantal toezichten	7.862	8.236	8.737	8.646	8.648	8.801

Bron: IRIS (reclassering)

Figuur B6.16a Ontwikkeling gemiddelde leeftijd instroom toezichtopdrachten



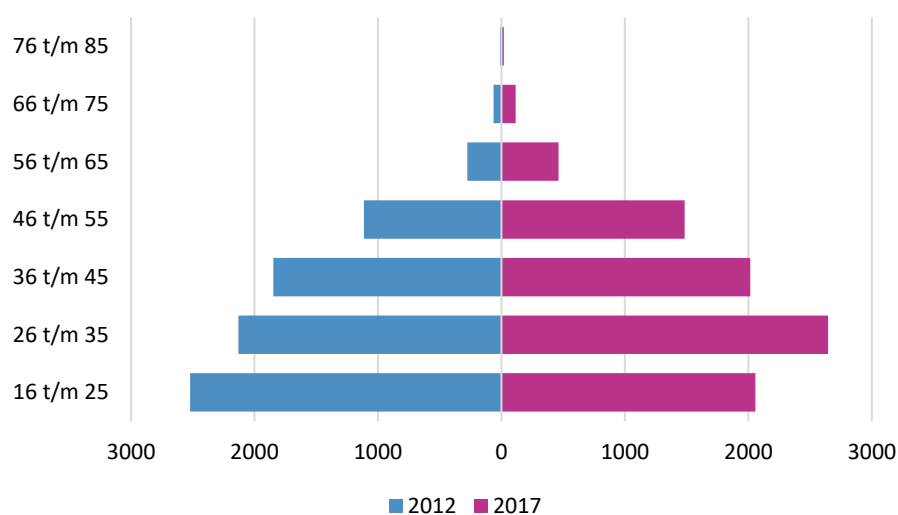
Bron: IRIS (reclassering)

Tabel B6.16b Ontwikkeling gemiddelde leeftijd instroom toezichtopdrachten

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gemiddelde leeftijd in jaren	34,0	34,3	35,1	35,7	35,8	36,1

Bron: IRIS (reclassering)

Figuur B6.17a Verdeling leeftijd instroom toezichtopdrachten bij de reclassering 2012 en 2017



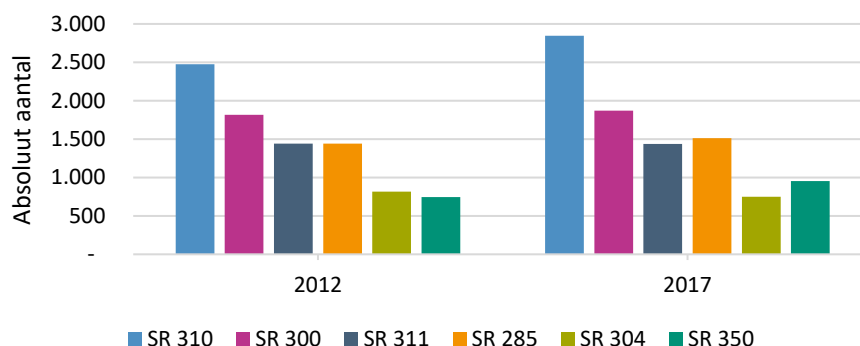
Bron: IRIS (reclassering)

Tabel B6.17b Ontwikkeling gemiddelde leeftijd instroom toezichtopdrachten

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
16 t/m 25	2.521	2.499	2.399	2.192	2.101	2.058
26 t/m 35	2.130	2.269	2.518	2.542	2.582	2.645
36 t/m 45	1.849	1.882	2.005	1.976	1.998	2.015
46 t/m 55	1.113	1.163	1.328	1.396	1.374	1.483
56 t/m 65	277	348	380	416	481	463
66 t/m 75	65	69	90	106	100	114
76 t/m 85	13	6	17	17	12	20

Bron: IRIS (reclassering)

Figuur B6.18a Ontwikkeling meest voorkomende delicten in instroom toezichtopdrachten



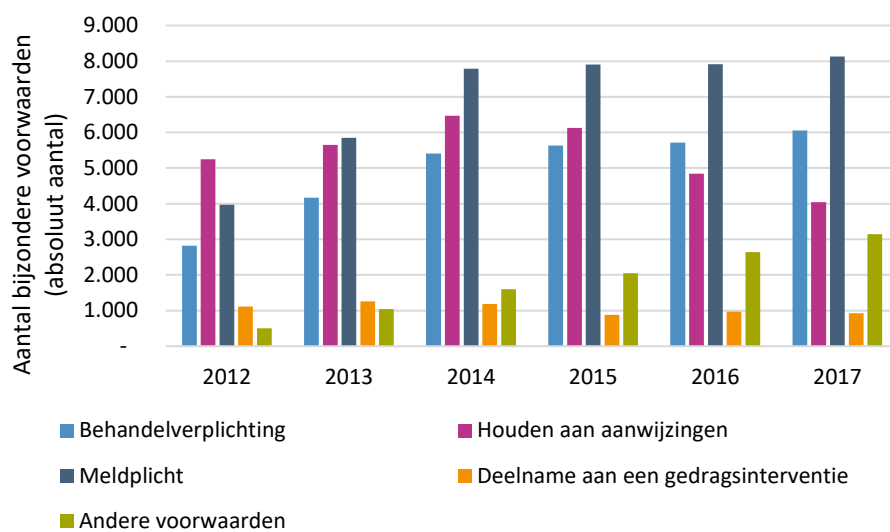
Bron: IRIS (reclassering)

Tabel B6.18b Ontwikkeling meest voorkomende delicten in instroom toezichtopdrachten

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SR 310	2.475	2.630	2.908	2.816	2.857	2.846
SR 300	1.816	1.825	1.934	1.960	1.881	1.872
SR 311	1.443	1.472	1.581	1.513	1.435	1.439
SR 285	1.440	1.500	1.541	1.554	1.591	1.511
SR 304	815	796	801	798	762	750
SR 350	744	815	857	854	899	954
Totaal meest voorkomende delicten	8.733	9.038	9.622	9.495	9.425	9.372
Totaal alle delicten	15.174	15.793	16.474	15.988	15.748	16.165
Percentage meest voorkomende delicten t.o.v. totaal alle delicten	58%	57%	58%	59%	60%	58%

Bron: IRIS (reclassering)

Figuur B6.19a Ontwikkeling veel voorkomende bijzondere voorwaarden



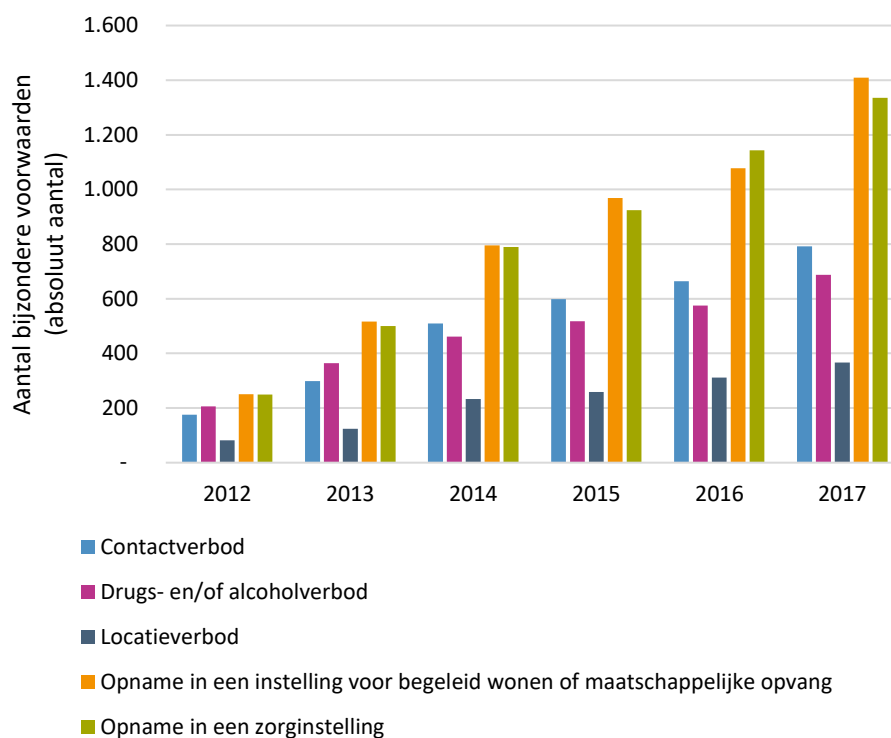
Bron: IRIS (reclassering)

Tabel B6.19b Ontwikkeling veel voorkomende bijzondere voorwaarden

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Behandelverplichting	2.822	4.169	5.409	5.637	5.712	6.052
Houden aan aanwijzingen	5.251	5.650	6.470	6.130	4.840	4.047
Meldplicht	3.973	5.848	7.786	7.905	7.914	8.126
Deelname aan een gedragsinterventie	1.115	1.257	1.183	881	968	924
Andere voorwaarden	504	1.046	1.598	2.049	2.644	3.147

Bron: IRIS (reclassering)

Figuur B6.20a Ontwikkeling minder voorkomende bijzondere voorwaarden



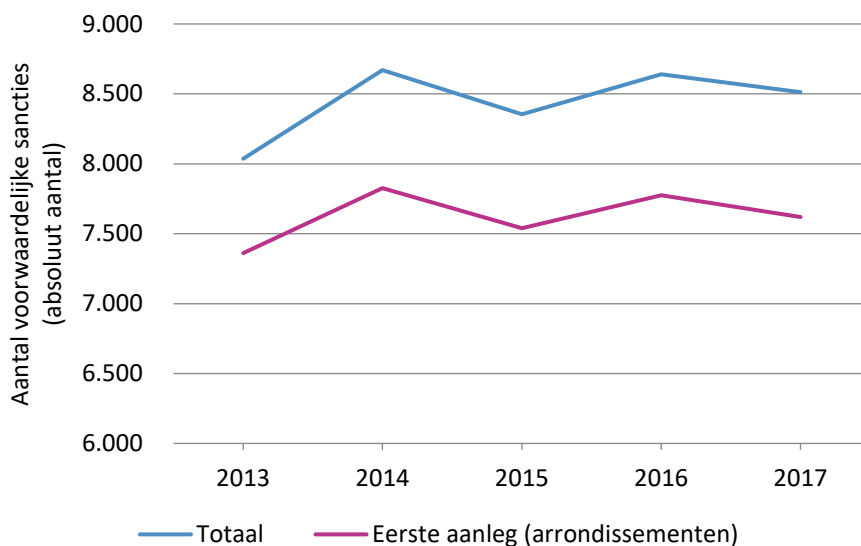
Bron: IRIS (reclassering)

Tabel B6.20b Ontwikkeling minder voorkomende bijzondere voorwaarden

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Contactverbod	176	298	510	598	664	792
Drugs- en/of alcoholverbod	206	364	461	518	575	688
Locatieverbod	82	124	233	259	311	366
Opname in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang	250	517	795	969	1.078	1.409
Opname in een zorginstelling	249	500	789	924	1.143	1.335

Bron: IRIS (reclassering)

Figuur B6.21a Ontwikkeling aantal voorwaardelijke sancties totaal t.o.v. in de arrondissementsparketten



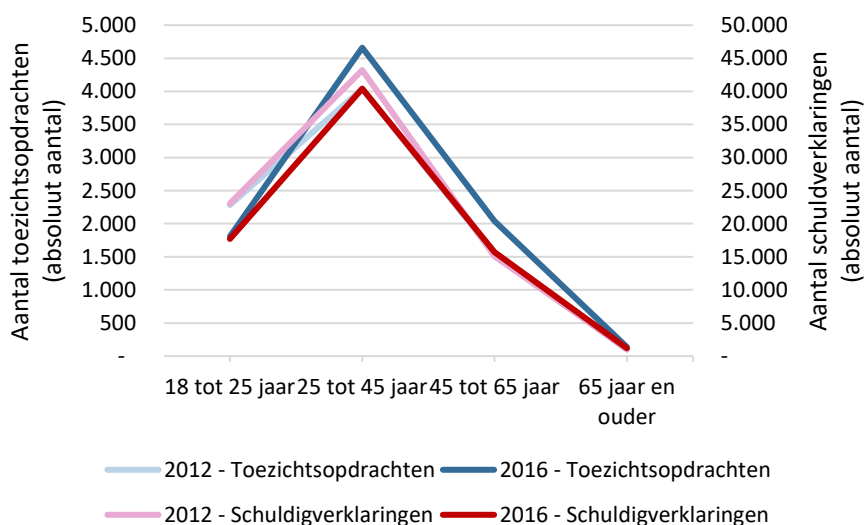
Bron: CJIB-registraties

Tabel B6.21b Ontwikkeling aantal voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden ten opzichte van voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden in de arrondissementsparketten

	2013	2014	2015	2016	2017
Totaal aantal voorwaardelijke sancties	8.036	8.670	8.355	8.640	8.513
Eerste aanleg (arrondissementen)	7.361	7.826	7.539	7.775	7.620

Bron: CJIB-registraties

Figuur B6.22a Vergelijking ontwikkeling leeftijd instroom toezichtopdrachten en schuldigverklaringen, in 2012 en 2016



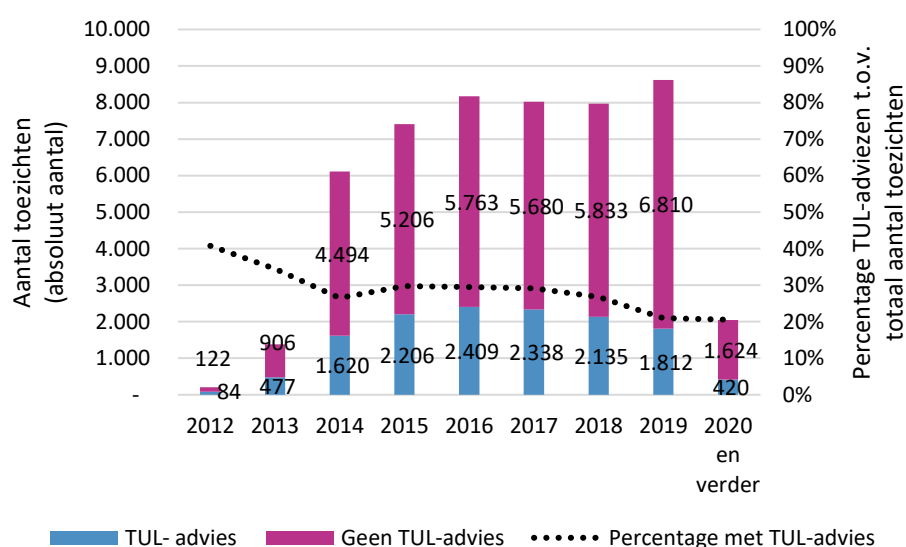
Bron: IRIS (reclassering) (leeftijd toezichtopdrachten) en CBS Statline (leeftijd schuldigverklaringen)

Tabel B6.22b Vergelijking ontwikkeling leeftijd instroom toezichtopdrachten bij de reclassering en schuldigverklaringen, in 2012 en 2016

	2012- toezichtso- pdrachten	2016 – toezichtso- pdrachten	2012 - schuldig- verklaringen	2016- schuldig- verklaringen
18 tot 25 jaar	2.282	1.810	23.060	17.710
25 tot 45 jaar	4.039	4.660	43.210	40.410
45 tot 65 jaar	1.549	2.039	15.110	15.735
65 jaar en ouder	96	137	1.045	1.190

Bron: IRIS (reclassering) (leeftijd toezichtopdrachten) en CBS Statline (leeftijd schuldigverklaringen)

Figuur B6.23a Ontwikkeling TUL-adviezen, naar uitstroomjaar proeftijd



Bron: IRIS (reclassering)

Tabel B6.23b Ontwikkeling TUL-adviezen, naar uitstroomjaar proeftijd

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 e.v.
TUL- advies	84	477	1.620	2.206	2.409	2.338	2.135	1.812	420
Geen TUL-ad- vies	122	906	4.494	5.206	5.763	5.680	5.833	6.810	1.624
Totaal aantal toezichten	206	1.383	6.114	7.412	8.172	8.018	7.968	8.622	2.044
Percentage met TUL-advies	41%	34%	26%	30%	29%	29%	27%	21%	21%

Bron: IRIS (reclassering)

Bijlage 7 – Tabellen bij hoofdstuk 5

Tabel B7.1 Ontwikkeling vrijheidsbeperkende maatregelen

	2013	2014	2015	2016	2017
Totaal aantal vrijheidsbeperkende maatregelen	11	37	69	155	137

Bron: CJIB-registraties

Tabel B7.2 Ontwikkeling vrijheidsbeperkende maatregelen naar type

	2013	2014	2015	2016	2017
Locatiegebod	-	-	-	1	-
Contactverbod	-	1	31	70	68
Gebiedsverbod	-	1	16	41	19
Gebieds- en contactverbod	11	35	22	43	50
Totaal aantal vrijheidsbeperkende maatregelen	11	37	69	155	137

Bron: CJIB-registraties

Tabel B7.3 Ontwikkeling aantal maatregelen die dadelijk uitvoerbaar zijn bevolen (DUM)

	2013	2014	2015	2016	2017
Dadelijk uitvoerbaar (DUM)	10	28	58	119	96
Niet-dadelijk uitvoerbaar	1	9	11	36	41
Totaal aantal vrijheidsbeperkende maatregelen	11	37	69	155	137
Percentage DUM t.o.v. totaal aantal vrijheidsbeperkende maatregelen	91%	76%	84%	77%	70%

Bron: CJIB-registraties



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl