



Ministerie van Justitie en Veiligheid

Beleidsdoorlichting artikel 34.3

Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties en
maatregelen (2008 - 2014)

Juni 2018

Colofon

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctietoepassing en Jeugd

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/JenV

T 070 370 71 31
F 070 370 90 11

Beleidsdoorlichting artikel 34.3

Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties en
maatregelen (2008 - 2014)

Inhoud

Managementsamenvatting	6
Hoofdstuk 1 Inleiding en relatie met de vorige doorlichting	9
Hoofdstuk 2 Aanleiding, afbakening en methode	11
Hoofdstuk 3 De doelen van de strafrechtelijke sancties en maatregelen	15
Hoofdstuk 4 Aanleiding, aard en omvang van het gevoerde beleid	17
Hoofdstuk 5 Relevant onderzoek	25
Hoofdstuk 6 De doeltreffendheid van het gevoerde beleid	29
Hoofdstuk 7 De doelmatigheid van het gevoerde beleid	51
Hoofdstuk 8 Een verkenning van de beleidsopties bij 20% minder middelen	53
Hoofdstuk 9 Conclusies en aanbevelingen	61
Bijlagen	
Bijlage 1 Motie Schouw	63
Bijlage 2 Doelmatigheidsontwikkeling	67
Bijlage 3 Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek	79
Bijlage 4 Beleidsevaluatie	81

Managementsamenvatting

In deze doorlichting staat de vraag centraal of de doelstellingen van het strafrechtelijke sanctie- en maatregelenbeleid zijn behaald (doelrealisatie) en zo ja, of dit het gevolg is geweest van het gevoerde beleid (doeltreffendheid). Daarnaast is bekeken of de uitvoering van het beleid op een kostenefficiënte manier heeft plaatsgevonden (doelmatigheid). Als laatste is antwoord gegeven op de vraag welke beleidsopties er zijn wanneer er 20% minder middelen beschikbaar zijn op het onderzochte begrotingsartikel.

Hieronder wordt stapsgewijs kort de opzet van het onderzoek beschreven en worden de belangrijkste resultaten weergegeven.

Strafdoelen

Als eerste zijn, op basis van bestudering van de begrotingen en bijbehorende beleidsagenda's in de periode 2008 - 2014, de strafdoelen vastgesteld.

Er zijn vier strafdoelen, te weten: 1) vergelding, 2) generale preventie, 3) onschadelijkmaking en 4) speciale preventie.

De strafdoelen zijn als volgt gedefinieerd:

Vergelding: de sanctie of maatregel dient tijdig, zeker en volledig ten uitvoer te worden gelegd. Daarnaast dienen de opgelegde straffen en/of maatregelen door de Nederlandse bevolking als voldoende vergelding te worden ervaren.

Generale preventie: hieraan wordt voldaan wanneer het huidige sanctie-instrumentarium een voldoende afschrikwekkende werking heeft op de bevolking, ergo: wanneer individuen afzien van het plegen van een strafbaar feit door de dreiging van een op te leggen sanctie of maatregel.

Onschadelijkmaking: het aantal ontvluchtingen en onttrekkingen tijdens insluiting en/of het percentage succesvol afgeronde toezichten dient binnen de gestelde normen te blijven.

Speciale preventie: hieraan wordt voldaan wanneer de dader niet opnieuw een strafbaar feit pleegt, ergo niet recidiveert.

Deze strafdoelen vormen het raamwerk van de doorlichting. Op basis van beschikbaar materiaal (beleidsbrieven, programma's etc.) zijn er voor zover mogelijk concrete indicatoren en normen bij de strafdoelen gesteld.

Beleidstheorie en gevoerd beleid

Vervolgens is het gevoerde beleid geanalyseerd (het construeren van de zogenaamde beleidstheorie). De kern van dat beleid is de zogenaamde dadergerichte (of persoonsgerichte) aanpak geweest.

De veronderstelling daarbij is dat een sanctie en/of maatregel die gericht is op de persoonlijke omstandigheden van de dader effectiever is in het duurzaam doorbreken van de criminele carrière dan een 'standaard' straf.

De in de onderzoeksperiode ingezette programma's, wetswijzigingen en organisatorische veranderingen hebben (praktisch) allemaal een bijdrage geleverd aan de verdere invulling van die dadergerichte aanpak.

Daarbij stond het strafdoel speciale preventie centraal.

Te denken valt bijvoorbeeld aan de projecten die onderdeel uitmaakten van het programma Modernisering Gevangeniswezen, het programma Justitiële Voorwaarden, het bevorderen van de inzet van erkende gedragsinterventies en het vernieuwde gestandaardiseerde toezicht. Op al deze beleidsterreinen is forse vooruitgang geboekt.

Onderzoek

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek. Dit betekent dat op basis van bestaand onderzoek een uitspraak gedaan dient te worden over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Er is in de onderzoeksperiode een groot aantal onderzoeken uitgevoerd, echter slechts een relatief beperkt deel daarvan ziet op het beantwoorden van – een deel van – deze drie onderzoeksvragen.

Doelrealisatie en doeltreffendheid

Op basis van het onderzoeksmateriaal moet een antwoord worden gegeven op de vragen inzake doelrealisatie en doeltreffendheid.

Voor wat betreft het strafdoel speciale preventie kan geconcludeerd worden dat de doelstelling is behaald (doelrealisatie) en dat het aannemelijk is dat het beleid daar een positieve bijdrage aan heeft geleverd (doeltreffendheid).

Voor wat betreft het strafdoel vergelding is voldoende onderzoek aanwezig, echter de uitkomsten van die onderzoeken zijn tamelijk diffuus zodat een harde uitspraak over doelrealisatie en doeltreffendheid niet goed te geven is.

Voor generale preventie is onvoldoende onderzoek aanwezig om een volledig onderbouwde uitspraak over doelrealisatie of doeltreffendheid te doen.

Voor wat betreft het strafdoel onschadelijkmaking kan worden vastgesteld dat grotendeels aan de gestelde normen is voldaan (doelrealisatie). Het ontbreekt aan onderzoek om vast te kunnen stellen of het realiseren van de doelstelling ook te relateren is aan het beleid.

Doelmatigheid

Voor wat betreft de doelmatigheid is gekeken naar de ontwikkeling van de kostprijs van de verschillende producten van de betrokken uitvoeringsorganisaties (bijvoorbeeld: de kostprijs van een dag in een penitentiaire inrichting), ofwel de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

De ontwikkeling van de kostprijzen laten een divers beeld zien. Dit is mede het gevolg van beleids- in- en extensiveringen en taakstellingen in de onderzoeksperiode. Een eenduidige conclusie over de ontwikkeling van de doelmatigheid gerelateerd aan de ontwikkeling van de kostprijzen is dan ook niet direct te trekken.

20% minder middelen

Iedere beleidsdoorlichting dient een zogenaamde 20%-besparingsvariant te bevatten. Een dergelijke variant voegt een vooruitkijkend element toe aan de doorlichting. De 20%-variant kan worden ingevuld door het verhogen van de inkomsten, het doorvoeren van bezuinigingen of een combinatie van beide. Gelet op de grootte van het te realiseren bedrag (afgerond € 400 mln.) is het onvermijdelijk dat vergaande keuzes gemaakt dienen te worden, simpelweg 'efficiënter' gaan werken levert te weinig op. In hoofdstuk 8 wordt de 20%-vraag ingevuld.

Uitvoering van de voorgestelde maatregelen heeft potentieel negatieve consequenties op de realisatie van de doelen van het sanctie- en maatregelenbeleid en heeft eveneens negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid.

Conclusies

In de eerste plaats is van belang dat de tenuitvoerlegging van sancties en maatregelen een onderdeel is van de gehele strafrechtketen en dat realisatie van de doelen die gesteld zijn niet alleen afhankelijk is van de tenuitvoerlegging maar van het goed functioneren van de gehele strafrechtketen.

Daarnaast spelen ook vele andere factoren een rol bij de realisatie van de gestelde doelen. Zo is het welslagen van speciale preventie niet alleen afhankelijk van het functioneren van de strafrechtketen, maar ook van tal van sociaaleconomische, culturele en maatschappelijke factoren.

De opzet van een beleidsdoorlichting maakt echter dat het onderzoek zich beperkt tot het doorlichten van (een deel van) een begrotingsartikel, waarbij beleid of omstandigheden die buiten dat artikel vallen, niet worden geëvalueerd. Dat maakt het per definitie lastig om harde conclusies te trekken. De bevindingen over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid moeten dan ook gelezen worden binnen de hierboven geschetste context.

Het beleid is er voornamelijk op gericht geweest om de dadergerichte aanpak verder te ontwikkelen en te verfijnen. Hiertoe zijn in de onderzoeksperiode meerdere programma's, wetswijzigingen en organisatorische veranderingen in gang gezet. Op alle terreinen is grote vooruitgang geboekt.

In de onderzoeksperiode is de geregistreerde criminaliteit in Nederland fors gedaald, evenals het aantal geregistreerde slachtoffers. Nederland is evident veiliger geworden. Voor wat betreft het op speciale preventie gerichte beleid – beleidsmatig de hoofdmoot van het gevoerde beleid in de onderzoeksperiode – kan geconcludeerd worden dat niet alleen de doelstelling is bereikt, maar dat het eveneens aannemelijk is dat dat beleid daaraan een positieve bijdrage heeft geleverd. Het verdient dan ook aanbeveling om het huidige beleid voort te zetten en daar waar nodig verder te intensiveren. Daarnaast verdient het aanbeveling om – meer dan tot nu toe het geval is – bij het opstellen van nieuw beleid zoveel als mogelijk concrete doelstellingen te formuleren en beleid altijd te evalueren op doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit maakt het veel beter dan nu mogelijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van het gevoerde beleid.

Hoofdstuk 1

Inleiding en relatie met de vorige doorlichting

In deze beleidsdoorlichting wordt onderzocht in hoeverre met de uitvoering van het strafrechtelijk sanctie- en maatregelenbeleid in de periode 2008 tot en met 2014 een bijdrage is geleverd aan het realiseren van de strafdoelen.

Deze doorlichting sluit in tijd aan op de op 24 april 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden beleidsdoorlichting ('Beleidsdoorlichting effectieve tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen') van – toen nog – artikel 13.4 die de periode 2003 tot en met 2007 omvatte.

De voor die doorlichting gekozen strafdoelen (verging, herstel ontstane leed, afschrikking – zowel generaal als speciaal-, onschadelijkmaking en resocialisatie) zijn voor de huidige doorlichting overgenomen, met dien verstande dat het onderdeel 'herstel ontstane leed' apart is geëvalueerd en in deze doorlichting niet meer aan de orde komt.¹

Het onderdeel financiële sancties (en breder gezien het Centraal Justitieel Incassobureau - CJIB) vormde geen onderdeel van de vorige doorlichting. In deze doorlichting wordt daar wel aandacht aan besteed.

Beleidsmatig is er een aantal lijnen te trekken vanuit de vorige doorlichting die doorwerken in de huidige doorlichting, zoals: de selectiviteit, differentiatie en een grotere gerichtheid op de persoon van de dader bij de keuze voor een sanctie of maatregel en de focus op een meer integrale aanpak door alle betrokken organisaties.

Een scheidslijn is ook duidelijk aan te geven: was er in een deel van de periode van de vorige doorlichting nog sprake van een ernstig capaciteitstekort bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), in de huidige onderzoeksperiode is er een duidelijk overschot aan celcapaciteit ontstaan.

Voor wat betreft de doeltreffendheid van het ingezette beleid gerelateerd aan de strafdoelen valt op dat op verschillende terreinen er in de vorige onderzoeksperiode nog weinig onderzoeksmateriaal voorhanden was. Zo vond er nog weinig onderzoek plaats naar recidivebeperking (speciale preventie en resocialisatie) en was er geen onderzoek beschikbaar naar de werking van het sanctiestelsel in relatie tot generale preventie.

Voor wat betreft het eerste punt is er een duidelijke stap gezet: het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) publiceert jaarlijks een recidivemonitor en in 2014 verscheen voor het eerst een studie naar de doeltreffendheid van beleid gericht op speciale preventie. In 2017 heeft deze studie een vervolg gekregen.

Voor wat betreft het tweede punt (generale preventie) is er geen voortgang geboekt. In de huidige onderzoeksperiode is er slechts één Nederlandse studie bekend en er bestaat nauwelijks internationaal empirisch onderzoek inzake de relatie tussen het sanctie-instrumentarium en generale preventie. Er is hier duidelijk sprake van een lacune in het onderzoeksmateriaal.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapportage/2014/07/08/eindrapport-beleidsdoorlichting-artikel-34-4-slachtofferzorg>

Voor wat betreft het strafdoel 'verging' (in hoeverre ervaart de Nederlandse bevolking de opgelegde sanctie of maatregel als voldoende verging) geldt dat ten tijde van de vorige doorlichting relatief weinig onderzoek beschikbaar waren. In de periode die in onderhavige doorlichting centraal staat is wel onderzoek beschikbaar; de uitkomsten daarvan zijn echter diffuus.

Voor wat betreft het snel, zeker en volledig tenuitvoerleggen van sancties (de eerste indicator van het strafdoel 'verging') geldt dat met de komst van de USB-monitor² voor het eerst structureel zicht is gekomen op de prestaties van de tenuitvoerlegging van sancties en maatregelen. De monitor ontwikkelt zich de komende jaren verder door.

Voor het strafdoel 'onschadelijkmaking' – met als concrete norm het aantal ontvluchtingen en onttrekkingen – bestaat geen doeltreffendheidsonderzoek. Hier kan echter op basis van cijfermateriaal gerelateerd aan de gestelde normen een uitspraak worden gedaan over de doelrealisatie

Ten tijde van de vorige doorlichting waren de recidive cijfers nog hardnekkig hoog, alhoewel een eerste daling zich al wel aftekende. Ook toen was de beleidsinzet gericht op het verder ontwikkelen van een strafrechtelijke reactie die aansluit bij de specifieke kenmerken van de dader (de persoonsgerichte aanpak). Uit recent onderzoek blijkt dat dat beleid vruchten afwerpt.

Voor wat betreft de ongestoorde tenuitvoerlegging van sancties kan gesteld worden dat de maatregelen die genomen zijn in het programma Modernisering sanctietoepassing vanaf 2004 impact hebben gehad. De sanctiebehoefte raakte toen duurzaam meer in balans met de capaciteit zodat bijvoorbeeld heenzendingen konden worden voorkomen. Deze situatie is in de huidige onderzoeksperiode niet veranderd. In de onderzoeksperiode zijn er geen heenzendingen als gevolg van capaciteitsproblematiek geweest.

In het volgende hoofdstuk wordt kort ingegaan op de aanleiding voor deze doorlichting, de inhoudelijke afbakening en de onderzoeksmethode.

² USB = uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen

Hoofdstuk 2

Aanleiding, afbakening en methode

Aanleiding

Op grond van de Comptabiliteitswet, nader uitgewerkt in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014 van het Ministerie van Financiën³, worden alle beleidsartikelen van de Rijksbegroting minimaal eens per zeven jaar geëvalueerd.

Het doel van een beleidsdoorlichting is om een antwoord te geven op de vragen of:

- 1) de doelstellingen van het beleid zijn behaald (doelrealisatie);
- 2) het ingezette beleid doeltreffend is geweest (de effectiviteitsvraag) en
- 3) of het beleid op een kostenefficiënte manier is uitgevoerd (de doelmatigheidsvraag).

Het beoogde *doel* van het beleid is geformuleerd in de operationele doelstelling van het te evalueren begrotingsartikel zoals dit in de onderzoeksperiode heeft geluid, verduidelijkt en uitgewerkt in opeenvolgende begrotingen, beleidsagenda's, programma's en beleidsbrieven.

Het beleid is *doeltreffend* wanneer het gevoerde beleid een bijdrage heeft geleverd aan de realisatie van de doelstellingen.

Van een doelmatige uitvoering is sprake wanneer de kosten in een redelijke verhouding staan tot realisatie van de doelen.

Een vierde vraag die beantwoord dient te worden is:

- 4) wat zijn de beleidsalternatieven voor het geval er significant minder budget (20%) beschikbaar is.

Deze besparingsvariant voegt een vooruitkijkend element aan de beleidsdoorlichting toe.

Afbakening van het beleidsonderzoek

In deze beleidsdoorlichting wordt artikel 34.3 van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid geëvalueerd. De vorige beleidsdoorlichting (van toen nog artikel 13.4) behelsde de periode 2003 tot 2008. Deze doorlichting sluit hierop aan en behandelt de periode 2008 tot en met 2014.

³ Regeling van de Minister van Financiën van 15 augustus 2014 houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek), Nr. 27142, 25 september 20

De algemene doelstelling van artikel 34 uit de begroting 2016 luidt:

*Het borgen van de veiligheid door de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, het bevorderen van het nemen van preventieve maatregelen door burgers en bedrijven, het versterken van de positie van slachtoffers, het beschermen van jeugdigen die in hun ontwikkeling worden bedreigd in de opvoed- en leefsituatie en het realiseren van een effectieve aanpak van jeugdcriminaliteit en geweld in huiselijke kring.*⁴

De onderdelen preventiemaatregelen en slachtofferzorg zijn reeds in 2013 en 2014 doorgelicht en worden derhalve niet meegenomen in deze doorlichting.⁵

Het onderdeel jeugd wordt gesplitst doorgelicht: het onderdeel justitiële jeugdsancties in 2017 en het onderdeel jeugdbescherming in 2019.⁶

Op basis van de begrotingen en de beleidsagenda's in de onderzoeksperiode is de volgende algemene doelstelling geformuleerd:

*Het borgen van de veiligheid van de Nederlandse samenleving door de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen en het beperken van de recidive.*⁷

Het budgettaire beslag conform de begroting 2017 voor het door te lichten onderdeel bedraagt € 2.038.195.⁸

Het onderdeel vreemdelingenbewaring zal, alhoewel het begrotingstechnisch onderdeel van artikel 34.3 uitmaakte, niet worden meegenomen in deze doorlichting. Dit maakt onderdeel uit van de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 37 'vreemdelingen', die eveneens in 2017 zal plaatsvinden.

4 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/06/29/rapport-beleidsdoorlichting-preventiemaatregelen> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/07/08/eindrapport-beleidsdoorlichting-artikel-34-4-slachtofferzorg>

5 Kenmerk 777513, 6 september 2016

6 'De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende dat in het masterplan DJI 2013-2018 ten minste de helft van het aantal cellen zal worden ingericht en gebruikt als meerpersoonscellen verzoekt de regering, medio 2015-2016 het gebruik van meerpersoonscellen in het gevangeniswezen te evalueren en daarbij expliciet in te gaan op de kosten, veiligheidsaspecten en beheersbaarheid...' (24587, nr. 544)

7 Zie: <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/syntheseonderzoek>

8 Zie ook de toelichting op artikel 3 tweede lid RPE Staatscourant 2014 nr. 27142; 25 september 2014.

34.3 Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties en vreemdelingenbewaring

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
DJI-gevangeniswezen-regulier	1.218.667	1.201.404	924.065	910.886	934.404	934.015	930.037
DJI-Forensische zorg	756.591	796.521	786.092	752.583	743.395	735.246	735.246
CJIB	101.660	113.680	106.511	106.257	108.259	108.760	109.078
Reclassering Nederland	136.781	140.380	134.200	134.532	135.187	135.200	135.800
Leger des Heils	19.598	22.115	21.376	21.499	21.599	21.599	21.699
Stichting Verslavings-reclassering GGZ Nederland	65.597	68.207	65.951	66.721	67.021	67.021	67.321
Totaal	2.298.894	2.342.307	2.038.195	1.992.478	2.009.865	2.001.841	1.999.181

Artikel 34	
<p>Het borgen van de veiligheid van de Nederlandse samenleving door de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen en het beperken van de recidive, het voorkomen van slachtofferschap door middel van het bevorderen van het nemen van preventieve maatregelen door burgers en bedrijven en het versterken van de positie van slachtoffers.</p>	
Wel in doorlichting	Niet in doorlichting
<p>Het borgen van de veiligheid van de Nederlandse samenleving door de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen en het beperken van de recidive</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Preventieve maatregelen (2013) • Slachtofferbeleid (2014) • Justitiële jeugdsancties (2017) • Jeugdbescherming (2019)
Strafdoelen	
<ul style="list-style-type: none"> • Vergelding • Generale preventie • Onschadelijkmaking • Speciale preventie 	<p>Herstel ontstane leed</p>

In dit eindrapport wordt ook de motie Schouw inzake de evaluatie van het gebruik van meerpersoonscellen meegenomen.⁹

De hierboven beschreven algemene doelstelling van artikel 34.3 wordt in hoofdstuk 3 nader uitgewerkt en concreet gemaakt.

⁹ Voor meer over strafdoelen zie onder andere: In de oude fout - Over het meten van recidive en het vaststellen van het succes van strafrechtelijke interventies, Bouke Wartna (2009) en Verantwoorde straftoemeting, Pauline Schuyt (2010); Experimenteren met sancties (T. Roos, Tijdschrift voor Criminologie 2007); Straf en zorg: een paar apart (RMO, 2007)

Onderzoeksmethode

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek. Een dergelijk onderzoek 'brengt samen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.'¹⁰

Concreet betekent dit dat de doorlichting plaatsvindt op basis van bestaand, afgerond onderzoek en andere informatiebronnen. Er is bijvoorbeeld gekeken naar (evaluatie)rapporten, de toelichting bij de begrotingen, beleidsagenda's en beleidsbrieven.

In hoofdstuk 5 wordt een overzicht gegeven van het onderzoek dat gebruikt is ten behoeve van deze doorlichting.

De in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014 neergelegde 15 vragen vormen de basis van de beleidsdoorlichting: op deze vragen moet een antwoord worden gegeven.

In hoofdstuk 3 worden de strafdoelen verder uitgewerkt en waar mogelijk gerelateerd aan normen en indicatoren.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2008/04/24/beleidsdoorlichting-sancties-en-reclassering-10207>

Hoofdstuk 3

De doelen van de strafrechtelijke sancties en maatregelen

Inleiding

De algemene, operationele doelstelling van artikel 34.3 luidt:

Het borgen van de veiligheid van de Nederlandse samenleving door de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen en het beperken van de recidive.¹¹

In dit hoofdstuk wordt deze algemene doelstelling concreet gemaakt. Om tot een duidelijke en concrete set van strafdoelen te komen zijn de volgende bronnen gebruikt:¹²

- De relevante ambities van de regeerakkoorden Balkenende IV, Rutte I en Rutte II;
- De beleidsagenda's behorend bij de begrotingen van het Ministerie van 2008 tot en met 2014;
- De gekozen doelstellingen uit de vorige beleidsdoorlichting;¹³
- De strafdoelen uit de universele strafrechttheorie.¹⁴

Op basis van deze bronnen zijn 5 strafdoelen te onderscheiden, te weten:

Herstel van de rechtsorde:

- vergelding (van de geschonden norm)
- herstel ontstane leed (voor het slachtoffer)

Verhogen van de veiligheid:

- afschrikking te weten generale en speciale preventie
- onschadelijkmaking

Het strafdoel herstel ontstane leed is in 2014 doorgelicht en komt in deze doorlichting niet meer aan de orde.

De door te lichten strafdoelen zijn aldus:

1. vergelding
2. generale preventie
3. onschadelijkmaking
4. speciale preventie

11 Nota bene: er is – zeker in Nederland – weinig onderzoek gedaan naar de relatie tussen straffen en generale preventie. Zie bijvoorbeeld wel: Paul van Dellen, *Misdaad en straf* (1987) en *Afschrikking en generale preventie* (JV, 2008)

12 Terugval in recidive, p. 5 (WODC, 2014).

13 In de literatuur – en in de praktijk – wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen resocialisatie (bv. het vinden van een huis, sociale contacten, werk, relatie) en de vermindering van recidive. Kort gezegd is resocialisatie breder dan recidive en kan recidivereductie een uitvloeisel zijn van resocialisatie. Voor de doorlichting wordt alleen gekeken naar de terugdringing van recidive.

14 Beantwoording vragen 3 en 4 RPE (<http://www.rijksbegroting.nl/system/files/6/regeling-periodiek-evaluatieonderzoek-rpe-2015.pdf>).

Prestatie-indicatoren

De strafdoelen worden voor zover mogelijk gerelateerd aan concrete doelstellingen uit de onderzoeksperiode (prestatie-indicatoren en daaraan gerelateerde normen).

Uit de bestudering van de relevante stukken is een aantal concrete indicatoren en normen te halen, echter niet alle doelstellingen zijn SMART gemaakt. Voor die doelstellingen die niet kwantitatief genormeerd zijn wordt een kwalitatieve doelstelling gebruikt als indicator.

1. Vergelding

Prestatie-indicatoren:

- Aan het strafdoel vergelding is voldaan wanneer de sanctie tijdig (snelle tenuitvoerlegging na een uitspraak of vonnis), zeker en volledig (de tenuitvoerlegging verloopt veilig, foutloos en conform de beslissing) is uitgevoerd;
- en wanneer de opgelegde straffen en of maatregelen door de Nederlandse bevolking als voldoende vergelding worden ervaren.

2. Afschrikking

Subcategorie:

- generale preventie
- speciale preventie

Prestatie-indicatoren:

- generale preventie: hieraan wordt voldaan wanneer het huidige sanctie-instrumentarium een voldoende afschrikwekkende werking heeft op de bevolking, ergo: wanneer individuen afzien van het plegen van een strafbaar feit door de dreiging van een op te leggen sanctie of maatregel.¹⁵
- speciale preventie: hieraan wordt voldaan wanneer de dader niet opnieuw een strafbaar feit pleegt. Deze doelstelling is gekwantificeerd: voor volwassenen uitgestroomd uit een penitentiaire inrichting moet de middellange termijn-recidive tussen 2002 en 2010 met 10%-punt omlaag.¹⁶ Daarnaast dient er een algehele reductie van de criminaliteit van 20%-25% in 2011 ten opzichte van 2002 te worden bewerkstelligd.

3. Onschadelijkmaking

Prestatie-indicatoren:

- Aan het strafdoel onschadelijkmaking is voldaan wanneer de vastgestelde norm van het aantal ontvluchtelingen en onttrekkingen tijdens insluiting wordt gehaald en/of
- opgelegde (bijzondere) voorwaarden worden nageleefd.

In onderstaande tabel wordt zichtbaar of er voor de verschillende strafdoelen in de onderzoeksperiode een kwalitatief dan wel kwantitatief doel is gesteld.

Strafdoelen	Kwalitatieve norm	Kwantitatieve norm
Vergelding	√	x
Generale preventie	√	x
Onschadelijkmaking	√	√
Speciale preventie	√	√

15 Zie onder meer de JenV begroting van 2016: 'Vrijheid kan niet bestaan zonder veiligheid. De rechtsstaat kan niet zonder veiligheid. De thema's Veiligheid en Rechtsstaat horen heel nadrukkelijk bij elkaar. Van oudsher wordt bescherming van mensen tegen criminaliteit en andere aantastingen van hun veiligheid gezien als kerntaak van de overheid. En die bescherming moet plaatsvinden op een manier die zorgvuldig, correct en rechtvaardig is. Zodat iedereen in Nederland de maximale ruimte geniet om in vrijheid te leven.'; MR 21 juni 2013; <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2013/06/21/rutte-veiligheid-kerntaak-overheid>; over veiligheid als kerntaak van de overheid: http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/boekje_advies_veiligheid_en_vertrouwen.pdf;

Zie ook Max Weber, Politiek als Beruf (1919) over het geweldsmonopolie van de staat (zwaarmacht).

16 Zie onder meer: Criminaliteit en Rechtshandhaving (WODC, 2013, p. 13)

Hoofdstuk 4

Aanleiding, aard en omvang van het gevoerde beleid¹⁷

Aanleiding voor het beleid

De Rijksoverheid heeft traditioneel een leidende, exclusieve rol als het gaat om het opsporen, vervolgen en bestraffen van strafbare feiten.¹⁸

Het beschermen van de samenleving tegen criminaliteit en het waarborgen van de veiligheid van de bevolking is een kerntaak van de overheid.¹⁹

Hoewel de aandacht van de overheid voor het bestrijden van criminaliteit en het vergroten van de veiligheid vanaf het begin van deze eeuw sterk is toegenomen en de geregistreerde criminaliteit al geruime tijd daalt, blijven veel mensen zich onveilig voelen en wordt criminaliteit door de bevolking nog steeds als een belangrijk maatschappelijk probleem gezien.²⁰

Een goed uitgerust – consequent uitgevoerd – strafrechtelijk sanctie- en maatregelen-beleid, als onderdeel van de strafrechtketen die verder ook opsporing, vervolging en berechting omvat, is dan ook essentieel in het waarborgen van de veiligheid, het verder terugdringen van criminaliteit en het behoud van het vertrouwen van de Nederlandse burgers in de rechtsstaat.²¹

17 Zie ook: 29 279 Rechtsstaat en Rechtsorde, nr. 345 (brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid)

18 Artikel 553 Sv: De tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen geschiedt door het openbaar ministerie dan wel op voordracht van deze door Onze Minister.

19 Zie onder andere: <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/de-beleidstheorie> (Beleidstheorieën (Jv, 2004, nr. 5 gC. Klein Haarhus, e.a.); en Veiligheidsbeleid: onderbouwd en effectief?

De meerwaarde van beleidstheorieën voor beleid en beleidsevaluatie (P. van der Knaap; Tijdschrift voor Veiligheid 2010, nr. 9)

20 Vanaf 2008 wordt in de opeenvolgende begrotingen bijvoorbeeld niet meer verwezen naar de andere strafdoelen (vergelding, onschadelijkmaking, generale preventie). Zie onder meer: <http://www.rijksbegroting.nl/2008/voorbereiding/begroting?hoofdstuk=40.13> en volgende begrotingen.

21 Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28684-1.pdf>, p. 14

Rol en verantwoordelijkheid van de (Rijks)overheid

De wettelijke basis en de verantwoordelijkheidstoedeling voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen is te vinden in artikel 553 van het Wetboek van Strafvordering. Deze verantwoordelijkheid is belegd bij het Openbaar Ministerie (OM), tenzij het OM de verantwoordelijkheid overdraagt aan de Minister van Justitie en Veiligheid.²²

Het wetsvoorstel Herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (wet USB) is op 21 februari 2017 door de Eerste Kamer aangenomen. Kern van deze wet is dat de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen overgaat van het OM naar de Minister van Justitie en Veiligheid.

Naast het OM spelen de drie reclasseringsorganisaties (3RO), het CJIB en DJI een belangrijke rol bij de tenuitvoerlegging van sancties en maatregelen. De minister van Justitie en Veiligheid heeft ten aanzien van elk van deze organisaties een specifieke rol.

Rol minister van Justitie en Veiligheid

Organisatie	Rol Minister	Wat houdt de rol in?	Bijdrage aan strafdoelen?
Openbaar Ministerie	Regisserend	Beleidsverantwoordelijk voor het landelijke opsporings- en vervolgingsbeleid	1. Vergelding 3. Onschadelijkmaking 4. Speciale preventie
Dienst Justitiële Inrichtingen – gevangeniswezen	Uitvoerend	Tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen door DJI	1. Vergelding 3. Onschadelijkmaking 4. Speciale preventie
Dienst Justitiële Inrichtingen – forensische zorg	Regisserend	Verantwoordelijk voor de tijdige beschikbaarheid van de juiste, kwalitatief hoogwaardige zorg in combinatie met afdoende beveiliging	(1. Vergelding) 3. Onschadelijkmaking 4. Speciale preventie
Reclassering	Regisserend	Verantwoordelijk voor het tenuitvoerleggen van taakstraffen en het houden van toezicht (bijzondere voorwaarden)	1. Vergelding 3. Onschadelijkmaking 4. Speciale preventie
CJIB	Regisserend	Het CJIB heeft aangewezen taken binnen de justitieketen. De Minister is verantwoordelijk voor het beleid aangaande deze taken	1. Vergelding 4. Speciale preventie

²² Een dergelijke aanpak is niet alleen effectief, doch eveneens doelmatig.

De aard van het gevoerde beleid: de beleidstheorie

Een beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen, aannames en redeneringen die aan beleid ten grondslag liggen.²³ Simpel gesteld: we veronderstellen situatie X, doen Y (beleid/activiteiten) en verwachten Z als uitkomst. Ofwel, schematisch:



Soms is een beleidstheorie expliciet gemaakt in (officiële) stukken, zoals programma's, nota's of brieven aan de Tweede Kamer. Er is echter niet altijd een duidelijke beleidstheorie uit de stukken te achterhalen, simpelweg omdat deze niet expliciet is gemaakt. Interviews met betrokkenen kunnen het mogelijk maken om deze theorie te 'reconstrueren'. Ten behoeve van deze doorlichting is van beide methodes gebruikgemaakt.

Uit de officiële stukken is af te leiden dat de primaire focus van het ingezette beleid vanaf het begin van deze eeuw in de eerste plaats is komen te liggen op het strafdoel speciale preventie.²⁴

De reden voor de grote nadruk binnen het gevoerde beleid op recidivevermindering werd al in 2002 bij de start van het programma Naar een veiliger samenleving verwoord:

*'De meerplegers en veelplegers tezamen zijn dus jaar in jaar uit verantwoordelijk voor zo'n 60% van de totale door de politie geregistreerde criminaliteit.'*²⁵

Met een effectieve aanpak van deze doelgroep kan een significante vermindering van de gepleegde criminaliteit worden bewerkstelligd waarmee een positieve bijdrage wordt geleverd aan het veiliger maken van de Nederlandse samenleving.²⁶

Bij het ontwikkelen van nieuw beleid gericht op recidivevermindering is vanaf dat moment gekozen voor het uitgangspunt van een persoonsgerichte aanpak van de dader.²⁷

²³ Er wordt ook gesproken over een 'dader gerichte aanpak'

De meerwaarde van beleidstheorieën voor beleid en beleidsevaluatie (P. van der Knaap; Tijdschrift voor Veiligheid 2010, nr. 9)

²⁴ Zie onder meer: "Daar waar strafrechtelijke afdoening wel aan de orde is moet gezocht worden naar meer selectiviteit en meer differentiatie in de sanctietoepassing. Het gaat dan om het creëren van een breder gamma aan mogelijkheden, waarbij de vorm van de sanctie sterker is toegesneden op de aard van de inbreuk en op de persoon van de dader." (5287723/04 7 juni 2004); "Maar ook de volgende overweging is aan de orde. Eén van de doelen die wij met sanctietoepassing willen bereiken, is mensen duurzaam «op het rechte pad» te krijgen. Het opleggen van straffen is dan niet altijd de beste aanpak, of het moet niet blijven bij het opleggen van een straf. Behandeling van gedragsproblemen, het bieden van perspectief op werk, zonedig het gebruik maken van de bestaande regeling voor schuldsanering, kunnen effectief bijdragen aan het bereiken van het doel." (5287723/04 7 juni 2004); "De plannen moeten leiden tot een meer op de persoon gerichte uitvoering van detentie, ten aanzien van onder meer plaatsing, verblijf, gedragsinterventies, zorg en nazorg." (TK, vergaderjaar 2007-2008, 24587 en 31200 VI, nr. 236; PI Vught, Inspectierapport – doorlichting (2011), "Lag in het verleden nadruk op beheersing en strikte naleving van geldende regels, meer en meer is het accent verschoven naar een flexibele, persoonsgerichte aanpak." (pagina 10); Naar een veiliger samenleving (Vergaderjaar 2002 – 2003, nr. 26684); "De effectiviteit van de justitiële reactie wordt bevorderd indien zo vroeg mogelijk wordt bepaald welke reactie passend is bij welke dader."; De tenuitvoerlegging van sancties: maatwerk door de rechter (M. Boone, e.a., Universiteit Utrecht, 2008); Goed op weg naar een veiliger samenleving? (Mr. S. Struijk, 2011); de Memorie van toelichting bij Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met wijzigingen van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling en de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32319-3.html>); het programma Terugdringen Recidive (onderdeel van het programma Modernisering Gevangeniswezen) en, bijvoorbeeld, Trouw, 4 november 2008, M. Hamer, T. Heerts "...selectieve inzet van op de persoonlijke situatie toegesneden interventies die effectief gebleken zijn in het verminderen van herhalingscriminaliteit."

²⁵ Zie onder meer: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/.../2010/.../recidive-reductie-05-web.pdf>

²⁶ Alhoewel de zittende magistratuur in deze doorlichting grotendeels buiten beschouwing wordt gelaten is ook bij deze instantie de persoonsgerichte aanpak onderdeel van het werkproces geworden. Zie onder meer Jaarplan Rechtspraak 2010: ("Bij het realiseren van de persoonsgerichte aanpak en het terugdringen van recidive spelen vele personen en instanties een rol. Het gaat er niet om de strafrechter om te vormen tot executierechter, maar wel om een vloeiender afstemming tussen het rechterlijk oordeel in strafzaken en de tenuitvoerlegging te bereiken. Daardoor kan de effectiviteit van de strafrechtelijke – persoonsgerichte – interventie worden verhoogd.")

²⁷ Zie onder andere: Jaarverslag 2009 en Jaarplan 2010, Veiligheidshuis Fryslân.

De veronderstelling hierbij is dat 'maatwerk' bij de strafeis en het opleggen van een sanctie of maatregel veel effectiever is bij het voorkomen van herhalingscriminaliteit dan een 'standaard straf'.²⁸ Daar waar een standaardstraf een criminele carrière slechts onderbreekt, zal een persoonsgerichte aanpak de criminele carrière duurzaam doorbreken.²⁹ De overtuiging dat een persoonsgerichte aanpak beter werkt dan een standaardstraf is in de loop der jaren steeds sterker geworden en wordt door alle in de strafrechtketen samenwerkende partners onderschreven.³⁰ Het in de onderzoeksperiode ingezette beleid moet dan ook – voor een groot deel – in dat licht worden gezien en beoordeeld. Kort samengevat:

Wat?	Beleidstheorie?	Doel?
Persoonsgerichte aanpak van de dader	Een op de (omstandigheden van de) dader toegesneden straf of maatregel is effectiever dan een standaard straf	Terugdringen recidive/speciale preventie

De definitie van een persoonsgerichte aanpak van de dader wordt in verschillende (beleids) documenten beschreven en omvat een aantal steeds terugkerende elementen:

- een geïntegreerde en samenhangende aanpak;³¹
- een goed diagnostisch instrumentarium;³²
- een breed palet aan sanctiemogelijkheden;³³
- een aanpak gericht op tegenhouden en recidivebeperking;³⁴
- een gestandaardiseerd toezicht op de bijzondere voorwaarden;³⁵

Uitgangspunt bij het ontwikkelen en implementeren van dadergericht beleid in het kader van speciale preventie is dat alleen wetenschappelijk getoetste en bewezen middelen worden ingezet (evidence based). De Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie speelde in het kader van gedragsinterventies een belangrijke rol.³⁶

In onderstaand overzicht wordt kort ingegaan op de beleidstheorie achter de overige drie strafdoelen die – anders dan speciale preventie – in de onderzoeksperiode weinig expliciet aan de orde zijn gekomen. Dat laat onverlet dat beleidswijzigingen die gericht zijn op het strafdoel speciale preventie soms ook een effect hebben op de overige strafdoelen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de Wet beperking taakstraffen en de Wet langdurig toezicht die ook een vergeldend element in zich dragen.

Strafdoel	Beleidstheorie
Vergelding	Vergelding kan ook worden omschreven als 'leedtoevoeging'. De theorie hierachter is dat degene die een strafbaar feit pleegt hiervoor moet worden gestraft. Op deze manier wordt het onrecht dat is gepleegd uit de samenleving 'verwijderd' en 'hersteld' en wordt genoegdoening aan het slachtoffer en de samenleving bereikt.
Generale preventie	De beleidstheorie achter dit strafdoel bestaat uit twee delen: afschrikking en normbevestiging. Het strafrecht heeft zowel een 'morele functie' als een afschrikwekkende functie (de dreiging van een sanctie). Beide elementen vormen de basis van de (veronderstelde) werking van generale preventie.
Onschadelijkmaking	Maatschappijbeveiliging – ook wel onschadelijkmaking genoemd – beoogt, door middel van insluiting of het stellen van bijzondere voorwaarden de maatschappij – voor een bepaalde periode – te beschermen. De veroordeelde dader wordt het fysiek onmogelijk gemaakt om een (nieuw) delict te plegen.

28 Zie onder andere: Fundament voor de ontwikkeling van de adviesfunctie van de reclassering (3RO, 5 december 2007)

29 Vergaderjaar 2008–2009, 24 587 Justitiële Inrichtingen Nr. 310. Men spreekt ook wel van een "persoonsgerichte interventie".

30 Toolbox -Persoonsgerichte Aanpak High Impact Crimes, CCV (2012)

31 Zie onder meer: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2009/12/07/reclassering-gaat-strenger-toezien-op-naleving-voorwaarden>

32 Beantwoording vraag 11 RPE.

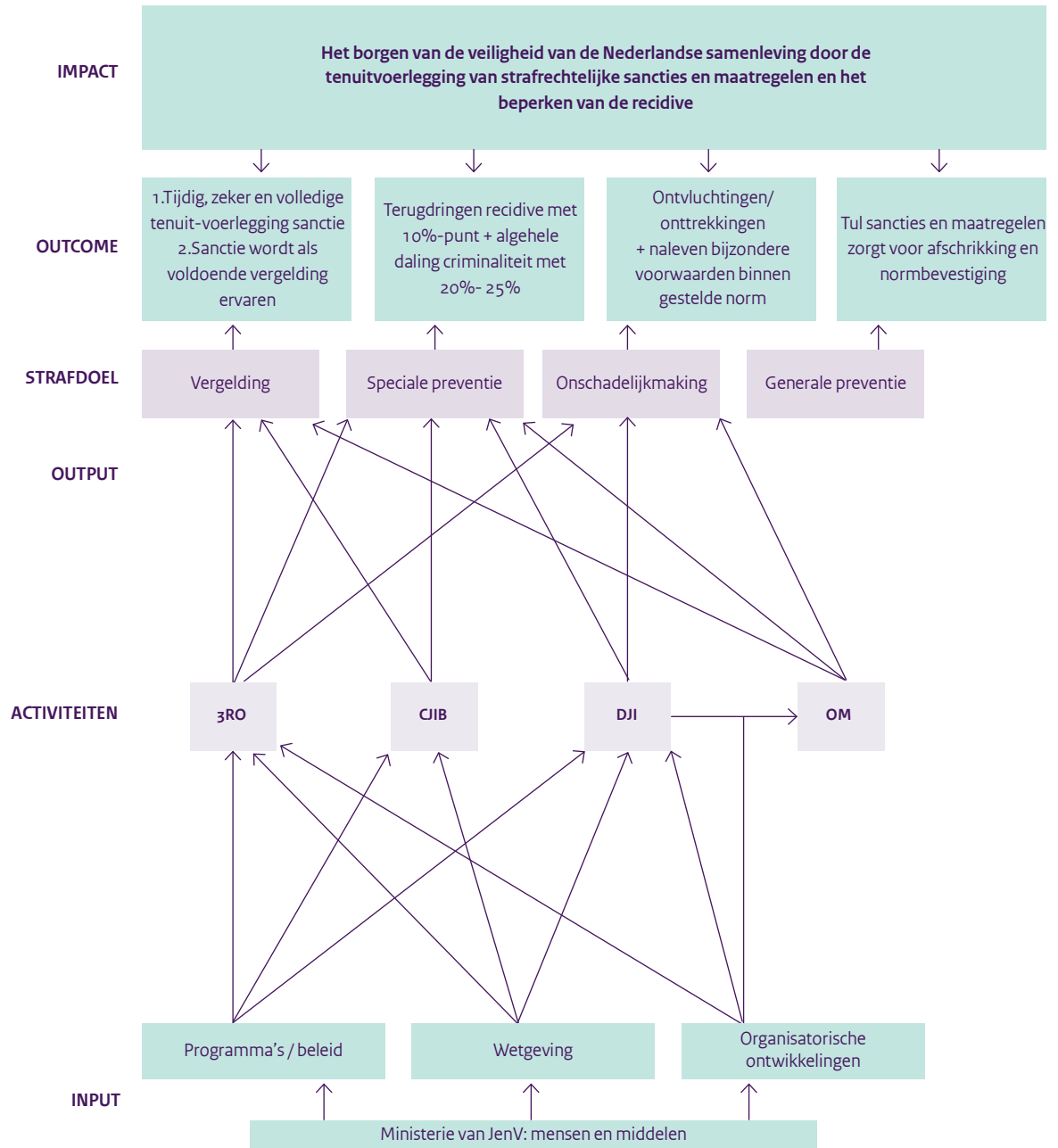
33 Bijvoorbeeld: Wet voorwaardelijke sancties en de Wet beperking taakstraffen

34 Gedefinieerd als: hoeveel delicten hebben burgers in totaal en van welke soort meegemaakt?

35 Deze doelstellingen komen uit het programma USB.

36 De Commissie had –tussen 2005 en 2015 – tot taak te beoordelen of gedragsinterventies (kunnen) leiden tot vermindering of het voorkomen van recidive en te adviseren over de effectiviteit van gedragsinterventies.

Doelenboom strafrechtelijke sancties en maatregelen



Het gevoerde beleid

In onderstaande tabellen worden de doelstellingen van de ingezette activiteiten (beleidsprogramma's, wetgeving, besluiten en organisatorische ontwikkelingen) gerelateerd aan de bijdrages die zij aan de verschillende strafdoelen moeten leveren. Zoals eerder gesteld is de primaire focus van het beleid gericht geweest op strafdoel 4: speciale preventie. Van een aantal beleidsmaatregelen is echter – impliciet – ook een effect op de overige doelen te verwachten.

Maatregelen in relatie tot de strafdoelen

- 1 = vergelding
- 2 = generale preventie
- 3 = onschadelijkmaking
- 4 = speciale preventie

Programma	Doelstelling	Strafdoelen
Naar een veiliger samenleving (2002 t/m 2006)	Terugdringen van de criminaliteit en overlast en de bevordering van de veiligheid in Nederland	1, 4
Modernisering sanctietoepassing (2002 t/m 2008)	Het structureel verminderen van de capaciteitsdruk en de introductie van recidive verminderende maatregelen	1, 3, 4
Vernieuwing Forensische Zorg (2006 t/m 2010)	Veilige tenuitvoerlegging en recidivevermindering door een persoonsgerichte aanpak	1, 3, 4
Veiligheid begint bij voorkomen (2007 t/m 2010)	Het verminderen van de criminaliteit en overlast	4
Sluitende aanpak nazorg (2007 t/m 2011)	Het verbeteren van de re-integratie van ex-gedetineerden	4
Justitiële Voorwaarden (2008 t/m 2012)	Het verminderen van de recidive	4
Modernisering Gevangeniswezen (2008 t/m 2013)	Het verminderen van de recidive	4
High Impact Crimes (HIC) (vanaf 2009)	Het terugdringen van het aantal high impact crimes	4
Veiligheidshuizen (vanaf 2009)	Het komen tot een ketenoverstijgende aanpak van criminaliteit	4
USB (vanaf 2011)	Het verbeteren (snel, zeker, en goed geïnformeerd) van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen	1, 3
Masterplan DJI (vanaf 2013)	Invulling geven aan de bezuinigingsopdracht en introduceren beleidsmatige vernieuwingen	4

Organisatorisch	Doelstelling	Strafdoelen
Erkenningscommissie Gedragsinterventies (2005 t/m 2015)	Het beoordelen van gedragsinterventies	3, 4
Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (vanaf 2005) Directie Forensische Zorg (vanaf 2008)	Verlichten capaciteitsproblematiek en verzekeren van snelle en zekere tenuitvoerlegging	1
Adviescollege Verloftoetsing (vanaf 2008)	Centraal inkopen van forensische zorg. Het verhogen van de kwaliteit van de zorg	3, 4
Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen (vanaf 2014)	Het verhogen van de kwaliteit van de 'verloftoetsing'	3, 4
Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen	Het versterken van de prestaties van de strafrechtketen	1

Wetgeving	Doelstelling	Strafdoelen
Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD)-maatregel (vanaf 2004)	Onschadelijkmaking en recidivevermindering	3, 4
Meerpersoonscelgebruik (vanaf 2005)	Verlichten capaciteitsproblematiek en verzekeren van snelle en zekere tenuitvoerlegging	1
OM-afdoening (vanaf 2008)	Ontlasting van de zittende magistratuur en het bevorderen van de veiligheid	4
Voorwaardelijke invrijheidstelling (vanaf 2008)	Terugdringen van recidive	4
Verlenging duur voorwaardelijke beëindiging (vanaf 2008)	Het beter borgen van de veiligheid van de Nederlandse samenleving	3, 4
Onderbrengen 30 WAM onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV)+ verdubbeling aanmaningsbedragen (vanaf 2011)	Een effectievere tenuitvoerlegging en het verbeteren van het betalingsgedrag	1, 3
Voorwaardelijke sancties (vanaf 2012)	Het wettelijk vastleggen van de bijzondere voorwaarden en het bevorderen van het gebruik daarvan	4
Beperking taakstraffen (vanaf 2012)	Bij bepaalde delicten kan niet alleen een 'kale taakstraf' worden opgelegd	4
Langdurig toezicht (inwerkingtreding in 2017 en 2018)	Mogelijk maken van levenslang toezicht op zeden- en geweldsdelinquenten	3
Forensische zorg (hangend in Eerste Kamer)	Het wettelijk regelen van de brede stelselherziening forensische zorg	3, 4
Herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (inwerkingtreding volgt)	Verhogen van de effectiviteit (snel en zeker) van de tenuitvoerlegging	1

Besluit	Doelstelling	Strafdoelen
1ste algehele tariefverhoging WAHV (vanaf 2008)	Het verhogen van de inkomsten	4
2de algehele tariefverhoging WAHV (vanaf 2011)	Het verhogen van de inkomsten en het verminderen van de recidive	4
3de algehele tariefverhoging WAHV (vanaf 2012)	Het verhogen van de inkomsten en het verminderen van de recidive	4

Van belang hierbij is dat – zeker als het gaat om de in de onderzoeksperiode uitgevoerde programma's – er sprake is geweest van een samenhangende aanpak om het persoonsgerichte beleid verder vorm te geven. De start is hiervoor gegeven met het programma Naar een veiliger samenleving (2002), latere programma's (zoals bijvoorbeeld Modernisering Gevangeniswezen) bouwden voort op de initiatieven die reeds in eerdere programma's waren gestart. Zo ontstond na verloop van tijd een breed palet aan geïmplementeerde maatregelen die gezamenlijk invulling gaven aan de succesvolle persoonsgerichte aanpak. Op diverse onderwerpen zijn niet alleen nieuwe initiatieven ingevoerd, maar zijn bestaande thema's verder uitgewerkt en verfijnd.

In hoofdstuk 5 wordt een overzicht gegeven van het onderzoek dat voor deze doorlichting relevant is. Op basis van een analyse van dit onderzoek wordt in hoofdstuk 6 een antwoord gegeven op de vraag in hoeverre het gevoerde beleid haar doelen heeft bereikt (doelrealisatie) en in hoeverre het beleid daaraan een bijdrage heeft geleverd (doeltreffend).

In hoofdstuk 7 wordt gekeken naar de doelmatigheidsontwikkeling van de verschillende producten van de meest betrokken organisaties.

De omvang van het gevoerde beleid

Artikel 34 (straffen en beschermen) van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft een omvang – op basis van de begroting 2017 – van € 2.575.032 (x € 1.000).

De onderdelen jeugd, vreemdelingenbewaring, preventieve maatregelen en slachtofferzorg vallen buiten het bereik van deze doorlichting. Het door te lichten deel van artikel 34.3 (tenuitvoerlegging sancties en maatregelen) beslaat € 2.038.195 (x €1.000).

Hoofdstuk 5

Relevant onderzoek

In onderstaand schema wordt een overzicht gegeven van relevant onderzoek. In de daarop volgende paragraaf wordt aangegeven waar lacunes zitten in het onderzoeksmateriaal.

De hoeveelheid bruikbaar onderzoek dat een antwoord geeft op de vragen inzake doeltreffendheid en doelmatigheid is beperkt. In bijlage 5 wordt een totaaloverzicht gegeven van al het bestudeerde onderzoek.

Strafdoel	Onderzoek	Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Vergelding	Strafrechtelijke oordelen van rechters en leken: Bewijsbeslissingen, straffen en hun argumentatie (Wagenaar, 2008)	Deels (gemengd beeld)	Deels (gemengd beeld)	X
	De burger als rechter: Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland (Ruiter e.a., 2011)	Deels (gemengd beeld)	Deels (gemengd beeld)	X
	Slachtoffermonitor (2012 en 2013)	√	X	X
Generale preventie	Afschrikking en generale preventie (WODC – Justitiële Verkenningen, 2008)	Deels	Deels	X
Speciale preventie	Terugval in recidive. Exploratie van de daling in de recidivecijfers van jeugdigen en ex- gedetineerden bestraft in de periode 2002-2010 (Wartna e.a., 2014)	√	√	X
	Korte – en langetermijneffecten van de ISD-maatregel (Tollenaar e.a., 2014)	√	X	
	Effecten van de ISD- Maatregel (Tollenaar e.a., 2012)	√	X	X
	De Implementatie van recidivebeleid. Een actualisatie van het deelonderzoek 'Verklaringen daling recidive' (Homburg e.a., 2017)	√	√	X
Onschadelijk-making	Jaarplannen en jaarverslagen DJI (2008 – 2014)	√	X	X

Algemeen ³⁷	Onderzoek	Gebruikt voor
	Staat van de beleidsinformatie (ARK, 2008)	Verschaft informatie voor de beantwoording van de vraag inzake de doelstelling 20% - 25% daling van de algehele criminaliteit.
	Sociale veiligheid ontsleuteld: veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid (SCP, 2008)	Geeft op een aantal punten een positieve onderbouwing van het op recidivereductie gerichte beleid.
	Een literatuuronderzoek naar de effectiviteit van de reclassering (Boom, 2009)	Geeft op een aantal punten een positieve onderbouwing van het op recidivereductie gerichte beleid (zoals bijvoorbeeld: gedragsinterventies en diagnose-instrumenten).
	Resultaten van Veiligheidshuizen – een inventarisatie van beschikbaar onderzoek (BTVO, 2011)	Biedt aanknopingspunten dat Veiligheidshuizen een bijdrage leveren aan een snelle en adequate reactie op strafrechtelijke handelen waarmee de recidive beperkt kan worden.
	Wat werkt in Nederland en wat niet? Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies (WODC, 2013)	Geeft bewijzen weer uit de literatuur dat (erkende) interventies gericht op de begeleiding of behandeling van justitiabelen succesvoller zijn in het terugdringen van de recidive dan interventies die (alleen) uitgaan van repressie.

Lacunes in het onderzoeksmateriaal

In de onderzoeksperiode is een zeer groot aantal onderzoeken, rapporten en studies verschenen. Het aantal onderzoeken dat zich specifiek richt op doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid is echter beperkt.

Ook geldt dat van een flink aantal beleidswijzigingen – zoals bijvoorbeeld wetswijzigingen – nog geen evaluatiemateriaal voorhanden is, aangezien de betreffende wijziging te kort geleden in werking is getreden om nu al te kunnen evalueren.³⁸

Dit geldt ook voor een aantal organisatorische ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de oprichting van het Administratie- en Informatiecentrum (AICE) voor de uitvoeringsketen van strafrechtelijke beslissingen dat in 2014 is gestart.

Hieronder wordt per strafdoel kort beschreven of en zo ja welke lacunes er nog in het onderzoeksmateriaal zijn.

Strafdoel 1: vergelding

Over het strafdoel 'vergelding' bestaat voor deze doorlichting relevant onderzoeksmateriaal.

De USB monitor biedt inzicht in de effectiviteit van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.

Deze monitor wordt de komende jaren verder uitgebreid en verdiept en zal – wanneer de volgende doorlichting van dit artikel zal plaatsvinden – waardevolle informatie bevatten.

De vraag in hoeverre de Nederlandse bevolking opgelegde sancties en maatregelen als voldoende vergelding ervaart is in theorie te beantwoorden op basis van beschikbaar onderzoek (Strafrechtelijke oordelen van rechters en leken: Bewijsbeslissingen, straffen en hun argumentatie, Wagenaar, 2008 en De burger als rechter: Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland, Ruiters e.a., 2011). Ook de in 2012 en 2013 gepubliceerde Slachtoffermonitor biedt relevante informatie over dit thema. Echter de uitkomsten van al deze onderzoeken geven een diffuus beeld waardoor geen duidelijk antwoord op de vraag kan worden gegeven.

37 Algemeen onderzoek

38 Bijvoorbeeld: Wet voorwaardelijke sancties en de Wet beperking taakstraffen

Strafdoel 2: generale preventie

Voor wat betreft het strafdoel 'generale preventie' in relatie tot het sanctie- en maatregelenbeleid geldt dat daarnaar in Nederland beperkt wetenschappelijk onderzoek is gedaan. Ook in internationaal verband ontbreekt het aan voldoende relevante empirische studies.

In Nederland verscheen in 2008 over dit onderwerp een uitgave van justitiële verkenningen, Afschrikking en generale preventie.

Strafdoel 3: onschadelijkmaking

Voor dit strafdoel is geen wetenschappelijk onderzoek beschikbaar. Wel is het bij dit strafdoel tamelijk eenvoudig de doelrealisatie vast te stellen omdat er kwantitatieve normen zijn gesteld en informatie beschikbaar is over de realisatie van die normen.

Strafdoel 4: speciale preventie/speciale preventie

Voor wat betreft onderzoek naar de doeltreffendheid van het op recidivereductie gerichte beleid zijn er twee relevante studies aan te wijzen te weten: Terugval in Recidive (WODC, 2014) en het in 2016 gestarte en in 2017 afgeronde onderzoek *Vervolgonderzoek Terugval in Recidive* (WODC, 2017). Op basis van dit materiaal is het mogelijk een onderbouwd antwoord te geven op de vraag in hoeverre het beleid een bijdrage aan de doelrealisatie heeft geleverd.

Verder zijn er twee relevante studies over de ISD-maatregel verschenen in de onderzoeksperiode.

Hoofdstuk 6

De doeltreffendheid van het gevoerde beleid

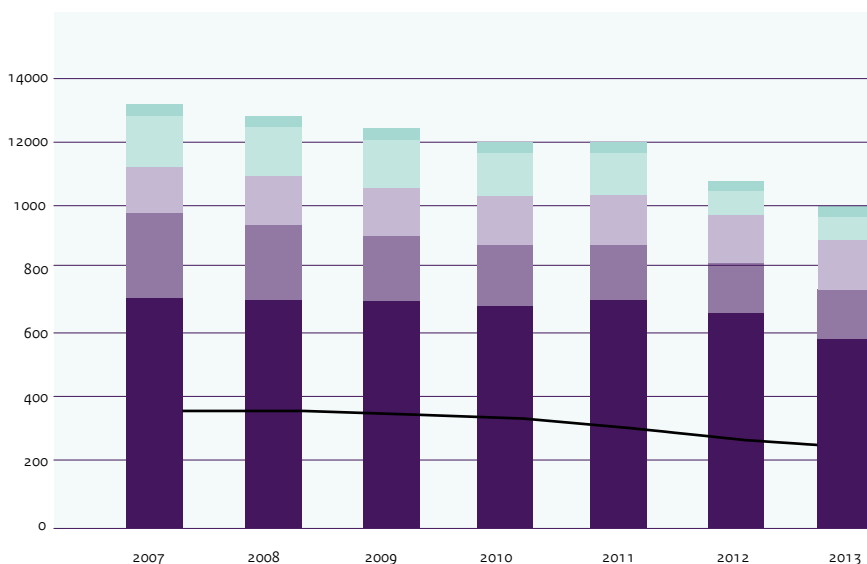
In dit hoofdstuk wordt op basis van het voorhanden zijnde onderzoeksmateriaal een antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de gestelde doelen zijn behaald en of het gevoerde beleid daadwerkelijk een effect heeft gehad op de realisatie van die doelen zoals deze in hoofdstuk 3 zijn geformuleerd.

Als eerste wordt een korte beschouwing gegeven over de algemene ontwikkeling van de criminaliteit in de onderzoeksperiode.

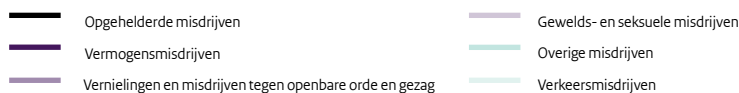
Zoals uit de onderstaande tabel blijkt, daalt de geregistreerde criminaliteit in Nederland al geruime tijd en heeft er zich gedurende de onderzoeksperiode een vrijwel constante daling voorgedaan.

Ontwikkeling criminaliteit in Nederland

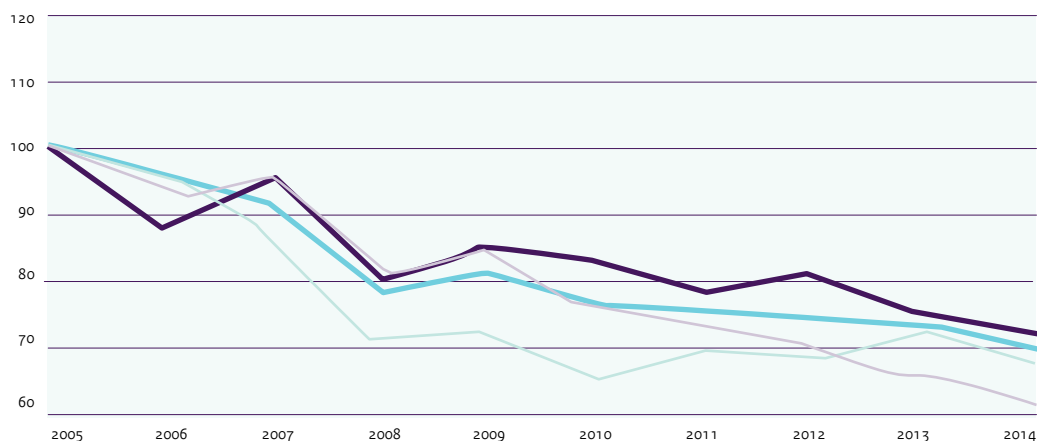
Grafiek: Criminaliteit in Nederland



Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving, 2015



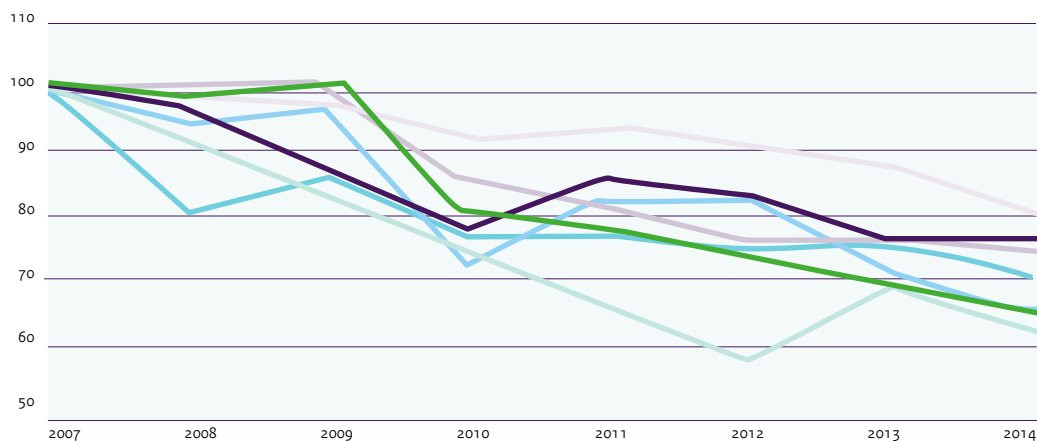
Ook wanneer men kijkt naar het aantal geregistreerde slachtoffers en het aantal burgers dat slachtoffer is van delicten is sprake van een sterk dalende trend in de onderzoeksperiode.



Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving, 2015

Slachtofferschap totaal
 Vermogensdelicten
 Gewelddelicten
 Vandalismedelicten

Door burgers ondervonden delicten³⁹



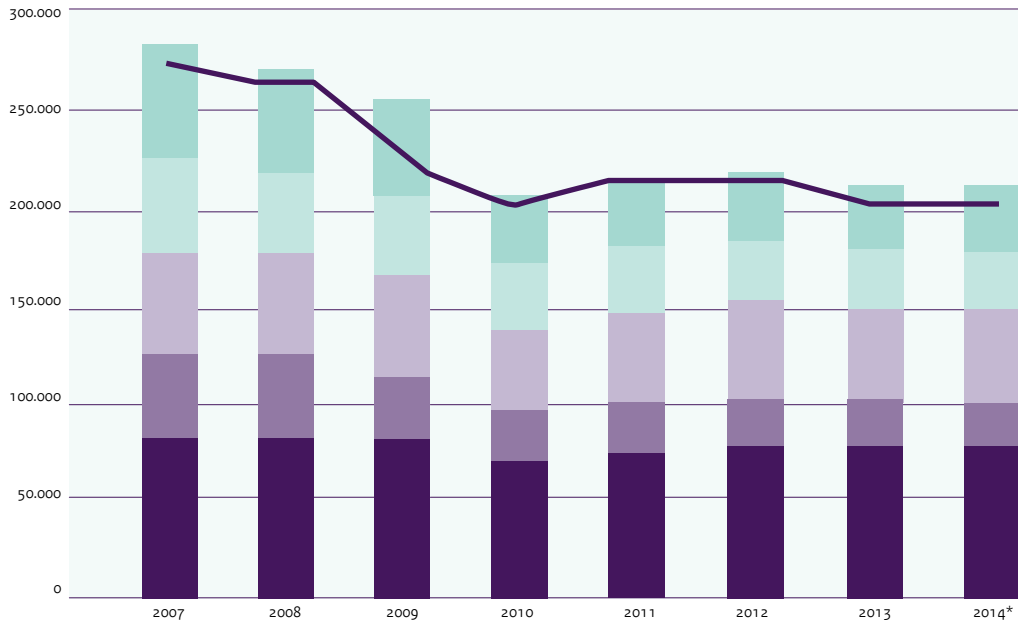
Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving, 2015

Door burgers ondervonden delicten
 Sancties politie*
 Sancties OM**
 Sancties politie+OM+rechter
 Geregistreerde misdrijven
 Sancties rechter***
 Instream OM

39 Gedefinieerd als: hoeveel delicten hebben burgers in totaal en van welke soort meegemaakt?

Het aantal bij het OM geregistreerde misdrijven vertoont een sterke daling van 2007 tot en met 2010, waarna een stabilisatie optreedt.

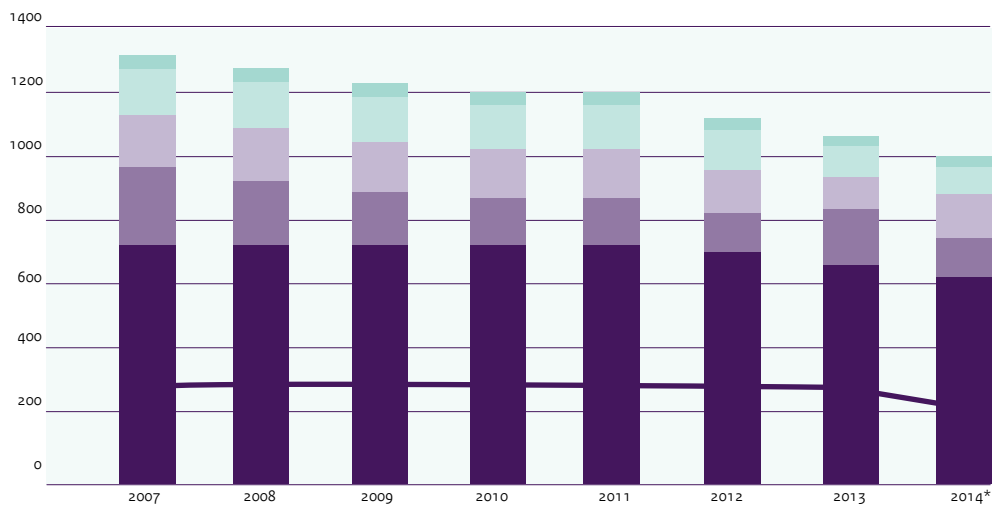
Bij het OM ingeschreven misdrijfzaken



Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving, 2015

- Inggeschreven zaken OM
- Vermogensmisdrijven
- Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag
- Gewelds- en seksuele misdrijven
- Overige misdrijven
- Verkeersmisdrijven

Bij de politie geregistreerde zaken

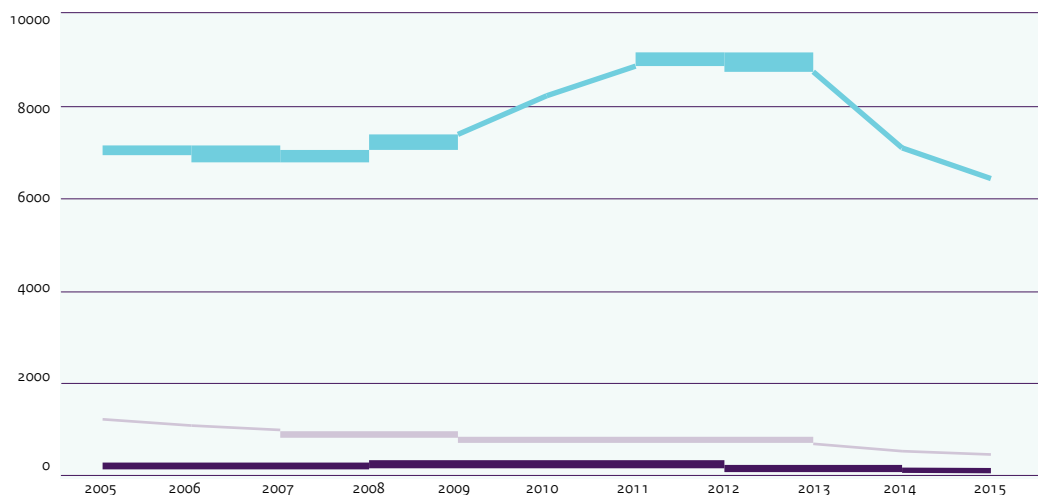


Bron: Criminaliteit en Rechtshandhaving, 2015

- Opgehelderde misdrijven
- Vermogensmisdrijven
- Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag
- Gewelds- en seksuele misdrijven
- Overige misdrijven
- Verkeersmisdrijven

Ook de bij de politie geregistreerde zaken vertoont een vrijwel constante daling in de onderzoeksperiode. Ter illustratie wordt hier ook een overzicht van de daling van drie High Impact Crime misdrijven gegeven.

Indicator afname criminaliteit voor 3 HIC categorieën



Bron: HIC jaarplan 2014

— Woninginbraken incl. pogingen — Overvallen
— Straatroof

De daling van het aantal geregistreerde overvallen en straatroven is spectaculair te noemen. De ontwikkeling van het aantal woninginbraken verloopt grillig, maar daalt wel.

Conclusie

Uit de bovenstaande grafieken blijkt dat de geregistreerde criminaliteit in de afgelopen jaren over de gehele linie sterk is gedaald (doelrealisatie).

Strafdoel 1: vergelding

Aan het strafdoel 'vergelding' is voldaan wanneer de sanctie of maatregel:

1. tijdig, zeker en volledig is ondergaan;
2. en wanneer de opgelegde straffen en of maatregelen door de Nederlandse bevolking als voldoende vergelding wordt ervaren.

Indicator 1

De begrippen tijdig, zeker en volledig kunnen als volgt worden gedefinieerd⁴⁰:

Tijdig = snelle tenuitvoerlegging na een uitspraak of vonnis.

Zeker en volledig = de tenuitvoerlegging verloopt veilig, foutloos en conform de strafrechtelijke beslissing.

Conclusie

Er zijn in de onderzoeksperiode geen kwantitatieve doelstellingen gesteld. Doelrealisatie en doeltreffendheid zijn aldus niet vast te stellen.

De tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen dient tijdig, zeker en volledig plaats te vinden. Met de start van het programma Uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen (USB) in 2011 is voor het eerst begonnen met het structureel inzichtelijk maken van de doorlooptijden in de laatste schakel van de strafrechtketen, de tenuitvoerlegging van sancties (de USB-monitor).

Informatie over het percentage tijdige, zekere en volledige tenuitvoerleggingen kan gebruikt worden om daar waar nodig in te grijpen in de keten.

De monitor wordt de komende jaren verder uitgewerkt en verfijnd. Betrouwbare cijfers zijn vanaf 2013 beschikbaar.

In de onderzoeksperiode zijn nog geen normen bij de verschillende indicatoren vastgesteld zodat de vraag of de doelstellingen bereikt zijn niet kan worden beantwoord.

Wel kan voor een aantal sancties een overzicht gegeven worden over de ontwikkeling van tijdige (start) en zekere tenuitvoerlegging.

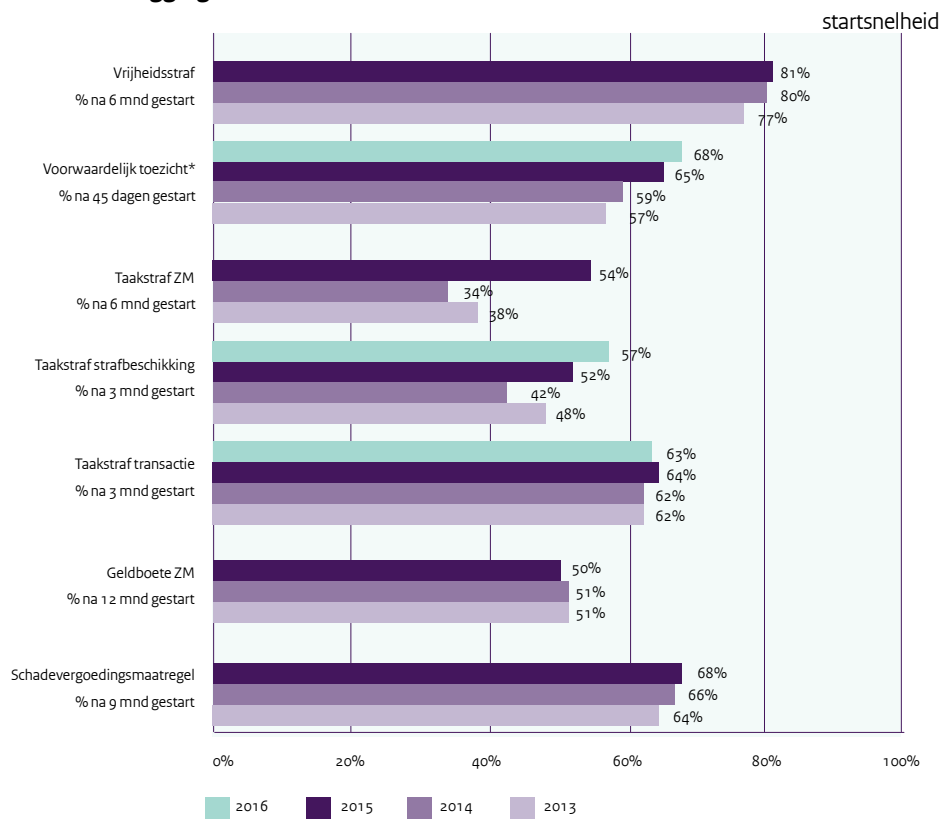
Definities

Start: Tijd tussen het moment van strafoplegging door rechter of Officier van justitie, en het moment dat de veroordeelde de straf ondergaat: 1e dag gezeten of onder toezicht, 1e euro betaald of 1e uur gewerkt van de taakstraf.

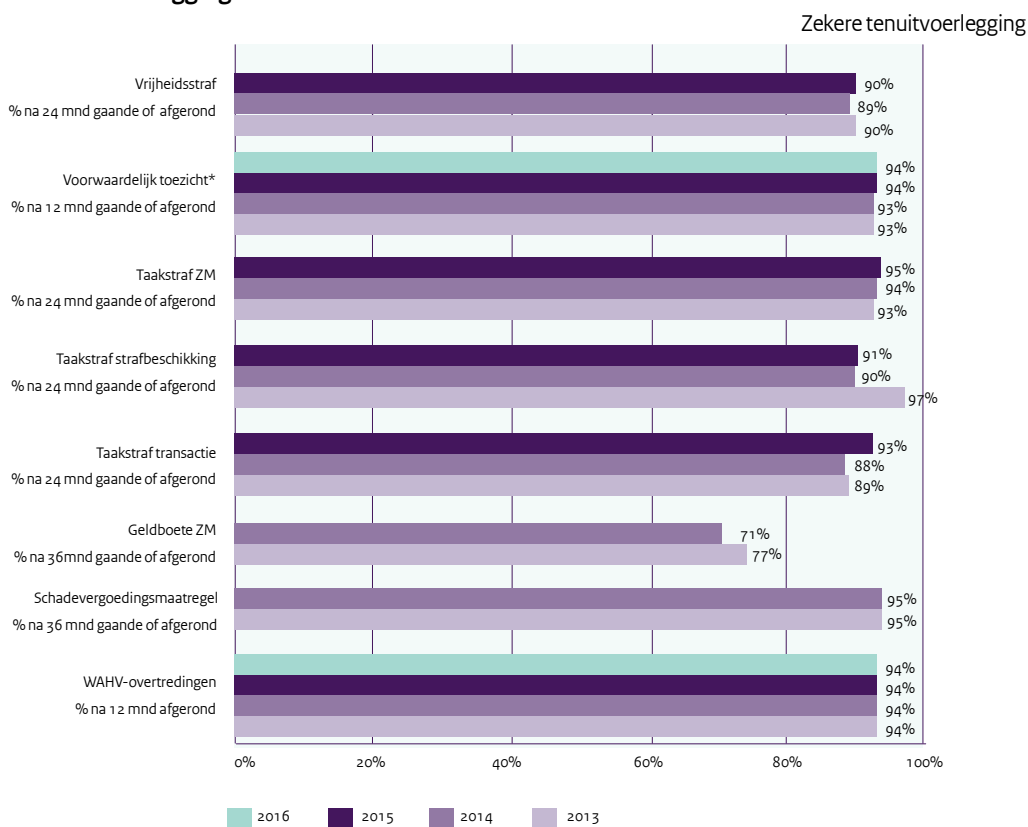
Zeker: De zekere tenuitvoerlegging kijkt na langere tijd of de straf geheel is afgerond, nog loopt, of nog niet is gestart.

⁴⁰ Deze doelstellingen komen uit het programma USB.

Tenuitvoerlegging



Tenuitvoerlegging



Overigens kan eveneens worden vastgesteld dat in de hele onderzoeksperiode geen heenzzendingen⁴¹ hebben plaatsgevonden. Hieruit blijkt dat de sanctie-capaciteit over de gehele linie op orde is, wat een randvoorwaarde is voor een tijdige, zekere en volledige tenuitvoerlegging.

Als indicator voor een veilige tenuitvoerlegging is eveneens gekeken naar de cijfers van de gedetineerdensurvey en het medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO). Uit deze cijfers valt af te leiden hoe de medewerkers in de inrichtingen en de gedetineerden de veiligheid ervaren.

Bij de gedetineerdensurvey gaat het om een vijfpuntschaal. Metingen op het item veiligheid geven het volgende beeld:

Jaar	2007	2011	2014
Score	3,46	3,58	3,64

Over een periode van 7 jaar nemen de gevoelens van veiligheid bij gedetineerden toe. In het MTO wordt – onder meer – het gevoel van veiligheid van het personeel gemeten (het gaat hier om een (tienpuntsschaal).

Jaar	2007	2011	2014
Score	6,1	6,4	6,0

Over een periode van zeven jaar blijft de door medewerkers ervaren veiligheid stabiel.

Indicator 2

Worden de opgelegde sancties als voldoende 'vergelding' ervaren door de Nederlandse bevolking?

Er is voldoende onderzoeksmateriaal aanwezig, echter een eenduidig beeld is niet uit de onderzoeken te destilleren.

Om een antwoord te geven op deze vraag is gezocht naar studies die ingaan op de relatie tussen het sanctiebeleid en de publieke perceptie daarover. Hieruit is geen eenduidig beeld te destilleren.

In een overzichtsstudie van het Sociaal Cultureel Planbureau Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht (SCP, 2007) bleek dat:

*'De opvatting dat straffen te licht zijn met enige fluctuatie [...over tijd...] voortdurend populair is.'*⁴²

Meer specifiek vond 81% van de respondenten uit de SCP studie in peiljaar 2006 dat misdaden in Nederland over het algemeen te licht worden bestraft. Slechts 37% van de respondenten (eveneens peiljaar 2006) is het volledig eens met de stelling dat 'men misdadigers niet in de eerste plaats moet straffen, maar vooral moet proberen te veranderen.' Wanneer men dezelfde vraag stelt als het gaat om 'seksuele misdadigers' daalt dit percentage naar 25%.⁴³

Een ander beeld laat echter het onderzoek uit 2008 door W.A. Wagenaar bij de Rechtbank Utrecht zien. In *Strafrechtelijke oordelen van rechters en leken: Bewijsbeslissingen, straffen en hun argumentatie* waarbij rechters, en twee groepen 'leken' precies hetzelfde bewijsmateriaal voor ogen kregen bleek dat 'leken' over het algemeen niet strenger straffen dan rechters.⁴⁴ Hierbij moet worden opgemerkt dat het aantal 'lekenrechters' met 54 vrij gering was. Uit een in 2009 uitgevoerd onderzoek onder 800 respondenten door de Raad voor de Rechtspraak kwam echter weer naar voren dat 85% van de respondenten vindt dat er in Nederland 'te soft' wordt gestraft.⁴⁵

41 Heenzending: Het tijdelijk vrijlaten van verdachten die in voorlopige hechtenis zitten of van veroordeelden die hun straf bijna hebben uitgezeten. Heenzendingen vinden plaats als er te weinig cellen beschikbaar zijn.

42 Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht (SCP, 2007), p.16. De netto respons bedraagt ongeveer 2.000 personen.

43 Vertrouwen in de rechtspraak nader onderzocht (SCP, 2007), p.17

44 Wel kwam naar voren dat de leken op grond van de beschikbare informatie meer feiten bewezen achten dan de groep rechters.

45 Raad voor de Rechtspraak (2009).

In de door het NSCR in 2011 gepubliceerde studie *De burger als rechter – een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland* wordt dat beeld weer genuanceerd.⁴⁶ In dat onderzoek is aan ruim 1.000 burgers een aantal veel voorkomende delicten voorgelegd en de vraag gesteld welke ‘sanctie’ daarop zou moeten komen te staan. De respondenten konden kiezen uit een gevangenisstraf, werkstraf of een geldboete. Uit het onderzoek komt naar voren dat er zeer gevarieerd wordt gedacht over de gewenste strafzwaarte. Sommige respondenten straffen lichter dan rechters in vergelijkbare zaken, anderen strenger. Op basis van dit onderzoek is aldus niet de conclusie te rechtvaardigen dat er in de ogen van de Nederlandse bevolking in het algemeen te licht of te zwaar wordt gestraft.⁴⁷

Overige onderzoek

In opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid is in 2012 en 2013 de eerste slachtoffermonitor in twee delen gepubliceerd. Eén van de gestelde vragen betrof de kwalificatie die slachtoffers gaven aan de aan de veroordeelde opgelegde sanctie of maatregel. In totaal waren er 135 respondenten. Het betreft hier overigens slachtoffers van gewelds – of vermogensdelicten of delicten tegen de openbare orde en veiligheid.

De uitkomsten worden weergegeven in onderstaande tabel:

Hoe licht of zwaar was de straf voor de dader, volgens uw eigen gevoel?

Zeer licht	Licht	Niet licht, niet zwaar	Zwaar	Zeer zwaar	Totaal
34,1 %	22,2%	31,1%	11,1%	1,5%	100%

Bron: Regioplan (2012, 2013)

Daarbij wordt aangetekend dat het hier om een relatief kleine steekproef ging en het hier om een groep slachtoffers van strafbare feiten gaat. Het is mogelijk – echter dit is niet onderzocht – dat slachtoffers een ander beeld over de opgelegde sanctie of maatregel hebben dan dat deel van de Nederlandse bevolking dat geen slachtoffer van een strafbaar feit is geweest.

Tussenconclusie

Op basis van het onderzoeksmateriaal is geen eenduidige conclusie te trekken over de ‘mening’ van de Nederlandse bevolking over de opgelegde straffen en maatregelen.

Feitelijke strafoplegging

Los van de opvatting van de Nederlandse bevolking over de opgelegde sancties en maatregelen staat de feitelijke strafoplegging.

Hieronder wordt deze ontwikkeling kort beschreven.

In de eerste plaats zijn de wettelijke strafmaxima voor een flink aantal delicten in 2006 verhoogd.⁴⁸ Eveneens is in 2012 de Wet beperking taakstraffen in werking getreden die het de rechter onmogelijk maakt om voor sommige delicten slechts een kale taakstraf op te leggen. Een taakstraf kan in zulke gevallen alleen in combinatie met een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Tegelijkertijd werd al eerder geconcludeerd dat rechters voor bepaalde delicten in de loop van de onderzoeksperiode strenger en anders zijn gaan straffen.

Zo concludeerde de Raad voor de Rechtspraak in 2005 al dat rechters vaker een gevangenisstraf oplegden – in plaats van een geldboete of taakstraf – dan in het verleden.⁴⁹

Verder ging de gemiddeld opgelegde straf voor moord en doodslag in de periode 2006-2010 met 2 jaar omhoog.⁵⁰

46 <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/draagvlakonderzoek-sancties.aspx>

47 Zie: https://www.google.nl/search?q=onderzoek+naar+geprefereerde+sancties+voor+misdrijven+in+Nederland,+b&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=WnzSV8XkEMHPagbvo5A

48 https://www.google.nl/search?q=wanneer+zijn+de+straf+maxima+omhoog+gegaan&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=JvLsV5jhHsrEgAbDzLmABA#q=herijking+strafmaxima

49 <http://www.volkskrant.nl/binnenland/rechters-straffen-vaker-en-strenger-a690067/>

50 <http://www.ad.nl/binnenland/rechters-straffen-strenger-a1dc196d/>

Eveneens bleek uit onderzoek van de Raad voor de Rechtspraak in 2011 dat tussen 2000 en 2009 de strafrechter bij geweldsmisdrijven gemiddeld twintig procent strenger is gaan straffen en in overige strafzaken 10%.⁵¹

Ook Husken en Lensink concludeerden na het bestuderen van 348 arresten in hoger beroep over de levensdelicten moord en doodslag in de periode 2006-2013 dat de opgelegde straf over de jaren heen hoger werd. Voor moord (overigens een zeer beperkt aantal van het totaal aan zaken) bijvoorbeeld geldt dat de opgelegde straf vanaf 2011 – gemiddeld – 4,6 jaar hoger uitviel dan in de periode 2006 tot en met 2010.⁵²

Er is dus – over een langere periode – een trend waarbij rechters niet alleen de mogelijkheid kregen om strenger te straffen maar dit ook zijn gaan doen. Er is geen directe relatie te leggen tussen deze ontwikkeling en de mening van de bevolking over de sanctietoepassing.⁵³

Conclusie

Er is voldoende onderzoek aanwezig dat een antwoord zou kunnen geven op de vraag in hoeverre de Nederlandse bevolking de opgelegde sancties en maatregelen als voldoende vergelding ervaart. Echter, de uitkomsten van de verschillende studies wijzen in verschillende richtingen.

Daarbij moet worden opgemerkt dat er ook geen standaard indicator is die deze beleving (structureel) meet. Vanwege het ontbreken daarvan kan dan ook geen uitspraak worden gedaan of deze mening in de loop der tijd ten positieve of ten negatieve verandert.

Het lijkt er op dat wanneer aan de Nederlandse bevolking in algemene zin wordt gevraagd wat de mening is over het Nederlandse sanctiebeleid, zij in meerderheid aangeeft dat er te licht wordt gestraft. Wanneer echter aan een groep mensen concrete zaken worden voorgelegd⁵⁴ lijken de verschillen tussen de sanctie die de rechter zou opleggen en de sanctie die de 'leek' oplegt veel kleiner te zijn of zelfs geheel te verdwijnen.

Strafdoel 2: generale preventie

Aan het strafdoel generale preventie is voldaan: wanneer het huidige sanctie instrumentarium een voldoende afschrikwekkende werking heeft op de bevolking, ergo: wanneer individuen afzien van het plegen van een strafbaar feit door de dreiging van een op te leggen sanctie of maatregel.

Conclusie

Er is weinig (recent) onderzoeksmateriaal beschikbaar om hierover een goed onderbouwde uitspraak te doen. Er zijn aanwijzingen dat een goed functionerende sanctie-uitvoering een positief effect kan hebben op de werking van generale preventie.

In Nederland is weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het strafrechtelijk sanctie – en maatregelenbeleid in relatie tot generale preventie.⁵⁵ Ook in het buitenland bestaan weinig tot geen empirische studies naar het verband tussen het sanctiebeleid en generale preventie.⁵⁶

In een publicatie van Justitiële Verkenningen uit 2008⁵⁷ blijkt evenwel dat auteurs menen dat:

'...straffen kunnen wel degelijk een zeker afschrikwekkend of generaal preventief effect hebben, maar daarvoor is een goed werkend strafrechtstelsel nodig dat voor regelvertreders een reële kans oplevert op betrapting, vervolging en daadwerkelijke bestraffing.'

Daarnaast concluderen zij:

'we ook kunnen leren uit perioden en situaties van straffeloosheid, komt de algehele moraal in een samenleving onder druk te staan als er geen mechanisme is dat belangrijke regels door middel van sancties herbevestigt.'

Evidentie voor deze opvattingen wordt door de auteurs echter niet aangedragen.

51 NJB 2011/24, F. van Tulder

52 Een en ander is beschreven in het boek: De naakte rechter (2014).

53 Overigens komt A.C. Berghuis tot een genuanceerdere conclusie (Trema, 2016).

54 Zoals in het onderzoek van het NSCR en het onderzoek bij de Rechtbank Utrecht is gebeurd.

55 Zie wel bv.: Afschrikking en generale preventie (Jv, 2008, nr. 2)

56 Hiertoe is een check gedaan via het NSCR en de Vrije Universiteit.

57 Justitiële verkenningen, jrg. 34, nr. 2, 2008

Op basis van de bestudering van een beperkt aantal buitenlandse studies blijkt eveneens dat⁵⁸:

- de afschrikkende werking van sancties per delictsoort en de leeftijdscategorie van de dader verschilt;
- middelengebruik bij potentiële daders de afschrikwekkende werking van het sanctiebeleid vermindert;
- bij een lage 'pakkans' de afschrikwekkende werking van het strafrecht kleiner is; omgekeerd is deze juist groter.

Conclusie

Op basis van bovenstaande is de conclusie te rechtvaardigen dat een goed werkende strafrechtketen, waaronder de effectieve tenuitvoerlegging van sancties en maatregelen, een potentieel positieve invloed heeft op de werking van generale preventie. Terughoudendheid is echter wel geboden gelet op de relatief geringe hoeveelheid onderzoeksmateriaal dat voorhanden is.

Strafdoel 3: Onschadelijkmaking

Aan strafdoel 3 is voldaan wanneer:

Indicator 1: het aantal ontvluchtingen en onttrekkingen dat tijdens insluiting plaatsvindt aan de norm voldoet

Indicator 2: opgelegde (bijzondere) voorwaarden worden nageleefd.

Indicator 1: aantal ontvluchtingen en onttrekkingen

Conclusie:

De doelstelling is deels behaald.

DJI stelt in haar jaarplan normen bij het aantal ontvluchtingen en onttrekkingen uit penitentiaire inrichtingen en TBS klinieken.

Eveneens zijn er normen gesteld voor wat betreft het aantal onttrekkingen uit Penitentiaire Inrichtingen en TBS klinieken.

De normen voor wat betreft het aantal ontvluchtingen uit PI's fluctueren enigszins gedurende de onderzoeksperiode, maar is voor het grootste deel van de periode op 0 per jaar gesteld.

De norm voor ontvluchtingen uit TBS-klinieken is gedurende de hele onderzoeksperiode op 0 per jaar gesteld.

De norm voor onttrekkingen uit PI's is op <6,1 per 100 bezette plaatsen per jaar gesteld.

Voor wat betreft de onttrekkingen uit TBS-klinieken is de norm op <1,7 per 100 bezette plaatsen per jaar gesteld.

Ontvluchtingen en onttrekkingen in de onderzoeksperiode (Bron: DJI)⁵⁹

Jaar	Aantal ontvluchtingen		Aantal overige onttrekkingen	
	GW	TBS	GW	TBS
2008	4 (de norm in dat jaar was < 10)	1	684	28
2009	7 (de norm in dat jaar was < 5)	0	736	22
2010	6 (vanaf 2010 is de norm op 0 gezet)	1	663	41
2011	1	0	514	37
2012	2	1	448	56
2013	1	0	397	35
2014	1	0	381	39

58 Zie onder meer: Sanctions, Perceptions, and Crime: Implications for Criminal Deterrence, Apel, R. J Quant Criminol (2013) 29:67-;

The Moderating Effects of Informal Social Control in the Sanctions – Compliance Nexus, Worrall, J.L., Els, N., Piquero, A.R. et al. Am J Crim Just (2014) 39: 341;

General Prevention: Does It Work?, Helmut Kury, Slawomir Redo, Evelyn Shea

59 Ontvluchtingen: ontsnappingen, ontcoming. Onttrekkingen: bijvoorbeeld aan het toezicht onttrekken tijdens begeleid verlof buiten de inrichting of het niet (tijdig) terugkeren van toegestaan tijdelijk verblijf buiten de inrichting bij bijvoorbeeld verlof.

Uit de hierboven genoemde cijfers blijkt dat de norm voor wat betreft het aantal ontvluchtelingen uit de PI's in de meeste jaren niet is gehaald, alhoewel het aantal ontvluchtelingen – afgezet tegen de totale populatie – zeer laag is.

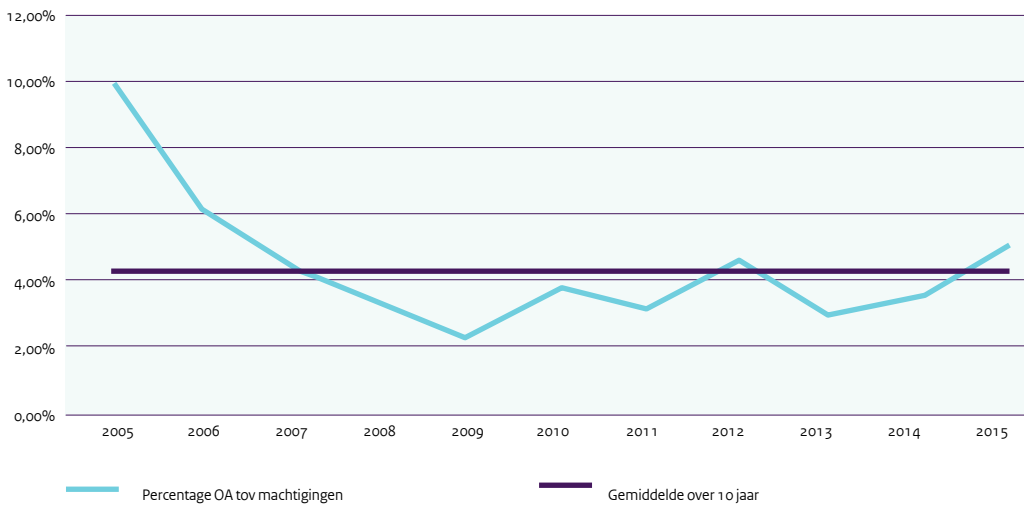
Voor wat betreft het aantal ontvluchtelingen uit TBS klinieken wordt de norm in de meeste jaren gehaald.

Gelet op de maatschappelijke beroering bij een ontvluchting is de norm voor zowel TBS klinieken als PI's op o gezet. Echter het structureel garanderen dat deze norm ook ieder jaar wordt behaald vereist dermate grote investeringen dat aan het vereiste van doelmatige aanwending van overheidsmiddelen niet meer zou worden voldaan.

Het aantal onttrekkingen uit PI's valt binnen de norm en omvat een zeer klein percentage van het totaal aantal gedetineerden. Ten opzichte van 2008 (684) is het aantal onttrekkingen in 2014 (381) overigens met ongeveer 44% gedaald.

Het aantal onttrekkingen (of: ongeoorloofde afwezigheid) in TBS klinieken schommelt in de onderzoeksperiode, maar is –afgezet tegen het totaal aantal verlofbewegingen- zeer laag. De norm wordt ieder jaar gehaald.

Langetermijntrend onttrekkingen TBS.



Indicator 2: naleven opgelegde (bijzondere) voorwaarden

Er is geen kwantitatieve doelstelling gesteld welk percentage van het aantal opgelegde (bijzondere) voorwaarden succesvol moet worden afgerond om te kunnen spreken van doelrealisatie.

Trend toezichten⁶⁰

Uitstroom toezichten	2011	2012	2013	2014	2015
Niet uitgevoerd	660	784	901	841	732
Voltooid	7992	10683	11085	11843	12849
Voortijdig beëindigd	3374	3452	3150	3648	3784
Eindtotaal	12026	14919	15136	16332	17365
Percentage succesvol	66%	71%	73%	72%	73%

Bron: Reclassering Nederland

Uit bovenstaande tabel blijkt dat ongeveer 70% van de toezichten⁶¹ succesvol wordt afgerond.

Conclusie

Het beleid binnen PI's en TBS-klinieken is er op gericht om ontvluchtingen en onttrekkingen te voorkomen.

Uit de weergegeven cijfers blijkt dat deze doelstelling meestal gehaald wordt.

Het aantal succesvol afgesloten toezichten bedraagt over de jaren heen ruim 70%. Aangezien er geen indicator is gesteld kan geen uitspraak over doelrealisatie worden gedaan.

Strafdoel 4 (recidivereductie)

Aan strafdoel 4 is voldaan wanneer: een dader niet opnieuw een strafbaar feit pleegt, ergo niet recidiveert. Deze doelstelling is gekwantificeerd: Voor volwassenen uitgestroomd uit een penitentiaire inrichting moet de middellange termijn-recidive tussen 2002 en 2010 met 10% – punt omlaag,⁶² daarnaast dient er een algemene reductie van de criminaliteit te worden bewerkstelligd van 20% – 25% in 2011 ten opzichte van 2002.

Conclusie

De doelstelling is behaald (doelrealisatie) en het hiervoor gevoerde beleid is doeltreffend geweest

Het terugdringen van de recidive is een van de belangrijkste beleidsdoelen geweest in de te onderzoeken periode.

Veel van het nieuw geïntroduceerde beleid is gericht op het verminderen van de zogenaamde herhaalcriminaliteit.⁶³

Reeds in de voor de onderzoeksperiode gestarte programma's (Naar een veiliger samenleving, Modernisering Gevangeniswezen, Forensische Zorg, Sluitende aanpak Nazorg) wordt gesproken over de noodzaak om een intensivering door te voeren bij het aanpakken van de recidive onder veel- en meerplegers.

Met de komst van het programma Veiligheid begint bij voorkomen is een concrete recidivedoelstelling geformuleerd⁶⁴ te weten: Het terugbrengen van middellange termijn – recidive voor volwassenen uitgestroomd uit een penitentiaire inrichting tussen 2002 en 2010 met 10%–punt.⁶⁵

Daarnaast is, voor het eerst in het programma Naar een veiliger samenleving, een algehele criminaliteits-reductiedoelstelling neergelegd. Deze doelstelling is in het programma Veiligheid begint bij Voorkomen geherformuleerd: in 2011 moet een reductie van 25% ten opzichte van 2002 zijn gerealiseerd.⁶⁶ Hieronder wordt eerst ingegaan op de doelstelling van 10% –punt recidivereductie.

60 Nota bene: er zijn geen gegevens beschikbaar van voor 2011.

61 Een toezicht wordt altijd opgelegd met (bijzondere) voorwaarden.

62 Terugval in recidive, p. 5 (WODC, 2014).

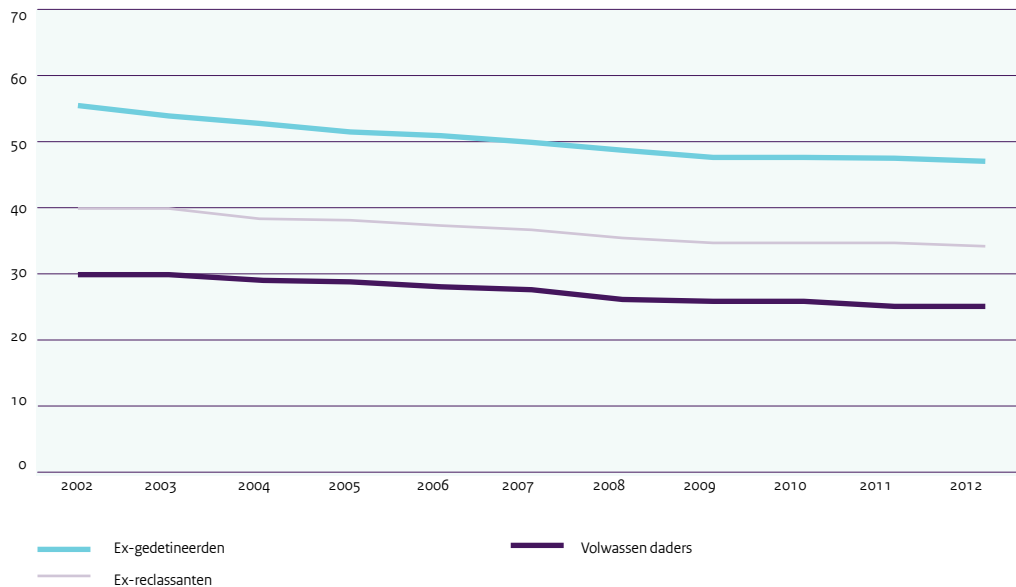
63 Zie hiervoor het programmaoverzicht uit hoofdstuk 4.

64 Overigens is dit een explicitering van de recidive doelstelling die reeds in het programma Naar een veiliger samenleving werd geformuleerd.

65 Veiligheid begint bij voorkomen (2007)

66 De doelstelling is meerdere keren geherformuleerd. Ook de peil data zijn verschillende keren aangepast.

Prevalentie⁶⁷ van 2-jarige algemene recidive in 11 opeenvolgende cohorten van drie daderpopulaties; gecorrigeerd voor verschuivingen in de samenstelling daarvan



Bovenstaande grafiek laat onder meer de ontwikkeling van 2002 tot en met 2010 zien. In deze periode is de doelstelling ruimschoots behaald.⁶⁸ Ook voor de periode tot en met 2012 geldt dat de doelstelling is gehaald.

Toelichting op de cijfers:

De target van 10%-punt speciale preventie die indertijd gesteld is, is gebaseerd op de recidive die optreedt in de eerste 7 jaar na ontslag uit de penitentiaire inrichting. Om reeds eerder over de voortgang van de ontwikkeling van de recidive te kunnen rapporteren is de target herberekend naar een target die geldt voor de recidive over een 2-jarige periode. Deze is vastgesteld op 7,7%, omdat 10 procentpunten reductie over een follow up periode van 7 jaar correspondeert met 7,7 procentpunten over een observatietermijn van 2 jaar.⁶⁹

In de periode tussen 2002 en 2010 is de herberekende target van 7,7% ruimschoots gehaald. Het verschil immers tussen de prevalentie van 2-jaars recidive van personen die uitstroonden in 2002 en ex-gedetineerden die in 2010 met ontslag gingen bedraagt 9,3%. Op basis van de nieuwe gegevens tot en met 2012 is er sprake van een daling van 7,7%.⁷¹ De (herberekende) target is dus ook na 2010 (tot 2012) gehaald alhoewel de daling iets minder snel dan voorheen verloopt.⁷⁶

67 Het percentage

68 "Bij de volwassen daders, onder wie de ex-gedetineerden en ex-reclassanten, nemen de terugval-percentages al sinds de start van de onderzoeksperiode af. De daling van recidive is het grootste bij de volwassen ex-gedetineerden. In die sector is de doelstelling uit het Veiligheidsprogramma dan ook ruimschoots gehaald." Terugval in Recidive (2014).

69 Zie ook paragraaf 1.1 van het rapport Terugval in recidive uit 2014.

70 Dit heeft deels een technische oorzaak: de recidivepercentages zijn gecorrigeerd voor verschuivingen in de achtergrondkenmerken van de ex-gedetineerden. Je ziet steeds het beeld als zouden de personen om wie het gaat de kenmerken (qua sekse, leeftijd en andere demografische gegevens) hebben van de ex-gedetineerden die in het laatste jaar van het onderzoek zijn uitgestroomd. Dat is dus het beeld voor de meest recente groep van uitstromers. De implicatie van deze werkwijze is dat de hoogte van de gecorrigeerde recidivecijfers per meetronde kan fluctueren. De trend blijft echter dezelfde.

71 Zie het Recidivebericht 2015, <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2637-actualisering-recidivemeting-sancties-2015.aspx>

65 Veiligheid begint bij voorkomen (2007)

66 De doelstelling is meerdere keren geherformuleerd. Ook de peil data zijn verschillende keren aangepast.

20% - 25% daling van de algehele criminaliteit

De tweede kwantitatieve doelstelling betrof een daling van de algehele criminaliteit met 20 – 25% te realiseren in 2011 ten opzichte van peiljaar 2002. Voor wat betreft het bepalen of de bovengenoemde doelstelling is behaald doet zich een complicatie voor die het gevolg is van wijzigingen in de meetsystematiek.

De oorspronkelijke doelstelling (20%-25% daling van de algehele criminaliteit) komt voort uit het programma Naar een veiliger samenleving (2002) en had als einddatum 2006. Deze doelstelling is overgenomen door het in 2007 aangetreden kabinet Balkenende II. Het jaar waarin de volledige doelstelling behaald moest zijn verschoof daarmee naar 2010, later werd dit 2011.

Alhoewel er in 2006 zeker sprake was van een sterke daling van de algehele criminaliteit, was het lastig om de precieze daling te kwantificeren. Dit kwam omdat de meetsystematiek van de Veiligheidsmonitor waarmee de criminaliteitscijfers worden vastgesteld in 2005 door het CBS is gewijzigd.⁷²

Kort gezegd: de cijfers van voor en na de trendbreuk van 2005 zijn niet onderling vergelijkbaar en hiermee kan ook niet worden vastgesteld hoe de huidige criminaliteitscijfers zich verhouden tot de cijfers van 2002. Daar komt nog bij dat in 2009 er zich een tweede wijziging in de meetsystematiek voor de Veiligheidsmonitor heeft voorgedaan, waardoor er wederom sprake is van een trendbreuk, die achteraf niet te repareren valt en evenmin valt te duiden.

Om die reden is het niet mogelijk om voor deze doelstelling vast te stellen of deze is gehaald.⁷³

Echter, hoewel het bereiken van deze specifieke doelstelling niet kan worden geverifieerd of gefalsificeerd, kan op basis van wel beschikbare informatie⁷⁴ gesteld worden dat de geregistreeerde criminaliteit over de gehele linie gedurende de onderzoeksperiode sterk is gedaald (zie de eerste paragraaf van hoofdstuk 6).

De doeltreffendheid van het beleid

Het feit dat de recidive doelstelling gehaald is (=doelrealisatie) zegt op zichzelf nog niks over de vraag of het beleid daaraan een bijdrage heeft geleverd. De vraag die dan ook beantwoord moet worden is:

‘...of aannemelijk kan worden gemaakt dat het op daders (en verdachten) gerichte justitiebeleid heeft bijgedragen aan de over die periode gemeten afname van strafrechtelijke recidive onder volwassen ex- gedetineerden?’

Ten behoeve van het beantwoorden van deze vraag is door het WODC in samenwerking met Regioplan het onderzoek *Terugval in Recidive* uitgevoerd.⁷⁵

Hieronder volgt een beschrijving van de opbouw en resultaten van dat onderzoek.⁷⁶ Hierbij dient een kanttekening geplaatst te worden: het onderhavige onderzoek is exploratief van aard. Er is gepoogd om achteraf op basis van de beschikbare data een uitspraak te doen over de doeltreffendheid van het beleid. Deze wijze van onderzoek maakt het doen van een keiharde uitspraak niet mogelijk.

Opbouw onderzoek

Naast het meten van de jaarlijkse recidivecijfers (zie hierboven) die een antwoord geven op de vraag of het door de overheid gestelde doel is bereikt, is in dit onderzoek voor het eerst een poging gedaan om de gemeten trends te duiden, ofwel: kunnen de recidivecijfers gerelateerd worden aan het gevoerde beleid.

72 Zie pagina 80-81, Staat van de beleidsinformatie (2008)

73 Eerder was sprake van het voornemen deze doelstelling te realiseren in 2006, later werd dit 2010, nog weer later 2011.

74 Zie onder de kop: Ontwikkeling criminaliteit in Nederland

75 Volledig: *Terugval in Recidive - Exploratie van de daling in de recidivecijfers van jeugdigen en ex- gedetineerden bestraft in de periode 2002-2010*

76 Nota bene: het onderzoek strekte zich ook uit tot 'jeugd'. Dat onderdeel wordt hier buiten beschouwing gelaten.

Om het effect van deze 'dadergerichte aanpak' vast te kunnen stellen moeten allereerst mogelijke alternatieve verklaringen worden uitgesloten.

In dit rapport worden in totaal vier soorten verklaringen voor de daling van de recidivecijfers aangedragen en onderzocht:

1. er is in het algemeen minder criminaliteit;
2. er wordt minder herhalingscriminaliteit gemeten (=verminderde registratie);
3. er werden in meer recente jaren daders vervolgd met een lager recidiverisico (= er zijn selectie effecten);
4. het is een gevolg van de dadergerichte aanpak in het justitiebeleid.

Om antwoord te krijgen op de centrale onderzoeksvraag dient de werking van factoren die thuishoren in de vierde categorie te worden geïsoleerd van de werking van factoren die behoren tot de drie alternatieve verklaringen.

Regioplan is hierbij als volgt te werk gegaan. Aan de hand van de relevante literatuur is nagegaan welke factoren op theoretische en empirische gronden een rol gespeeld kunnen hebben in de ontwikkeling van recidive in Nederland.

Daarnaast heeft Regioplan de uitvoering van de beleidsmaatregelen die in de periode 2002-2010 op recidive-reductie waren gericht, op systematische wijze beoordeeld.

Hiervoor werd een indicator ontwikkeld: de implementatiescore. De implementatiescore bestaat uit verschillende criteria die elk apart werden beoordeeld en gescoord:

1. de theoretische onderbouwing van de recidive remmende werking;
2. de inhoudelijke uitvoering;
3. professionaliteit en samenwerking;
4. bereik van de doelgroep;
5. aanwijzingen voor effectiviteit in het tegengaan van recidive (indien onderzocht).

Het oordeel over de implementatie is per maatregel gecombineerd met het oordeel over de verwachte impact. Opgeteld leveren deze scores per beleidsmaatregel een totale implementatiescore op.

Deze score staat in dit onderzoek model voor de mate waarin dit beleid van invloed heeft kunnen zijn op het niveau van de recidive.

Uit deze analyse bleek dat 5 van de 10 geïntroduceerde maatregelen in de periode 2002 – 2010 'voldoende geïmplementeerd' of 'redelijk geïmplementeerd' waren. Er was dus sprake van een flinke onder implementatie van het beleid.

Het derde onderdeel van het onderzoek bestond uit een vorm van *contribution analysis*, een methodiek waarbij een mix van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden wordt ingezet om steunbewijs te vinden voor de veranderingstheorie die ten grondslag ligt aan het beleid gericht op speciale preventie⁷⁷.

Bij contribution analysis gaat in de zoektocht naar een verklaring voor de effectiviteit van een beleidsprogramma, veel aandacht uit naar het weerleggen van – de hierboven genoemde – alternatieve verklaringen. Hiervoor wordt gezocht naar zowel kwalitatief als kwantitatief materiaal dat een bijdrage kan leveren in die betreffende analyse.⁷⁸ Daarbij is ook gekeken naar de (mogelijke invloed) van 6 zogenaamde macro-factoren op de daling van de recidive.⁷⁹ Ook deze factoren moeten – voor zover mogelijk – worden uitgesloten om een uitspraak over de doeltreffendheid van het beleid gericht op recidivereductie te kunnen geven.

77 Voor meer over deze methode zie onder andere: Mayne, J. (2011). Addressing Cause and Effect in Simple and Complex Settings through Contribution Analysis. In Evaluating the Complex, R. Schwartz, K. Forss, and M. Marra (Eds.), Transaction Publishers.

78 Hierbij is onder meer gebruik gemaakt van de zgn. principale componenten-analyse. Zie voor meer informatie hierover onder andere: Multivariate analyse - Een inleiding voor criminologen en andere sociale wetenschappers (2012); C.C.J.H. Bijleveld en J.J.F. Commandeur

79 Deze factoren zijn: 1 sociale cohesie; 2 primaire preventie; 3 generale afschrikking; 4 sociaaleconomisch klimaat; 5 filterwerking politie/justitie; en 6 verslavingsproblematiek.

Resultaten van de analyse

De conclusie van het onderzoek is dat het aannemelijk is dat het beleid een positieve rol heeft gespeeld bij die daling. In de woorden van de onderzoekers:

Voor dat effect is geen direct bewijs gevonden, maar vrij stevige aanwijzingen dat het beleid – naast andere factoren – een rol heeft gespeeld zijn er wel. Op grond van de hier uitgevoerde analyses zou men kunnen stellen dat het aannemelijk is dat de aanpak heeft gewerkt. In beide sectoren schaarde het dadergerichte beleid zich namelijk na alle controles die konden worden ingebouwd in de top 3 van meest waarschijnlijke oorzaken. In beide sectoren was bovendien sprake van ‘onder-implementatie’. Niet alle voorgenomen maatregelen waren binnen de onderzoeksperiode volledig tot ontwikkeling gebracht. Men mag dus vermoeden dat de recidive verder was gedaald indien dit wel het geval was geweest.

Vervolgonderzoek

In het najaar van 2016 is door Regioplan in opdracht van het WODC een vervolgonderzoek gestart op het hierboven genoemde onderzoek.

Primair doel van het vervolgonderzoek was om in kaart te brengen hoe het op dit moment staat met de implementatie van dadergerichte recidive beperkende beleidsmaatregelen.

Het gaat in dit vervolgonderzoek enerzijds om de maatregelen die in de onderzoeksperiode van het onderzoek *Terugval in recidive* werden uitgevoerd (of waren aangekondigd) en nog steeds van kracht zijn en anderzijds om nieuwe programma's en beleidsmaatregelen die na 2010 zijn geïntroduceerd.

Daarnaast is in dit onderzoek, op verzoek van de Tweede Kamer, aandacht besteed aan mogelijke negatieve effecten van overheidsmaatregelen op de recidive, te weten de bezuinigingen op reclassering en het gevangeniswezen en de veranderingen in het detentieregime.⁸⁰

Als laatste wordt gekeken naar mogelijke nieuwe wetenschappelijke inzichten in de literatuur over de duiding van recidivetrends. Voor wat betreft het beoordelen van de mogelijke effecten van zowel oude als nieuwe beleidsmaatregelen gericht op recidivereductie is dezelfde werkwijze gehanteerd als in het vorige onderzoek.

Literatuurstudie

De actualisatie van de literatuurstudie met publicaties tot en met medio 2016 heeft niet geleid tot nieuwe inzichten met betrekking tot factoren die invloed hebben op recidive.⁸¹

Beleidsmaatregelen

Het algemene beeld is dat het ingezette beleid gericht op speciale preventie door de jaren heen in toenemende mate goed is uitgevoerd. Waar in de periode 2002 t/m 2010 in een aantal gevallen nog sprake was van een ondermaatse uitvoering van maatregelen, zien we dat alle maatregelen na 2010 ten minste 'redelijk' worden uitgevoerd. Ook het aantal maatregelen is in omvang toegenomen. Alle maatregelen die voor 2010 zijn geïntroduceerd zijn nog steeds van kracht en er zijn in de periode na 2010 vier nieuwe maatregelen geïmplementeerd.⁸²

Voor wat betreft de maatregelen die na 2010 zijn gestart geldt dat er een toename in beleidsprogramma's en maatregelen is met een focus op verbeterde samenwerking tussen instanties om recidive verder terug te dringen.⁸³

Hieruit kunnen we concluderen dat de omvang van goed uitgevoerd en impactvol beleid gericht op recidive vermindering tussen 2002 en 2015 behoorlijk is toegenomen. De continuering van deze stijgende trends na 2010 is niet alleen het gevolg van de inzet van meer beleid maar vooral ook van een toename in de kwaliteit van de implementatie en de omvang van de impact van dat beleid.

80 Zie: 24 587 Justitiële Inrichtingen - Nr. 615 - VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG (Vastgesteld 2 maart 2015)

81 Wel kwam uit de actualisatie naar voren dat er additioneel bewijs is voor een aantal relevante factoren en dat er nieuwe evidentie is voor factoren die inhoudelijk verwant zijn aan reeds bekende relevante factoren. Om één voorbeeld te geven: uit de actualisatie blijkt bijvoorbeeld dat gebrek aan leesbegrip en reken- en schrijfvaardigheden correleert met het risico op recidive. Dit past bij de bestaande kennis dat een lager opleidingsniveau of slechte schoolprestaties samenhangen met recidive.

82 HIC, ZSM, Redesign Toezicht en het programma MGW.

83 Zie bijvoorbeeld het programma USB.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het beleid tussen 2002 en 2015 aan de hand van de scores op de hierboven genoemde 5 beoordelingscriteria (= de implementatiescore).

In de onderstaande tabel is zichtbaar dat alle 11 maatregelen ofwel 'redelijk' ofwel 'voldoende' zijn geïmplementeerd.

Overzicht beoordeling implementatie maatregelen volwassenen (Bron: WODC/Regioplan 2017)

Volwassenen						5. Onderzoek ter onderbouwing uitvoering en samenwerking implementatie effectiviteit**	6. Totale implementatie-score
1	ISD	+	+	+/-	+	+	+
2	Ontwikkeling effectieve gedragsinterventies (Erkenningscommissie justitiële gedragsinterventies)	+	+	+	+/-	+	+
3	RISC*	+/-	+/-	+/-	+	Niet aanwezig	+/-
4	Convenant Re-integratie ex-gedetineerden (voortzetting samenwerkingsmodel nazorg)	+/-	+/-	+/-	+/-	Niet aanwezig	+/-
5	Veiligheidshuizen	+/-	+	+	+	+/-	+
6	Wet voorwaardelijke sancties (regeling voorwaardelijke veroordelingen en regeling voorwaardelijke invrijheidstelling)	+	+	+	+	Niet aanwezig	+
7	Programma VFZ	+	+/-	+/-	+/-	Niet aanwezig	+/-
8	HIC-aanpak (High Impact Crimes)	+	+	+	+/-	+/- +	+
9	ZSM	+	+/-	+/-	+	Niet aanwezig	+
10	Redesign toezicht	+/-	+/-	+/-	+/-	Niet aanwezig	+/-
11	Programma MGW	+	+/-	+/-	+/-	Niet aanwezig	+/-

Bron: WODC/Regioplan 2017

* Beoordeling is tot stand gekomen op basis van uitsluitend interviews.

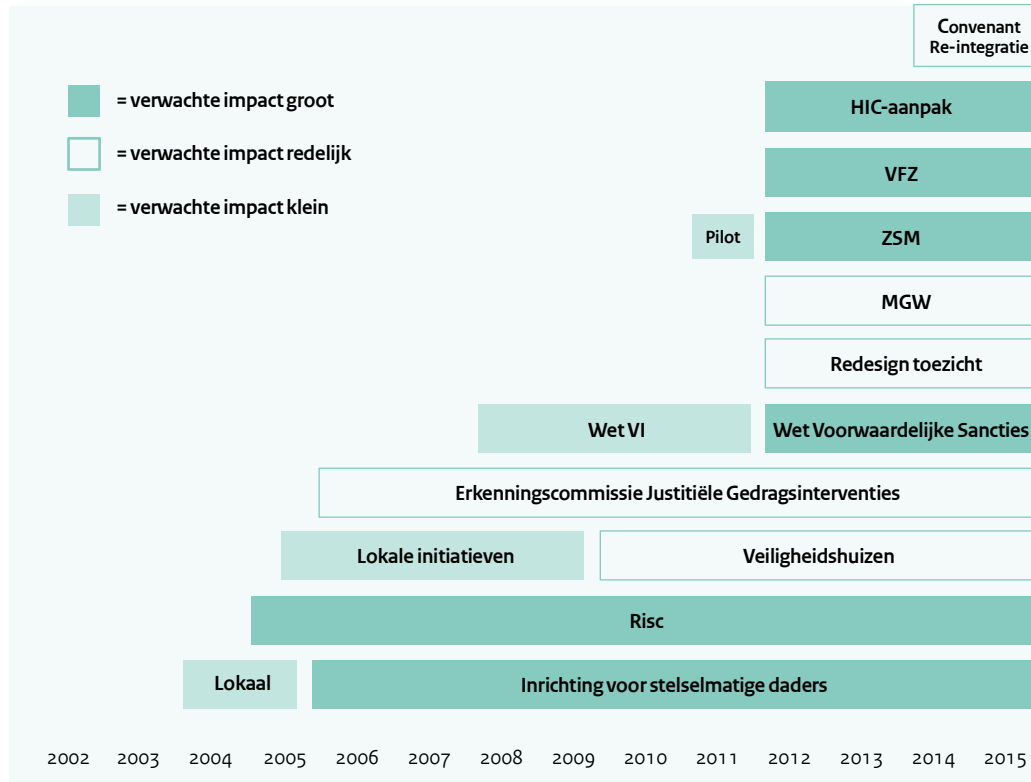
** Het gaat hier om doeltreffendheidsstudies of effectonderzoek, niet om de aanwezigheid van ander onderzoek zoals plan- of procesevaluaties of andere documentatie over de voortgang van een maatregel.

Maatregelen volwassenen 2002-2015

Onderstaande figuur maakt inzichtelijk dat het geïmplementeerde beleid een verwachte redelijke ofwel grote impact heeft op recidive (aangegeven met witte respectievelijk zwarte blokjes).

Geen van de maatregelen heeft een verwachte 'kleine impact'.

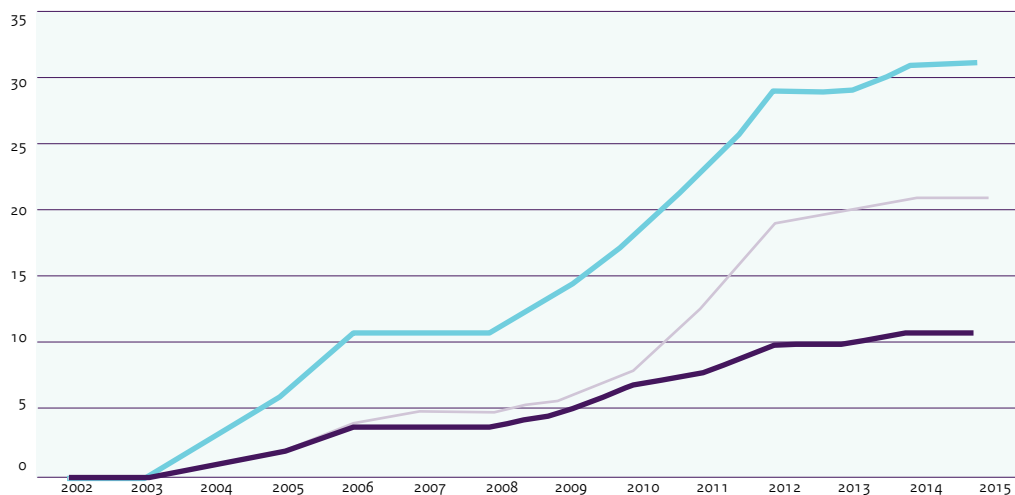
Naast de kwaliteit van de implementatie is ook van belang te beoordelen wat de 'impact' van de verschillende maatregelen is.⁸⁴



Bron: WODC-Regioplan, 2017

84 Naast een goede uitvoering van de maatregel in de praktijk, is het ook van belang dat de maatregel voldoende bereik en intensiteit heeft. De mate van bereik wordt bepaald door de omvang van de doelgroep en de mate waarin de beoogde doelgroep ook daadwerkelijk wordt bereikt. Ter illustratie, als de doelgroep bij wie de maatregel in de praktijk wordt toegepast omvangrijk is, dan heeft de maatregel een groot bereik. Intensiteit verwijst naar de doelgroep voor wie de maatregel bedoeld is. De intensiteit is hoger als de maatregel zich specifiek op een 'hoog-risico'-groep richt; de intensiteit is lager wanneer een maatregel zich richt op een brede doelgroep met een lager risico.

In deze laatste grafiek is de totaalscore (implementatie + impact) van het beleid weergegeven. Deze figuur laat zien dat tot 2010 al sprake was van een toename in impactvol beleid gericht op speciale preventie bij volwassenen en dat deze trend ook na 2010 stevig is doorgezet. De trend voor volwassenen verloopt na 2010 behoorlijk steil en vlakkt pas na enkele jaren ietwat af. De continuering van de stijgende trends na 2010 is het gevolg van de inzet van een groter aantal beleidsmaatregelen, maar ook van een toename in de kwaliteit van de implementatie en de omvang van de impact van beleid.⁸⁵



Bron: WODC-Regioplan, 2017

— Bovengrens
— Ondergrens
— Totaalscore volwassenenbeleid

Bezuinigingen en veranderingen in het detentieregime

Conform de toezegging aan het lid Schouw⁸⁶ is eveneens onderzocht of de veranderingen in het detentieregime en de bezuinigingen bij DJI en de reclassering van invloed zijn op de recidivecijfers.

Voor dit onderdeel van het onderzoek is in eerste instantie een inventarisatie gedaan van de voorgenomen en uitgevoerde bezuinigingen bij DJI en de reclasseringsorganisaties en de wijzigingen die zijn opgetreden in het detentieregime. De niet tenuitvoergelegde bezuinigingen en/of wijzigingen van het detentieregime zijn bij de vervolganalyse buiten beschouwing gelaten. Vervolgens is gekeken of er (nationaal en internationaal) wetenschappelijk onderzoek beschikbaar is op basis waarvan een uitspraak kan worden gedaan over de mogelijke effecten op de ontwikkeling van de recidive ten gevolge van de betreffende bezuinigingen en wijzigingen in het detentieregime.

Op basis van de beschikbare literatuur⁸⁷ is het niet mogelijk om harde uitspraken te doen over de invloed van de bezuinigingen bij DJI en de veranderingen in het detentieregime op de recidive, alhoewel er wel aanwijzingen te vinden zijn voor het potentiële negatieve effect van bezuinigingen en veranderingen in detentie op de recidiveontwikkeling.

⁸⁵ De ondergrens is tot stand gekomen door het aantal minimaal redelijk uitgevoerde beleidsmaatregelen⁸⁵ per jaar op te tellen en te vermenigvuldigen met een totale score 1 (de minimumscore). Bij het optellen van het aantal beleidsmaatregelen per jaar is het startjaar als uitgangspunt genomen; eventuele pilots voorafgaand aan het feitelijke startjaar worden buiten beschouwing gelaten. De bovengrens is tot stand gekomen door het aantal minimaal redelijk uitgevoerde beleidsmaatregelen per jaar op te tellen en te vermenigvuldigen met de totaalscore 3 (maximumscore bij een grote impact) of de totaalscore 2 (maximumscore bij een redelijke impact). Ook nu geldt dat bij het optellen van het aantal beleidsmaatregelen per jaar het startjaar als uitgangspunt is genomen; eventuele pilots voorafgaand aan het feitelijke startjaar worden buiten beschouwing gelaten.

⁸⁶ 24 587 Justitiële Inrichtingen, nr. 615 Algemeen Overleg d.d. 22 januari 2015

⁸⁷ Zie het rapport: DE IMPLEMENTATIE VAN BELEID GERICHT OP RECIDIVEREDUCTIE - Een actualisatie van het deelonderzoek 'Verklaringen daling recidive' (Regioplan, december 2016)

Zo komt uit recent onderzoek naar voren dat bijvoorbeeld de frequentie van (familie)bezoek en de omstandigheden waarin bezoek wordt ontvangen en het aanbod van een zinvolle, persoonsgerichte dagbesteding, van belang zijn als het gaat om het voorkomen van recidive na detentie. Met andere woorden, wanneer door de bezuinigingen een versoering van het detentieregime dreigt op te treden kan dit op basis van de literatuur negatieve gevolgen hebben voor de recidiverisico's.⁸⁸

Echter, van een overduidelijk ongewenst effect van bezuinigingen en veranderingen in het detentieregime bij DJI op de speciale preventie lijkt in ieder geval geen sprake.

Ook voor de reclasseringsorganisaties is op basis van de literatuur niet aan te tonen dat de bezuinigingen een negatief effect op de ontwikkeling van de recidive hebben, alhoewel er ook hier wel aanwijzingen zijn voor een potentieel negatief effect. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de What Works- literatuur dat de tijdigheid van de uitvoering van een interventie, zoals reclasseringstoezicht, gezien wordt als één van de beginselen voor de werkzaamheid van de interventie. De aanvang van het reclasseringstoezicht dient dus zo snel mogelijk op de oplegging te volgen. Door de stijgende vraag en de beperkte financiële middelen zal het mogelijk steeds moeilijker worden om de doorlooptijden zo kort mogelijk te houden. Hierdoor kan de werkzaamheid van het toezicht afnemen en de kans op recidive toenemen.⁸⁹

De ISD-maatregel

De ISD-maatregel die in 2004 is ingevoerd, verdient nog specifieke aandacht. Deze maatregel heeft tot doel om zeer actieve veelplegers (ZAVP's) voor een periode van maximaal twee jaar in te sluiten. Gedurende deze periode kan gewerkt worden aan behandeling/resocialisatie wat tot een daling van de recidive zou moeten leiden.

De doelstelling van de ISD-maatregel is tweeledig: 1) maatschappijbeveiliging door insluiting en 2) speciale preventie door behandeling en resocialisatie.

In 2012 en 2014 zijn twee studies verschenen naar de effecten van de ISD-maatregel. De resultaten zijn positief. Zo concludeerden de onderzoekers dat ZAVP's die een ISD-maatregel hebben opgelegd gekregen een 12 tot 16 % kleinere kans hebben om te recidiveren dan ZVAP's die een standaardstraf kregen.⁹⁰

Ook is sprake van een positief incapacitatie-effect. Door insluiting van de ZVAP's wordt het daders gedurende een bepaalde periode (fysiek) onmogelijk gemaakt om nieuwe strafbare feiten te plegen. Gemiddeld gaat het daarbij om 5,7 tot 9,2 strafzaken per ISD-er per jaar.

De invoering van de ISD-maatregel heeft dus ontegenzeggelijk geleid tot een daling van het aantal gepleegde strafbare feiten en een lager recidive percentage onder hen die de maatregel hebben opgelegd gekregen. Overigens is op basis van het uitgevoerde onderzoek niet te zeggen of deze positieve effecten een gevolg zijn van de detentie, behandeling of resocialisatie (of wellicht een combinatie van factoren).

88 Boone, M., Althoff, M., & Koenraadt, F. (2016). Het leefklimaat in justitiële inrichtingen. Utrecht: Willem Pompe Instituut / Groningen: RUG / Den Haag: Boom criminology.

89 Toetsingskader reclassering. Inspectie Justitie en Veiligheid, Ministerie van Justitie en Veiligheid. 2014.

90 Tollenaar e.a., 2012

Algehele conclusie op basis van beschikbaar onderzoeksmateriaal

Op basis van de voorliggende onderzoeken is het aannemelijk dat het op recidivereductie gerichte beleid een positieve bijdrage heeft geleverd aan de afname van de recidive in de periode 2002 - 2012. Ook de introductie van de ISD-maatregel heeft een positief effect gehad.

Naast dit beleid kunnen ook andere factoren een rol spelen bij de daling van de recidive zoals bijvoorbeeld sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen, de groei van de economie of de persoonlijke omstandigheden van de daders.

Ook op die terreinen voert de Rijksoverheid actief beleid dat hierop een positieve invloed kan hebben gehad. Of dat laatste ook daadwerkelijk zo is of ontwikkelingen op die terreinen van invloed zijn geweest op bijvoorbeeld de algehele daling van de criminaliteit was niet het onderwerp van deze onderzoeken.

Voor wat betreft de bezuinigingen bij DJI en de reclasseringsorganisaties en de wijzigingen in het detentieregime geldt dat er uit de beschikbare Nederlandse en internationale wetenschappelijke literatuur potentiële negatieve effecten zijn op de ontwikkeling van de recidive.

Echter, of deze effecten zich daadwerkelijk voordoen (of hebben gedaan) en in welke orde van grootte, laat zich op basis van het bestaande onderzoek niet vaststellen.

Hoofdstuk 7

de doelmatigheid van het gevoerde beleid

Naast de beantwoording van de vragen of de beoogde doelstellingen zijn behaald en of het beleid doeltreffend is, dient ook de vraag of het beleid doelmatig is uitgevoerd te worden beantwoord.

In principe is de doelmatigheid gerelateerd aan de doeltreffendheid van het beleid.

Immers: als het beleid niet doeltreffend is, is het per definitie ook niet doelmatig.

Indien deze relatie niet (altijd) glashelder is te leggen wordt gekeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de verschillende betrokken organisaties.

Concreet betekent dit dat naar de ontwikkeling van de integrale kostprijs in de onderzoeksperiode van de verschillende producten van de betrokken organisaties wordt gekeken, om te zien of op basis daarvan een oordeel gegeven kan worden over de ontwikkeling van de doelmatigheid.

Inleiding

Doelmatigheid (of: efficiëntie) betreft de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van dat beleid. Er is sprake van een doelmatige uitvoering van beleid als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt. Daar waar de relatie tussen de uitvoering van het beleid en de effecten van het beleid lastig te leggen is, kan gekeken worden naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, ofwel: is de verhouding tussen de output (producten, diensten) en de input (middelen) efficiënt te noemen.

Voor deze doorlichting is gekeken naar de ontwikkeling van de relevante kostprijzen van het CJIB, de DJI en de 3RO.

Overigens dient een bepaalde ontwikkeling van de kostprijs altijd in de context van veranderend beleid te worden gezien, beleid heeft immers invloed op de kostprijs. Er kan dus op basis van de kostprijzen an sich geen conclusie worden getrokken over de (on)doelmatigheidsontwikkeling.

Onderzochte producten

Van het CJIB, de 3RO en DJI zijn de volgende producten onderzocht:

- CJIB: WAHV beschikking, strafbeschikking, boetevonnissen, ontnemingsmaatregelen, routering vrijheidsstraffen en taakstraffen.
- 3RO: advies, toezicht, taakstraf.
- DJI: TBS, overige forensische zorg, penitentiair psychiatrisch centrum, intramurale sanctiecapaciteit, extramurale sanctiecapaciteit.

De ontwikkeling van de kostprijs van de verschillende producten laat een divers beeld zien. Er zijn verschillende factoren die van invloed zijn op de ontwikkeling van de kostprijs, te weten:

- de jaarlijkse loon-prijs indexatie;
- taakstellingen;
- beleidsintensiveringen en desintensiveringen;
- efficiencymaatregelen;
- het volume ('q');
- wijzigingen in de bekostigingsstructuur.

Aangezien bovengenoemde factoren deels een opwaarts en deels een neerwaarts effect hebben op de kostprijs is een algemene conclusie over de doelmatigheidsontwikkeling niet te geven.

Voor een grafisch overzicht van de ontwikkeling van de kostprijzen, plus een toelichting per product, wordt verwezen naar bijlage II.

Concluderend

Een eenduidige conclusie op basis van bovenstaande is niet goed mogelijk.

Doorgevoerde beleidsintensiveringen of extensiveringen, taakstellingen, tariefkortingen, bezettingspercentages (volume), maar ook de jaarlijkse loon en prijsindex, zijn allemaal van invloed op de ontwikkeling van de kostprijs.

Dit maakt het niet mogelijk een harde uitspraak te doen over de ontwikkeling van de (on)doelmatigheid van de verschillende beschreven producten.

Hoofdstuk 8

Een verkenning van de beleidsopties bij 20% minder middelen

Sinds 2015 dienen alle beleidsdoorlichtingen een besparingsvariant te bevatten. De te beantwoorden vraag luidt: in het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (20% van de middelen op het begrotingsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

De manier waarop invulling wordt gegeven aan de invulling van de 20% kan op verschillende manieren gebeuren (verhogen van de opbrengsten, bezuinigingen of een combinatie van beide).

Wanneer er uit de doorlichting blijkt dat er sprake is van ondoelmatigheid op bepaalde onderdelen, biedt dat een aanknopingspunt voor de start van de invulling van de 20%.

Inleiding

Sinds 2015 moeten alle beleidsdoorlichtingen een zogenaamde 20%-besparingsvariant bevatten: een beschrijving van beleidsopties voor het geval er significant minder budget beschikbaar is. Deze besparingsvariant voegt een vooruitkijkend element aan een beleidsdoorlichting toe.

Gelet op de grootte van de gevraagde besparing volstaat het niet om te kiezen voor bijvoorbeeld een 'efficiency taakstelling'. Uitdrukkelijk moet gekozen worden uit verschillende beleidsalternatieven.

De uiteindelijk te realiseren '20%' dient overigens een netto besparing te zijn, een eventuele verschuiving van kosten moet worden verrekend met de opbrengst van de aangekondigde maatregel.


Bij de voorgestelde maatregelen dient te worden aangegeven a) welke beleidsmatige consequenties dit heeft (inhoudelijke kwalificatie) en b) of de maatregelen in strijd zijn met vigerende Europese dan wel nationale regelgeving.

Wijze van invulling

De beleidsdoorlichting bekijkt inhoudelijk de periode van 2008 tot en met 2014. Voor wat betreft de invulling van de 20% optie schrijft de RPE voor dat als startjaar ($t=0$) de meest recente begroting moet worden genomen. Dat is in dit geval 2017.

De volledige 20% moet in $t+4$ (2021) volledig zijn ingevuld. De begroting van dat laatste jaar (2021) vormt de grondslag voor de 20%.

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
									T=0	T=1	T=2	T=3	T=4

 = de onderzoeksperiode van de beleidsdoorlichting. Deze beslaat 7 jaar (voorgeschreven uit de RPE) en sluit aan op de vorige doorlichting die tot en met 2007 liep.

 = de periode waarover de invulling van de 20% moet plaatsvinden.

De omvang van artikel 34.3 in 2021 bedraagt volgens de Rijksbegroting € 2.108.780 (x 1.000)

De grondslag voor de 20% bedraagt € 2.014.748 (x 1.000)⁷ Dit betekent dat in 2021 een bedrag van (afgerond) € 402 mln. moet zijn ingevuld.

Algemene kwalificatie

Het strafrechtelijke sanctie- en maatregelenbeleid is de afgelopen jaren sterk gericht op het verminderen van de recidive. Dat beleid is in de afgelopen jaren aantoonbaar effectief geweest. Het implementeren van (een deel van) deze besparingsmaatregelen, zou deels een streep door dat beleid zetten. Het risico daarbij is dat de recidive, na een jarenlange daling, weer gaat stijgen, wat de veiligheid van de Nederlandse samenleving niet ten goede komt, los van het feit dat de kosten van stijgende criminaliteit mogelijk de voorgestelde omvang van de besparingen zullen overtreffen.

Ook zullen er bij uitvoering van een deel van de maatregelen grote negatieve gevolgen zijn voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid, denk hierbij bijvoorbeeld aan de hieronder genoemde maatregel om intramurale capaciteit te sluiten.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Daar waar ondoelmatigheid geconstateerd is biedt dit een aanknopingspunt voor de invulling van de 20%. In dat kader is de verkenning (Capaciteit in Balans) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) naar de vraag hoe de beschikbare capaciteit van DJI en de behoefte daaraan beter met elkaar in balans gebracht kunnen worden, relevant. De in CIB voorgestelde maatregelen behelzen een verantwoorde afbouw van de huidige overcapaciteit.

Voor het overige zijn er in de doorlichting geen ondoelmatigheden geconstateerd, zodat bij de verdere invulling van de 20% gekozen moet worden uit verschillende beleidsalternatieven.

Gepoogd is om daar waar de doeltreffendheid van het beleid is aangetoond, geen maatregelen op te nemen die de effectiviteit van dat beleid ondergraven. Dit is met name het geval waar het gaat om het succesvolle beleid gericht op speciale preventie.

Maatregelen

Maatregel	Toelichting
1. Verhoging administratiekosten met 250% ⁹¹	Op dit moment wordt door het CJIB € 9,- aan administratiekosten berekend. Dit voorstel behelst een verhoging met 250% zodat de administratiekosten op € 22,50 komen.
2. Verhogen administratiekosten bij de 2de aanmaning met 300%	Bij deze maatregel worden bij niet betaling de administratiekosten na de 2de aanmaning met 300% verhoogd tot € 27,-.
3. Capaciteit in Balans	Uitvoering van CIB behelst een verantwoorde afbouw van de ontstane overcapaciteit in het gevangeniswezen. Deze maatregel houdt in dat 8 penitentiaire inrichtingen moeten worden gesloten en de gevangenis capaciteit met 2270 plaatsen afneemt.
4. Straffen tot 1 maand vervangen door ED	Opgelegde straffen tot 1 maand zullen niet meer intramuraal ten uitvoer worden gelegd, maar extramuraal met elektronische detentie.
5. Sluiten intramurale capaciteit en vervangen door een extramurale variant	Bij deze maatregel wordt intramurale capaciteit gesloten ten faveure van een extramurale variant die voorwaardelijk wordt uitgevoerd. Dit betekent dat 8 tot 12 penitentiaire inrichtingen moeten worden gesloten en de intramurale gevangenis capaciteit met 3387 afneemt.
6. Afschaffen toezicht niveau 1	Het toezicht op cliënten met een laag recidiverisico wordt in deze optie afgeschaft. Dit betekent dat justitiabelen met een voorwaardelijke sanctie en een laag recidiverisico óf uitsluitend algemene voorwaarden opgelegd krijgen (= beslissing van de rechter) óf dat de controle door de reclassering op de naleving van opgelegde bijzondere voorwaarden ontbreekt.
7. Één reclasseringsorganisatie	Het betreft hier een reorganisatie van de huidige drie organisaties tot één organisatie.
8. Substitutie RIBW naar VPT	De maatregel behelst het beperken van de instroom in de RIBW (Regionale Instelling voor Beschermd Wonen) en (een deel van) deze populatie gebruik te laten maken van het Volledig Pakket Thuis (VPT).
9. Beperken mogelijkheid tot opleggen forensische zorg tot misdrijven met strafbedreiging van 4 jaar of hoger	Op dit moment kan de rechter bij ieder strafbaar feit forensische zorg opleggen. Het voorstel ziet op het beperken van de mogelijkheid om forensische zorg op te leggen tot strafbare feiten waarop een minimum strafbedreiging van 4 jaar of meer staat. Er wordt van uitgegaan dat substituerende maatregelen volledig voorwaardelijk worden opgelegd en dat alle veroordeelden zich aan eventueel opgelegde voorwaarden houden.

91 Administratiekosten worden betaald bij: Verkeersboetes, strafbeschikkingen, boetevonnissen en Europese boetes.

Opbrengst van de maatregelen in jaren

In onderstaande tabel wordt de netto opbrengst van de verschillende maatregelen over de jaren heen weergegeven. Bij verschillende beleidsopties zal bij de uitvoering sprake zijn van (hoge) frictiekosten. Deze staan in rood aangegeven.

Bedragen zijn in miljoenen euro's

Maatregel	2017	2018	2019	2020	2021
1. Verhoging administratiekosten met 250%				€ 121,5	€ 121,5
2. Verhogen administratiekosten bij 2de aanmaning met 300%				€ 1,9	€ 1,9
3 ⁹² . Capaciteit in Balans ⁹³				€ 337,0	€ 22,6
4. Straffen tot 1 mnd. vervangen door ED ⁹⁴				€ 27,0	€ 8,2
5. Sluiten van intramurale capaciteit en dit vervangen door een extramurale variant ⁹⁵				€ 508,0	€ 85,0 ⁹⁶
6. Afschaffen toezicht niveau 1			€ 28,6	€ 28,6 1,5 x jaarbedrag (afbouw subsidie)	€ 28,6
7. Eén reclasseringsorganisatie				1,5 x jaarbedrag (afbouw subsidie)	€ 15,1
8. Substitutie RIBW naar VPT			€ 4,8	€ 4,8	€ 4,8
9. Beperken mogelijkheid opleggen FZ tot misdrijven met strafbedreiging 4 jaar of >				€ 29,0 ⁹⁷	€ 111,7
Totaal			€ 33,4	€ 156,8 € 901 + 3 x jaarbedrag subsidie	€ 399,4

Bij de overige maatregelen is geen sprake van frictiekosten.

Effecten van de beleidsopties op de strafdoelen

Het strafrechtelijk sanctie- en maatregelenbeleid is er op gericht om een bijdrage te leveren aan de strafdoelen: vergelding, onschadelijkmaking, generale en speciale preventie.

Doorvoeren van (een deel van) de hierboven genoemde beleidsopties heeft een negatief effect op die strafdoelen. Ze staan dus haaks op de doelstellingen van het beleid. Hieronder wordt kort beschreven wat de consequenties zijn van het doorvoeren van de maatregelen. Eveneens wordt aangegeven of de maatregel in strijd is met Europese of nationale regelgeving.

92 Voor de maatregelen 3, 4 en 5 geldt dat deze in onderlinge samenhang moeten worden bekeken vanwege de afhankelijkheid tussen de maatregelen.

93 CIB levert in totaal € 44,1 mln. op. Echter deze besparing is pas in 2024 in zijn geheel gerealiseerd.

94 Dit voorstel komt van de ombuigingslijst van de IRF t.b.v. de kabinetsformatie. Tevens is dit voorstel door de Taskforce beleidsalternatieven genoemd.

95 Voor wat betreft de maatregelen 3 (Capaciteit in Balans) en 5 (het sluiten van intramurale capaciteit en vervangen door een extramurale variant) geldt – naast de opgenomen frictiekosten vanwege de afstoot van panden en afvloeiing van personeel – dat deze gepaard gaan met noodzakelijke investeringen en compensatie van onvermijdelijke besparingsverliezen. Daarmee is rekening gehouden in de becijferde opbrengsten van de afzonderlijke maatregelen. Bij gezamenlijke uitvoering van deze maatregelen (gelijk- of volgtijdelijk) zal daarom sprake zijn van een lager besparingsverlies en derhalve een hogere netto opbrengst.

96 De opbrengst bedraagt € 95,0 mln. Voor extra toezicht wordt € 10,0 mln. gereserveerd.

97 deze frictiekosten zien niet op de afstoot van panden. Het betreft hier immers het beëindigen van een inkooprelatie.

Kwalificatie bij de verschillende opties

Maatregel	Kwalificatie	Aanpassing wetgeving noodzakelijk / strijd internationale verdragen
1. Verhoging administratiekosten met 250 %	<p>Het principe dat de administratiekosten de werkelijke kosten weergeven wordt losgelaten. Dit zal door de burger als een extra sanctie worden ervaren.</p> <p>Het is mogelijk dat deze verhoging van invloed is op de betalingsbereidheid.</p>	<p>De regelgeving moet worden aangepast, in casu: de regeling houdende vaststelling van de administratiekosten, bedoeld in artikel 11a van het Besluit administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften 1994). Er is geen strijd met Europese wetgeving.</p>
2. Verhogen administratiekosten bij 2de aanmaning met 300%	<p>Het principe dat administratiekosten werkelijke kosten weergeven wordt losgelaten. Dit zal door de burger als extra sanctie worden ervaren.</p> <p>Het is mogelijk dat deze verhoging van invloed is op de betalingsbereidheid.</p>	<p>De regelgeving moet worden aangepast, in casu: de regeling houdende vaststelling van de administratiekosten, bedoeld in artikel 11a van het Besluit administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften 1994). Er is geen strijd met Europese wetgeving.</p>
3. Capaciteit in Balans	<p>De verkenning van CIB komt voort uit de geconstateerde overcapaciteit. Uitvoering betekent verantwoorde afbouw van die overcapaciteit en een verbetering van de doelmatigheid. De maatregel heeft negatieve consequenties voor de werkgelegenheid in zowel de randstad als andere delen van Nederland.</p>	<p>Er is geen strijd met nationale of Europese wetgeving.</p>
4. Straffen tot 1 mnd. vervangen door ED	<p>De persoonsgerichte aanpak ontbreekt bij ED. Dit kan leiden tot een toename van de recidive. Gekoppeld hieraan kunnen de gevoelens van onveiligheid van de burgers toenemen. Het rechtsgevoel van slachtoffers kan door deze maatregel ook onder druk komen te staan. Het standaard vervangen van een gevangenisstraf door ED doet eveneens afbreuk aan de positie van de strafrechter die immers zelf dient te bepalen welke executiemodaliteit wenselijk is. Er zijn eveneens negatieve consequenties voor de werkgelegenheid. Daarnaast geldt dat vanwege de kans op mislukking van de ED een grote buffer aan intramurale capaciteit moeten worden behouden. De exacte grootte hiervan is niet op voorhand in te schatten. Ten positieve kan genoemd worden dat detentieschade door ED wordt voorkomen, dit kan een gunstig effect hebben op de recidive</p>	<p>De PBW moet worden aangepast, er is geen strijd met Europese wetgeving.</p>

Maatregel	Kwalificatie	Aanpassing wetgeving noodzakelijk / strijd internationale verdragen
5. Sluiten intramurale capaciteit	<p>Evenals bij de vorige maatregel ontbreekt de persoonsgerichte aanpak en kan de recidive toenemen.</p> <p>Daarnaast kunnen de gevoelens van onveiligheid onder de Nederlandse bevolking toenemen. Het rechtsgevoel van slachtoffers kan door deze maatregel ook onder druk komen te staan. Het standaard vervangen van een gevangenisstraf door ED doet eveneens afbreuk aan de positie van de strafrechter die immers zelf dient te bepalen welke executiemodaliteit wenselijk is.</p> <p>Daarnaast geldt dat – vanwege de kans op mislukking van de ED – een grote buffer aan intramurale capaciteit moeten worden behouden. De exacte grootte hiervan is niet op voorhand in te schatten.</p> <p>De maatregel kan leiden tot een aanzienlijke toename van het aantal heenzendingen.</p>	De PBW moet worden aangepast, er is geen strijd met Europese wetgeving.
6. Afschaffen toezicht niveau 1	<p>Het ontbreekt aan toezicht op de naleving van opgelegde bijzondere voorwaarden. De mogelijkheden om te werken aan gedragsverandering worden hiermee beperkt, waarbij de kans op een stijging van de recidive toeneemt.</p>	De regelgeving hoeft niet te worden aangepast, de subsidie aan de 3RO moet worden aangepast. Er is geen strijd met Europese regelgeving.
7. Eén reclasseringsorganisatie	Het betreft hier een ingrijpende reorganisatie met alle daarmee gepaard gaande risico's, bijvoorbeeld op het terrein van de continuïteit van het reclasseringswerk.	Er is geen strijd met nationale of Europese wetgeving.
8. Substitutie RIBW naar VPT	De beschikbaarheid van geschikte woningen is een zorgpunt bij uitvoering van deze maatregel.	Er is geen strijd met Europese regelgeving, noch met nationale wetgeving.
9. Beperken mogelijkheid opleggen FZ	<p>Indien deze maatregel wordt doorgevoerd wordt noodzakelijke zorg aan een grote groep daders onthouden. Dit kan leiden tot een oploop van de recidive en vermindering van gevoelens van veiligheid bij de Nederlandse bevolking. Daarnaast is bij het uitwerken van deze maatregel van de strikt theoretische veronderstelling uitgegaan dat alternatieve sancties volledig voorwaardelijk worden opgelegd en dat iedereen zich aan de voorwaarden houdt. In de praktijk zal door de rechter mogelijk gekozen worden voor het opleggen van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Indien dat op grote schaal gebeurt wordt de potentiële besparing grotendeels teniet gedaan.</p>	De regelgeving (strafrecht, strafvordering) moet worden aangepast, er is geen strijd met Europese regelgeving.

Afsluitend

Een besparing van 20% op het begrotingsartikel is alleen mogelijk door het doorvoeren van zeer vergaande maatregelen die de doelstellingen van het strafrechtelijke sanctie – en maatregelenbeleid onder druk zetten.

Hieronder worden de risico's nog kort gememoreerd:

- Het gevolg van invoering van een aantal van de genoemde maatregelen is dat een persoonsgerichte aanpak grotendeels ontbreekt.
- Een deel van de daders krijgt niet de voor hen noodzakelijke zorg.
- Het risico is aannemelijk dat de recidive door implementatie van een deel van deze maatregelen weer zal gaan stijgen. De in het vooruitzicht gestelde baten zullen dan teniet worden gedaan door hoge (maatschappelijke) lasten.
- Bij een aantal maatregelen is sprake van een sterk negatief effect op de werkgelegenheid, zowel voor DJJ als de 3RO.

Hoofdstuk 9

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

In deze beleidsdoorlichting is een terugblik gegeven op de belangrijkste beleidsontwikkelingen in de periode 2008 tot en met 2014 daar waar het gaat om de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen.

Het beleid is gedurende de onderzoeksperiode gericht geweest op het verder uitwerken, verfijnen en verbeteren van de dadergerichte aanpak en het verbeteren van de samenwerking tussen de verschillende ketenpartners. Voorbeelden hiervan zijn de projecten uit het programma Modernisering Gevangeniswezen, het doorontwikkelen van effectieve gedragsinterventies, het verbeteren van de nazorg en het redesign van het toezicht. Op deze terreinen is flinke vooruitgang geboekt.

In de onderzoeksperiode is het sanctiearsenaal verder uitgebreid en verbreed en is verder geïnvesteerd in het inzetten van effectieve, erkende gedragsinterventies, zorgdragen voor passende nazorg en de verdere professionalisering van en samenwerking tussen de betrokken ketenpartners.

De resultaten van een aantal van deze beleidswijzigingen is nu nog niet vast te stellen aangezien zij te kort geleden zijn ingevoerd. Bij een volgende doorlichting zullen de resultaten van deze wijzigingen zichtbaar zijn.

De geregistreeerde criminaliteit is het laatste decennium sterk gedaald. Over de gehele linie is er sprake van minder door burgers ervaren criminaliteit. Er is een terugloop van het aantal aangiftes bij de politie en het aantal zaken dat bij het OM wordt aangebracht en minder mensen zijn slachtoffer van een misdrijf.

Het is slechts beperkt mogelijk gebleken de doelrealisatie en de doeltreffendheid van het beleid vast te stellen, voornamelijk omdat wetenschappelijk onderzoek hiernaar niet in overvloed aanwezig is, maar ook omdat niet altijd concrete doelstellingen zijn geformuleerd en hiermee de doelrealisatie niet altijd kon worden vastgesteld.

Desalniettemin kan worden geconcludeerd dat de recidivedoelstelling –veruit de belangrijkste doelstelling van het beleid– niet alleen is behaald, maar ook dat het zeer aannemelijk is dat het beleid dat gericht is op het realiseren van een persoonsgerichte aanpak daaraan een positieve bijdrage heeft geleverd.

Voor wat betreft de overige strafdoelen (generale preventie, vergelding en onschadelijkmaking) kan doelrealisatie en doeltreffendheid slechts in beperkte mate worden vastgesteld.

Voor wat betreft de doelmatigheid in relatie tot de doeltreffendheid van het beleid kan niet goed worden vastgesteld of het beleid doelmatig is geweest. Als alternatief is gekeken naar de ontwikkeling van de kostprijs van diverse producten van de verschillende organisaties. Gelet op de veelheid aan factoren die van invloed zijn op de kostprijs is het niet goed mogelijk om een conclusie over de (on)doelmatigheidsontwikkeling te zeggen.

Bij de invulling van de opties om 20% te besparen is in eerste instantie gekeken naar aanwijzingen van ondoelmatigheid in het huidige beleid. De verkenning Capaciteit in Balans – dat een verantwoorde afbouw van overcapaciteit behelst – biedt hiervoor input.

Voor de verdere invulling van het benodigde bedrag van € 400 mln. is gekozen voor maatregelen die zo min mogelijk afbreuk doen aan het –succesvolle– op recidive vermindering gerichte beleid.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies worden de volgende aanbevelingen gedaan:

Onderzoek

- Start met periodiek meten van de mate waarin de opgelegde sancties en maatregelen als voldoende 'vergelding' worden ervaren. Ontwikkel daartoe een indicator en een norm.
- Start onderzoek naar de relatie tussen het strafrechtelijke sanctie- en maatregelenbeleid en 'generale preventie'.
- Geef periodiek een vervolg op het onderzoek 'Terugval in Recidive', om te borgen dat de effecten van het beleid op de ontwikkeling van de recidive zichtbaar blijven.
- Organisatorische veranderingen (zoals de oprichting van het AICE, het CVOM, of de Directie Forensische Zorg) dienen na verloop van tijd geëvalueerd te worden op doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid.
- Bij beleidsdoorlichtingen wordt het beleid geëvalueerd dat onder verschillende begrotingsartikelen of delen van begrotingsartikelen valt. Deze manier van geknipt evalueren kent zijn beperkingen. Beleid gericht op een specifiek doel (bijvoorbeeld speciale preventie) rijkt verder dan wat er strikt genomen onder het begrotingsartikel valt. Het verdient aanbeveling om te experimenteren met doorlichtingen die zien op een bepaald thema of doelstelling waarbij de inhoudelijke samenhang de grens van de evaluatie bepaalt en niet het betreffende begrotingsartikel.
- Het Ministerie van Justitie en Veiligheid zal de mogelijkheden verkennen om meer samenhang in de geplande beleidsdoorlichtingen en het benodigde evaluatie onderzoek te brengen (onderzoeksagenda WODC).
- het Ministerie van Justitie en Veiligheid streeft ernaar om in de toekomst te voorkomen dat door wijzigingen in de meetsystematiek cijfers niet meer met elkaar vergelijkbaar zijn. Zij treedt hiertoe in overleg met betrokken organisaties.
- Koppel aan nieuw beleid altijd een (periodieke) evaluatie gericht op de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid (cyclische onderzoeksagenda).

Beleid

- Gelet op de doeltreffendheid van het op recidivereductie gerichte beleid is een continuering van dat beleid gewenst. Bezien wordt of het mogelijk is om een nieuwe impuls te geven aan nieuw beleid gericht op recidivereductie, zoals bijvoorbeeld is neergelegd in het whitepaper Koers en Kansen.
- Stel bij het maken van beleid altijd een kwantitatieve doelstelling vast en leg daarbij een tijdshorizon vast (wanneer moet het doel bereikt zijn). Indien dit niet mogelijk is, geef dat dan helder aan en geef eveneens aan op welke wijze het beleid dan wordt geëvalueerd (procesmatig, kwalitatief).
- Koppel nieuw beleid niet alleen aan doeltreffendheid (effect) maar ook aan doelmatigheid (efficiënt), ofwel: in hoeverre leidt het beleid niet alleen tot het gewenste effect, maar gebeurt dat ook doelmatig.
- Om de doeltreffendheid van het beleid beter te kunnen vaststellen is het wenselijk om te bezien of 1) nieuw beleid gefaseerd kan worden ingevoerd en 2) of geëxperimenteerd kan worden met gerandomiseerde controlegroepen (zie ook de aanbevelingen onder het kopje onderzoek).
- Bezie wat de bijdrage van het sanctiebeleid is cq. zou moeten zijn aan de bredere doelstellingen van de strafrechtstoepassing, daar waar eerder is geconstateerd dat vergelding, generale preventie en andere doelstellingen niet alleen doelstellingen zijn van het sanctiebeleid, maar van de gehele strafrechtketen. Het is wellicht wenselijk de doelen van de tenuitvoerlegging van sancties concreter en daarmee ook 'smaller' te formuleren met het oog op doeltreffendheid.
- Concretiseer de doelstellingen van de persoonsgerichte aanpak en verbindt ook concrete en meetbare doelen en resultaten aan de specifieke onderdelen van de persoonsgerichte aanpak, zodat een evaluatie gericht op doelrealisatie en doeltreffendheid in de toekomst gerichter kan plaatsvinden.

Bijlage 1

Motie Schouw⁹⁸

In de motie Schouw c.s. wordt de regering verzocht het gebruik van meerpersoonscellen in het gevangeniswezen te evalueren en daarbij expliciet in te gaan op de kosten, veiligheidsaspecten en beheersbaarheid.

Plaatsing op een MPC

De vestigingsdirecteur beslist of een gedetineerde in een eenpersoonscel of een meerpersoonscel wordt geplaatst. Voor plaatsing in een meerpersoonscel gelden bepaalde criteria die krachtens artikel 19 Pbw zijn vastgelegd in de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden (RSPOG). In artikel 11a van de RSPOG is geregeld dat iedere gedetineerde in aanmerking komt voor plaatsing op een meerpersoonscel, tenzij er sprake is van contra-indicaties. Deze contra-indicaties zien op eventuele psychische gestoordheid van een gedetineerde, diens verslavingsproblematiek, gezondheidstoestand en gedragsproblematiek, maar tevens op de achtergrond van het door de gedetineerde gepleegde delict en de aan hem opgelegde beperkingen. Deze contra-indicaties zijn wegingsfactoren en geen absolute uitsluitingsgronden. De mate van relevantie van de contra-indicaties zal per gedetineerde verschillen. Naast de contra-indicaties kunnen ook andere factoren een rol spelen bij de keuze van celgenoten. Dit zijn bijvoorbeeld de eigen voorkeur van de gedetineerden, de culturele en etnische achtergrond, maar ook leeftijd en taal. Deze factoren staan op zichzelf los van geschiktheid voor plaatsing op een meerpersoonscel en zijn dan ook niet opgenomen in de RSPOG. Uiteindelijk beslist de directeur en tegen diens besluit is bezwaar en beroep mogelijk.

Bevindingen Inspectie

In 2011 heeft de toenmalige Inspectie voor de Sanctietoepassing (Ist) een themaonderzoek uitgevoerd naar meerpersoonscelgebruik bij DJI. Het doel van het themaonderzoek was te bezien hoe mpc-gebruik in penitentiaire inrichtingen en centra voor vreemdelingenbewaring wordt toegepast en welk effect het heeft op de veiligheidsbeleving en het welbevinden van samengeplaatste gedetineerden en het personeel. Hoewel er in de praktijk ook nadelen zijn, aldus het rapport van de Ist, 'kan worden geconcludeerd dat mpc-gebruik inmiddels algemeen is aanvaard'. Voor gedetineerden heeft mpc-gebruik zowel voor- als nadelen, waarbij volgens de Ist veel afhangt van de ruimte die men krijgt om zelf een celgenoot te kiezen. Het beleid van DJI is er dan ook zoveel mogelijk op gericht daar waar mogelijk de wensen van gedetineerden op het gebied van samenplaatsing in een meerpersoonscel te honoreren. Een belangrijke conclusie van de Ist in 2011 was dat invoering van meerpersoonscelgebruik binnen de penitentiaire inrichtingen niet tot substantiële veiligheidsrisico's heeft geleid. Dat bleek onder meer uit het geringe aantal mpc-gerelateerde incidenten in de bezochte inrichtingen.

De Inspectie voor Justitie en Veiligheid voerde begin 2014 een risicoanalyse uit op de aanpassingen die zijn voortgekomen uit het Masterplan op het gebied van detentieklimaat, agressiebeheersing en re-integratie. Eén van die aanpassingen was een uitbreiding van het aantal meerpersoonscellen. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode maart 2015 tot juni 2015 in zes landelijk gespreide penitentiaire inrichtingen. Bij brief van 11 april 2016 (kenmerk 746612) is de Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van dit onderzoek. De Inspectie heeft geconstateerd dat de introductie van het Masterplan DJI niet heeft geleid tot aantasting van het detentieklimaat of een toename van agressie. Het insluiten van gedetineerden en de bejegening door het uitvoerende personeel voldoen aan de normen en verwachtingen van de Inspectie.

Veiligheidsaspecten en beheersbaarheid vanuit medewerkersperspectief

Een gegeven is dat het werk binnen de inrichtingen belastend is en veel van de medewerkers vraagt. DJI investeert daarom fors in het ondersteunen van het personeel om te komen tot een humane en effectieve bejegening van de gedetineerden. De bejegeningstijl heeft immers een bewezen positief effect op de detentiebeleving van gedetineerden en gaat daarmee onvrede, agressie en geweld tegen. Er is zowel in 2017 als 2018 €10 miljoen beschikbaar voor de bevordering van het vakmanschap van het personeel dat te maken heeft met een steeds complexere doelgroep.

In 2014 heeft het meest recente medewerkertevredenheidsonderzoek (MTO) plaatsgevonden. Met het MTO monitort DJI hoe haar personeel de werkomstandigheden ervaart en waar mogelijk verbeteringen kunnen worden aangebracht. Over de uitkomsten van het MTO is de Tweede Kamer bij brief van 27 mei 2015 (kenmerk 640763) geïnformeerd. In het MTO zijn geen specifieke vragen opgenomen over de veiligheidsbeleving van het personeel dat werkzaam is op afdelingen met meerpersoonscellen. Het MTO geeft echter wel inzicht in de veiligheidsbeleving van het personeel in bredere zin.

Het MTO van 2014 moet gezien worden in het licht van de situatie waarin DJI toen verkeerde. DJI was als gevolg van de bezuinigingen in het Masterplan DJI 2013-2018 genooddaakt het personeelsbestand terug te brengen met 3.370 fte. Dit heeft buitengewoon veel van de organisatie en de medewerkers gevraagd, omdat inrichtingen gesloten moesten worden en het personeel geconfronteerd werd met baanonzekerheid en een verhoogde mobiliteit binnen de organisatie.

Dit zijn allemaal factoren die natuurlijk invloed hebben op de vraag hoe het personeel de werkomstandigheden ervaart. De resultaten van het MTO lieten dit dan ook zien. Zo is er minder goed gescoord op de onderwerpen 'veiligheidsgevoel' en 'ervaren geweld van gedetineerden jegens personeel'. Wanneer de resultaten van het MTO 2014 worden vergeleken met die van het MTO in 2011, dan blijkt dat de scores op een aantal belangrijke zaken als leiderschap, bejegening, ongewenste omgangsvormen en werkdruk (hoeveelheid werk) nagenoeg gelijk zijn gebleven of zelfs gestegen. Dit is mede het gevolg van de inspanningen die werden en worden geleverd in de vorm van bejegeningstrainingen.

De tevredenheid van gedetineerden in een meerpersoonscel

In 2014 is er bij het gevangeniswezen een gedetineerdensurvey gehouden. De gedetineerdensurvey is een instrument waarmee de leefomstandigheden en het leefklimaat in penitentiaire inrichtingen in beeld worden gebracht, bezien vanuit de beleving van de gedetineerde. De resultaten zijn geordend langs drie hoofdthema's: Orde & veiligheid, Humaniteit en Re-integratie. In 2015 heeft een analyse plaatsgevonden waarin deze hoofdthema's zijn afgezet tegen een aantal achtergrondkenmerken, waaronder plaatsing in een eenpersoonscel of een meerpersoonscel⁹⁹. Uit de analyse blijkt dat gedetineerden in een meerpersoonscel minder tevreden zijn in hun algemeen oordeel dan gedetineerden die geplaatst zijn in een eenpersoonscel. Dit geldt met name voor de mate van autonomie die wordt ervaren en de omgang met de PIW'ers.

In de incidentenmonitor houdt DJI bij hoeveel geweldsincidenten zich voordoen. Hieruit blijkt dat het aantal fysieke geweldsincidenten tegen personeel per 100 bezette plaatsen is gedaald van 5,5 in 2010 tot 2,2 in 2016. Het aantal fysieke geweldsincidenten tussen gedetineerden onderling per 100 bezette plaatsen is gedaald van 7,9 in 2010 tot 6,7 in 2016. Er heeft zich gedurende deze periode dus een daling voorgedaan in het aantal fysieke geweldsincidenten. Door DJI wordt niet bijgehouden of een incident in een eenpersoonscel of een MPC heeft plaatsgevonden. Er zijn bij DJI evenwel geen indicaties bekend die erop zouden wijzen dat zich in MPC-cellen meer incidenten voordoen dan in een eenpersoonscel.

Het aantal incidenten mag dan afgenomen zijn, de impact ervan op het personeel is vaak zeer groot. Daarom besteedt DJI veel aandacht aan psychosociale arbeidsbelasting. Het beleid over de melding en afhandeling na agressie en geweld is opnieuw gecommuniceerd. Het moet volstrekt helder zijn waar de grenzen liggen van het toelaatbare.

Kosten meerpersoonscelgebruik

In het kader van het Masterplan DJI 2013-2018 is als een van de bezuinigingsmaatregelen besloten om het MPC-gebruik te intensiveren. Het aantal MPC-plaatsen bij het gevangeniswezen is gestegen van 884 in 2013 naar ruim 2.000 in 2017. Het feitelijk gebruik van de MPC-cellen is echter veel kleiner in verband met de substantiële leegstand bij het gevangeniswezen. Op peildatum 19 april 2017 waren van de 6946 meerpersoonscelplaatsen in totaal 1701 plaatsen bezet.

De prijs van een intramurale capaciteitsplaats is in de begroting van JenV het gewogen gemiddelde van de kosten van eenpersoonsplaatsen en meerpersoonsplaatsen. Een splitsing is in de begroting niet aangebracht tussen de prijs per eenpersoonscel en meerpersoonscel. Een volledig bezette tweepersoonscel is gemiddeld ca. 30 euro per persoon per dag goedkoper dan twee personen op een éénpersoonscel. De lagere kosten van een meerpersoonscel zijn het gevolg van het kunnen verdelen van beveiligingskosten en huisvestingskosten over twee personen in plaats van één persoon. De effecten van MPC-gebruik op het algehele kostenniveau van DJI zijn niet apart te duiden, omdat het kostenniveau door meerdere factoren wordt bepaald. In het jaarverslag van DJI is wel te zien dat de gemiddelde dagprijs van intramurale capaciteit vanaf 2013 daalt. Het is aannemelijk dat een deel van deze daling betrekking heeft op het toegenomen MPC-gebruik.

Bijlage 2

Doelmatigheidsontwikkeling

CJIB

Voor het CJIB is naar de kostprijsontwikkeling van de volgende producten gekeken: WAHV-beschikkingen, strafbeschikkingen (voorheen: transacties), boetevonnissen, ontnemingsmaatregelen, routing vrijheidsstraffen, en routing taakstraffen. De verschillende producten verschillen onderling sterk in aard en omvang. De doelmatigheidsontwikkeling wordt weergegeven door per product de relatie te leggen tussen de ontwikkeling van de kostprijs, het aantal zaken en – indien voorhanden - de ontwikkeling van het betreffende inningspercentage, zodat zichtbaar wordt wat de ontwikkeling is van de kostprijs.

De producten van het CJIB zijn gedurende de onderzoeksperiode niet in alle gevallen identiek gebleven. Zo is bijvoorbeeld per 1 juli 2015 de mogelijkheid geïntroduceerd om WAHV-beschikkingen vanaf € 225 in termijnen te betalen en heeft in oktober 2011 Vermuldering (= uit het strafrecht halen en administratiefrechtelijk afdoen) plaatsgevonden van het onverzekerd besturen en het ontbreken van een APK-goedkeuring van een motorvoertuig (artikel 30 Wam).

Dergelijke wijzigingen in productdefinities gericht op bijvoorbeeld verhoging van het inningspercentage (effectiviteit) hebben consequenties voor de kostprijs (doelmatigheid).

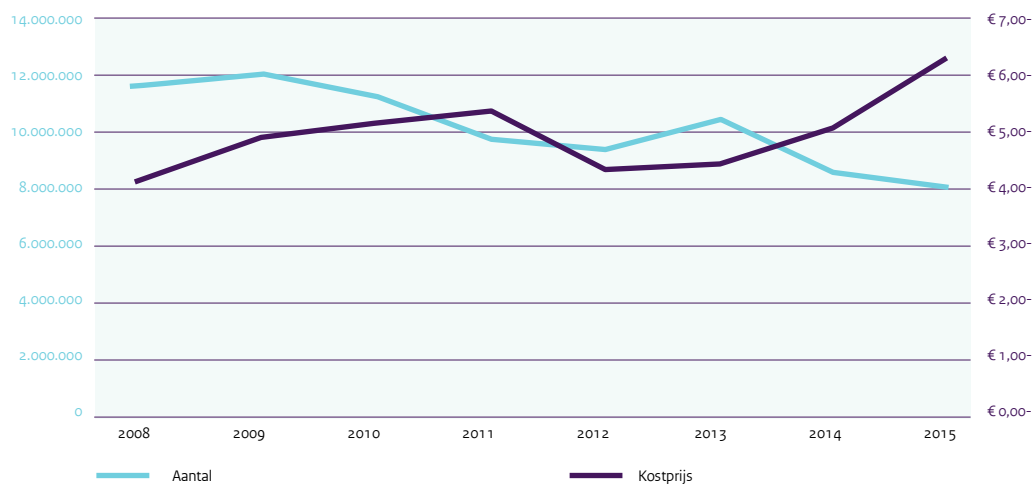
Daarnaast blijkt dat ondanks verregaande automatisering de complexiteit van het inningsproces in de bedrijfsvoering van het product toeneemt doordat de kanteling van een zaakgerichte aanpak naar een persoonsgerichte aanpak¹⁰⁰ kostenverhogend werkt.

Ook spelen andere factoren die buiten de beïnvloedingssfeer van het CJIB liggen een rol bij bijvoorbeeld de ontwikkeling van het inningspercentage. Zo kan de economische crises verklaren waarom het inningspercentage van WAHV beschikkingen tijdelijk een licht dalende trend heeft laten zien. Een en ander had mogelijk te maken met de verslechterde liquiditeitsposities van betrokken burgers.

100 De routing van vrijheidsstraffen is hierop de uitzondering.

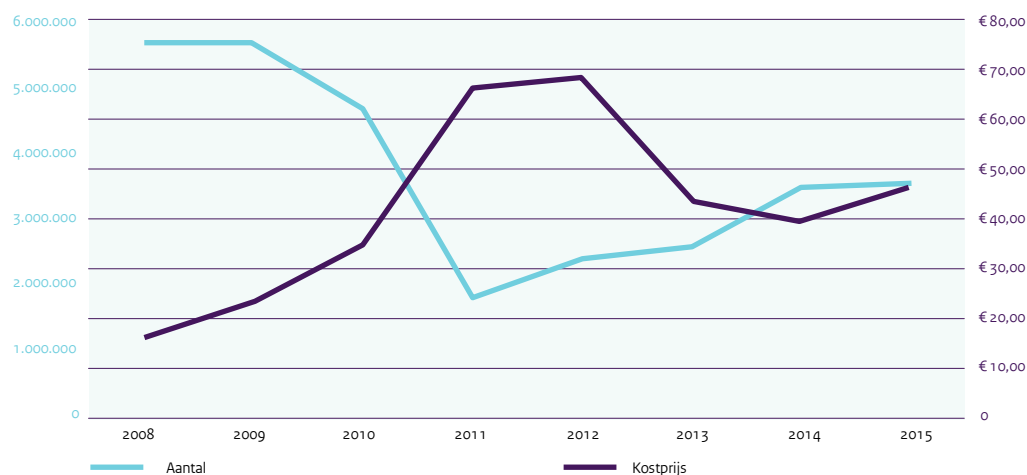
Producten CIJIB

WAHV



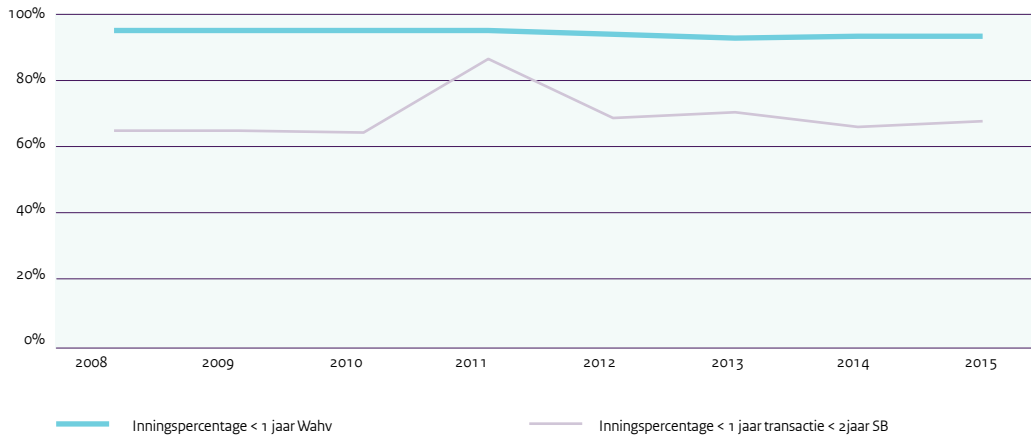
- Kostprijs vanaf 2012 stijgend met als oorzaak kostprijsverhogende elementen als gevolg van een méér persoonsgerichte benadering en de mogelijkheid tot betaling in termijnen.
- Aantallen over gehele onderzoeksperiode – met uitzondering van 2013 – in neerwaartse trend.

Strafbeschikking (t/m 2010 transactie)



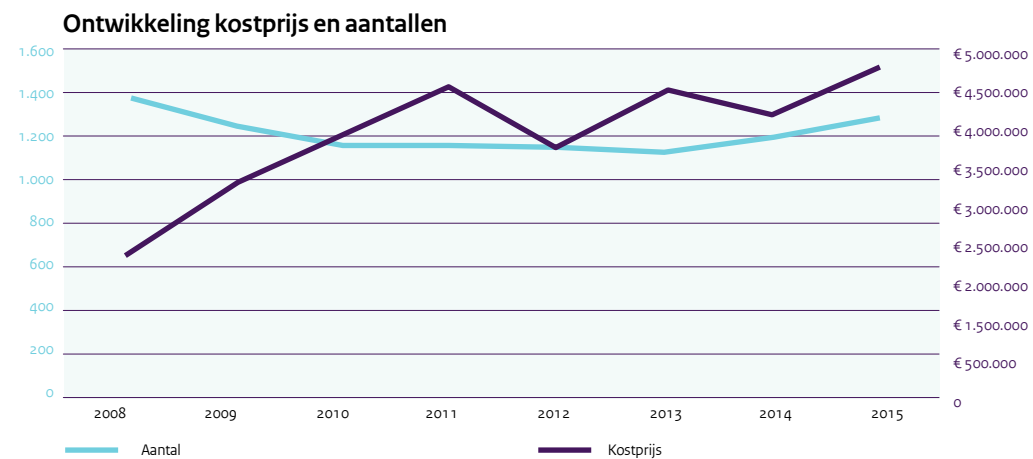
- Dit product is door de jaren heen veranderd. Tot en met 2010 zijn de aantallen en de kostprijs van ‘transacties’ opgenomen en voor de latere jaren die van de strafbeschikking.
- De aantallen strafbeschikkingen zijn vanaf 2011 sterk toegenomen, maar zijn (nog) niet op het niveau van het oorspronkelijke aantal transacties.
- De kostprijs van strafbeschikkingen is met de toename van het aantal zaken snel afgenomen, maar ligt boven het kostprijsniveau van transacties.

Inningspercentages Wahv+ OM-strafbeschikking/transactie

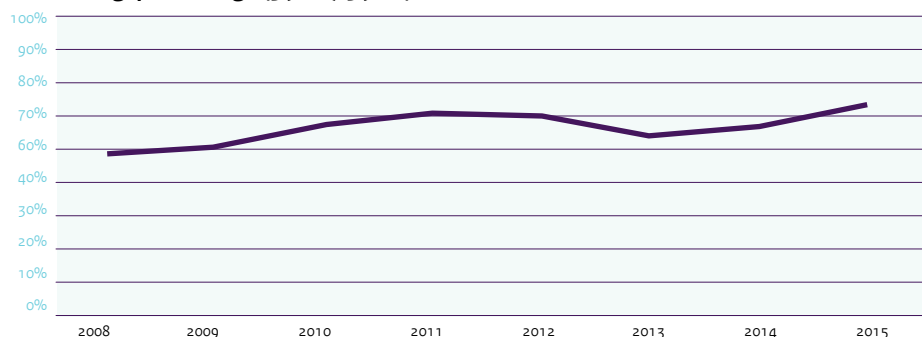


- Het inningspercentage van Wahv beschikkingen < 1 jaar daalt tot 2013 enigszins, waarna gedeeltelijk herstel optreedt. De vermoedelijke oorzaak hiervan is gelegen in de economische situatie (financiële crisis) en de vermuldering van artikel 30 WAM: de boetes bij onverzekerd rijden zijn relatief hoog en het inningspercentage ligt daarbij lager.
- Het inningspercentage strafbeschikkingen < 2 jaar is na de startjaren nagenoeg gelijk aan het oorspronkelijke inningspercentage transacties < 1 jaar.

Ontnemingsmaatregelen



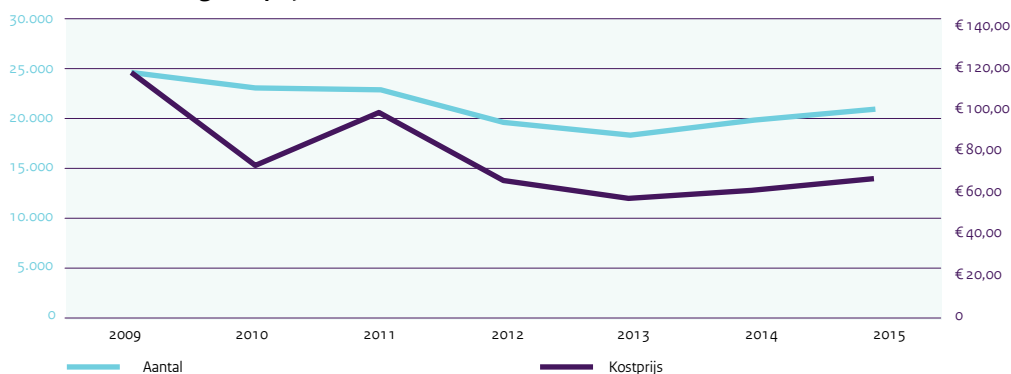
Inningspercentage (3 jaar / 5 jaar)



- De kostprijs toont met een onregelmatig patroon in de periode 2012-2014 een stijgende trend.
- De aantallen tonen over het eerste deel van de onderzoeksperiode een geleidelijke daling die in het tweede deel van de onderzoeksperiode is omgebogen in een geleidelijke stijging.
- De stijging van het inningspercentage in 2015 ten opzichte van 2014 hangt samen met het feit dat de inning vanaf 2015 over een periode van vijf in plaats van over een periode van drie jaar in ogenschouw wordt genomen.

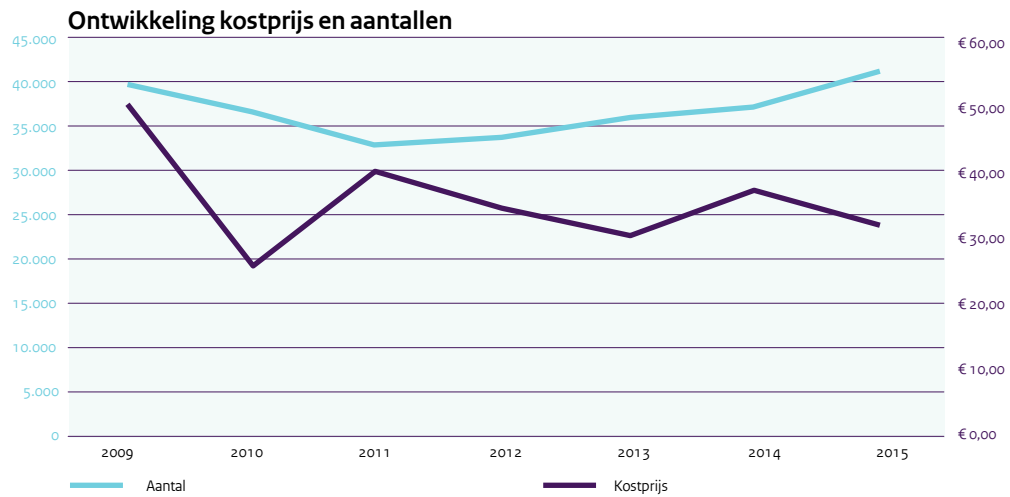
Routering vrijheidsstraffen

Ontwikkeling kostprijs en aantallen

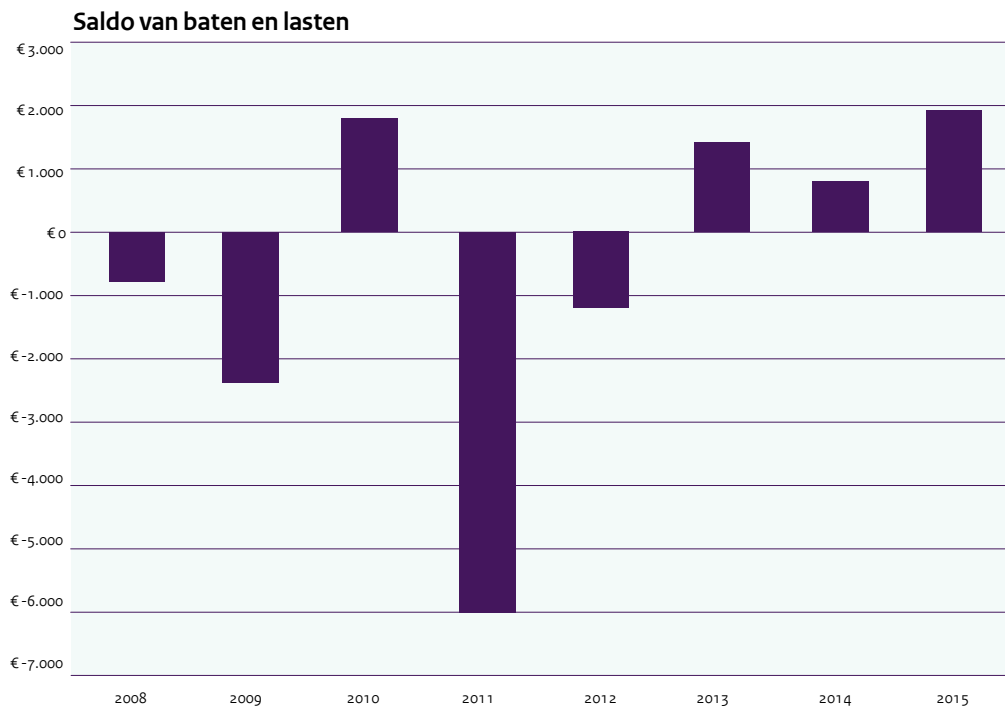


- Met uitzondering van 2011 toont de kostprijs van het routeren van een vrijheidsstraf een daling tot 2013. Daarna treedt een geleidelijke stijging in.
- Vanuit de vooronderstelling dat de kostprijs daalt bij een hoger aantal zaken, omdat de vaste kosten omgeslagen worden over meer zaken, tonen de grafieken juist een tegengesteld beeld.

Routing taakstraffen



- Ondanks de afname van het aantal zaken (2009-2011) met daarbij (gemiddeld) een afname van de kostprijs in diezelfde periode bevestigt het beeld van de periode 2012-2015 dat een hoger aantal zaken leidt tot een lagere kostprijs.



2008	-€ 764.000
2009	-€ 2.443.000
2010	€ 1.833.000
2011	-€ 6.024.000
2012	-€ 1.223.000
2013	€ 1.562.000
2014	€ 863.000
2015	€ 1.929.000

Ontwikkeling resultaat 2008-2015 ('saldo van baten en lasten')

Het is niet mogelijk om per jaar een causaal verband te leggen tussen het gerealiseerde resultaat en een eenvoudige en eenduidige 'veroorzaker' van dat resultaat, om op basis daarvan een oordeel te geven over de bereikte doelmatigheid in het betreffende uitvoeringsjaar.

'Sprongen' in het resultaat kunnen samenhangen met een veelheid aan verklaringen zoals daar zijn: desinvesteringen, noodzakelijke wijzigingen in het voorzieningenbeleid, stelselwijzigingen, herwaarderingen, of buitengewone baten en lasten.

De 3RO

Algemeen

De 3 reclasseringsorganisaties (3RO) ontvangen subsidie vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid om de uitvoering van hun werkzaamheden mogelijk te maken. Daarnaast financieren ook gemeenten bepaalde inzet van de reclassering, zoals bijvoorbeeld op het terrein van de nazorg van ex-gedetineerden. De subsidie vanuit het Rijk wordt voor het grootste deel verstrekt op basis van een genormeerd aantal uren behorende bij een geprognoseerd aantal 'producten': advies, toezicht en werkstraffen.

De verschillende taken van de reclasseringsorganisaties worden allen uitgevoerd tegen hetzelfde uurtarief. Deze uurprijs is een resultante van het aantal uur waarvoor in de jaren 2010 tot en met 2015 subsidie is verleend, afgezet tegen de werkelijke exploitatielasten in die jaren.

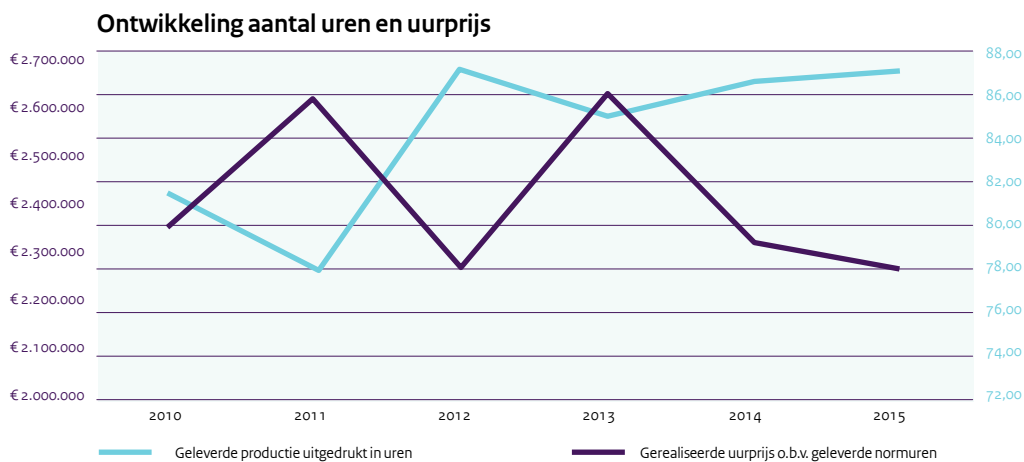
Van belang als het gaat om de ontwikkeling van de doelmatigheid van de 3RO dient vermeld te worden dat, als gevolg van diverse taakstellingen uit de regeerakkoorden Rutte I en Rutte II, het reclasseringsbudget met € 28 mln. is verlaagd met een structurele doorwerking van € 31 mln. vanaf 2016. Tevens heeft in de onderzoeksperiode geen loonindexatie plaatsgevonden. Deze beperkingen in het budget hebben uiteindelijk ook hun effect op de gerealiseerde uurprijs, zeker wanneer daarbij de productie-uren (licht) stijgen.

De doelmatigheid van de 3RO valt door de subsidie-systematiek tevens te verklaren door het hoeveelheidsverschil tussen de gerealiseerde productie-uren (op basis van de normuren) en de vooraf geprognoseerde normuren op basis waarvan subsidie is verstrekt. Hierbij moet rekening worden gehouden met de vaststellings-systematiek waarbij bij over- of onderproductie specifieke regels gelden over bij- of terugbetaling.

De periode die gelegen is vóór 2010, wordt hierbij buiten beschouwing gelaten. In 2009 heeft een substantiële herijking van het bekostigingsmodel van de reclasseringsfunctie plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot een trendbreuk waardoor de realisatie tot en met 2009 niet meer te vergelijken is met de realisatie vanaf 2010.

Tabel geleverde productie-uren en uurprijs

3RO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Prod.-uren	2.414.236	2.253.214	2.665.322	2.571.565	2.640.678	2.662.475
Urenkader	2.398.206	2.422.875	2.638.477	2.552.570	2.577.379	2.664.949
Uur-prijs	79,85	85,93	78,04	85,97	79,10	77,95



Voor DJI is naar de kostprijsontwikkeling gekeken van het onderdeel gevangeniswezen en het onderdeel forensische zorg.

Forensische Zorg periode 2008-2014

Algemeen

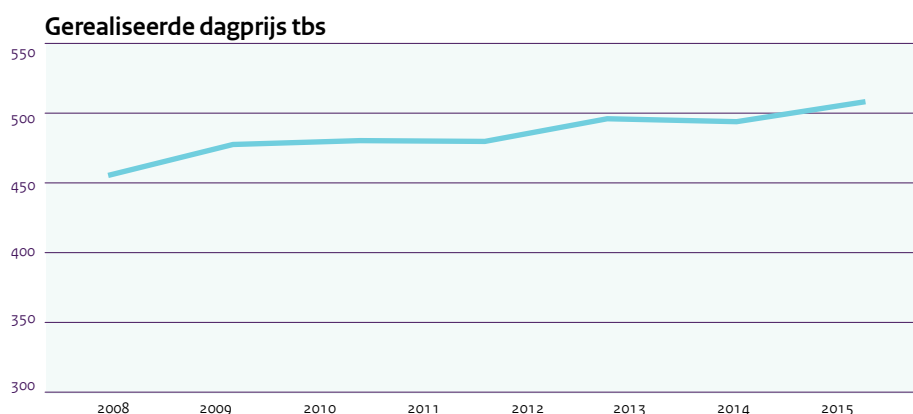
De forensische zorg wordt bekostigd door middel van prestaties en tarieven die worden vastgesteld door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). De tarieven worden jaarlijks door de NZa geïndexeerd voor loon- en prijsontwikkeling. Tot en met 2012 werd voor de bekostiging gebruik gemaakt van budget-parameters. Vanaf 2013 is de transitie ingezet naar prestatiebekostiging door middel van diagnose behandel en beveiliging combinaties (DBBC's) voor behandeling met en zonder verblijf. In 2013 en 2014 werd de bekostiging van de zorgaanbieders nog voor 95% gebaseerd op de budgetparameters en voor 5% op de geregistreerde DBBC's. Voor 2015 gold de verhouding 70% budgetparameters en 30% DBBC's. Vanaf 2016 is de prestatiebekostiging volledig ingevoerd. Een kenmerk van prestatiebekostiging is dat verrichtingen op patiëntniveau worden bekostigd. Anders dan bij de budgetparameters ontvangen zorgaanbieders geen vergoeding meer voor niet bezette bedden.

Naast twee rijks Forensisch Psychiatrische Centra (FPC's) en vier Penitentiaire Psychiatrische Centra (PPC's) bestaat het forensische veld uit ongeveer 120 particuliere zorgaanbieders. De gemiddelde dagprijs voor de geleverde zorgprestatie van de particuliere zorgaanbieders wordt niet bepaald door de werkelijke kosten van de zorg, maar door de bekostiging vanuit DJI op basis van de NZa-tarieven. Het verschil tussen de opbrengst uit de bekostiging en de werkelijke kosten treedt op als resultaat bij de betreffende particuliere zorgaanbieder. Bij de rijksinrichtingen zijn de werkelijke kosten die binnen DJI optreden relevant voor de bepaling van de gerealiseerde dagprijs.

Zoals eerder aangegeven worden de tarieven jaarlijks door de NZa geïndexeerd. De verhoging van de tarieven werkt voor de particuliere aanbieders door in de kosten van DJI en daarmee in de gerealiseerde dagprijzen van DJI. In de periode 2008-2014 zijn de tarieven bijgesteld met de volgende indices:

Jaar	Personele index	Materiële index	Materiële index	Weging M 15%	Gewogen index
2008	4,07%	2,68%	3,46%	0,40%	3,86%
2009	3,42%	0,87%	2,91%	0,13%	3,04%
2010	1,75%	-0,31%	1,49%	-0,05%	1,44%
2011	3,11%	1,98%	2,64%	0,30%	2,94%
2012	2,95%	2,41%	2,51%	0,36%	2,87%
2013	2,64%	2,88%	2,24%	0,43%	2,68%
2014	1,94%	1,04%	1,65%	0,16%	1,81%

Op basis van de indexatie van de tarieven is er in de periode 2008-2011 cumulatief een opwaarts prijseffect van bijna 19% voor tbs en de overige forensische zorg.



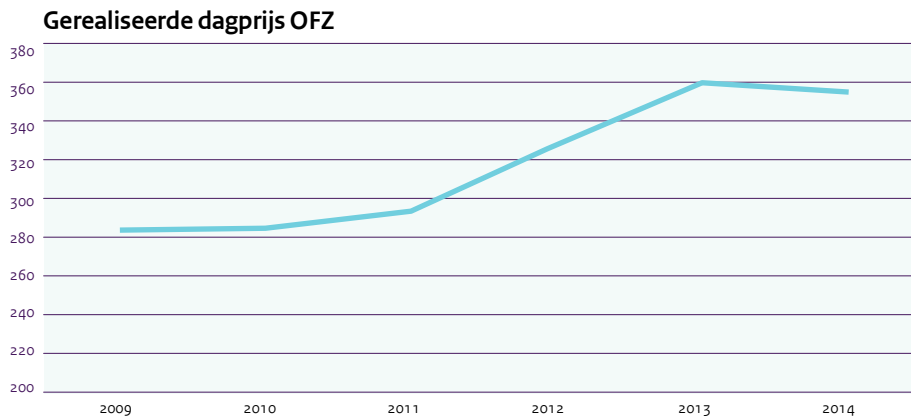
Naast het genoemde effect van de indexatie van de tarieven zijn bij de tbs ook andere prijseffecten opgetreden. In de verslagperiode werd de tbs (grotendeels) bekostigd op basis van budgetparameters. Hierbij werd onderscheid gemaakt in een doorstroomtarief voor de behandeling in de eerste zes jaar en een verblijfstarief voor de behandeling vanaf het zevende jaar. Omdat het verblijfstarief aanzienlijk lager was dan het doorstroomtarief was dat de financiële prikkel om de door- en uitstroom uit de tbs te bevorderen. Vanaf 2003 is de instroom in de tbs gaan dalen. Gevolg hiervan was dat vanaf zes jaar daarna, bij een gemiddelde verblijfsduur van rond de negen jaar, verhoudingsgewijs meer patiënten op het lagere verblijfstarief in de tbs verbleven. Dit verklaart de afvlakking van de prijs in de jaren 2009 t/m 2011.

In 2009 was er ten opzichte van 2008 nog sprake van een olop van de kosten in verband met de brandveiligheid in de FPC's. Bovendien was in 2009 sprake van een relatief hoge bezettingsgraad (94,6%) waardoor meer plaatsen tegen het doorstroom- en verblijfstarief zijn bekostigd in plaats van tegen de lagere vaste bedvergoeding voor lege bedden.

In 2012 was sprake van een toename van het aantal voorwaardelijke beëindigingen van de tbs-maatregel met bijna 20% t.o.v. 2011. Omdat deze beëindigingen veelal plaatsvinden na het zesde jaar heeft dit een opwaarts effect gehad op de gemiddelde prijs, doordat verhoudingsgewijs meer plaatsen zijn bekostigd tegen het hogere doorstroomtarief.

Vanaf 2013 is er een neerwaarts effect op de dagprijs als gevolg van de tariefmaatregelen voor de tbs uit het Masterplan DJI. Deze maatregel is vertaald in een generieke korting op de tarieven. Daar staat tegenover dat per 2013 de huisvestingsmiddelen (circa € 3,6 mln.) voor de niet-justitiële tbs plaatsen door VWS zijn overgeboekt naar de V&J-begroting. Deze kosten komen vanaf 2013 tot uitdrukking in de dagprijs. Een deel van de oploep in de dagprijs 2014 hangt samen met de gefaseerde invoering van de normatieve huisvestingscomponent (NHC). Bij de tbs valt de NHC aanzienlijk hoger uit dan de vergoeding van de werkelijke kapitaalslasten. ForZo/JJI is voor de invoering van de NHC bij de tbs budgettair gecompenseerd.

Tussen 2008 en 2014 is de gemiddelde prijs van een tbs-plaats per saldo met circa 12% gestegen. In de zelfde periode was het opwaartse prijseffect van de indexatie van de tarieven per saldo circa 19%. De overige ontwikkelingen hebben per saldo dus een neerwaarts prijseffect gehad van circa 7%.



De middelen voor de overige forensische zorg zijn per 2008 overgeboekt vanuit het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten naar de begroting van V&J. Over 2009 is voor het eerst een gerealiseerde dagprijs in de departementale verantwoording van V&J gepresenteerd.

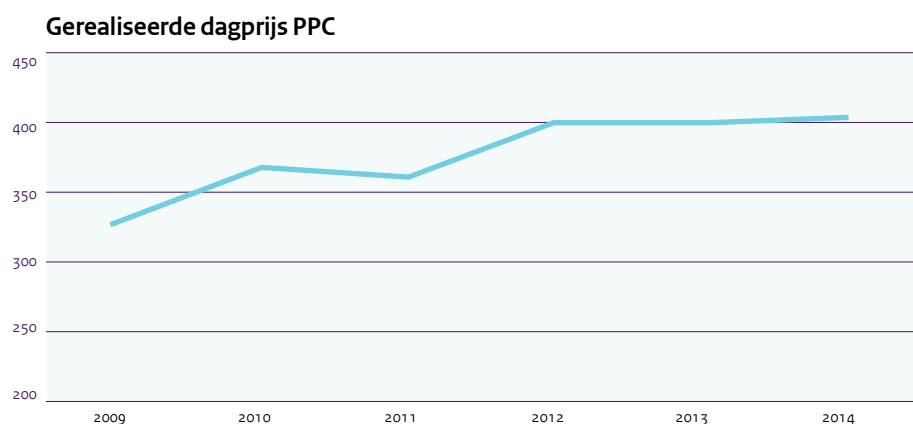
Naast het genoemde effect van de indexatie van de tarieven wordt de gemiddelde prijs in belangrijke mate bepaald door de samenstelling van de productmix. De productmix is samengesteld uit klinische bedden (zoals FPK, FVK en FPA) met een relatief hoge dagprijs en bedden in regionale instellingen voor beschermd wonen (RIBW) met een relatief lager dagprijs.

In 2012 was nog sprake van autonome groei in het klinische segment, hetgeen een opwaarts effect heeft gehad op de gerealiseerde dagprijs.

T/m 2012 stonden de middelen voor de huisvesting van de OFZ nog op de begroting van VWS. Huisvesting was hierdoor geen onderdeel van de gerealiseerde prijs. Met de gefaseerde invoering van de NHC is per 2013 circa € 23 mln. voor huisvesting OFZ overgeboekt naar de V&J-begroting. Vanaf dat jaar is de huisvesting wel onderdeel van de gerealiseerde OFZ prijs. Dit heeft uiteraard een aanzienlijk opwaarts effect op de prijs ten opzichte van de voorgaande jaren. Daar staat tegenover dat enerzijds als gevolg van het ingezette inkoopbeleid (bevorderen doorstroom naar goedkopere producten) en anderzijds als gevolg van een autonome toename van de vraag het aantal gerealiseerde relatief goedkope RIBW-plaatsen in de productmix sterk is toegenomen.

Bovendien is er vanaf 2013 een neerwaarts effect op de dagprijs als gevolg van de tariefs-maatregelen voor de OFZ uit het Masterplan DJI. Deze maatregel is vertaald in een generieke korting op de tarieven.

Het effect van de voordeligere productmix heeft zich voortgezet in 2014. Daarnaast zijn per 2014 de middelen van de 24 uren nazorg (DEMO) instellingen door DSJ overgeboekt naar ForZo/JJI. Het gaat hierbij om bijna 200 plaatsen die door ForZo/JJI als RIBW-plaatsen worden ingekocht. De sterke toename van het aantal RIBW-plaatsen in de productmix heeft geleid tot een daling van de gerealiseerde dagprijs 2014 t.o.v. 2013. Deze daling heeft zich voortgezet in de gerealiseerde dagprijs 2015 (€ 315 p.p.d.).



Ook voor de PPC's is over 2009 voor het eerst een gerealiseerde dagprijs in de departementale verantwoording van V&J gepresenteerd.

De PPC's zijn onderdeel van een penitentiaire inrichting. De divisie ForZo/JJI heeft een investingsrelatie voor deze plaatsen met de divisie GW/VB. Anders dan bij de tbs en de OFZ heeft bij de PPC's geen gefaseerde invoering van de prestatiebekostiging plaatsgevonden. Pas per 2016 is in één keer de overstap gemaakt naar prestatiebekostiging op basis van DBBC's.

De prijs die ForZo/JJI vanaf 2009 voor de PPC-plaatsen heeft betaald, was gebaseerd op het historisch beschikbare budget voor deze plaatsen. Dit budget was samengesteld uit de extra middelen die zijn voortgekomen uit de aanbevelingen uit het parlementair onderzoek tbs voor het transformeren van reguliere GW-plaatsen naar zorgplaatsen in het GW, de middelen die reeds voor de reguliere plaatsen beschikbaar waren en de middelen voor de bestaande zorgplaatsen in het GW (FoBa, IBA etc.). Daarnaast zijn per 2010 DJI-breed extra middelen vrijgemaakt ten behoeve van kwaliteits-maatregelen bij de PPC's.

Gevangeniswezen

Algemeen

De ontwikkeling van de kostprijzen wordt gebaseerd op de gerealiseerde integrale prijzen per plaats per dag uit de departementale verantwoordingen in de periode 2008 – 2014.

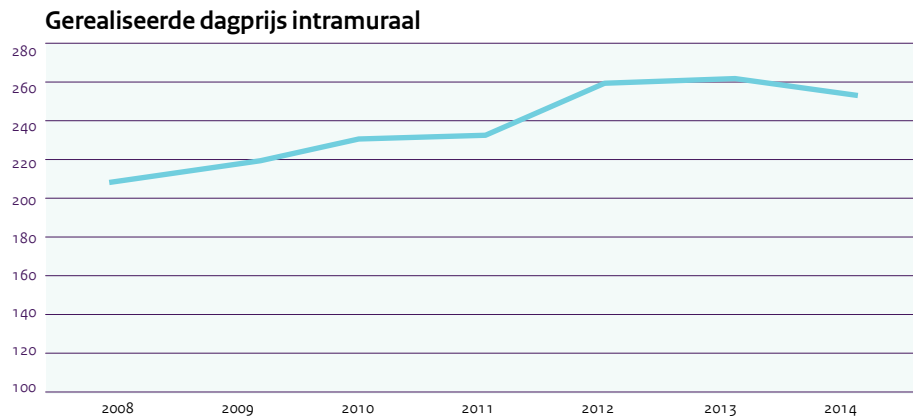
Ingegaan wordt op de intramurale en extramurale capaciteit van het gevangeniswezen (GW).

De capaciteit van GW wordt in belangrijke mate bepaald door de uitkomsten van het zogenaamde Prognosemodel Justitiële Ketens. Op grond hiervan is in de onderzoeksperiode de operationele capaciteit binnen het gevangeniswezen neerwaarts bijgesteld (circa 25%). Over het algemeen stijgen de prijzen als gevolg van loon- en prijsbijstelling. Daarnaast zijn aan DJI in de onderzoeksperiode middelen toegekend op grond van (beleids)intensivering (o.a. brandveiligheid, nazorg en MGW¹⁰¹) welke een opwaarts effect hebben op de prijs. Taakstellingen en kortingen (o.a. Regeerakkoord en Masterplan) hebben een neerwaarts effect op de prijs.

101 Programma Modernisering Gevangeniswezen

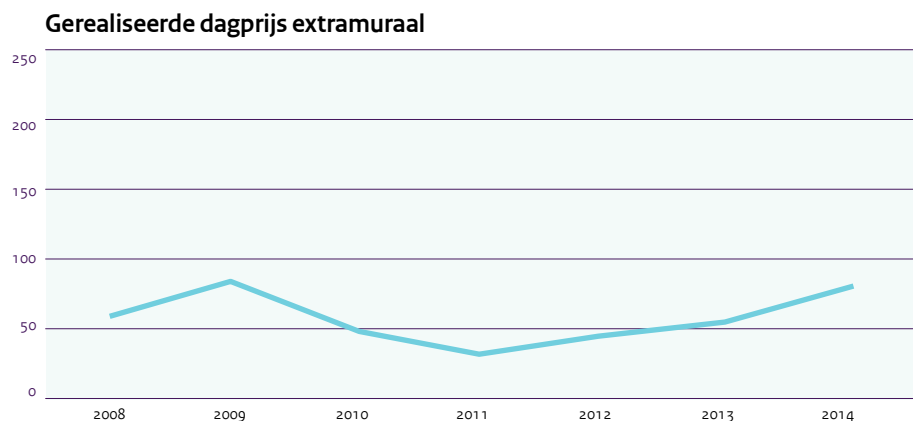
Intramurale sanctiecapaciteit

De (gerealiseerde) prijs van de operationele sanctiecapaciteit laat in de jaren vanaf 2008 tot en met 2012 een stijging zien en vertoont vanaf 2013 een daling. Naast genoemde (beleids)intensiveringen wordt een deel van de stijging verklaard door het feit, dat in genoemde periode de tekortbeperkende maatregelen niet voldoende waren om het bedrag van de taakstellingen af te dichten. De daling in 2014 wordt in belangrijke mate verklaard door de uitvoering van het Masterplan (2013-2018) waarin afspraken zijn gemaakt over de intensivering van goedkopere uitvoeringsmodaliteiten (met name de uitbreiding van meerpersoonscellen) en het treffen van efficiencymaatregelen.



Extramurale sanctiecapaciteit

Het gaat hier om een relatief klein product waarvan de prijs in belangrijke mate wordt bepaald door de wijze waarop de maatregel wordt uitgevoerd te weten met of zonder elektronisch toezicht (enkelband). Bij het opstellen van de prijs wordt uitgegaan van een bepaalde verhouding (met- en zonder band), die in de praktijk kan verschillen waardoor de (gerealiseerde) prijs kan afwijken.



In de onderzoeksperiode zijn de prijzen van het gevangeniswezen onder meer gestegen door de loon- en prijsontwikkeling. In de periode van 2008 tot en met 2014 was de loonbijstelling cumulatief circa 7,4% en de prijsbijstelling circa 7,2%. Tussen 2008 en 2014 is de gemiddelde dagprijs intramuraal per saldo met circa 11% gestegen. Het opwaartse prijseffect van de loon- en prijsontwikkelingen was per saldo circa 7%. De overige ontwikkelingen hebben per saldo dus een opwaarts prijseffect gehad van circa 4%.

Nota bene: In 2008 is het basisprijspeil op 100 gesteld.

Personeel

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	4,56%	1,19%	0,72%	0,42%	0,17%	0,21%
100	104,56	105,80	106,57	107,01	107,20	107,42
						7,4%

Materieel

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	1,74%	0,91%	0,00%	0,00%	2,71%	1,65%
100	101,74	102,67	102,67	102,67	105,45	107,19
						7,2%

Bijlage 3

Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek

- 1) Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
- 2) Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
- 3) Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
- 4) Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
- 5) Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
- 6) Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
- 7) Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
- 8) Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
- 9) Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
- 10) In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
- 11) Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
- 12) Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
- 13) Hoe doelmatig is het beleid geweest?
- 14) Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
- 15) In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Bijlage 4

Beleidsevaluatie

Geachte heer Herstel,

Als onafhankelijk experts zijn ondergetekenden betrokken geweest bij de beleidsdoorlichting 'Tenuitvoerlegging strafrechtelijke sancties en maatregelen 2008-2014'. Wij hebben in eerste instantie de opzet van de beleidsdoorlichting besproken, en vervolgens een tweetal conceptversies gezien en commentaar op geleverd. In dit document beoordelen wij de laatste, definitieve, versie.

Voor de beleidsdoorlichting is uitvoerig gezocht naar onderzoek en documenten die antwoord zouden kunnen geven op de vragen. De onderzoekers hebben bepaald geen makkelijke klus gehad: het ontbrak in veel gevallen aan onderzoek dat antwoord op de vragen mogelijk maakt. Het verdient des te meer waardering dat deze beleidsdoorlichting er ligt.

De hoofdvragen van het onderzoek zijn of (ten eerste) de doelstellingen van het strafrechtelijk sanctie- en maatregelenbeleid zijn behaald en (ten tweede) of dat resultaat ook toe te schrijven is aan het geïmplementeerde beleid. Een derde vraag is of de uitvoering van het beleid kostenefficiënt was. Vooral de tweede vraag is van groot belang: het gaat er immers om of het beleid zijn werk heeft gedaan. Als dat niet zo is, is er reden om het beleid aan te passen. Als dat onduidelijk is, is dat reden hier onderzoek naar te laten verrichten - om het beleid te kunnen aanpassen of verbeteren indien nodig. Wij zullen ons dan ook vooral op deze tweede vraag richten. Pas als men weet dat het beleid zijn werk heeft gedaan, kan aan de orde komen of de doelen ook op kostenefficiënte wijze zijn bereikt. De auteurs buigen zich ook over de vraag of eenzelfde resultaat bereikt zou kunnen worden met 20% minder kosten, daar geldt hetzelfde voor.

De onderzoekers hebben om de vragen te beantwoorden allereerst vier soorten strafdoelen onderscheiden: vergelding, generale preventie, onschadelijkmaking en speciale preventie. Dit zijn in de literatuur regelmatig onderscheiden doelen. De wijze waarop de auteurs onschadelijkmaking hebben gedefinieerd is een ongebruikelijke: doorgaans wordt hiermee bedoeld dat daders door de sanctie die zij ondergaan niet meer in staat zijn delicten te plegen. Deze definitie is hier versmald/ombogen naar het aantal ontvluchtingen/onttrekkingen en succesvol afgeronde toezichttrajecten.

De auteurs concluderen dat het niet mogelijk is een eenduidig antwoord te geven op de vraag of het doel vergelding is behaald, deze conclusie onderschrijven wij. Voor de doelstelling onschadelijkmaking (zoals geoperationaliseerd door de onderzoekers) en de doelstelling speciale preventie geldt dat die behaald zijn. Deze conclusies achten wij juist in die zin dat de criminaliteit in de onderzochte jaren aanmerkelijk is gedaald, het aantal ontvluchtingen/onttrekkingen beperkt is gebleven en het aantal afgesloten toezichttrajecten stabiel op een kennelijk aanvaardbaar niveau. Voor de doelstelling generale preventie stellen de auteurs dat onvoldoende onderzoeksmateriaal aanwezig is; deze conclusie onderschrijven wij ook.

Vervolgens komt de vraag aan bod in hoeverre de waargenomen cijfers mbt onschadelijkmaking en speciale preventie ook aan het beleid zijn toe te schrijven.

Die vraag wordt voor onschadelijkmaking eigenlijk niet beantwoord, al lijkt die vraag mogelijk per definitie niet anders beantwoordbaar dan met 'ja' (mensen kunnen niet ontvluchten omdat je ze opsluit).

De auteurs stellen vervolgens - na uitvoerige argumentatie - dat er sterke aanwijzingen zijn dat het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan de waargenomen recidivereductie (speciale preventie). Deze conclusie is onjuist. Er is geen behoorlijk onderzoek waarop een dergelijke conclusie gebaseerd mag worden. De auteurs halen een exploratieve studie aan, waarin wordt beargumenteerd dat het wel waarschijnlijk is dat het beleid gewerkt heeft. Empirische evidentie ontbreekt echter. Dat kunnen de auteurs niet helpen, het soort onderzoek dat deze vraag kan beantwoorden is er nauwelijks. Tegelijkertijd wordt echter ander onderzoek dat belangrijke informatie geeft over de mate waarin daadwerkelijk een effect van het programma TR verwacht zou mogen worden en dat laat zien hoe het vooral aan de implementatie schort, niet aangehaald (zie daarover verder beneden). De conclusie over deze hamvraag is daarmee niet onderbouwd.

Gezien het bovenstaande komen wij niet toe aan beoordeling van de vraag of de conclusie over kostenefficiëntie gerechtvaardigd is, of aan de vraag of met 80% van de middelen hetzelfde bereikt zou kunnen worden.

Overigens zijn er onderzoeksbevindingen die niet expliciet zijn gericht op effectiviteit van beleid en die daarom buiten de beleidsdoorlichting zijn gehouden, maar die wel indicaties kunnen geven voor de effectiviteit van bepaalde vormen van professioneel handelen. Zo is daar het model van Andrews & Bonta (2010)¹ dat, ondermeer door het door hen onderbouwde belang van responsiviteit, kan worden beschouwd als een onderbouwing van effectiviteit van persoonsgericht werken. De vraag hoe versterking van het vakmanschap van professionals in het justitiële domein kan bijdragen aan effectief beleid is eveneens buiten de doorlichting gehouden, maar lijkt voor de toekomst van groot belang. In ditzelfde rijtje hoort ook thuis het onderzoek van Bosma², dat nuttig zicht geeft op de beperkte (en soms inadequate) wijze waarop interventies in Nederland zijn geïmplementeerd.

Al met al zijn de conclusies van deze beleidsdoorlichting juist voor wat betreft de eerste vraag. Voor de conclusies over de tweede vraag is geen empirische basis. Terwijl de auteurs hun bevindingen in de nodige voorzichtigheid en voorbehouden inbedden, wordt over de bijdrage van beleid aan de neergaande trend in criminaliteit en recidive, her en der zo positief gesproken dat alle voorbehoud daarmee in zekere zin verdampt ('succesvol', 'zeer aannemelijk dat het beleid een positieve bijdrage heeft geleverd', 'gelet op de doeltreffendheid van het beleid', 'grote vooruitgang op alle terreinen'). Deze kwalificaties hebben, zoals gezegd, geen empirische basis.

De aanbeveling van de auteurs dat het noodzakelijk is de effecten van beleid systematisch te onderzoeken kan alleen maar onderschreven worden.

Het zou aanbeveling verdienen als we in Nederland de effecten van strafrechtelijke interventies, die veel geld kosten en bijzonder zwaar ingrijpen in levens van betrokkenen, aan systematisch wetenschappelijk onderzoek zouden onderwerpen, net zo systematisch als we noodzakelijk vinden als het om andere invasieve ingrepen bij mensen gaat. Systematisch onderzoek, vrij van beleidsbelangen, van de effecten van strafrechtelijk overheidsop-treden zou niet alleen inzicht kunnen geven in de effecten van beleid, maar ook richtingen kunnen aangeven waar kostenefficiënter gewerkt kan worden.

1 Andrews, D. A., & Bonta, J. (2010). *The Psychology of Criminal Conduct* (5th ed.). Newark: Matthew Bender.

2 Bosma, A.Q. (2017). *Targeting recidivism. An evaluation study into the functioning and effectiveness of a prison-based treatment program*. Proefschrift. Universiteit Leiden

Overigens zou bij het denken over een eventuele 20% bezuiniging ook het volgende in ogenschouw moeten worden genomen. Er zijn indicaties voor het belang van persoonsgericht werken en het belang van consistent strategisch beleid, waarin verschillende maatregelen elkaar niet tegenwerken. In dit verband valt het op dat enkele voorgestelde maatregelen zijn gericht op verdere extramuralisering van het sanctiebeleid, maar dat die gepaard gaan met het idee om niveau 1 toezicht bij de reclassering af te schaffen. Deze maatregelen schuren met elkaar. Dit niveau-1 toezicht geldt voor justitiabelen (waaronder jonge first offenders) die onder verdergaande extramuralisering juist meer belang hebben bij een lichte vorm van toezicht. Het verdient daarom aanbeveling dergelijke maatregelen niet alleen afzonderlijk te toetsen op mogelijke risico's voor het realiseren van de beleidsdoelen (zoals nu in de beleidsdoorlichting gebeurt), maar ook en met name in combinatie met elkaar.

C. Bijleveld, Hoogleraar Methoden en technieken van criminologisch onderzoek Vrije Universiteit, Directeur Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving

A. Menger, Lector Werken in Justitieel Kader, Hogeschool Utrecht

1 januari 2018

Deze brochure is een uitgave van:

Rijksoverheid

Postbus 00000 1200 AA Den Haag

T 0800 646 39 51 (ma t/m vrijg. 09-21.00 uur)

© Rijksoverheid | Juni 2017 | Publicatie-nr. 00000000000000