



Mr. dr. Katinka Lünemann  
Drs. Guillaume Beijers  
Drs. Marieke Wentink

*MET MEDEWERKING VAN*  
Prof. dr. Josine Junger-Tas  
Drs. Hetty Oomens  
Drs. Suzanne Tan

## **Werkstraffen: succes verzekerd?**

*Succes- en faalfactoren bij werkstraffen van  
meerderjarigen*

### **SAMENVATTING**

Juli 2005

Kromme Nieuwegracht 6

3512 HG Utrecht

Telefoon 030-2300799

Fax 030-2300683



## Samenvatting

De taakstraf, bestaande uit de werkstraf en de leerstraf, is niet meer weg te denken uit het sanctiearsenaal. Sinds 2001 is de taakstraf een zelfstandige hoofdstraf en kan de taakstraf als voorwaarde bij een transactie worden aangeboden voor een verscheidenheid aan delicten. Dit onderzoek betreft de werkstraf opgelegd of aangeboden aan volwassenen.

In het rapport 'Werkstraffen: succes verzekerd? Succes- en faalfactoren bij werkstraffen van meerderjarigen' wordt ingegaan op factoren die mogelijk van invloed zijn op het wel of niet succesvol afronden van werkstraffen door volwassenen.

Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar drie groepen werkgestraften.

- Werkgestraften die niet starten met de werkstraf, dat wil zeggen: geen intakegesprek hebben met de reclassering (niet aangevangen).
- Werkgestraften die wel een intakegesprek hebben gehad, maar de werkstraf niet hebben voltooid. Onder deze groep vallen mensen die na het intakegesprek nooit op een werkplek zijn verschenen, maar ook mensen die hun werkstraf bijna hebben voltooid (niet voltooid).
- Werkgestraften die de werkstraf daadwerkelijk hebben afgerond (voltooid).

Via een grootschalig kwantitatief onderzoek, een kwalitatief dossieronderzoek en interviews is achterhaald welke factoren en achtergrondkenmerken samenhangen met het niet aanvangen, niet voltooiën en voltooiën van de werkstraf.

### *Omvang*

Sinds de inwerkingtreding van de Wet Taakstraffen bestaat de taakstraf uit een werkstraf en een leerstraf. De taakstraf kan als voorwaarde bij de transactie door de officier van justitie worden aangeboden. Ook kan de taakstraf als hoofdstraf door de rechter worden opgelegd.

In 2004 zijn er 36.600 werkstraffen opgelegd en aangeboden. De werkstraffen worden in meerderheid door de rechter opgelegd (85 procent van het totaal aantal werkstraffen).

Het percentage werkstraffen dat succesvol wordt afgerond is in zowel 2002, 2003 als 2004 bijna 75%. Transactiewerkstraffen worden vaker succesvol afgerond dan de vonniswerkstraffen. Dit verschil in slagingspercentage is deels terug te voeren op het feit dat transactie-werkgestraften een verklaring hebben ondertekend dat zij de werkstraf zullen uitvoeren. Bovendien kan de werkstraf snel nadat de beslissing is gevallen worden uitgevoerd en betreft het een groep mensen die makkelijker plaatsbaar is op werkprojecten.

### *Kenmerken van werkgestraften*

De populatie van werkgestraften bestaat voor het grootste deel uit mannen (84%). Driekwart van de populatie is jonger dan 41 jaar. De meeste werkgestraften zijn al eens eerder voor een delict veroordeeld (71%). De werkstraf wordt opgelegd voor een grote gevarieerdheid aan delicten. Het merendeel van de werkgestraften moet

voor de eerste keer een werkstraf uitvoeren (71%). Een krappe meerderheid van de werkgestrafden heeft vast of semi-vast werk (53%). Iets minder dan een derde van de werkgestrafden heeft een verslavingsachtergrond van alcohol en/of drugs. De populatie transactie-werkgestrafden en vonnis-werkgestrafden verschilt. De populatie van de transactie-werkgestrafden is gemiddeld iets ouder. De transactie-werkgestrafden hebben vaker werk en hebben minder vaak een strafrechtelijk verleden. Deze werkgestrafden plegen bovendien vaker delicten die minder ernstig van aard zijn.

In de periode dat dienstverlening kon worden opgelegd of aangeboden bestond de populatie vooral uit jonge first-offenders die voor een licht misdrijf voor de rechter moesten verschijnen. De huidige populatie van werkgestrafden wijkt hiervan af. Het is daarom niet verwonderlijk dat de afgelopen jaren hoger het aandeel niet aangevangen en niet voltooide werkstraffen hoger ligt dan in de jaren negentig; tegenwoordig mislukt 25 procent van de werkstraffen. In de vorige eeuw schommelde het percentage mislukte werkstraffen rond 15 procent.

#### *Persoonsgebonden factoren*

Verskillende persoonsgebonden kenmerken hangen samen met het wel of niet voltooien van de werkstraf, zo komt uit het statistische onderzoek naar voren. Sekse en leeftijd hangen samen met het voltooien van de werkstraf. Vrouwen voltooien hun werkstraf vaker dan mannen. Werkgestrafden die hun werkstraf met succes afronden, zijn gemiddeld iets ouder dan werkgestrafden die dat niet doen. Daarnaast blijken werkgestrafden geboren in Turkije, Nederland of Azië het vaakst de werkstraf te voltooien (80-85%) en werkgestrafden geboren in Marokko het minst.

De leefsituatie van werkgestrafden hangt eveneens samen met de kans van slagen van een werkstraf. Een werkgestrafde met verantwoordelijkheden in de vorm van vast werk, of een partner (en eventueel kinderen), heeft een grotere kans de werkstraf met succes te voltooien dan een werkgestrafde die geen vast werk heeft en alleenstaand is.

Alcoholverslaving blijkt niet samen te hangen met de wijze waarop de werkstraf wordt volbracht, maar een harddrugverslaving wel: de kans op mislukken neemt dan toe. Van de harddrugverslaafden blijkt slechts de helft de werkstraf met succes te volbrengen. Ook mensen met een psychiatrische indicatie zijn minder succesvol in het volbrengen van een werkstraf dan mensen zonder indicatie. Lichamelijke klachten kunnen een werkgestrafde eveneens belemmeren om de straf af te ronden.

Het soort delict, het aantal eerdere justitiecontacten en eerdere taakstraffen of vrijheidsstraffen hangen eveneens samen met de afronding van de werkstraf. Werkgestrafden die wegens het rijden onder invloed of een overtreding een werkstraf krijgen aangeboden of opgelegd, voltooien de werkstraf het vaakst (86% en 90%), terwijl werkgestrafden die een eenvoudige diefstal hebben gepleegd, de werkstraf het minst vaak voltooien (62%). Dit wijst erop dat veelplegers het minst succesvol zijn in het voltooien van de werkstraf.

Werkgestrafden met geen of weinig eerdere justitiecontacten voltooien vaker hun werkstraf. Van de werkgestrafden die eerder een werkstraf aangeboden of opgelegd hebben gekregen, voltooien degenen die een eerdere werkstraf met succes hebben afgerond, de werkstraf vaker dan werkgestrafden die een eerdere werkstraf niet hebben afgerond. Ook werkgestrafden die in het verleden meer dan één vrijheidsstraf hebben gehad, voltooien hun werkstraf minder vaak met succes dan degenen die geen of één vrijheidsstraf opgelegd hebben gekregen.

#### *Factoren die samenhangen met de uitvoering van de werkstraf*

De duur van de werkstraf en een aantal factoren dat betrekking heeft op de uitvoering van de werkstraf hangen samen met het wel of niet succesvol afronden van de werkstraf. Een hoger aantal uren werkstraf vergroot de kans op voortijdig beëindigen van de werkstraf. Verder blijkt dat werkstraffen die niet worden voltooid, gemiddeld over een langere termijn worden uitgesmeerd. Daarnaast komt na een vergelijking met werkstraffen die niet worden voltooid of niet worden aangevangen naar voren dat bij werkstraffen die worden voltooid, de beslissing voor een werkstraf sneller bij het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) is geregistreerd. Dit geldt zowel voor transactie-werkstraffen als voor vonnis-werkstraffen. Met andere woorden, een snelle uitvoering van de werkstraf door de werkgestrafte vergroot de kans dat de werkstraf met succes wordt afgerond.

Een aantal factoren hangt niet significant samen met de wijze van afronden van de werkstraf. Er is geen samenhang te constateren tussen het door de week of in het weekend uitvoeren van de werkstraf en het wel of niet voltooiën van de werkstraf; het percentage voltooide werkstraffen is voor beide groepen gelijk. Er zijn eveneens geen verschillen in slagingspercentage tussen de uitvoering van een werkstraf op een extern werkproject of een intern groepsproject. Dit geeft aan dat de groep werkgestraften die moeilijker is te plaatsen, het relatief goed doet op de groepsprojecten van de reclasseringsorganisaties.

#### *Samenhang tussen de factoren*

Bijna alle factoren blijken samen te hangen met de wijze van afronden, waarbij de achtergrondkenmerken vooral discrimineren tussen voltooien van de werkstraf enerzijds en niet voltooien dan wel niet aanvangen van de werkstraf anderzijds. De onderlinge samenhang van deze factoren is statistisch onderzocht. Hieruit komt naar voren dat geen van de variabelen hoog correleert met de afronding van de werkstraf. Er is echter een aantal factoren dat het meest samenhangt met het wel of niet voltooien van de werkstraf. Geconcludeerd kan worden dat de belangrijkste succesfactor deelname aan de arbeidsmarkt is en de belangrijkste faalfactor een harddrugsverslaving. Daarnaast geldt als belangrijke faalfactor het al eerder opgelegd hebben gekregen van een vrijheidsstraf, terwijl de aanwezigheid van een gezin, in de zin van samenwonen met een partner en eventueel kinderen, als succesfactor naar voren komt.

Op grond van bovenstaande succes- en faalfactoren zijn profielen samengesteld. De groep werkgestraften die met een grote mate van zekerheid de werkstraf zal voltooien bestaat uit mensen zonder eerdere justitiecontacten die vast werk hebben of studierend zijn, terwijl de werkstraf als voorwaarde bij een transactie is aangeboden. Ongeveer 96 procent van deze groep voltooit de werkstraf. De groep die het laagste percentage voltooide werkstraffen heeft is de groep werkgestraften die is verslaafd aan harddrugs, zonder werk en met meer dan zes justitiecontacten. Van deze groep rondt 41 procent de werkstraf succesvol af. Een verklaring voor dit relatief hoge percentage is gelegen bij de werkmeester op de groepsprojecten die deze moeilijke groep weet te motiveren en hen er 'doorheen trekt'.

Motivatie komt als een belangrijke, niet statistisch vast te stellen, succesfactor naar voren: een gemotiveerde werkgestrafte voltooit de werkstraf, tenzij er omstandigheden zijn waardoor het onmogelijk is de werkstraf succesvol af te ronden. Maar motivatie is geen statisch gegeven, het is een te beïnvloeden factor. Naast intrinsieke motivatie is de motivatie vaak extrinsiek. De angst om in de gevangenis terecht te komen of de angst zijn of haar werk, relatie of kinderen te verliezen zijn belang-

rijke stimulansen om de werkstraf tot een goed einde te brengen. De omgeving waarin de werkgestrafte het werk moet uitvoeren speelt eveneens een belangrijke rol.

#### *Knelpunten rond de uitvoering van de werkstraf*

Rond de uitvoering van de werkstraf door de verschillende 'ketenpartners' is een aantal knelpunten naar voren gekomen.

Er lijkt een knelpunt te zitten in de mate waarin rechters werkstraffen opleggen, terwijl er duidelijke contra-indicaties aanwezig zijn. Contra-indicaties zijn bijvoorbeeld ernstige verslavings- of psychiatrische problematiek of meer dan één maal eerder een taakstraf hebben moeten uitvoeren. Werkgestraften met duidelijke contra-indicaties zijn moeilijk plaatsbaar en kosten de reclasseringwerkers, werkmeesters, maar ook het Openbaar Ministerie veel tijd en energie. De redenen om een werkstraf op te leggen kunnen zijn gelegen in het ontbreken van een alternatief tussen het opleggen van een korte vrijheidsstraf en een werkstraf; een werkstraf wordt dan door rechters geprefereerd boven een korte vrijheidsstraf. Daarnaast kan meespelen dat er geen vertrouwen is in een (snelle) executie van korte vrijheidsstraffen. Een andere achterliggende reden om een werkstraf op te leggen - ondanks de contra-indicaties - is de visie op vrijheidsstraffen van rechters: de negatieve aspecten van een vrijheidsstraf staan op de voorgrond en een vrijheidsstraf wordt als ultimum remedium beschouwd. Een zelfde patroon zien we rond het bezwaarschrift tegen het bevel tot omzetting van de werkstraf in vervangende hechtenis.

In de praktijk komt het ook voor dat het Openbaar Ministerie een werkgestrafte nog een kans geeft de werkstraf succesvol af te ronden, terwijl de reclassering de werkstraf had geretourneerd. Maar dit wordt niet als een (structureel) probleem gesignaleerd. Doorgaans is het afloopbericht van de reclassering sturend voor de officier van justitie. Toch geeft de officier van justitie soms de werkgestrafte een nieuwe kans de werkstraf af te ronden, omdat de persoonlijke omstandigheden van de werkgestrafte zwaarder wegen.

Er is eveneens een frictie geconstateerd tussen reclasseringwerkers en werkmeesters rond het toezicht op de uitvoering van de werkstraf door de werkgestraften. Bij overtreding van een van de 20 standaardregels kan een officiële waarschuwing volgen door de reclasseringswerker. Deze officiële waarschuwing is een soort laatste 'dwangmiddel'. Na twee officiële waarschuwingen stuurt de reclassering de zaak terug naar het Openbaar Ministerie. Van alle werkgestraften die een waarschuwing krijgen, voltooit meer dan de helft (60%) alsnog de werkstraf. Uit het onderzoek komt naar voren dat er twee typen werkmeesters en reclasseringwerkers zijn te onderscheiden: degenen die bij een overtreding in principe een waarschuwing geven (de 'preciezen') en degenen die meer rekening houden met de persoon van de werkgestrafte en de persoonlijke omstandigheden (de 'rekkelijken'). Er kunnen fricties zijn tussen werkmeesters en reclasseringwerkers rond het toezicht op de uitvoering van de werkstraf en het geven van officiële waarschuwingen. Een goed overleg tussen werkmeester en reclasseringswerker is daarom van groot belang om overeenstemming te bereiken over het hanteren van de waarschuwingsbevoegdheid. De autoriteit van de werkmeester kan bijvoorbeeld worden aangetast als de reclasseringswerker hem niet steunt bij het uit de groep plaatsen van een werkgestrafte wegens wangedrag. Maar er kunnen ook fricties ontstaan als de reclasseringswerker de werkmeester onvoldoende ruimte laat een eigen beleid te voeren rond het stimuleren van werkgestraften tot het voltooien van de werkstraf. Vanaf medio 2004 heeft de Stichting Reclassering Nederland (SRN) gekozen voor het opzetten van zogenaamde werkstrafunits. Dit met het oog

op een efficiënte uitvoering van de werkstraf en uniformiteit van werken; het doel is te grote verschillen in uitvoering van en toezicht op werkstraffen tegen te gaan.

*Strafrechtelijke consequenties na het mislukken van de werkstraf; een registratieprobleem*

Na het mislukken van de werkstraf dient de vervangende hechtenis te worden geëxecuteerd in geval van een vonnis-werkstraf, en de werkgestrafte die een transactie-werkstraf niet uitvoert, kan alsnog worden vervolgd. Van de 1020 zaken die niet zijn aangevangen of niet zijn voltooid is het vervolgtraject in beeld gebracht. Van de 1020 zaken bestaat tien procent uit een transactiewerkstraf die is mislukt. Er is geen duidelijk zicht op het vervolgtraject als een transactiewerkstraf mislukt. Daarnaast blijkt een kwart van de personen wier werkstraf is mislukt geboekt te staan onder 'openstaand'. Dit houdt in dat er of een arrestatiebevel naar de politie is uitgegaan of dat de zaak in het OPS (Opsporingsregister) staat. In 10 procent van de 1020 zaken is de executie van de vervangende hechtenis gestopt onder de noemer 'stoppen op verzoek van het OM'. Dit betekent dat het bezwaarschrift van de veroordeelde tegen de omzetting is toegewezen door de rechter en derhalve de executie van het arrestatiebevel stilgezet moest worden. In ruim de helft van de 1020 zaken is executie van de vervangende hechtenis (aansluitende executie) gevolgd of is de werkgestrafte aangehouden nadat de werkstraf is omgezet in vervangende hechtenis. Het is moeilijk te achterhalen of vervolgens de gehele vervangende hechtenis is uitgezeten. Momenteel ontbreekt een sanctievolgsysteem bij het CJIB.

Het vervolgtraject na het mislukken van de werkstraffen die in de periode juli 2002 tot juli 2003 zijn opgelegd, geeft niet de indruk dat na het mislukken van de werkstraf direct een reactie volgt in de zin van executie van de vervangende hechtenis (vonniswerkstraf) of vervolging en strafoplegging (transactiewerkstraf). Uit het onderzoek komt echter naar voren dat momenteel sneller een reactie volgt en de vervangende hechtenis sneller wordt geëxecuteerd; vanaf 2004 lijkt de executie na het mislukken van de werkstraf te zijn verbeterd. De celtekorten zijn sterk verminderd en de reclassering wordt bijvoorbeeld vaker geconfronteerd met 'brandtelefoontjes' van advocaten wiens cliënt geconfronteerd wordt met een bevel tot vervangende hechtenis. Voor de geloofwaardigheid van het rechtssysteem is het van groot belang dat de vervangende hechtenis wordt geëxecuteerd (en in geval van een transactiewerkstraf dagvaarding volgt) als de werkstraf niet wordt aangevangen of voortijdig wordt beëindigd.