

Werkstraffen: succes verzekerd?

Succes- en faalfactoren bij werkstraffen van meerderjarigen

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

Met medewerking van
Prof. dr. Josine Junger-Tas
Drs. Hetty Oomens
Drs. Suzanne Tan

Mei 2005

Inhoud

Samenvatting	7	
1 Inleiding	15	
1.1	Historie van de taakstraf in vogelvlucht	16
1.2	Huidige juridische context	18
1.3	Organisatie van werkstraffen meerderjarigen	22
1.4	Faal- en succesfactoren die zijn gebleken uit eerder onderzoek	24
1.5	Vraagstelling van het onderzoek	28
1.6	Opbouw van het rapport	29
2 Methodologische verantwoording	31	
2.1	Quick scan van relevante literatuur	32
2.2	Kwantitatieve analyse: populatiegegevens	33
2.3	Kwantitatieve analyse van succes- en faalfactoren	33
2.4	Verantwoording dossieronderzoek	35
2.5	Interviews met professionals en werkgestraften	36
3 Werkstraf geschikt voor iedereen?	39	
3.1	Omvang taakstraffen	40
3.2	Kenmerken van de populatie	44
3.2.1	Kenmerken van werkgestraften	44
3.2.2	Kenmerken van werkgestraften naar niet aangevangen, niet voltooid en voltooid	45
3.2.3	Kenmerken van werkgestraften naar transactiewerkgestraften en vonniswerkgestraften	46
3.3	Factoren bij het niet aanvangen en (niet) voltooien van de werkstraf	46
3.3.1	Persoonlijke kenmerken van werkgestraften	47
3.3.2	Soort delict en strafrechtelijk verleden	50

3.3.3	Factoren die samenhangen met de werkstraf en de uitvoering van de werkstraf	54
3.3.4	De motivatie van werkgestraften	56
3.4	Samenhang en verklaringen	57
3.5	Conclusie: geen enkele factor heeft doorslaggevende waarde	62
4	Uitvoering van de werkstraf	65
4.1	Knelpunten in de organisatie van de reclassering	65
4.2	Toezicht op de uitvoering van de werkstraf	67
4.3	De waarschuwing	68
4.4	Tenuitvoerlegging vervangende hechtenis na mislukken werkstraf	71
4.5	Conclusie: het draait om geloofwaardigheid	75
5	Afstemming tussen de betrokken organisaties	77
5.1	Het CJIB als informatiemakelaar	78
5.2	De reclassering in relatie tot het Openbaar Ministerie	79
5.3	Relatie tussen reclasseringswerkers en werkmeesters/ begeleiders	81
5.4	De rechter in relatie tot het Openbaar Ministerie en de reclassering	83
5.5	Knelpunten in de keten?	85
6	Slotbeschouwing	87
6.1	Omvang en kenmerken van de populatie werkgestraften	87
6.2	Succes- en faalfactoren van de werkstraffen	88
6.2.1	Werkstrafgebonden factoren	89
6.2.2	Beleidsgebonden factoren	92
6.3	Conclusie en aanbevelingen	96
	Literatuur	101

BIJLAGEN

1	Tabellen van steekproef uit gegevens CJIB	105
2	Tabellen gegevens uit de dossiers van het CVS van de reclassering	117
3	Kenmerken van de populatie werkgestrafte meerderjarigen	119
4	De 20 standaardregels voor de taakstraf	125
5	Leden van de begeleidingscommissie	139
6	Leden van de klankbordgroep	141
	Summary	143

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 werkgestraften heeft vast of semi-vast werk (53%). Iets minder dan een derde van de werkgestraften heeft een verslavingsachtergrond van alcohol en/of drugs. De populatie transactie-werkgestraften en vonnis-werkgestraften verschilt. De populatie van de transactie-werkgestraften is gemiddeld iets ouder. De transactie-werkgestraften hebben vaker werk en hebben minder vaak een strafrechtelijk verleden. Deze werkgestraften 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 werkgestraften 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

Verschillende 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 werkgestrafte 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 werkgestrafte 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 werkgestrafte 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 werkgestrafte 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 aangevangen 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 belangrijke 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 reclasseringswerkers 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 reclasseringswerkers 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 reclasseringswerkers 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 sanctievolgstelsel 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 'brandtelefontjes' 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.

Inleiding

De werkstraf is niet meer weg te denken uit onze samenleving. In 2004 zijn ruim 36.000 werkstraffen opgelegd door de rechter of bij transactie aangeboden door de officier van justitie. Een werkstraf wordt opgelegd of aangeboden voor een verscheidenheid aan strafbare feiten: voor diefstal, fraude, vernieling, mishandeling, zware mishandeling en zelfs voor lichtere seksuele misdrijven.

Samen met de leerstraf vormt de werkstraf de taakstraf. De werkprojecten kunnen in beheer van de reclassering zijn georganiseerd, de zogenaamde interne projecten. Dit zijn groepsprojecten waar werkgestraften in bijvoorbeeld de groenvoorziening werkzaam zijn. Werkgestraften kunnen ook op externe werkprojecten worden geplaatst. Dit kan zijn bij non-profit organisaties, waar werkgestraften samen met werknemers of vrijwilligers werkzaamheden verrichten.

In dit rapport wordt ingegaan op factoren die mogelijk van invloed zijn op het wel of niet succesvol afronden van werkstraffen door volwassenen. De werkstraffen die worden aangeboden of opgelegd aan minderjarigen kennen een eigen organisatie en uitvoering en blijven bijgevolg buiten beschouwing. Ook blijven de leerstraffen die worden opgelegd of aangeboden buiten beschouwing. Leerstraffen worden overigens niet vaak aan volwassenen opgelegd door de rechter of aangeboden door de officier van justitie. Soms is het niet mogelijk om de werkstraffen en leerstraffen van elkaar te onderscheiden. Dan spreken we van taakstraffen. Dit is voor het merendeel het geval in deze inleiding als het gaat om de ontwikkeling van de taakstraf.

Het onderzoek naar faal- en succesfactoren van werkstraffen gaat uit van drie groepen werkgestraften. Het sluit daarmee aan bij de door de reclassering gehanteerde indeling. De eerste groep betreft werkgestraften die niet starten met de werkstraf, dat wil zeggen: geen intakegesprek hebben met de reclassering. Deze groep heet: niet aangevangen.¹ De tweede groep bestaat uit 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.² Deze groep duiden we aan met: niet voltooid, en omschrijven dit eveneens als afbreken van de werkstraf of voortijdig beëindigen van de werkstraf. De derde groep bestaat uit mensen die de werkstraf daadwerkelijk hebben afgerond. Deze groep heet: voltooid.³

De inleiding is als volgt opgebouwd. Eerst wordt een korte historische schets gegeven van de ontwikkeling van de taakstraf. Vervolgens wordt ingegaan op de juridische context van de werkstraf en de organisatie ervan. Daarna wordt ingegaan op de resultaten van eerder onderzoek naar faal- en succesfactoren van werkstraffen. We besluiten dit hoofdstuk met de vraagstelling van het onderzoek en een leeswijzer.

1.1 Historie van de taakstraf in vogelvlucht

Het aantal sanctiemodaliteiten is in de afgelopen eeuw enorm uitgebreid. Naast de boete en vrijheidsstraf zijn alternatieve straffen ontwikkeld, zoals de taakstraf. Aan de ontwikkeling van alternatieve straffen lag in de laatste 25 jaar een drietal ontwikkelingen ten grondslag.

¹ De reclassering noemt deze groep onuitvoerbaar, omdat deze werkgestraften vanuit het gezichtspunt van de reclassering niet bemiddelbaar zijn en de werkstraf daarom niet uitvoerbaar is.

² De groep bestaat uit mensen die een werkstraf aangeboden krijgen, wel contact hebben met reclassering maar niet beginnen; mensen die een werkstraf aangeboden krijgen en kennismaken met het werkstrafproject, maar niet daadwerkelijk van start gaan; mensen die een werkstraf aangeboden krijgen, en ook daadwerkelijk een aantal uren gewerkt hebben, maar de straf niet volledig hebben afgerond. De reclassering noemt deze groep: voortijdig beëindigd.

³ Ook de reclassering noemt deze groep voltooid.

In de eerste plaats de toename van criminaliteit waardoor er behoefte ontstond aan een grotere diversificatie van straffen en een grotere controle op bijvoorbeeld voorwaardelijk veroordeelden. In de tweede plaats was het vertrouwen in de behandeling en resocialisatie van gedetineerden afgenomen, wat ruimte bood voor alternatieven in het strafrecht. In de derde plaats zag de overheid, geconfronteerd met een economische recessie, alternatieve straffen als een mogelijkheid om dure cellen te vervangen. Op deze wijze hoopte men de omvangrijke kosten te beperken die met uitbreiding van het gevangeniswezen gepaard gaan (Van Mulbrecht, 2000; Boone, 2000).

De huidige taakstraf is in de jaren tachtig als experiment gestart onder de noemer van 'dienstverlening'. Deze straf was uitdrukkelijk bedoeld als alternatief voor de korte vrijheidsstraf met een maximale duur van zes maanden. Dienstverlening werd mogelijk bij een (voorwaardelijk) sepot, uitstel van de beslissing tot al dan niet vervolgen en uitstel van vonniswijzing, waarbij ook preventief gehechten voor de sanctie in aanmerking konden komen. De invoering verliep zonder al te grote problemen. Onderzoek wees uit dat het overwegend ging om vervanging van een periode van maximaal drie maanden vrijheidsstraf. Ongeveer 70% van de dienstverleningen werd opgelegd door de rechter en 30% binnen een vervolgingsbeslissing van het Openbaar Ministerie. De sanctie werd voornamelijk toegepast voor vermogensdelicten en verkeersdelicten en werd opgelegd aan first offenders (Bol en Overwater, 1984).

In 1989 komt de Wet op Onbetaalde arbeid ten algemenen nutte (ATAN) tot stand. De wet had als uitgangspunt dat de dienstverlening alleen als hoofdstraf kon worden opgelegd en uitsluitend ter vervanging van een (voorgenomen) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van maximaal zes maanden (dat wil zeggen: de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf werd omgezet naar een taakstraf). Bovendien moest de verdachte een uitgewerkt aanbod aan de rechter voorleggen. De duur van de dienstverlening was ten hoogste 240 uur (Van Kalmthout, 2001, p.185). Het officiersmodel zoals in het experiment wel mogelijk was, werd niet in de wet opgenomen.

In februari 2001 heeft de Wet Taakstraffen de voorgaande wet vervangen en is de taakstraf opgenomen in artikel 9 van het Wetboek van Strafrecht. De taakstraf, die de werkstraf en de leerstraf omvat, wordt nu een zelfstandige hoofdstraf, waarbij het uitgangspunt wordt verlaten dat de taakstraf een vrijheidsstraf zou dienen te vervangen. Ook heeft een herintroductie van het officiersmodel plaats, dat wil

zeggen dat de officier van justitie als voorwaarde bij een transactie kan bepalen dat werk wordt verricht of een leerproject wordt gevolgd.

In oktober 2004 is de Wet OM-afdoening bij de Tweede Kamer ingediend (TK 29 849). Het Openbaar Ministerie krijgt een nieuwe bevoegdheid als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, namelijk het opleggen van een strafbeschikking. Dit betekent dat de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken wordt aangepast. De huidige wettelijke constructie van de transactie impliceert dat niet wordt 'bestraft', maar dat door het voldoen aan de transactievoorwaarden strafvervolgning en daarmee bestraffing wordt voorkomen. 'Bij de strafbeschikking ligt dat anders. Zij strekt niet ter voorkoming van vervolging, maar is een vorm waarin het Openbaar Ministerie (...) kan vervolgen en straffen.' (TK 29 849, nr. 3, p. 1) Tegen de strafbeschikking staat beroep open bij de rechter.⁴ De taakstraf zal conform de nieuwe wet niet meer via de transactie worden aangeboden maar via een strafbeschikking worden opgelegd na het horen van de verdachte. Bij de uitwerking van de voorstellen is aangesloten bij de huidige buitengerechtelijke afdoening. Het ziet er niet naar uit dat deze wet een fundamentele wijziging betekent ten opzichte van de huidige regeling van de taakstraf. Wel stijgt het maximaal aantal uren taakstraf dat kan worden aangeboden/opgelegd van 120 uur bij de transactie naar 160 uur bij de OM-beschikking. Het wetsvoorstel ligt in 2005 ter behandeling in de Tweede Kamer. In de volgende paragraaf gaan we in op de huidige juridische vereisten.

1.2 Huidige juridische context

Nu het officiersmodel sinds 2001 terug is van weggeweest, zijn er twee mogelijkheden om een werkstraf aan te bieden of op te leggen: als voorwaarde bij de transactie door de officier van justitie en als hoofdstraf door de rechter. De achtergrond van het transactiemodel is dat op die manier de rechter kan worden ontlast en doorlooptijden tussen het plegen van het strafbare feit en de afdoening kunnen worden bekort.

⁴ De strafbeschikking is een beschikking van een bestuursorgaan. Het beroep dat openstaat bij de rechter is echter niet conform het bestuursrecht, omdat de strafrechter de zaak integraal berecht en niet - zoals in het bestuursrecht - alleen een marginale toetsing verricht van de beslissing van het bestuursorgaan.

Taakstraf opgelegd door de rechter

De rechter kan een taakstraf opleggen in combinatie met andere hoofdstraffen.⁵ Wordt een taakstraf in combinatie met een vrijheidsstraf opgelegd, dan mag het onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen deel ten hoogste zes maanden bedragen.⁶ De taakstraf kan bestaan uit een werkstraf, een leerstraf of een combinatie van beide. De rechter moet bij het opleggen van een gecombineerde taakstraf het aantal uren werken en het aantal uren leren afzonderlijk bepalen. Het maximum aantal op te leggen uren taakstraf is 480 uur, waarvan maximaal 240 uur werkstraf mag zijn. Sinds de taakstraf een hoofdstraf is, kan vervangende hechtenis ten uitvoer worden gelegd bij het niet voldoen van de taakstraf. In het vonnis wordt de duur van de vervangende hechtenis vastgelegd.⁷

Het instemmingvereiste, zoals dit gold tijdens de ATAN, is als wettelijke vereiste verlaten. De werkstraf kan daarom bij verstek worden opgelegd (art. 279 Sv).⁸ De taakstraf kan in beginsel altijd worden opgelegd en is alleen wettelijk uitgesloten voor lichte overtredingen: voor overtredingen waarop geen vrijheidsstraf is gesteld (art. 9 Sr). De werkstraf moet binnen één jaar na het onherroepelijk worden van het vonnis worden uitgevoerd. De termijn kan een maal door het Openbaar Ministerie (ambtshalve) worden verlengd of op verzoek van de veroordeelde (artt. 22c en 22d Sr). Als de werkgestrafte niet met de werkstraf aanvangt, of het Openbaar Ministerie van oordeel is dat de werkstraf niet naar behoren is verricht, kan het Openbaar Ministerie de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis bevelen.⁹ Tegen de

⁵ Zie art. 9 lid 1 Sr. De andere hoofdstraffen zijn de geldboete, de gevangenisstraf en de hechtenis (de hechtenis is de vrijheidsstraf voor overtredingen, zie ook de toelichting in Tekst & Commentaar, Deventer 2004).

⁶ Deze bepaling is vooral bedoeld om het mogelijk te maken dat de tijd doorgebracht in voorlopige hechtenis kan worden gecompenseerd door deze af te trekken van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. De wetgever heeft dit echter niet expliciet vastgelegd. Zie art. 9 lid 4 Sr., zoals toegelicht in Tekst & Commentaar, Deventer 2004.

⁷ Op grond van de wet (art. 22 d Sr.) wordt voor elke twee uur taakstraf niet meer dan één dag opgelegd (2 uur niet uitgevoerd = 1 dag cel). De vervangende hechtenis bedraagt minimaal één dag en ten hoogste acht maanden (8 x 30 dagen = 240 dagen x 2 uur = 480 uur taakstraf). Voor een mislukte werkstraf is het maximum dus 240 uur: 2 = 120 dagen = 4 x 30 dagen = vier maanden.

⁸ Dit geldt ook in geval alleen de gemachtigde raadsman verschijnt.

⁹ Deze bevoegdheid kan niet worden gemandateerd aan het CJIB (Rb Amsterdam 3 april 2003, NJ 2003, 338). Als de werkgestrafte niet is begonnen met de werkstraf, wordt de beslissing door een daartoe aangewezen officier van justitie in Leeuwarden genomen. Is de werkgestrafte wel aangevangen, dan wordt de beslissing door de (executie) officier van justitie van het betreffende arrondissement genomen.

kennisgeving van het bevel vervangende hechtenis kan de veroordeelde binnen 14 dagen een bezwaarschrift indienen bij de rechter (art. 22g Sr). Dit bezwaarschrift heeft echter geen schorsende werking. Dit betekent dat de vervangende hechtenis al een aanvang kan nemen.

Als de werkstraf naar het oordeel van het Openbaar Ministerie naar behoren is verricht, wordt de veroordeelde daarvan zo spoedig mogelijk in kennis gesteld (art. 22j Sr) (Tekst & Commentaar Strafrecht, 2004).

Taakstraf aangeboden door de officier van justitie

De officier van justitie kan een taakstraf als voorwaarde bij een transactie aanbieden, de zogenaamde taakstrafransactie. Bij verdenking van een overtreding of van een misdrijf waarop niet meer dan zes jaar gevangenis staat, kan de officier van justitie als voorwaarde stellen dat een taakstraf wordt verricht van maximaal 120 uur. De taakstraf moet binnen een half jaar na instemming door de verdachte worden verricht en deze termijn kan eenmaal met een half jaar worden verlengd (art. 74 Sr). Als de taakgestrafte niet aanvangt met de taakstraf of de taakstraf niet naar behoren verricht, kan de officier van justitie alsnog de zaak bij de rechter aanbrengen (Tekst & Commentaar Strafrecht, 2004).

Het aanbod tot taakstraf wordt in een taakstrafzitting (ook wel TOM-zitting genoemd)¹⁰ gedaan door een officier van justitie of senior-parketsecretaris. Ieder arrondissement maakt afspraken met de politie en reclassering over de te volgen procedure. In de uitnodigingsbrief voor de taakstrafzitting moet in elk geval staan vermeld dat de verdachte zich kan laten bijstaan door een advocaat en dat alsnog tot dagvaarding kan worden besloten indien tijdens de taakstrafzitting blijkt dat contra-indicaties een taakstraf verhinderen (Aanwijzing Taakstraffen, Staatscourant 2004, 121).

In verschillende arrondissementen wordt vooraf aan de taakstrafzitting door de reclassering een screeningsgesprek gehouden en geeft de reclassering een advies aan de officier van justitie. Op de taakstrafzitting krijgt de verdachte het aanbod een werkstraf te doen ter voorkoming van verdere vervolging. Door het ondertekenen van een toestemmingsverklaring wordt instemming met het aanbod vastgelegd. Na de taakstrafzitting heeft de reclassering een intakegesprek over de uitvoering van de werkstraf met de werkgestrafte.

¹⁰ Taakstraf Openbaar Ministerie.

Contra-indicaties

De taakstraf is volgens de Aanwijzing Taakstraffen (Staatscourant 2004, 121) een bruikbaar alternatief voor die zaken waar de vrijheidsstraf als te zwaar wordt gezien en de geldboete vanwege de financiële positie van de verdachte geen reële optie is. Een taakstraf is in beginsel uitgesloten voor verdachten van een ernstig zeden- of geweldsmisdrijf.¹¹ Een taakstraf is evenmin geïndiceerd in de volgende gevallen:

- als verdachten meer dan één keer een taakstraf opgelegd hebben gekregen of als transactie hebben ondergaan;
- als verdachten door een psychische of psychiatrische problematiek of een ernstige verslavingsproblematiek niet in staat zijn de taakstraf naar behoren te verrichten;
- als verdachten weigeren de aangerichte schade te vergoeden of niet meewerken aan schadebemiddeling;
- als verdachten niet instemmen met een taakstraf. Hoewel wettelijk instemming niet is vereist, is de kans van slagen klein als de verdachte geen taakstraf wil uitvoeren. De instemming hoeft niet persoonlijk te worden gegeven, maar kan ook blijken uit wat bekend is bij de reclassering of de raadsman/vrouw van de verdachte.

Tot slot gelden als contra-indicatie: verdachten zonder vaste woon- of verblijfplaats, illegale vreemdelingen en het openstaan van andere strafzaken.

Soort projecten dat kan worden aangeboden

In het Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen (Staatscourant 2001, 33) worden nadere regels gesteld over de inhoud en de tenuitvoerlegging van de taakstraffen. De reclassering is verantwoordelijk voor het aanbod van werkstraffen en leerstraffen voor volwassenen.¹² Bij werving van projecten (externe projecten) of het opzetten van projecten in eigen beheer (interne groepsprojecten) moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. De werkzaamheden die worden verricht moeten additioneel zijn, dat wil zeggen dat geen arbeidsplaatsen bezet mogen worden die tot de reguliere arbeidsmarkt behoren. Daarnaast moet het werk zoveel mogelijk een publiek doel dienen en moeten de werkzaamheden zinvol zijn en in voldoende mate aanwezig. Op de projectplaats moet zijn voorzien in

¹¹ In deze gevallen is het aanbieden van een taakstraf bij transactie al wettelijk uitgesloten omdat een transactie alleen is toegelaten bij delicten waarop niet meer dan zes jaar vrijheidsstraf staat.

¹² De organisatie van de taakstraffen van jeugdigen loopt via de Raad voor de Kinderbescherming.

begeleiding en de werkgestrafte mag niet langdurig alleen de werkzaamheden uitvoeren. De projectplaatsen moeten voldoen aan de regelgeving rond arbeidsomstandigheden en veiligheidsvoorschriften. Ook moeten de vaardigheden en capaciteiten van de werkgestrafte aansluiten bij de (bijzondere) vereisten en risico's van het werk. De contactpersoon bij externe projecten (en de werkmeester bij interne projecten) controleert de werkgestrafte en geeft onregelmatigheden door aan de reclassering (art. 3 Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen).

De reclassering is belast met de zorg voor bestaande projectplaatsen. Nieuwe projectplaatsen dienen voorgelegd te worden aan het Openbaar Ministerie dat hierover een besluit neemt (art. 4 Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen). Indien een projectplaats niet meer aan de eisen voldoet, meldt de reclassering dit aan het Openbaar Ministerie en die kan, na overleg met de reclassering, een project doen vervallen (art. 8 Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen). De reclassering draagt zorg voor bekendheid van de projecten bij de rechter, het Openbaar Ministerie, de verdachte en diens raadsman (art. 8 Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen). De werkstraf moet in principe door de weeks worden uitgevoerd; alleen bij aanwezigheid van een geobjectiveerde grond, bijvoorbeeld het vooruitzicht de baan te verliezen, kan hiervan worden afgeweken (Aanwijzing Taakstraffen, Staatscourant 2004, 121).

1.3 Organisatie van werkstraffen meerderjarigen

Administratieve verwerking van de werkstraf

De registratie van de taakstraffen is volledig geautomatiseerd en het CJIB (Centraal Justitieel Incassobureau) heeft hierin een belangrijke taak. Als de taakstraf als transactie is aangeboden en ermee is ingestemd, wordt dit elektronisch door het arrondissementsparket verzonden aan het CJIB. Als de werkstraf door de rechter wordt opgelegd, moet eerst het vonnis inhoudelijk worden gecontroleerd en moet de rechter het vonnis ondertekenen, waarna een ZM akkoord plaatsvindt: de elektronische handtekening onder het vonnis. Daarna moet het Openbaar

Ministerie het vonnis vrijgeven voor executie.¹³ Pas dan wordt het vonnis elektronisch bij het CJIB gemeld.

Het CJIB stuurt de taakstraf door naar Stichting Reclassering Nederland (SRN) die de centrale administratieve functie heeft; ¹⁴ de administratie van de SRN voert de cliënt met parketnummer in het Cliënt Volg Systeem (CVS) in. De reclassering in de regio waarin de cliënt woont wordt hierop geattendeerd. Vervolgens wordt op regionaal niveau besloten bij welke reclasseringsorganisatie de uitvoering van de taakstraf komt te liggen: bij de Stichting Reclassering Nederland, het Leger des Heils of de Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland (SVG). Het verloop van een taakstraf wordt bijgehouden in het CVS ongeacht de reclasseringsorganisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering. ¹⁵ Na voltooiën, niet aanvangen of niet voltooiën van de taakstraf wordt een retourbericht verzonden aan het CJIB.

De reclassering is belast met de tenuitvoerlegging van de werkstraffen van volwassenen en heeft de zorg voor het vinden van werkprojecten voor de werkgestrafte. Na de intake bij de reclassering wordt de werkgestrafte in een project geplaatst. Dat kan een groepsproject zijn dat in eigen beheer van de reclassering is opgezet, of een project bij een non-profitorganisatie (externe organisatie). Het toezicht op en de begeleiding van de uitvoering van de taakstraf ligt bij de drie reclasseringsorganisaties, evenals het toezicht op de naleving van de eventuele voorwaarden die zijn gesteld.

Het CJIB bewaakt de termijn waarbinnen de werkstraf moet worden uitgevoerd. Als de termijn dreigt te verstrijken, waarschuwt het CJIB de reclassering die dan een verlengingsverzoek kan indienen bij het Openbaar Ministerie. De reclasseringsorganisaties geven in het CVS aan of de werkstraf is voltooid, onuitvoerbaar is of voortijdig is beëindigd. Het CJIB ontvangt deze gegevens automatisch van het CVS. Als de werkstraf niet succesvol is afgerond moet de officier van justitie binnen twee weken beslissen of de zaak alsnog wordt vervolgd in geval van een transactie. Als de vonniswerkstraf onuitvoerbaar is wordt de werkstraf omgezet in

¹³ Bij verstekvonnissen bijvoorbeeld moet het vonnis eerst aan de persoon worden betekend. Ook als er hoger beroep is ingesteld en het vonnis of arrest niet onherroepelijk is, kan de taakstraf niet worden uitgevoerd. Er wordt dan niet gemeld bij het CJIB.

¹⁴ Voordat de taakstrafopdracht wordt doorgestuurd, voert het CJIB enkele controles uit, zoals een check of iemand is gedetineerd.

¹⁵ De SRN en Leger des Heils maken hiervoor gebruik van een zogenaamde CVS taakstrafmodule. De SVG gebruikt deze module niet.

de vervangende hechtenis en wordt een arrestatiebevel aangemaakt door het CJIB. Bij gegronde verklaring van het bezwaarschrift wordt het arrestatietraject gestopt. De werkstraf wordt dan opnieuw via het CJIB aan de reclasseringsorganisaties gemeld (Eindrapportage Audit Executie Taakstraffen, 2004). Daarnaast ontvangt het CJIB ook van het Openbaar Ministerie berichten waarin is aangegeven dat de taakstraf voortijdig moet worden beëindigd, bijvoorbeeld omdat de betrokkene is overleden. In dat geval wordt de SRN door het CJIB ingelicht over het (voortijdig) beëindigen van de taakstraf. Het CJIB fungeert steeds meer als informatiemakelaar tussen het Openbaar Ministerie en de reclassering.

1.4 Faal- en succesfactoren die zijn gebleken uit eerder onderzoek

Er kunnen verschillende redenen ten grondslag liggen aan het niet beginnen met de werkstraf of het voortijdig beëindigen van de werkstraf. Eerst gaan we in op een aantal algemene ontwikkelingen en vervolgens belichten we enkele specifieke factoren die van invloed zijn op het wel of niet voltooien van de werkstraf. In algemene zin is een groei en verandering van de populatie van werkgestraften waarneembaar. Het aantal werkgestraften is sinds de jaren tachtig sterk toegenomen en dit betekent dat het risico van problemen en mislukking eveneens is toegenomen. De populatie in de tijd van de dienstverlening betrof vooral jonge first offenders die in meerderheid voor de rechter verschenen voor een vermogensdelict of een verkeersmisdrijf. De werkzaamheden die werden verricht bestonden vooral uit onderhouds-, reparatie en schilderwerk. Zo'n 90% van de dienstverleners voltooide de dienstverlening zoals tevoren overeengekomen. Deze ontwikkeling vond plaats in alle westerse landen (Pease, 1985; McIvor, 1992; McDonald, 1992; Spaans, 1994). Tegenwoordig bestaat de populatie uit daders van uiteenlopende en ook zwaardere delicten. Het zijn ook niet alleen first offenders meer. Onderzoek van Eadie en Willis duidt aan dat de leden van de doorsnee populatie kampen met een vaak onduidelijke huisvestingssituatie, frequente werkloosheid, instabiele relaties met vrouw en kinderen, en een slechte gezondheid met frequent bezoek aan dokter en ziekenhuis. Hun leven wordt gekenmerkt door wanorde, chaos en gebrek aan discipline. Niet zelden gaat hun leven gepaard met drank en met dronkenmans-vechtpartijen, die kunnen leiden tot verwondingen, tijdelijke arbeidsongeschiktheid en tot huisuitzetting (Eadie en Willis, 1989). De onvoorspelbaarheid van het gedrag van dit soort daders maakt het met succes voltooien van een werkstraf tot een zware opgave. Dat geldt voor zowel de

veroordeelde als voor de reclasseringswerkers, van wie een voortdurende begeleiding en toezicht wordt geëist.

Daarnaast zijn de condities van uitvoering voor met name de reclassering veranderd. De werkstraf laat een ontwikkeling zien van nadruk op ondersteuning en resocialisatie van de dader naar meer nadruk op snelle tenuitvoerlegging en doorstroming (Heinrich, 1995).

Er is weliswaar redelijk wat onderzoek gedaan naar dienstverlening en taakstraffen, toch heeft dit meestal niet de succes- en faalfactoren van werkstraffen als focus. Dat komt uit de door ons uitgevoerde quick scan naar voren. Het onderzoek gaat bijvoorbeeld alleen over leerstraffen, of over organisatorische vraagstukken rond taakstraffen, verwachtingen over het strafkarakter van een werkstraf, en effecten op recidive of maatschappelijke resocialisatie. Slechts de Nederlandse overzichtstudie uit 1997 besteedt expliciet aandacht aan factoren die van invloed zijn op het slagen of mislukken van een werkstraf (Wijn, 1997). Hier gaan we uitgebreid op in. Daarnaast besteden we kort aandacht aan een aantal andere Nederlandse studies en aan een Zwitsers onderzoek. In beide studies waren de factoren die van invloed zijn op het mislukken van de werkstraf onderdeel van een breder onderzoek naar recidive.

De Nederlandse inventarisatie van de stand van zaken rond taakstraffen uit 1997 laat zien dat 85 procent van de volwassenen de taakstraf tot een goed einde brengt. Dit percentage is door de jaren heen constant gebleven, ondanks de grote toename van het aantal taakstraffen. Er is volgens Wijn een aantal factoren aan te wijzen dat van invloed is op het slagen of mislukken van de taakstraf.

- Sekse en leeftijd zijn van invloed. Vrouwen ronden hun taakstraf vaker volgens plan af dan mannen (92% tegenover 83%). Werkstraffen slagen vaker naarmate de gestraften ouder zijn.
- Van de moeilijk plaatsbaren, dat wil zeggen mensen met een persoonlijkheidsproblematiek of verslaafden aan alcohol en drugs, voltooit 58 procent zijn werkstraf.
- Er is een verband met het aantal uren werkstraf dat is opgelegd en het succesvol afronden van de werkstraf; lange straffen worden vaker voortijdig afgebroken. Boven de 200 uur verdubbelt het aantal afgebroken werkstraffen van acht procent naar zestien procent.

- De snelheid waarmee gestart wordt met de uitvoering van de werkstraf na de oplegging lijkt van invloed op de kans dat de werkstraf succesvol wordt afgerond. Het bestaan van een wachtlijst werkt mislukking in de hand.
- Een strenge selectie van verdachten voor een werkstraf vergroot de kans op succesvol afronden. In een arrondissement dat een laag mislukkingpercentage kent, komen vooral first offenders en mensen met een baan in aanmerking voor een werkstraf. Verslaafden krijgen alleen een werkstraf als ze zijn afgekickt of aan een methadonprogramma meedoen. Ook het systeem dat de verdachte vooraf een schriftelijk aanbod tot uitvoering van een werkstraf moet doen, werkt selectief.
- De mate van controle op de uitvoering lijkt een factor van belang. In arrondissementen met een hoog mislukkingpercentage blijken coördinatoren vanwege een hoge werklast zelden (of helemaal geen) controlebezoeken aan de projectplaatsen af te leggen. Zij leggen de verantwoordelijkheid voor de goede afloop grotendeels bij de werkgestrafden zelf. Niet iedere veroordeelde kan dit waar maken.
- Tot slot wordt het ontbreken van een sanctie op het niet naar behoren verrichten van de werkstraf genoemd. Bij een afgebroken werkstraf wordt niet in alle gevallen alsnog een vrijheidsstraf ten uitvoer gelegd. Waar dit niet consequent gebeurt, heeft dat een negatieve invloed op de motivatie en houding van sommige gestrafden.

Wijn verwijst onder andere naar het onderzoek van Brontsema (1993) die expliciet onderzoek deed naar aspecten van het mislukken van dienstverlening, gebaseerd op semi-gestructureerde interviews. Naast wat hierboven is opgemerkt, komt een aantal persoonsgebonden factoren naar voren dat eraan bijdraagt dat de dienstverlening niet lukt. Het ontbreekt cliënten aan inzet en motivatie, omdat ze niets te verliezen hebben; ze hebben bijvoorbeeld geen baan. Of cliënten hebben te weinig besef van de reikwijdte van hun daden, er zijn persoonlijke problemen of er is sprake van verslaving. Ook het niet gewend zijn aan een (werk)ritme kan een rol spelen. Daarnaast komt naar voren dat een hoog aantal uren en een spreiding van de uren over een lange periode demotiverend werken. Een lange tijd tussen de veroordeling en de uitvoering van de werkstraf werkt eveneens demotiverend (Brontsema, 1993, p. 47-48).

Van der Steeg en Niemeyer (1996) deden een evaluatie van de leer/werkstraf. Zij vonden dat het slagen van een project sterk afhankelijk was van de opstelling van

individuele officieren van justitie en van de communicatie tussen justitiële instanties en de reclassering.

Bovenstaande factoren zijn niet met grootschalig kwantitatief onderzoek getoetst. Een kwantitatief opgezet onderzoek naar community services in Zwitserland biedt wel inzicht in kwantificeerbare variabelen die significant samenhangen met uitval van deelnemers bij community services.¹⁶ Er blijken drie variabelen significant samen te hangen met het wel of niet succesvol afronden van de community service:

- werkloosheid van de deelnemer (slechte integratie in de arbeidsmarkt);
- een slechte aansluiting van de werkzaamheden op de kwalificaties van de deelnemer (over- of ondergekwalificeerd zijn voor het werk leidt tot verminderde motivatie);
- gebrek aan controle op de werkzaamheden door uitvoerende werkers.

Variabelen die niet significant samenhangen met het wel of niet succesvol afronden van de community service waren persoonlijke kenmerken van deelnemers, zoals leeftijd, getrouwd of gescheiden, opleidingsniveau, het strafbare feit dat was gepleegd, het soort werk dat iemand moest doen en het aantal uren werk dat iemand moest verrichten. Wel dient hierbij opgemerkt dat de populatie die community service opgelegd kreeg relatief lichte delicten had gepleegd. Een derde van de mensen kreeg een werkstraf opgelegd van slechts acht dagen en nogmaals een derde een straf van negen tot vijftien dagen.

De conclusie van de onderzoekers is dat degenen die op de werkvloer in het algemeen succesvol zijn, de community service beter zullen volbrengen (Killias, 2002).

Op grond van de literatuur zijn een aantal conclusies te trekken over factoren die van invloed zijn op het slagen of mislukken van de werkstraf. De meeste factoren betreffen de persoonlijke kenmerken van werkgestraften. Uit de literatuur komt het volgende naar voren.

- Werkstraffen slagen vaker naarmate de gestraften ouder zijn. Vrouwen ronden vaker de taakstraf succesvol af, hoewel een Zwitsers onderzoek geen significant verband aantrof.
- Werkloosheid vergroot de kans op mislukken van de werkstraf.

¹⁶ In Zwitserland wordt de community service opgelegd ter vervanging van korte vrijheidsstraffen (maximaal drie maanden). Het betreft in de helft van de gevallen verkeersdelicten en daarnaast diefstal of militaire overtreding (Killias, 2002, p. 535-550).

- Als de werkstraf niet aansluit bij de vaardigheden en interesse van werkgeestrafen is de kans groter dat de werkstraf mislukt.
- Werkgeestrafen in meer stabiele situaties, dat wil zeggen met stabiele relaties, met werk of opleiding, niet te jong en zonder hoog risico op recidive, zullen de werkstraf vaak succesvol afronden.

Daarnaast komt uit de literatuur het belang van toezicht naar voren, evenals het belang van een snelle start met de werkstraf als de beslissing is gevallen.

1.5 Vraagstelling van het onderzoek

Het onderzoek heeft tot doel meer inzicht te verschaffen in de redenen van het mislukken van de werkstraffen; het dient bovendien bij te dragen aan het verbeteren van de uitvoering van werkstraffen.

De probleemstelling luidt:

Wat zijn succes en -faalfactoren bij de tenuitvoerlegging van werkstraffen?

De hiervan afgeleide vragen luiden:

- Hoeveel werkstraffen zijn niet aangevangen (veroordeelden/verdachten komen niet naar het intakegesprek), niet voltooid (veroordeelden/verdachten haken na de intake of voor het voltooien van de werkstraf af) en hoeveel werkstraffen worden succesvol afgerond?
- Welke factoren hangen samen met niet aanvangen en niet voltooien van de werkstraf (faalfactoren) en welke met een succesvolle afronding (succesfactoren)?
- Welke consequenties worden verbonden aan het niet aanvangen of niet voltooien van de opgelegde dan wel afgesproken werkstraf? Maakt de reclasering gebruik van zijn bevoegdheid tot het geven van een waarschuwing? In welke gevallen wordt een strafrechtelijk vervolg gegeven aan het niet voltooien van de werkstraf? Waarom wel of niet?
- Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden om de uitvoering van de werkstraffen te verbeteren?

Bij het achterhalen van succes en faalfactoren hebben we op drie niveaus gezocht:

- a) Het niveau van de individuele werkgestraften: welke persoonskenmerken hebben invloed op het slagen van de werkstraf en welke achtergrondkenmerken die samenhangen met de werkstraf of de uitvoering van de werkstraf zijn van invloed op het wel of niet voltooien van de werkstraf.
- b) Het niveau van de uitvoering: hier gaat het meer om de invulling van de beleidsmatige ruimte van de reclasseringswerkers en werkmeesters rond de uitvoering van de werkstraf. Hieronder valt ook het toezicht op de uitvoering van de werkstraf.
- c) De deelnemende organisaties en hun rol in de keten: de samenwerking en afstemming tussen de organisaties.

1.6 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 verantwoorden we de verschillende onderzoeksmethoden die zijn gebruikt in het onderzoek. Dit zijn: een literatuuronderzoek, een statistische analyse van gegevens gebaseerd op een gestratificeerde steekproef van ruim 1500 zaken, een dossieronderzoek en interviews.

Vervolgens gaan we in op de achtergrondkenmerken die samenhangen met het wel of niet voltooien van de werkstraf in hoofdstuk 3. Eerst wordt de omvang van de werkstraffen en kenmerken van de populatie van werkgestraften beschreven. Daarna staan we stil bij verschillende factoren: persoonlijke kenmerken van de werkgestraften, soort delict en strafrechtelijk verleden en achterliggende kenmerken die betrekking hebben op de werkstraf of de uitvoering van de werkstraf. De uitvoering van de werkstraf door de reclassering en de wijze waarop het toezicht op de werkgestrafte wordt vormgegeven, analyseren we in hoofdstuk 4. Bovendien wordt ingegaan op het strafrechtelijk vervolg na het mislukken van de werkstraf.

De afstemming en fricties tussen de bij de werkstraf betrokken organisaties of professionals wordt beschreven in hoofdstuk 5. Er wordt ingegaan op het CJIB, de reclassering in relatie tot het Openbaar Ministerie en de reclassering in relatie tot rechters. Daarbij komt ook de interactie tussen reclasseringswerkers en werkmeesters aan bod.

Het rapport wordt afgesloten met een slotbeschouwing (hoofdstuk 6).

2

Methodologische verantwoording

Er zijn verschillende methoden van dataverzameling gebruikt: een grootschalig kwantitatief onderzoek, een kwalitatief dossieronderzoek en interviews. Voorafgaand aan het onderzoek heeft een quick scan van relevante literatuur plaatsgevonden.

De eerste onderzoeksvraag - hoeveel werkstraffen zijn niet aangevangen, niet voltooid en hoeveel werkstraffen worden succesvol afgerond? - is beantwoord door informatie van het CJIB (Centraal Justitieel Incasso Bureau) en Stichting Reclassering Nederland. Zij hebben rechte tellingen verricht voor het bepalen van het aantal werkgestraften en daarnaast voor het bepalen van het aantal werkgestraften naar de wijze van afronding van de werkstraf: het aantal niet aangevangen werkstraffen, niet voltooide werkstraffen en voltooide werkstraffen.

Voor het beantwoorden van de tweede en derde onderzoeksvraag, de vragen die betrekking hebben op de succes- en faalfactoren van de werkstraf en de consequenties die worden verbonden aan het mislukken van een werkstraf, is een empirisch onderzoek uitgevoerd. Het bestaat uit drie fasen. De eerste fase van het empirische onderzoek omvat een statistische analyse van 1500 zaken. Het databestand met deze 1500 zaken is tot stand gekomen door een koppeling van gegevens uit bestanden van het CJIB, CVS (Cliënt Volg Systeem) van de Stichting Reclassering

Nederland en het OBJD¹⁷ (Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie). Deze 1500 zaken betreffen 500 voltooide werkstraffen, 500 nooit aangevangen werkstraffen en 500 niet voltooide werkstraffen. Het doel van de analyse is om na te gaan welke factoren statistisch samenhangen met het voltooien, voortijdig afbreken dan wel nooit aanvangen van de werkstraf. De tweede en derde fase van het empirisch onderzoek zijn bedoeld om deze statistische informatie inhoudelijk te verdiepen en te verklaren. In de tweede fase gebeurt dat aan de hand van een dossieronderzoek van 150 zaken uit het Cliënt Volg Systeem van de reclassering (een aselechte steekproef uit de eerder geanalyseerde 1500 zaken). Dit is een landelijk systeem waarin alle bij de werkstraf betrokken partijen digitaal rapporteren over hun contacten met een bepaalde cliënt. In de derde fase zijn semi-gestructureerde interviews gehouden met sleutelfiguren.

2.1 Quick scan van relevante literatuur

Er is een quick scan verricht naar recente relevante internationale en nationale literatuur over factoren die een rol spelen in het wel en niet voltooien van werkstraffen. Publicaties op dit terrein van de afgelopen tien jaar zijn bekeken op informatie over faal- en succesfactoren die een rol spelen. De quick scan diende ter voorbereiding op het empirische onderzoek naar succes- en faalfactoren.

¹⁷ De OBJD is een versleutelde, geanonimiseerde kopie van het JDS, het officiële justitiële documentatiesysteem dat wordt beheerd door de Centrale Justitiële Documentatie (CJD). OBJD wordt beheerd door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC). Elke drie maanden wordt de OBJD ververst met nieuwe gegevens uit het JDS. Een belangrijk verschil met het JDS is dat de gegevens in de OBJD niet verjaren. Ze blijven voor onderzoek beschikbaar. Het JDS geeft voor alle (rechts-)personen die met de Nederlandse justitie in aanraking zijn gekomen, een overzicht van de strafzaken waarin zij als verdachte centraal stonden. Van elke strafzaak is opgenomen wanneer en bij welk parket de zaak werd aangemeld, om welke delicten het ging en hoe en door welke instantie de zaak is afgedaan. Voorwaarde voor opname in het JDS is dat de persoon na 1996 nog in aanraking is gekomen met Justitie. Is dat niet het geval, dan kan het zijn dat de zaken van een verdachte nog niet in het systeem zijn ingevoerd en dus ook niet in de OBJD te vinden zijn. Ten behoeve van specifiek onderzoek kan, door tussenkomst van het CJD, voor een geselecteerd aantal personen de anonimisering opgeheven worden.

2.2 Kwantitatieve analyse: populatiegegevens

Om het aantal opgelegde werkstraffen, de wijze van oplegging (OM versus ZM) en de afloop daarvan en de ontwikkeling over de tijd te bepalen, zijn deze gegevens voor de jaren 2001 t/m 2003 bij het CJIB opgevraagd. Bij de Stichting Reclassering Nederland zijn de populatiegegevens voor deze jaren naar afloop opgevraagd, gespecificeerd naar uitvoerende reclasseringsorganisatie.

2.3 Kwantitatieve analyse van succes- en faalfactoren

Op grond van gegevens van het CJIB is voor de zaken die in de periode van 1 juli 2002 tot en met 30 juni 2003 zijn geregistreerd bij het CJIB een gestratificeerde aselechte steekproef getrokken van werkstraffen die niet zijn aangevangen, werkstraffen die niet zijn voltooid en werkstraffen die zijn voltooid. Van deze zaken zijn de antecedenten opgezocht in OBJD. Daarnaast is relevante informatie over personen en taakstraffen uit het CVS van de drie reclasseringsorganisaties opgezocht. Aan de hand van parketnummers zijn de bestanden aan elkaar gekoppeld.

Verantwoording steekproef

In het systeem van het CJIB zijn alle zaken geselecteerd die voldoen aan de kenmerken:

- werkstraffen, al dan niet in combinatie met leerstraffen;
- ingeschreven (registratiedatum) in de periode 1-7-2002 t/m 30-6-2003.

Het resultaat is te zien in tabel 2.1

Tabel 2.1 Afloop geregistreerde (leer)werkstraffen (1-7-02 t/m 30-6-03)

AANTAL AFLOOP	Absoluut	Percentage
Niet voltooid	2.954	11,52%
Voltooid	18.645	72,73%
Niet aangevangen	3.096	12,08%
Afloop n.v.t. of onbekend	941	3,67%
Totaal	25.636	100,00%

Bron: CJIB

Met de procedure Sample is een aselechte steekproef getrokken met als doel minimaal 500 zaken te krijgen uit ieder van de drie strata: niet voltooid, voltooid en niet aangevangen. Deze procedure werkt op basis van een op te geven percentage te trekken zaken. Dit leverde een steekproef op met de verdeling zoals in tabel 2.2 aangegeven.

Tabel 2.2 Steekproefverdeling

	Absoluut	Percentage
Niet voltooid	542	34,5%
Voltooid	524	33,3%
Niet aangevangen	506	32,2%
Totaal	1572	100,0%

Van deze cases zijn vervolgens door Stichting Reclassering Nederland de gegevens opgehaald uit hun bestand. Hierdoor konden gegevens over de leefsituatie en eventuele verslaving van de werkgestrafte in het onderzoek worden betrokken. In 39 cases bleek de koppeling niet mogelijk. De verdeling van deze cases is als volgt:

Tabel 2.3 Steekproefverdeling na koppeling met reclasseringsgegevens

	GELDIG		Totaal
	wel recl. gegevens	geen recl. gegevens	
Niet voltooid	526 (97,0%)	16 (3,0%)	542
Voltooid	513 (97,9%)	11 (2,1%)	524
Niet aangevangen	494 (97,6%)	12 (2,4%)	506
	1533 (97,5%)	39 (2,5%)	1572

Het bestand dat door de reclassering is aangeleverd bevat voor een deel informatie die verkregen is uit het intakegesprek met de betrokkene. Bij de werkstraffen die nooit zijn aangevangen is geen intakegesprek gevoerd, zodat deze informatie ontbreekt. Het gaat dan om gegevens als woon-, arbeids- en gezondheidssituatie (bijvoorbeeld verslaving). Met meer dan de helft van de groep is op grond van andere zaken wel een intakegesprek gevoerd, zodat een deel van de informatie toch bekend is.

Tabel 2.4 Achtergrondgegevens verkregen via intake van de Reclassering

	INTAKE		Totaal
	nee	ja	
Niet voltooid	0	526(100,0%)	526
Voltooid	0	513 (100,0%)	513
Niet aangevangen	186 (37,7%)	308 (62,3%)	494
Totaal	186 (12,1%)	1347 (87,9%)	1533

Tot slot de koppeling met OBJD. Van de 1533 resterende zaken bleken dertien personen niet te traceren. Resteren 1520 zaken waar de koppeling tussen de drie bestanden gelukt is.

Verantwoording gebruikte statistische methode

Allereerst is nagegaan of de afdoening van de zaken samenhangt met de afzonderlijke variabelen. Hierbij is, afhankelijk van het meetniveau van de variabelen, gebruik gemaakt van chikwadraattoets en variatieanalyse.

Uit deze analyses komen enkele variabelen naar voren die blijkbaar van belang zijn voor de afdoening. Om na te gaan wat het onderlinge gewicht is van deze afzonderlijke onafhankelijke variabelen, is een multivariate analyse, Overals, uitgevoerd (zie voor een verdere toelichting op deze techniek Van de Geer, 1988).

2.4 Verantwoording dossieronderzoek

Voor het dossieronderzoek is gebruik gemaakt van het CVS van de reclassering. Dit is een landelijk systeem waarin alle betrokken partijen digitaal rapporteren over hun contacten met een bepaalde cliënt. Alle handelingen, brieven, gespreksverslagen en notities worden in het systeem opgenomen zodat iedere medewerker kan zien welke stappen zijn ondernomen in de richting van de cliënt.

Het dossieronderzoek betreft 150 dossiers uit CVS. Deze dossiers zijn uit de onder paragraaf 2.1 genoemde steekproef getrokken: uit elk der categorieën een steekproef van 50 dossiers. De analyse van deze dossiers betreft de meer kwalitatieve factoren die samenhangen met het niet aanvangen van de werkstraf, niet voltooien van de werkstraf dan wel succesvol afronden van de werkstraf. CVS is een systeem dat ontworpen is voor de uitvoerende reclasseringswerkers (en niet voor het verkrijgen van informatie voor onderzoek). Voor het onderzoek is

gebruik gemaakt van gesloten dossiers waarbij het dossier is opgebouwd naar soorten activiteiten, zoals achtergrond, opleiding, werk, huisvesting, schulden en gezondheid. Het is bedoeld om te achterhalen welke hulp een cliënt nodig heeft. De beschikbare informatie is daarom niet systematisch ingevuld, maar ingevuld op grond van wat relevant is om voor die bepaalde cliënt te registreren.¹⁸ Daarbij is de reclasseringsmedewerker voor inhoudelijke informatie over de cliënt afhankelijk van diens medewerking aan het onderzoek. Daarnaast vindt de ene reclasseringsmedewerker het van belang alles in te vullen terwijl de ander het heel summier doet. Dit betekent dat de betekenis van 'geen registratie' niet duidelijk is. Het dossieronderzoek leverde extra informatie op doordat een duidelijker beeld van de groep werkgestraften is ontstaan en van de wijze waarop de reclassering de werkgestraften benadert, maar de kwantitatieve informatie is beperkt.

2.5 Interviews met professionals en werkgestraften

De interviews hebben tot doel achtergrondgegevens te achterhalen met betrekking tot de gevonden kwantitatieve informatie. Daarnaast geeft de informatie uit de interviews inzicht in de uitvoering van de werkstraf, het toezicht op de werkgestraften en de samenwerking tussen de verschillende ketenorganisaties. Naast vertegenwoordigers van de reclassering en begeleiders uit dienstverlenende organisaties (waar werkgestraften zijn geplaatst), is een beperkt aantal vertegenwoordigers van de overige organisaties in de strafrechtketen ondervraagd. Bovendien zijn enkele werkgestraften zelf geïnterviewd teneinde succes- en faalfactoren vanuit hun perspectief te achterhalen.

De verdeling van geïnterviewden was als volgt:

- Vertegenwoordigers van de reclassering (16)
Verschillende mensen binnen de reclassering zijn geïnterviewd, daarbij is onderscheid gemaakt naar mensen werkzaam bij de Stichting Reclassering Nederland, Leger des Heils en de Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland (SVG).

¹⁸ Als bijvoorbeeld onder schulden niets staat geregistreerd is het niet duidelijk of er geen schulden zijn, of dat er niet naar het hebben van schulden is gevraagd, of dat de schulden zo laag zijn dat er geen hulpaanbod noodzakelijk is.

De volgende functies zijn vertegenwoordigd:

- unitmanager taakstraffen bij SRN (1);
 - hoofd bedrijfsbureau SRN (1);
 - reclasseringswerkers (4 SRN, 1 LdH, 1 SVG);
 - werkmeesters (4 SRN, 1 SVG);
 - begeleiders uit dienstverlenende organisaties (waar werkgestraften zijn geplaatst) (3).
- Openbaar Ministerie (3)
 - Zittende magistratuur (2)
 - Advocatuur (1)
 - Werkgestraften (3)

Vertegenwoordigers van de reclassering

In overleg met de Stichting Reclassering Nederland is ervoor gekozen medewerkers van de SRN in Utrecht en in Amsterdam te benaderen. In Utrecht heeft de unitmanager aangegeven welke reclasseringswerkers, werkmeesters en begeleiders van externe projecten benaderd zouden kunnen worden. Deze zijn door de onderzoekers benaderd en allen waren bereid medewerking te verlenen in de vorm van een interview. In Amsterdam heeft een medewerker van de SRN interviews georganiseerd met reclasseringswerkers en werkmeesters van zowel interne reclasseringsprojecten als begeleiders van externe projecten. Daarbij heeft de SRN Utrecht bemiddeld bij het vinden van geschikte respondenten bij het Leger des Heils en de Stichting Verslavingszorg GGZ Nederland.

Werkgestraften

Er is toestemming van de SRN nodig om werkgestraften te kunnen benaderen en bovendien kunnen werkgestraften alleen op vrijwillige basis meedoen aan een interview. Via de SRN in Utrecht en Amsterdam is getracht toegang te verkrijgen tot de werkgestraften. In Utrecht hebben de onderzoekers in overleg met de werkmeesters werkgestraften benaderd tijdens het werk. Dit leverde bij twee projecten drie werkgestraften op. In Amsterdam is via de reclasseringswerkers geprobeerd om werkgestraften bereid te vinden mee te werken aan het onderzoek. Dit heeft niet tot een resultaat geleid.

Mensen die de werkstraf niet aanvangen zijn niet via de reclassering te vinden omdat deze mensen geen contact hebben gehad met de reclassering. Om dit type gestrafte te vinden is geprobeerd contact te leggen met cliënten van advocaten. Helaas heeft dit geen respondenten opgeleverd.

Er zijn uiteindelijk drie werkgestraften geïnterviewd, waarvan één de werkstraf succesvol heeft afgerond. De beide andere werkgestraften hadden respectievelijk dezelfde werkstraf bij een ander project voortijdig afgebroken en een eerder opgelegde werkstraf afgebroken. Zij zijn hier ook over ondervraagd zodat over het mislukken van werkstraffen eveneens enige informatie verkregen is.

Leden van de rechterlijke macht en advocatuur

Via het Parket-Generaal zijn drie officieren van justitie, waaronder een hoofdofficier, en een rechter bereid gevonden mee te werken aan een interview. Via de begeleidingscommissie zijn we in contact gekomen met een rechter en een advocaat.

3

Werkstraf geschikt voor iedereen?

De factoren of achtergrondkenmerken van de werkstraf die een rol spelen bij het voltooien of niet voltooien van de werkstraf staan centraal in dit hoofdstuk. Eerst presenteren we in paragraaf 3.1 een aantal algemene cijfers over de omvang van taakstraffen van meerderjarigen de afgelopen jaren. Vervolgens wordt een schets gegeven van de populatie van werkgestraften in paragraaf 3.2. Daarna bespreken we een groot aantal factoren, te onderscheiden in persoonlijke kenmerken van de werkgestraften, soort delict en strafrechtelijke verleden, duur van de werkstraf en factoren die samenhangen met de uitvoering (paragraaf 3.3). De statistische analyse van de gegevens, gebaseerd op de steekproef van ruim 1500 zaken, vormt de basis voor dit hoofdstuk. Zo mogelijk geven we aanvullingen op grond van de resultaten van het dossieronderzoek en de interviews. Na de beschrijving van de individuele factoren, gaan we in op de onderlinge samenhang van de verschillende factoren aan de hand van een multivariate analyse, waardoor de meest belangrijke faal- en succesfactoren worden achterhaald (paragraaf 3.4). We besluiten het hoofdstuk met de conclusie in paragraaf 3.5.

3.1 Omvang taakstraffen

Omvang werk- en leerstraffen tot 1998

Er is een enorme groei in taakstraffen van meerderjarigen te constateren. De opgelegde taakstraffen betreffen doorgaans werkstraffen; leerstraffen worden niet vaak aan volwassenen opgelegd. In 1983 werden 2000 taakstraffen opgelegd, in 1995 waren het er ruim 18.000 (Wijn, 1997, p. 29). Het percentage taakstraffen dat succesvol wordt afgerond door volwassenen ligt in 1995 rond 85 procent; een constant percentage ondanks de enorme groei (Wijn, 1997, p. 46). Ook Van Kalmthout constateert in 1998 een dergelijk percentage: 10-14% van de opgelegde taakstraffen wordt niet naar behoren uitgevoerd, waarbij in de helft van de gevallen de veroordeelde nooit aan de uitvoering was begonnen (Van Kalmthout, 2001, p. 391).

Omvang werkstraffen naar vonnis en transactie van 2001 tot 2004

Sinds de inwerkingtreding van de wet Taakstraffen in 2001 kunnen werkstraffen als voorwaarde bij een transactie worden aangeboden en door de rechter als zelfstandige hoofdstraf worden opgelegd. In tabel 3.1 is het aantal werkstraffen vanaf 2001 weergegeven en de verdeling tussen door de rechter opgelegde en het OM aangeboden werkstraffen.

De omvang van het aantal werkstraffen neemt toe. Er is een flinke stijging tussen 2001 en 2002 en daarna vlakt de stijging iets af. Het aandeel transactiewerkstraffen neemt eerst toe van 12 procent naar 17 procent en zakt dan iets af naar 15 procent in 2004 (Tabel 3.1A).

Tabel 3.1A Aantal opgelegde werkstraffen aan volwassenen naar Openbaar Ministerie en zittende magistratuur

	OM	ZM	Totaal
Totaal 2001	12,0%	88,0%	14762 (100%)
Totaal 2002	17,7%	82,3%	25299 (100%)
Totaal 2003	17,0%	83,0%	31676 (100%)
Totaal 2004	15,4%	84,6%	36600 (100%)

Hieronder is in tabel 3.1B aangegeven hoe de werkstraffen worden afgerond, uitgesplitst naar transactiewerkstraffen en vonniswerkstraffen. De door het Openbaar Ministerie aangeboden werkstraffen worden vaker succesvol afgerond

dan de door de rechter opgelegde werkstraffen (in 2002 81 tegenover 66% en in 2003 81 tegenover 65%). In 2001 is een hoog percentage onbekend, waardoor er geen betrouwbaar beeld ontstaat. Dit is te verklaren uit het feit dat in dat jaar de wet van kracht werd en het CJIB startte als informatiemakelaar. Het verschil in percentage voltooide werkstraffen wordt voornamelijk bepaald doordat de door de rechter opgelegde werkstraffen vaker niet worden aangevangen dan de door het Openbaar Ministerie aangeboden werkstraffen; de transactiewerkstraffen vangen zelden niet aan (3%), terwijl de door de rechter opgelegde werkstraffen in ruim een op de tien gevallen niet aanvangen (in 2002 14% en in 2003 12%). Er is nauwelijks verschil in het percentage niet voltooide werkstraffen tussen de door het Openbaar Ministerie aangeboden werkstraffen en door de rechter opgelegde werkstraffen; in beide gevallen ligt het rond tien procent (in 2002 is het 10% tegenover 13% en in 2003 9% tegenover 11%).

Tabel 3.1B Aantal opgelegde werkstraffen aan volwassenen naar wijze van afronding voor OM en ZM voor de jaren 2001, 2002 en 2003

	voltooid	niet voltooid	niet aan- gevangen	onbekend	openstaand	stoppen op verzoek OM	totaal	
2001	%	%	%	%	%	%	N	%
OM	74%	11%	4%	3%	0%	8%	1773	12%
ZM	46%	10%	10%	31%	1%	2%	12989	88%
totaal	50%	11%	9%	28%	1%	3%	14762	100%
2002								
OM	81%	11%	3%	4%	0%	1%	4486	18%
ZM	66%	14%	14%	4%	2%	1%	20813	82%
totaal	69%	13%	12%	4%	1%	1%	25299	100%
2003								
OM	82%	9%	3%	5%	1%	1%	5385	17%
ZM	65%	11%	12%	2%	9%	1%	26291	83%
totaal	68%	11%	11%	3%	8%	1%	31676	100%

Uit de representatieve steekproef komen – zoals valt te verwachten – eveneens verschillen tussen afronding van de werkstraffen naar voren. Ze zijn uitgesplitst naar transactiewerkstraffen en vonniswerkstraffen (bijlage 1, tabel 1). Het verschil in percentage voltooide werkstraffen tussen vonniswerkstraffen en transactiewerkstraffen was te verwachten, gezien het feit dat transactietaakstraffen doorgaans minder ernstige strafbare feiten betreffen en er sprake is van vrijwillig-

heid binnen het strafrechtelijke kader: er wordt een instemmingsverklaring ondertekend. Het relatief hoge percentage niet aangevangen werkstraffen in geval van vonnistaakstraffen wordt wel verklaard uit de mogelijkheid om een werkstraf op te leggen zonder dat de verdachte aanwezig is op de strafzitting (bij verstek). Of dit zo is, zou nader moeten worden onderzocht.¹⁹ Een andere verklaring voor het verschil in slagingspercentage kan zijn dat de rechter ook een taakstraf oplegt, waarvan de officier van justitie vindt dat een taakstraf niet is geïndiceerd gezien de contra-indicaties zoals vermeld in de Aanwijzing Taakstraffen. Tevens verschilt de populatie van vonniswerkgestraften en transactiewerkgestraften op een aantal punten, zo blijkt uit het onderzoek (zie paragraaf 3.2.3).

De voorgaande cijfers betreffen de zaken die in dat jaar bij het CJIB zijn aangemeld. In 2004 zijn nog veel openstaande zaken, want de werkstraffen moeten nog worden uitgevoerd. Daarom kunnen we over 2004 nog geen betrouwbare cijfers geven over de afronding van de werkstraf. We hebben echter ook cijfers van de reclassering, waarin voor de afgelopen jaren wordt aangegeven hoe de verdeling is van de afronding van de werkstraffen naar reclasseringsorganisatie, inclusief de cijfers over 2004 (Tabel 3.1C).

¹⁹ Een intern onderzoek in een arrondissement wees echter uit dat dit niet de verklaring was, aldus een geïnterviewde officier van justitie.

Tabel 3.1CAantal werkstraffen aan volwassenen dat is afgerond in de jaren 2001, 2002, 2003 en 2004 naar reclasseringsorganisatie

		voltooid	niet voltooid	niet aangevangen		totaal
		%	%	%	N	%
	2001					
SRN		76%	15%	9%	16184	82%
LdH		61%	17%	22%	409	2%
SVG		58%	24%	17%	3069	16%
totaal		73%	16%	11%	19662	100%
	2002					
SRN		75%	14%	11%	18951	79%
LdH		59%	16%	24%	631	3%
SVG		57%	22%	21%	4385	18%
totaal		71%	16%	13%	23967	100%
	2003					
SRN		78%	12%	10%	24523	79%
LdH		60%	18%	22%	1312	4%
SVG		62%	20%	18%	5208	17%
totaal		75%	13%	12%	31043	100%
	2004					
SRN		78%	12%	10%	25756	78%
LdH		67%	16%	17%	1309	4%
SVG		63%	22%	16%	5765	18%
totaal		75%	14%	11%	32830	100%

De Stichting Reclassering Nederland is verantwoordelijk voor de uitvoering van de meeste werkstraffen en de reclassering van het Leger de Heils heeft een zeer beperkt aantal werkgestraften onder haar hoede. Ruim driekwart van alle werkstraffen wordt door Stichting Reclassering Nederland uitgevoerd. De Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland (SVG) heeft de zorg voor de werkstraffen van een deel van de verslaafden. Dit is ongeveer een vijfde deel van de werkstraffen. De verslaafden worden op speciale werkstrafprojecten geplaatst met intensieve begeleiding. Aan het Leger des Heils worden cliënten toegewezen die dak- of thuisloos zijn, en cliënten die een leerstraf bij het Leger des Heils doen. Ongeveer een kleine vijf procent van de werkstraffen wordt door het Leger des Heils uitgevoerd. Op arrondissementsniveau wordt op grond van de hulpvraag de cliënt aan een van de drie reclasseringsinstellingen toegewezen. Het is niet vreemd dat het aandeel succesvolle afgeronde werkstraffen bij de Stichting Reclassering Nederland hoger ligt dan bij de andere twee organisaties, gezien de moeilijke doelgroep van de twee kleinere organisaties. De cijfers laten

echter ook zien dat bij de moeilijke doelgroep het percentage voltooide werkstraffen evengoed groot is.

Het betreft in bovenstaande tabel landelijke cijfers. Tussen de arrondissementen zijn echter verschillen te constateren (zie bijlage 1, tabel 2). De arrondissementen Haarlem en Zutphen hebben het laagste percentage niet aangevangen werkstraffen (ongeveer 7%), terwijl Groningen, Den Haag en Amsterdam een hoog percentage niet aangevangen werkstraffen heeft (ongeveer 15%). Het percentage werkstraffen dat niet wordt voltooid is in het arrondissement Roermond het laagst (7%) en in de arrondissementen Dordrecht en Amsterdam het hoogst (18%). Zutphen scoort het hoogst als het gaat om het percentage succesvol afgeronde werkstraffen, namelijk 78%, gevolgd door Almelo met 76%, terwijl het gemiddelde op 70 procent ligt. Het laagste percentage succesvol afgeronde werkstraffen heeft Maastricht met 64%. Het valt op dat de stedelijke gebieden de hoogste percentages onuitvoerbare werkstraffen hebben.

Uit de percentages naar ressort komt naar voren dat het percentage succesvolle afronding voor werkstraffen opgelegd door het hof voor alle ressorten tussen de 66 en 69 procent ligt. Het Hof Den Haag valt op door het relatief hoge percentage niet voltooide werkstraffen (15%) en het Hof Amsterdam door een relatief hoog percentage niet aangevangen werkstraffen (14%).

3.2 Kenmerken van de populatie

De kenmerken van de populatie zijn gebaseerd op de steekproef van 1500 zaken, waarbij soms een aanvulling wordt gemaakt op grond van de resultaten van het dossieronderzoek van 150 zaken.

3.2.1 Kenmerken van werkgestraften

De kenmerken van de groep werkgestraften kunnen als volgt worden beschreven. Het merendeel van de werkgestraften is man (84%) en driekwart van de volwassen werkgestraften is jonger dan 41 jaar (zie bijlage 3, tabel 1 en 2).

De meerderheid van de werkgestraften is in Nederland geboren (72%) (zie bijlage 3, tabel 3). Als gekeken wordt naar etnische afkomst dan blijkt op grond van informatie van 150 dossiers uit het Cliënt Volg Systeem van de reclassering dat 52% van de werkgestraften van Nederlandse afkomst is. 20% is van Marokkaanse

of Turkse afkomst en 15% is van Surinaamse of Antilliaanse afkomst (zie bijlage 3, tabel 4).²⁰

Het opleidingsniveau varieert: 4% heeft geen opleiding, 71% heeft een zogenaamde vooropleiding²¹ en 26% heeft een middelbare tot hogere beroepsopleiding (zie bijlage 3, tabel 5).²² Een kleine meerderheid, namelijk 59%, heeft een diploma (zie bijlage 3, tabel 6). Mensen die een werkstraf opgelegd krijgen zijn in meerderheid geen first offender: 71% is al eens eerder veroordeeld voor een strafbaar feit. De meeste werkgestrafden hebben echter nog niet eerder een taakstraf opgelegd gekregen binnen het volwassenenstrafrecht, namelijk 71 procent.

Als we naar de leefsituatie kijken, dan zien we dat de helft van de werkgestrafden vast of semi-vast werk (53%) heeft, 40 procent heeft geen vast werk, en 5 procent is scholier (zie bijlage 3, tabel 9). Veel werkgestrafden (38%) wonen met partner en/of kinderen, 32 procent woont op zichzelf en 22 procent is inwonend bij ouders (bijlage 3, tabel 10). Uit het onderzoek van 150 dossiers uit het Cliënt Volg Systeem van de reclassering komt naar voren dat ongeveer een derde een schuld van 5000 euro of hoger heeft en twee derde heeft een schuld lager dan 5000 euro of geen schuld (zie bijlage 3, tabel 11). Er is sprake van een vorm van verslaving²³ bij minder dan een derde van de werkgestrafden: een op de tien werkgestrafden is verslaafd aan alcohol en eveneens een op de tien heeft een meervoudige verslavingsproblematiek. Een op de twintig werkgestrafden is verslaafd aan harddrugs, en dit geldt ook voor softdrugs (zie bijlage 3, tabel 12). Een op de vijf werkgestrafden heeft klachten over de lichamelijke gezondheid en ongeveer een op de drie werkgestrafden heeft psychische klachten of er zijn sociaal-emotionele problemen (zie bijlage 3, tabel 13 en 14).

3.2.2 Kenmerken van werkgestrafden naar niet aangevangen, niet voltooid en voltooid

Er is een aantal verschillen tussen de drie groepen werkgestrafden (niet aangevangen, niet voltooid en voltooid). Het is vooral de groep werkgestrafden die de

²⁰ De etnische afkomst is bepaald aan de hand van de geboorteplaats van de werkgestrafte in combinatie met de geboorteplaats van (een van) de ouders zoals dit in het CVS staat vermeld.

²¹ Vooropleiding is basis onderwijs, voortgezet speciaal lager onderwijs, LBO, MAVO, HAVO en VWO.

²² Middelbare tot hogere beroepsopleiding is MBO, ROC, HBO, WO.

²³ De verslaving kan betreffen harddrugs, soft drugs, medicijnen, alcohol, gokken en overig.

werkstraf heeft voltooid die zich onderscheidt van de andere twee groepen. Deze groep omvat meer vrouwen, meer mensen hebben een hogere opleiding en een diploma. Bovendien heeft de meerderheid vast werk, terwijl dit niet geldt voor de andere twee groepen. Qua leefsituatie valt op dat onder de groep 'voltooid' de grootste groep met een partner en/of kinderen woont, terwijl bij de andere twee groepen de mensen vaker alleenstaand zijn.

3.2.3 Kenmerken van werkgestrafden naar transactiewerkgestrafden en vonniswerkgestrafden

De populatie van werkgestrafden met een vonnistaakstraf verschilt op een aantal punten van de populatie met een transactietaakstraf. De transactiewerkgestrafden zijn iets ouder (gemiddeld 35 jaar) dan de vonniswerkgestrafden (gemiddeld 33 jaar).²⁴ Werkgestrafden geboren in Nederland, Afrika en Azië-overig²⁵ krijgen relatief het meest vaak de werkstraf aangeboden via een transactie, en werkgestrafden geboren in Turkije, Marokko en de Antillen het minst vaak.²⁶

Vonniswerkgestrafden hebben vaker geen vast werk²⁷ en hebben vaker een strafrechtelijk verleden vergeleken met transactiewerkgestrafden.²⁸ Daarnaast maken transactiewerkgestrafden zich relatief vaak schuldig aan overtredingen en opiumdelicten, terwijl vonniswerkgestrafden relatief vaak een geweldsdelict of diefstal plegen.²⁹

3.3 Factoren bij het niet aanvragen en (niet) voltooien van de werkstraf

In bovenstaande paragraaf is een beeld gegeven van de kenmerken van de populatie van werkgestrafden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag welke factoren van invloed zijn op het succesvol afronden van de werkstraf. Op

²⁴ (F(1,1521)=7,39, p<.01)

²⁵ Iran, Indonesië, Nederlands Nieuw-Guinea, Vietnam en Irak vullen meer dan de helft van de werkgestrafden van de categorie overig-Azië. Daarnaast vallen Afghanistan, India, Koeweit, Libanon, Mongolië, Nederlands- Indië, Pakistan, Sri Lanka, Syrië, Filippijnen en China onder Azië-overig.

²⁶ ($\chi^2(8)= 28,86, p <.001$)

²⁷ ($\chi^2(8)= 28,86, p <.001$)

²⁸ ($\chi^2(6)= 46,09, p <.001$)

²⁹ ($\chi^2(6)= 46,09, p <.001$)

grond van eerder onderzoek is bekend dat de factoren sekse, leeftijd en werk van invloed zijn op het wel of niet afronden van de werkstraf. Bovendien is bekend dat werkgestraften met stabiele relaties, een baan of opleiding, niet te jong en zonder hoog risico op recidive, de werkstraf vaker succesvol afronden (zie hoofdstuk 1). In deze paragraaf behandelen we eerst factoren die samenhangen met de persoon van de werkgestrafte, zoals leeftijd, sekse, geboorteland en de leefsituatie van de werkgestrafte. Daarna gaan we in op de criminogene factoren als verslaving, psychische problematiek en strafrechtelijk verleden. Vervolgens behandelen we een aantal factoren dat samenhangt met sanctionering, zoals de hoogte van het aantal opgelegde uren en de uitvoering van de werkstraf. Vervolgens gaan we in op de eventuele samenhang tussen factoren aan de hand van een multi-variate analyse en de resultaten uit de interviews.

Per subparagraaf geven we weer wat de uitkomst is van het statistische onderzoek en zo mogelijk het dossieronderzoek. Aan het einde van het hoofdstuk reflecteren we op de resultaten op grond van de interviews.

3.3.1 Persoonlijke kenmerken van werkgestraften

Sekse, leeftijd en geboorteland

Vrouwen ronden vaker hun werkstraf succesvol af dan mannen (82% versus 74%). Het aandeel werkgestraften dat niet aanvangt dan wel de werkstraf afbreekt is voor alle drie de groepen even groot (bij mannen 13% en bij de vrouwen 8,3 en 9,5%; zie bijlage 1, tabel 3). De groep die de werkstraf succesvol afrondt is gemiddeld iets ouder (circa 34 jaar) dan de groep die de werkstraf afbreekt (circa 31 jaar) of niet aanvangt (circa 32 jaar; zie bijlage 1, tabel 4). De invloed van sekse en leeftijd op het voltooien van de werkstraf is al eerder geconstateerd (Wijn, 1997), hoewel later onderzoek in Zwitserland geen significant verband aantroef voor sekse en leeftijd (Killias, 2002).

Kijken we naar het geboorteland dan zien we dat werkgestraften het meest succesvol zijn in het volbrengen van de werkstraf als ze zijn geboren in Turkije (80%), Nederland (81%) en Azië-overig (85%). Het minst succesvol zijn werkgestraften geboren in Suriname (72%), Nederlandse Antillen (69%) en Marokko (58%).

Tabel 3.2 Geboorteland naar wijze van afronden werkstraf

	Voltooid	Niet voltooid	Niet aange- vangen	Totaal
Nederland	81,0%	12,1%	6,9%	100,0%
Ned. Antillen	69,2%	17,3%	13,5%	100,0%
Europa overig	77,6%	12,2%	10,2%	100,0%
Turkije	80,4%	11,8%	7,8%	100,0%
Afrika overig	75,0%	12,5%	12,5%	100,0%
Azië overig	85,2%	8,2%	6,6%	100,0%
Marokko	58,0%	20,0%	22,0%	100,0%
Suriname	72,3%	13,8%	13,8%	100,0%
Overig	68,8%	18,8%	12,5%	100,0%
Totaal	79,1%	12,5%	8,4%	100,0%

$\chi^2 (16) = 29,24, p < .05$

Leefsituatie

Factoren die met de leefsituatie samenhangen zijn: werk, relaties, opleiding en diploma.

Geen vast werk is een belangrijke factor voor het niet volbrengen van de werkstraf. De werkgestrafden met vast werk ronden doorgaans (87%) hun werkstraf succesvol af, en ook scholieren en werkgestrafden met semi-vast werk doen het relatief goed (85% en 83%). Werkgestrafden zonder vast werk ronden de werkstraf in 70 procent van de gevallen af (zie tabel 3.3). Dat het hebben van werk de kans op voltooiën van de werkstraf vergroot, was uit eerder buitenlands onderzoek naar voren gekomen (Killias, 2002).

Tabel 3.3 Werk naar wijze van afronden werkstraf

	Voltooid	Niet voltooid	Niet aange- vangen	Totaal
Vast werk	87,3%	8,3%	4,4%	100,0%
Semi-vast werk	83,2%	10,4%	6,4%	100,0%
Geen vast werk	69,6%	17,7%	12,6%	100,0%
Scholier student	84,7%	11,1%	4,2%	100,0%
Anders	75,0%	11,1%	13,9%	100,0%
Totaal	79,1%	12,6%	8,3%	100,0%

$\chi^2 (8) = 59,61, p < .001$

Werkgestrafden die met een partner en eventueel kinderen samenwonen ronden vaker hun werkstraf succesvol af dan alleenstaanden (88% versus 73%; zie bijlage 1, tabel 5). Het opleidingsniveau lijkt geen invloed te hebben op het al dan niet afmaken van de werkstraf of het niet aanvangen (zie bijlage 1, tabel 6), maar het behaald hebben van een diploma wel: werkgestrafden met een diploma ronden hun werkstraf in 83% van de gevallen succesvol af tegen 75% zonder diploma (zie bijlage 1, tabel 7).

Verslaving en psychische problematiek

Alcoholverslaving lijkt geen invloed te hebben op de wijze waarop de werkstraf wordt volbracht. Alcoholverslaafden doen het even goed als de mensen zonder alcoholverslaving: in beide gevallen slaagt rond de 81%. Harddrugsverslaafden doen het beduidend slechter. Van hen weet maar ongeveer de helft de werkstraf te volbrengen (52%). Ruim een op de vijf harddrugsverslaafden vangt niet aan met de werkstraf en een op de vier breekt de werkstraf af. Softdrugsverslaafden doen het beter, 70 procent rondt de werkstraf af, terwijl een groter deel niet aanvangt met de werkstraf dan dat de werkstraf wordt afgebroken (17% versus 13%).

Tabel 3.4 Verslaving naar wijze van afronden werkstraf

	Voltooid	Niet voltooid aangevangen	Niet aangevangen	Totaal
Hard drugs	51,9%	26,0%	22,1%	100,0%
Soft drugs	69,6%	13,0%	17,4%	100,0%
Alcohol	81,0%	11,3%	7,7%	100,0%
Geen verslaving	81,7%	11,5%	6,8%	100,0%
Totaal	79,3%	12,5	8,2	100,0%

$\chi^2(6) = 57.12, p < .001$

Mensen met een psychiatrische indicatie³⁰ zijn minder succesvol in het volbrengen van een werkstraf dan mensen zonder deze indicatie (73% versus 81%) en vangen vaker niet aan met de werkstraf (11% versus 7%; bijlage 1, tabel 8).

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat werkgestrafden die melding maken van lichamelijke klachten minder vaak de werkstraf succesvol afronden dan werkgestrafden die geen melding maken van lichamelijke klachten (67% versus

³⁰ De psychiatrische indicatie is vastgesteld op grond van een doktersverklaring.

77%). Het wel of niet hebben van klachten over de geestelijke gezondheid lijkt niet uit te maken op het wel of niet afronden van de werkstraf. Wel zijn werkgestrafden met een sociaal-emotionele problematiek beduidend minder succesvol (76% versus 58%). Zie bijlage 2, tabellen 1 en 2.

Samengevat: Sekse en leeftijd hangen samen met het voltooien van de werkstraf. Vrouwen voltooien hun werkstraf vaker dan mannen en werkgestrafden die hun werkstraf met succes afronden, zijn gemiddeld iets ouder dan werkgestrafden die dat niet doen. Werkgestrafden die geboren zijn in Turkije, Nederland of Azië voltooien de werkstraf het vaakst en werkgestrafden geboren in Marokko het minst vaak.

De leefsituatie van werkgestrafden hangt eveneens samen met de kans van slagen van een werkstraf. Een werkgestrafde met vast werk, of samenwonend met een partner (en eventueel kinderen), voltooit vaker de werkstraf dan werkgestrafden die geen vast werk hebben, of alleenstaand zijn.

Alcoholverslaving blijkt niet samen te hangen met de wijze waarop de werkstraf wordt volbracht. Een harddrugverslaving echter wel. 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.

3.3.2 Soort delict en strafrechtelijk verleden

Soort delict

De verscheidenheid aan delicten is ingedeeld in de categorieën: geweld, opium, gekwalificeerde diefstal, eenvoudige diefstal, rijden onder invloed, overige misdrijven en overtredingen (zie tabel 3.5).

Tabel 3.5 Soort delict naar wijze van afronden werkstraf

	Voltooid	Niet voltooid	Niet aange- vangen	Totaal
Geweld	74,0%	13,0%	13,0%	100,0%
Opiumwet	77,0%	11,9%	11,1%	100,0%
Gekwalificeerde diefstal	69,0%	15,0%	16,0%	100,0%
Eenvoudige diefstal	61,7%	16,7%	21,7%	100,0%
Rijden onder invloed	85,7%	7,1%	7,1%	100,0%
Overig	79,2%	10,6%	10,2%	100,0%
Overtreding	90,0%	10,0%		100,0%
Totaal	75,7%	12,0%	12,3%	100,0%

$\chi^2(12) = 31.96$, $p < .001$

Uit het onderzoek komt naar voren dat werkgestraften die een werkstraf opgelegd c.q. aangeboden hebben gekregen wegens het plegen van een diefstal, de werkstraf minder dan gemiddeld succesvol afronden, zeker in geval van eenvoudige diefstal, terwijl mensen die de werkstraf krijgen voor rijden onder invloed juist meer dan gemiddeld de taakstraf volbrengen.

Strafrechtelijk verleden

Bijna een derde van de werkgestraften heeft geen eerdere justitiecontacten ³¹ (29%) en bijna een op de zeven werkgestraften heeft één eerder justitiecontact (14%). Ongeveer de helft van de werkgestraften heeft twee of meer contacten (zie tabel 3.6). Nadere detaillering laat zien dat een op de vier werkgestraften zes of meer justitiecontacten heeft, en een op de twintig werkgestraften meer dan 22 contacten met justitie (5%). De koploper heeft 138 eerdere contacten.

³¹ Afdoening door Openbaar Ministerie en zittende magistratuur zonder technisch sepot, vrijspraak of nietigheid van de dagvaarding.

Tabel 3.6 Strafrechtelijk verleden naar wijze van afronden werkstraf

Aantal vorige justitiecontacten	Voltooid	Niet voltooid	Niet aangevangen	Totaal
0	32,0%	19,9%	21,1%	29,2%
1	15,6%	11,6%	10,5%	14,5%
2	9,6%	8,8%	8,4%	9,4%
> 3	42,8%	59,6%	60,0%	46,9%

$\chi^2(6) = 34.66, p < .001$

Gemiddeld blijken mensen met een taakstraf iets minder dan zes eerdere justitiecontacten te hebben gehad. De groep die de werkstraf afmaakt heeft significant minder justitiecontacten (ongeveer 5) dan de groep die de taakstraf afbreekt of niet begint (ongeveer 9 à 10). (Zie bijlage 1, tabel 9.)

Er is onderzocht of het verschil uitmaakt of men ook tijdens de jeugd contact heeft gehad met justitie. Dit blijkt geen verschil uit te maken. Degenen die de werkstraf voltooien hebben de helft minder justitiecontacten dan degenen die niet aanvangen met de werkstraf of de werkstraf niet voltooien. Dit geldt zowel voor justitiecontacten gedurende de jeugd als justitiecontacten bij volwassenheid (zie bijlage 1, tabel 10 en 11). Het patroon is duidelijk: hoe meer contacten met justitie hoe kleiner het aandeel werkgestrafden dat de werkstraf succesvol afrondt, terwijl het aandeel mensen dat de taakstraf afbreekt dan wel niet aanvangt steeds ongeveer even groot is.

Als we eerdere justitiecontacten relateren aan de ernst van het delict, dan blijkt dat dit patroon - hoe meer contacten met justitie, hoe kleiner het aandeel werkgestrafden de werkstraf succesvol afrondt - altijd opgaat (zie bijlage 1, tabel 12).

Eerder een taakstraf opgelegd

Doorgaans heeft een werkgestrafte niet eerder een taakstraf opgelegd gekregen: slechts een kwart heeft één maal of vaker een taakstraf gekregen. Het gemiddelde is 1.5 taakstraf met een maximum van 9. Als de werkgestrafte niet eerder een taakstraf heeft gehad, maakt de werkgestrafte eerder de werkstraf af dan wanneer men eerder wel één of meerdere taakstraffen heeft gehad.³² (zie bijlage 1, tabel 13.)

³² Opmerkelijk verschil is wel dat mensen met twee eerdere taakstraffen in mindere mate de taakstraf afmaken dan mensen met drie of meer eerdere taakstraffen.

Binnen de groep die eerder een taakstraf heeft gekregen blijkt dat als de werkstrafte de vorige taakstraf met succes heeft afgerond, de kans groot is dat dit weer gebeurt (87%). Dit geldt niet voor de werkgestraften die hun vorige werkstraf niet succesvol afronden. Van de werkgestraften die hun vorige straf afbraken, is nu 48 procent succesvol. Van de werkgestraften die met de vorige taakstraf niet aanvingen is 41 procent succesvol (zie bijlage 1, tabel 14). Kortom, als iemand eerder een werkstraf opgelegd heeft gekregen, dan is de kans dat de huidige werkstraf met succes wordt afgerond groter als de vorige werkstraf succesvol is afgerond, dan als de vorige werkstraf werd afgebroken, dan wel niet werd aangevangen.

Eerder een vrijheidsstraf opgelegd

Doorgaans hebben werkgestraften niet eerder een vrijheidsstraf opgelegd gekregen. Ruim een op de vier werkgestraften heeft echter een keer of vaker een vrijheidsstraf opgelegd gekregen, waarvan vijf procent zes keer of vaker tot een maximum van 29. Gemiddeld zijn werkgestraften één maal eerder tot een vrijheidsstraf veroordeeld. Mensen die de werkstraf afmaken hebben gemiddeld minder dan één vrijheidsstraf in het verleden gehad. De groep die de werkstraf niet voltooit heeft eerder ruim anderhalve vrijheidsstraf gehad en de groep die nooit aanvangt met de werkstraf meer dan twee. De groepen verschillen alle drie significant van elkaar (zie bijlage 1, tabel 15 en 16).

Samengevat: Het soort delict en het strafrechtelijk verleden hangen samen met het wel of niet voltooiën van de werkstraf. Zo ronden mensen die een werkstraf hebben vanwege een eenvoudige diefstal, de straf minder succesvol af dan mensen die een overtreding hebben begaan of hebben gereden onder invloed. Daarnaast heeft de groep mensen die de werkstraf afmaakt significant minder justitiecontacten gehad dan de groep die de taakstraf afbreekt of niet begint. Het blijkt overigens geen verschil uit te maken of men ook in de jeugd contact heeft gehad met justitie. Van de werkgestraften die eerder een taakstraf aangeboden of opgelegd hebben gekregen, voltooiën degenen die een eerdere taakstraf met succes hebben afgerond, de werkstraf vaker dan werkgestraften die een eerdere werkstraf niet hebben afgerond. Ook werkgestraften die in het verleden meer dan één vrijheidsstraf hebben gehad, voltooiën hun werkstraf minder vaak met succes.

3.3.3 Factoren die samenhangen met de werkstraf en de uitvoering van de werkstraf

Duur van de werkstraf

Het gemiddelde aantal uren werkstraf dat wordt opgelegd is 85,5 uur. Er is geen (significant) verschil tussen de duur van de werkstraf die succesvol is afgerond en die niet wordt aangevangen, maar de duur van de werkstraffen die niet worden voltooid is (significant) hoger: circa 80 à 83 uur versus 93 uur (zie bijlage 1, tabel 17).

Werkzaam op intern of extern project

Een werkgestrafte kan worden geplaatst op een intern project van de reclassering of op een extern werkproject. De interne projecten zijn groepsprojecten van alleen werkgestraften, onder leiding van werkmeesters. Er wordt bijvoorbeeld gewerkt in de groenvoorziening, in het bos of er worden schoonmaakwerkzaamheden verricht. De externe projecten zijn werkzaamheden die worden verricht in non-profitinstellingen, zoals verzorgingstehuizen, dierenpensions of kringloopwinkels. Werkgestraften werken samen met werknemers en/of vrijwilligers. Er kunnen meerdere werkgestraften werken, zoals in de kringloopwinkel, maar er kan ook slechts één werkgestrafte werken.

De meeste werkgestraften worden geplaatst op een extern werkproject, namelijk 69 procent van de werkgestraften. De resterende 31 procent is op een groepsproject van de reclassering geplaatst. De extern uitgevoerde werkstraffen lijken iets vaker voltooid te worden dan de werkstraffen die in groepsverband worden uitgevoerd (zie bijlage 1, tabel 18). Het verschil is minimaal. Wordt gekeken naar de verschillende reclasseringsorganisaties, dan blijkt dat bij de Stichting Verslavingsreclassering GGZ-Nederland iets meer uitvallers zijn dan bij de andere organisaties (zie bijlage 1, tabel 19).

Deze cijfers geven aan dat ook de (zeer) moeilijk te plaatsen werkgestraften op de groepsprojecten of de verslaafde werkgestraften die een werkstraf bij de SVG uitvoeren, mede door de begeleiding en ondersteuning door werkmeesters de werkstraf met goed gevolg kunnen afronden.

Werkzaam door de week of in het weekend

De werkstraffen worden doorgaans door de week uitgevoerd (ruim 80%) zo blijkt uit het CVS. Er is geen verschil in de verhouding tussen voltooien of niet voltooien van de werkstraf: zowel door de weeks als in het weekend wordt 90 procent succesvol afgerond (zie bijlage 2, tabel 3 en 4).

Het tijdsverloop

Gemiddeld duurt het 65 dagen om een eenmaal genomen beslissing voor een werkstraf van de officier van justitie of rechter te registreren bij het CJIB. Er is een groot verschil tussen de duur bij transactiewerkstraffen en vonniswerkstraffen: bij transactie is het gemiddelde acht dagen en bij vonnissen 66 dagen. Dit is logisch gezien het verschil in procedure (zie paragraaf 1.2 en 5.1). Bij de voltooide werkstraffen is de periode significant korter dan bij de niet voltooide en niet aangevangen werkstraffen. Dit geldt zowel voor de transactiewerkstraffen als voor de vonniswerkstraffen. Het verschil tussen de niet voltooide en niet aangevangen werkstraffen is echter niet significant (zie bijlage 1: tabel 20A en 20B).

Uit de interviews bleek dat veel reclasseringswerkers vinden dat een werkstraf die door een snelle registratie bij het CJIB direct kan worden uitgevoerd, meer kans van slagen heeft dan een werkstraf die een werkgestrafte lange tijd na het begaan van het delict moet vervullen. Het tijdsverloop, het aantal dagen dat het duurt voor een werkstraf wordt geregistreerd bij het CJIB, heeft grote invloed op de motivatie van de werkgestrafte om de werkstraf te voltooien.

Tussen registratie bij het CJIB en het verzenden van het bericht aan de reclassering zit slechts één à drie dagen.³³ Als bij de reclasseringsinstellingen is geregistreerd dat een werkstraf ten uitvoer moet worden gelegd, duurt het gemiddeld 80 dagen voor het starten van het intakegesprek. Wordt een onderscheid gemaakt naar werkstraf via een vonnis of transactie, dan is de tijdspanne voor vonniswerkstraffen 86 dagen en voor transactiewerkstraffen 57 dagen, een significant verschil (zie bijlage 1, tabel 22). Een verklaring hiervoor is dat doorgaans bij een transactietaakstraf al contact is geweest tussen de werkgestrafte en de reclassering vooraf of na afloop van de TOM-zitting.

Samengevat: Het gemiddelde aantal uren van de duur van de werkstraffen die niet worden voltooid is hoger dan van de niet aangevangen en voltooide werkstraffen. Werkstraffen die niet worden voltooid, worden gemiddeld over een langere termijn uitgesmeerd. Tevens worden werkstraffen die worden uitgevoerd in non-profit instellingen iets vaker succesvol afgerond dan werkstraffen die worden uitgevoerd in interne groepsprojecten. Bij werkstraffen die worden voltooid, wordt de beslissing voor een werkstraf significant sneller bij het CJIB geregistreerd,

³³ Wel duurt de melding van de nooit aangevangen zaken significant langer dan de voltooide en niet voltooide zaken, terwijl het verschil tussen gelukt en afgebroken niet significant is (zie bijlage 1, tabel 21): bij niet aangevangen werkstraffen duurt het twee à drie dagen en bij de anderen een à twee.

vergeleken met werkstraffen die niet worden voltooid of niet worden aangevangen. Dit geldt voor zowel vonnis- als transactiewerkstraffen. Voorgaande stemt overeen met de mening van de reclasseringswerkers dat werkstraffen die sneller kunnen worden uitgevoerd, vaker met succes worden afgerond.

3.3.4 De motivatie van werkgestraften

Naast de hierboven beschreven achtergrondkenmerken is de motivatie een belangrijke factor bij het wel of niet voltooien van de werkstraf. Gemotiveerde werkgestraften zullen eerder de werkstraf voltooien, zo komt uit de interviews naar voren.

De mensen die vinden dat de werkstraf onterecht is opgelegd, of die zich thuis bedenken over de aangeboden werkstraf, zullen sneller de werkstraf niet (naar behoren) uitvoeren of recalcitrant gedrag vertonen. Of het tot afbreken van de werkstraf leidt, hangt mede samen met de afweging wat de consequentie is van het afbreken van de werkstraf. Een van de geïnterviewde werkgestraften was het niet eens met de werkstraf, maar maakt de werkstraf wel af, gezien zijn eerdere ervaring dat het afbreken van de werkstraf leidt tot detentie. Als werkgestraften onverschillig staan tegenover een vrijheidsstraf is de kans groot dat niet met de werkstraf wordt aangevangen of dat de werkstraf voortijdig wordt beëindigd, aldus de reclasseringswerkers. Onderscheid kan worden gemaakt tussen een intrinsieke motivatie en een extrinsieke motivatie. Werkgestraften zijn intrinsiek gemotiveerd als de werkgestrafte het terecht vindt dat de werkstraf is opgelegd/aangeboden en hij of zij de werkstraf een rechtvaardige straf vindt. Veelal zijn werkgestraften (ook) meer door externe factoren gemotiveerd, zoals de angst in de gevangenis terecht te komen of de angst iets te verliezen, bijvoorbeeld de relatie of het contact met de kinderen of (vast) werk. 'Naarmate mensen meer te verliezen hebben, zijn ze meer geneigd de werkstraf af te ronden', aldus een reclasseringswerker. Daarnaast speelt de houding van de andere werkgestraften in de groepsprojecten of andere werknemers in de dienstverleningsprojecten een rol; als er een positieve houding is in de zin van: 'maak het nu maar af, anders krijg je nog meer problemen' is de kans groter dat de werkstraf goed wordt afgerond. Een van de werkmeesters merkt op dat hij mensen die elkaar motiveren bij elkaar zet in subgroepjes. Werkmeesters proberen de ene keer met harde hand de werkgestraften te motiveren en de andere keer met zachte hand, bijvoorbeeld door het aanbrengen van afwisseling tussen de werkzaamheden. 'Je moet ze er doorheen slepen', wordt regelmatig door werkmeesters opgemerkt.

Er is een groep mensen die de werkstraf wel wil uitvoeren, maar door lichamelijke klachten of psychische problemen grote moeite heeft met de uitvoering ervan, bijvoorbeeld arbeidsongeschikten en bejaarden of mensen met een (meervoudige) persoonlijkheidsproblematiek. Deze mensen vergen veel begeleiding. Hier is maatwerk noodzakelijk omdat zij slechts een specifiek aantal werkzaamheden kunnen verrichten; zij zijn niet algemeen inzetbaar. Soms blijkt er niet direct tijdens de intake een probleem, maar gaandeweg de werkstraf komt naar voren dat een werkgestrafte een meervoudige problematiek heeft en daarom de werkstraf niet kan bolwerken.

Ook is er een groep cliënten die steeds weer een werkstraf opgelegd krijgt, ondanks dat werkstraffen niet succesvol zijn afgerond, aldus een reclasseringswerker. 'Deze mensen hebben geen geld, geen huis en voelen geen maatschappelijke binding. Zij krijgen keer op keer een nieuwe boete of een werkstraf.' Daarnaast zijn er werkgestrafte met een gewelddadige achtergrond. Zij zijn sneller agressief en zijn moeilijker plaatsbaar omdat zeker externe projecten deze werkgestrafte niet accepteren. Maar ook op interne projecten zijn deze werkgestrafte niet of beperkt plaatsbaar. Als sprake is van agressief gedrag tijdens de uitvoering van de werkstraf heeft dit tot gevolg dat de werkgestrafte wordt verwijderd uit het project.

3.4 Samenhang en verklaringen

In voorgaande paragrafen is beschreven hoe de verschillende achtergrondkenmerken van de werkstraf samenhangen met de wijze waarop de werkstraf is afgerond: niet aangevangen, niet voltooid of voltooid. Bijna alle kenmerken blijken samen te hangen met de afronding, waarbij de achtergrondkenmerken vooral discrimineren tussen de voltooide werkstraffen enerzijds en de niet aangevangen werkstraffen en niet voltooide werkstraffen anderzijds. De achtergrondkenmerken discrimineren veel minder tussen de twee vormen mislukte werkstraffen: niet aangevangen en niet voltooid.

Deze één op één vergelijkingen geven inzicht in de mogelijk belangrijke kenmerken voor succes of falen van de werkstraf, maar zijn op zichzelf nog geen verklaring. Pas door de onderlinge samenhang van deze factoren te analyseren kan bepaald worden wat de meest dominante factoren zijn om de afloop van de werkstraf te voorspellen. Om de analyse te kunnen uitvoeren zijn de variabelen (factoren) onderverdeeld in twee sets: alle achtergrondkenmerken zijn onderge-

bracht in set 1 en de wijze van afronding [alleen] is ondergebracht in set 2. In tabel 3.7 staan de verschillende variabelen.

Tabel 3.7 Componentladingen van de achtergrondvariabelen (set 1) met afdoening (set 2) en de rangorde van de variabelen () per analyse

Set	Variabele	Afdoening voltooid - mislukt	Afdoening nooit aangevangen - wel aangevangen	Van de groep die is aangevangen: afdoening voltooid of niet
1	Deelname arbeidsmarkt	.457 (1)	.327 (6)	.395 (2)
	Wijze van wonen	-.428 (2)	-.213 (11)	-.322 (5)
	Aantal eerdere vrijheidsstraffen	.377 (3)	.482 (1)	.352 (3)
	Harddrugs verslaafd	.376 (4)	.345 (5)	.408 (1)
	Aantal eerdere justitie-contacten	.362 (5)	.418 (3)	.344 (4)
	Soort delict (laatste justitiecontact)	-.303 (6)	-.275 (8)	-.232 (9)
	Geboorteland	.266 (7)	.292 (7)	.138
	Transactie - vonnis	.256 (8)	.446 (2)	.136
	Leeftijd	-.249 (9)	-.136	-.237 (7)
	Duur registratie CJIB - bericht 3RO	.234 (10)	.216 (10)	.233 (10)
	Diploma	-.218 (11)	-.231 (9)	-.194
	Geslacht	-.209 (12)	-.157	-.213 (13)
	Uren werkstraf	.197	.073	.243 (8)
	Duur beslissing - registratie CJIB	.194	.088	.225 (11)
	Psychiatrische indicatie	.186	.098	-.216 (12)
	Reclasseringsorganisatie	.113	.356 (4)	.171
	Soort project	-		-.294 (6)
	Duur registratie 3RO - start behandeling			.136
	Eigenwaarde	.712	.673	.706
2	Afdoening	.861	.853	.855

In bovenstaande tabel is de analyse uitgevoerd voor drie momenten:

1. de werkstraf wordt voltooid of is mislukt (dat wil zeggen de groep niet aangevangen en niet voltooid is bij elkaar genomen);
 2. met de werkstraf wordt aangevangen of niet;
 3. de eenmaal aangevangen werkstraf wordt voortijdig beëindigd of niet.
- Allereerst is gekeken naar welke factoren vooral van invloed zijn op het al dan niet slagen van de werkstraf in het algemeen. We kijken in de eerste kolom naar het eindresultaat: is de werkstraf voltooid of niet, zonder te kijken naar de wijze van mislukken (niet voltooien of niet aanvangen). In de tweede en derde kolom ligt het accent meer op de beslissingen van de cliënt. De cliënt heeft de keuze om de werkstraf wel of niet aan te vangen. Welk gewicht de verschillende factoren spelen bij deze beslissing staat in de tweede kolom. In de derde kolom staan de waarden van de verschillende factoren bij de tweede beslissing die de werkgestrafte kan nemen: wel of niet de werkstraf succesvol afronden. Het verschil met de eerste kolom is dat hier de groep werkgestraften die nooit is aangevangen niet meedoet.

In de cellen staan componentladingen. De ladingen van set 1 kunnen worden beschouwd als een soort correlatie tussen de betreffende variabele (factor) en set 2. Hoe hoger de waarde, hoe hoger de correlatie tussen die variabele en afronding van de werkstraf.³⁴ Naast de componentladingen is tussen haken ook de rangvolgorde van belangrijkheid van de afzonderlijke variabelen opgenomen. Geen van de variabelen blijkt hoog te correleren met de afronding van de werkstraf. Een aantal factoren heeft echter wel meer samenhang dan de andere

³⁴ Correlaties kunnen ook negatief zijn. In bovenstaande analyse is bijvoorbeeld de componentlading bij de eerste analyse $-.249$ (leeftijd). Bij de analyse heeft 'gelukt' de waarde 1 gekregen en 'mislukt' de waarde twee. Een negatieve componentlading betekent dan dat naarmate de leeftijd hoger is, afronding een lagere waarde zal hebben. Ofwel werkstraffen lukken vaker naarmate leeftijd toeneemt. De componentwaarde van het aantal eerdere vrijheidsstraffen is positief. En dat betekent dat naarmate men meer eerdere vrijheidsstraffen heeft gehad, de werkstraf vaker mislukt. Nu zijn leeftijd en aantal eerdere vrijheidsstraffen zogenaamde ratiovariabelen, waarbij de waarden een positie op een schaal weergeven. Iemand van 40 jaar is ouder, en wel tweemaal, dan iemand van 20 jaar. De meeste variabelen in deze analyse zijn nominaal. Zo heeft in deze analyse bij geslacht man het cijfer 1 gekregen en vrouw het cijfer 2. Maar dit had net zogoed andersom kunnen zijn, zonder dat er aan de inhoud van de variabele afbreuk wordt gedaan. Het cijfer is niet meer dan een label. Een positieve dan wel negatieve componentlading zegt bij zo'n variabele dan ook weinig, het hangt er immers maar net van af of toevallig man dan wel vrouw het cijfer 1 als label heeft gekregen. Voor de juiste interpretatie van de richting van de samenhang kan dan ook het beste naar de eerder gepresenteerde tabellen gekeken worden.

factoren. Dit zijn voornamelijk factoren die te maken hebben met de persoon van de werkgestrafte; factoren die te maken hebben met de uitvoering van de werkstraf, spelen een minder belangrijke rol. Deelname aan de arbeidsmarkt is de belangrijkste succesfactor als het gaat om het voltooien van de werkstraf. Daarnaast hangen de woonsituatie en het aantal eerdere vrijheidsstraffen samen met het wel of niet voltooien van de werkstraf (moment 1). Als het gaat om het wel of niet aanvangen van de werkstraf (moment 2), dan is de belangrijkste factor het wel of niet eerder een vrijheidsstraf opgelegd hebben gekregen, gevolgd door de wijze van opleggen (transactie of vonnis) en eerdere justitiecontacten. Is men echter eenmaal met de werkstraf begonnen, dan blijkt de factor harddrugverslaving de meeste invloed te hebben op het voortijdig beëindigen van de werkstraf (moment 3). We kunnen concluderen dat er een belangrijke succesfactor is, namelijk een betaalde baan. Er is ook een belangrijke faalfactor, dat is een harddrugverslaving (zie bovenstaande tabel 3.7).

Op grond van voorgaande analyse zijn vier profielen samengesteld die naar verwachting aflopend succesvol zijn in het afronden van de werkstraf. De profielen zijn als volgt:

- profiel 1: mensen met vast werk/scholier/student én geen eerdere justitiecontacten én transactie;
- profiel 2: mensen met vast werk/scholier/student én geen eerdere justitiecontacten én vonnis;
- profiel 3: werklozen met meer dan zes eerdere justitiecontacten;
- profiel 4: werklozen met meer dan zes eerdere justitiecontacten én met harddrugverslaving;
- profiel 0: alle overigen.

Het profiel van de meest ideale werkgestrafte is iemand met vast werk of een opleiding volgend, zonder eerder justitiecontact die de werkstraf als transactie aangeboden krijgt. Ongeveer 96 procent volbrengt de werkstraf. Wordt van deze groep de werkstraf niet aangeboden als transactie maar opgelegd in een vonnis, dan daalt het aantal werkgestraften dat de werkstraf voltooit met een kleine zeven procent naar 89 procent.

Aan de andere kant van het spectrum staan de mensen zonder werk of studie met meer dan zes justitiecontacten en verslaafd aan harddrug. Van hen volbrengt slechts 41 procent de werkstraf. Als geen sprake is van harddrugverslaving maar

wel van meer dan zes justitiecontacten, dan stijgt het percentage voltooide werkstraffen naar 62 procent (zie bijlage 1, tabel 23).

We zien dat er een groep werkgestraffen is die naar grote waarschijnlijkheid de werkstraf zal voltooien, en dat van de minst kansrijke groep nog 41 procent de opgelegde werkstraf voltooit. Overigens moet wel worden bedacht dat maar een klein percentage van de werkgestraffen in de meest succesvolle groep valt (ruim 4%), of in de minst kansrijke groep (bijna 4%). (Zie bijlage 1, tabel 23a.)

Uit de interviews met reclassering, rechterlijke macht en advocatuur komt het beeld naar voren dat er weliswaar een groep werkgestraffen is die moeilijk plaatsbaar is, maar daarbinnen zit weer een enorme variëteit. Drugsverslaafden en alcoholisten zijn er in soorten en maten. De moeilijkste groep wordt door een werkmeester van de SVG als volgt omschreven: 'De echte junks kennen elkaar allemaal en beïnvloeden elkaar in negatieve zin door de hele dag met hun verslaving en de bajes bezig te zijn en elkaar daar in mee te trekken. Ook melden ze zich vaak ziek als het koud is of als ze hun bed niet uit kunnen komen. Deze groep heeft de hele dag instructies en toezicht nodig.' Maar er is ook een groep verslaafden die overdag zonder drugs kan. Een deel is dakloos, maar de meesten hebben een huis. Of het zijn alcoholisten die overdag zonder drank kunnen. Daarnaast is een klein aantal werkgestraffen net clean als zij hun werkstraf gaan uitvoeren.

Mensen met weinig structuur in hun leven door het ontbreken van werk of andere vaste werkzaamheden hebben meer moeite met het uitvoeren van de werkstraf. Dit betekent echter niet dat het altijd mislukt. Soms blijven deze mensen als vrijwilliger werkzaam als de werkplek hun goed bevalt, bijvoorbeeld in een kringloopwinkel. Mensen die dakloos zijn of geen vast huisadres hebben, zijn lastiger te bereiken, maar zeker het Leger des Heils weet deze mensen toch vaak te vinden. Zij kunnen hun werkstraffen succesvol afronden.

Mensen met structuur in hun leven, door vast werk, een gezin of opleiding, en die geen of weinig justitiecontacten hebben, hebben de grootste kans op succes. Maar ook dan kan het een keer mis gaan. Het bedrijf van de werkgestrafte kan bijvoorbeeld failliet gaan, waardoor de werkgestrafte in een persoonlijke crisis terechtkomt. Of er gebeurt een ernstig ongeluk, of iemand verliest zijn of haar naaste; persoonlijke drama's waardoor iemand niet in staat is de werkstraf naar behoren uit te voeren.

3.5 Conclusie: geen enkele factor heeft doorslaggevende waarde

Uit de literatuur kwam naar voren dat naarmate de werkgestraften ouder zijn de kans dat de werkstraf wordt voltooid groter is. Ook ronden vrouwen vaker de werkstraf af dan mannen, hoewel een Zwitsers onderzoek naar dienstverlening in geval van lichtere delicten geen significant verband aantroef. Daarnaast bleek dat werkeloosheid de kans op mislukken van de werkstraf vergroot. Uit verschillend onderzoek komt naar voren dat werkgestraften die verkeren in meer stabiele leefsituaties (een relatie, werk of opleiding), die niet te jong zijn en geen hoog risico op recidive hebben, de werkstraf vaker succesvol afronden.

Het onderzoek naar succes- en faalfactoren bevestigt bovenstaande resultaten: werk en een stabiele leefsituatie vergroten de kans op het voltooien van de werkstraf. Vrouwen hebben een grotere kans dat zij de werkstraf voltooien dan mannen, evenals oudere werkgestraften.

Tevens komt naar voren dat een groep kan worden aangewezen die een aan zekerheid grenzende kans heeft dat de werkstraf zal worden voltooid. Er is echter geen groep aanwijsbaar die een aan zekerheid grenzende kans heeft dat de werkstraf zal mislukken, hoewel er wel een groep is met een beduidend grotere kans dat de werkstraf zal mislukken. Mensen die de werkstraf als voorwaarde bij een transactie krijgen opgelegd, vast werk hebben, een opleiding volgen en geen eerdere justitiecontacten hebben, voltooien doorgaans hun werkstraf: 96 procent. De groep werkgestraften die het slechtst scoort zijn de werkelozen met meer dan zes justitiecontacten en met een harddrugverslaving. Bijna de helft van hen voltooit de werkstraf; 41 procent.

Een factor die samenhangt met de uitvoering van de werkstraf is het aantal dagen dat het duurt voor een werkstraf wordt geregistreerd bij het CJIB. De voltooide werkstraffen hebben een kortere registratieduur dan de niet aangevangen en niet voltooide werkstraffen, dit geldt zowel voor de transactiewerkstraffen als de vonniswerkstraffen. De reclasseringswerkers benadrukken dat de lengte van deze periode van grote invloed is op de motivatie van de werkgestrafte; als deze periode kort is, zijn werkgestraften meer gemotiveerd.

De motivatie van werkgestraften lijkt in het algemeen van groot belang voor het voltooien van de werkstraf. Werkgestraften die zijn gemotiveerd om de werkstraf te voltooien, zullen dit doorgaans ook doen. Werkgestraften kunnen gemotiveerd zijn omdat ze het terecht vindt dat ze een werkstraf moeten uitvoeren, maar de motivatie kan ook door externe factoren worden bepaald, zoals de angst in de gevangenis terecht te komen of de angst iets te verliezen. Ook de groepsdynamiek

en de houding van de werkmeester zijn van invloed op de motivatie. Een juiste mix van respect voor de (persoonlijke omstandigheden van de) werkgestrafte en het consequent en duidelijk handhaven van de regels lijkt het meest te motiveren.

4

Uitvoering van de werkstraf

In het vorige hoofdstuk hebben we uiteen gerafeld welke factoren en achtergrondfactoren van invloed zijn op het wel of niet slagen van de werkstraf. In dit hoofdstuk staan de uitvoering en eventuele knelpunten rond de uitvoering centraal. Allereerst gaan we in op eventuele knelpunten in de organisatie van de reclassering (paragraaf 4.1). Vervolgens komt de wijze waarop de drie reclasseringsorganisaties omgaan met het toezicht op de uitvoering van de werkstraf door de werkgestrafte aan de orde (paragraaf 4.2) en gaan we in op het hanteren van de waarschuwingsbevoegdheid (paragraaf 4.3). Daarna presenteren we in paragraaf 4.4 de cijfers over de executie van de vervangende vrijheidsstraf in geval de werkstraf niet aanvangt of wordt afgebroken. We besluiten het hoofdstuk met een conclusie (paragraaf 4.5).

4.1 Knelpunten in de organisatie van de reclassering

In 2002 was er een tekort aan capaciteit bij de reclassering om alle werkgestrafte tijdig te kunnen plaatsen op projecten. Deze capaciteitsproblemen lijken grotendeels opgelost in 2003, zo komt uit de interviews en de Audit Executie Taakstraffen (2004) naar voren. Plaatselijk kunnen er tekorten zijn aan projecten, zeker als het gaat om werkprojecten in het weekend. Dit laatste heeft ertoe geleid dat de

Aanwijzing taakstraffen in 2004 is aangevuld: in principe moeten werkstraffen door de week worden uitgevoerd, tenzij sprake is van een bijzonder geval. De reclasseringsorganisaties moeten de werkgestraften plaatsen op geschikte projecten binnen een beperkte periode. Binnen een half jaar moet de werkstraf zijn uitgevoerd in geval van een transactiewerkstraf en binnen een jaar in geval van een vonniswerkstraf. Als dit niet lukt omdat de reclassering niet tijdig een project aanbiedt, dan wordt de termijn waarbinnen de werkstraf afgerond moet worden verlengd, tenzij het verlopen van de termijn is te wijten aan de schuld van de werkgestrafte. In dat geval volgt terugmelding naar het Openbaar Ministerie. In het algemeen geldt dat hoe langer het duurt voordat de werkgestrafte aan het werk kan, hoe groter de kans dat de werkstraf niet succesvol wordt afgerond. Lang wachten op een werkplek heeft een demotiverende werking, aldus de reclasseringswerkers.

Uit de interviews komen geen grote knelpunten naar voren in het vinden van projecten voor werkgestraften. Er is een reclasseringswerker die opmerkt dat het momenteel moeilijker is externe projecten te vinden omdat mensen angstiger zijn geworden. Hij geeft als voorbeeld een bejaardenhuis waar al geruime tijd werkgestraften werden geplaatst. 'Op het moment dat de bewoners wisten dat het werkgestraften waren die hun soep uitdeelden, voelden ze zich onveilig. Daarom heeft het bejaardenhuis besloten niet langer werkgestraften te plaatsen.' Het komt echter ook voor dat projectplaatsen niet direct worden opgevuld. Een begeleider van een dienstverleningsproject en een werkmeester van een verslavingsproject brengen naar voren dat de reclassering vaker mensen kan plaatsen; er zit soms een periode, een aantal weken, tussen de ene werkgestrafte en de andere. De werkmeester verklaart de 'leegstand' uit de hoge caseload van de reclasseringswerkers waardoor de tijd ontbreekt goed in de gaten te houden wanneer er een plek vrij komt op projecten. Uit een enkel interview komt naar voren dat het bij uitzondering voorkomt dat werkgestraften pas jaren na het plaatsvinden van het strafbare feit worden geplaatst. De reden hiervan kan zijn dat er hoger beroep heeft plaatsgevonden. De drie geïnterviewde werkgestraften hadden echter alle drie vrij snel een werkplek toegewezen gekregen.

Tot slot wordt naar voren gebracht dat cliënten niet altijd bij de juiste reclasseringsinstelling worden ondergebracht, waardoor zij kunnen blijven hangen tussen de reclasseringsinstellingen (deze cliënten worden telkens aan andere reclasseringswerkers overgedragen). In het verleden kwam dit vaker voor, aldus de reclasseringswerker van de SVG.

4.2 Toezicht op de uitvoering van de werkstraf

De reclassering heeft tot taak toezicht te houden op de uitvoering van de werkstraffen in opdracht van het Openbaar Ministerie. Op een extern project blijft het toezicht doorgaans beperkt tot incidenteel reageren op problemen die worden gemeld als de werkstraf wordt uitgevoerd. Een van de redenen is de zelfstandigheid van de dienstverlenende organisaties. De reclasseringswerker heeft contact met de contactpersoon van de dienstverlenende organisatie en de reclassering blijft op afstand. Daarnaast wordt de hoge caseload van de reclasseringswerkers als reden naar voren gebracht: door de werkdruk is het moeilijk om voldoende tijd te vinden bij de externe projecten langs te gaan of regelmatig te bellen. De reclasseringswerker neemt alleen contact op bij langdurige werkstraffen of als er problemen zijn te verwachten.

De reclasseringswerker heeft doorgaans wel systematisch contact met de werkmeester van de interne werkprojecten, bijvoorbeeld door een wekelijks overleg tussen werkmeester en reclasseringswerkers of zelfs iedere ochtend, zoals in geval van een project bij de SVG. In dat geval wordt standaard doorgenomen wie er wel of niet is en wie zich heeft afgemeld. In Utrecht zijn een werkmeester en een reclasseringswerker aan elkaar gekoppeld om het contact te intensiveren. Deze koppeling heeft tot doel de afstemming over plaatsing en omgang met werkgestrafte te verbeteren, aldus de unitmanager. We hebben geen informatie over de invloed van de mate van toezicht op het wel of niet slagen van de werkstraf.

Als de werkstraf niet naar behoren wordt uitgevoerd, is het aan de reclassering te beslissen of de werkstraf wordt geretourneerd. Uit het dossieronderzoek komt een aantal redenen naar voren op grond waarvan reclasseringswerkers beslissen de werkstraf te retourneren. De belangrijkste twee redenen zijn dat de werkgestrafte zich niet aan de afspraken houdt, of dat geen contact meer mogelijk is met de werkgestrafte (de werkgestrafte laat niet meer van zich horen). Andere, minder voorkomende redenen zijn dat door lichamelijke beperkingen (waar men pas gedurende het uitvoeren van de werkstraf achter komt) of psychische problemen de werkstraf niet kan worden uitgevoerd. Uit een dossier van een werkgestrafte (een dakloze) bleek dat deze een vrijheidsstraf prefereerde boven een werkstraf; dit was reden de werkstraf af te breken. Bij het vinden van een nieuwe baan, of andere veranderingen in de privé-situatie, wordt het voor een werkgestrafte ook wel eens moeilijk de werkstraf te voltooien.

De reclasseringswerker meldt (via het CJIB) het Openbaar Ministerie dat de werkstraf voortijdig is afgebroken. Vervolgens beslist het Openbaar Ministerie of de werkgestrafte nog een kans krijgt de werkstraf uit te voeren of niet. In het laatste geval wordt de vervangende hechtenis bevolen in geval van een vonnis-werkstraf. Is de werkgestrafte nooit aan de werkstraf begonnen, dan is sprake van een standaardgeval en beslist een centrale officier van justitie in Leeuwarden namens het Openbaar Ministerie over het bevel vervangende hechtenis. Tegen dit bevel kan de werkgestrafte vervolgens een bezwaarschrift indienen (zie hoofdstuk 1, paragraaf 1.2). Als sprake is van een transactiewerkstraf beslist de officier van justitie of zal worden gedagvaard of dat de zaak wordt geseponeerd, bijvoorbeeld als de werkstraf bijna is volbracht of wegens persoonlijke omstandigheden. Het afloopbericht van de reclassering is sturend voor de beslissing van de officier van justitie, maar het advies van de reclassering wordt niet altijd gevolgd. Soms ziet de reclassering geen mogelijkheid meer, maar brengt de werkgestrafte of diens advocaat persoonlijke aspecten naar voren waardoor de werkgestrafte toch een herkansing krijgt. 'Er zijn reclasseringswerkers die erg snel besluiten tot het terugzenden van de zaak. Als de advocaat dan de persoonlijke omstandigheden naar voren brengt, wordt de werkgestrafte vaak nog een kans gegeven door de officier van justitie', volgens de advocaat.

Overigens hanteert het Openbaar Ministerie nog een andere betekenis van mislukt: voor het Openbaar Ministerie is een werkstraf mislukt als de werkgestrafte ondertussen een strafbaar feit pleegt. Als dit gebeurt in geval van een transactie-taakstraf, moet de werkstraf worden gestopt omdat de werkgestrafte zich niet aan de algemene voorwaarde heeft gehouden dat geen strafbare feiten worden gepleegd. Er wordt dan alsnog vervolgd, waarbij een vrijheidsstraf wordt gevorderd, aldus de geïnterviewde hoofdofficier van justitie.

4.3 De waarschuwing

Voordat de werkstraf wordt geretourneerd, kan de werkgestrafte een of twee keer een waarschuwing hebben gekregen. In minder dan de helft van de afgebroken werkstraffen heeft de werkgestrafte een waarschuwing gekregen. Als de werkstraf is voltooid, heeft in ongeveer tien procent van de zaken de betrokkene een waarschuwing gehad.

Werkgestraften die geen waarschuwing krijgen, volbrengen de werkstraf in 83% van de gevallen, terwijl 8% voortijdig af haakt. Van de mensen die een waarschuwing krijgen, volbrengt meer dan de helft toch de werkstraf en 40% breekt de werkstraf voortijdig af (zie bijlage 1, tabel 24).³⁵

Een waarschuwing kan worden gegeven als de werkgestrafte een van de standaardregels overtreedt. Elke werkgestrafte moet bij aanvang van de werkstraf een lijst met twintig standaardregels ondertekenen (zie bijlage 4).

Een werkgestrafte die te laat komt, of niet komt opdagen of niet meldt waarom hij of zij niet kan komen, kan een waarschuwing krijgen. Dit geldt eveneens voor de werkgestrafte die het werk niet naar behoren uitvoert of die zich agressief gedraagt. De regel is dat na twee waarschuwingen (soms wordt gewerkt met een gele en rode kaart) de werkstraf door de reclassering retour wordt gestuurd naar het Openbaar Ministerie. Tussen de formele waarschuwing door de reclassering en het stoppen van de werkstraf kan een zogenaamde waarschuwingsbrief van het Openbaar Ministerie zitten. Dit is usance in het arrondissement Utrecht. Een waarschuwingsbrief van het Openbaar Ministerie kan meer invloed hebben dan een brief van de reclassering en daarmee iemand net dat zetje geven dat nodig is om de werkstraf succesvol af te ronden, aldus het hoofd bedrijfsbureau van de reclassering. Deze tussenvorm is ontstaan in het herkansingsoverleg, een overleg van een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie en reclassering. Het herkansingsoverleg heeft tot doel een goede afweging te maken of iemand nog een herkansing krijgt of dat de zaak retour moet naar het Openbaar Ministerie.³⁶ Het wordt als een goede tussenstap ervaren voor definitief een retourzending plaatsvindt. Bovendien is door het overleg de communicatie tussen Openbaar Ministerie en reclassering verbeterd.³⁷

Of en wanneer een waarschuwing wordt gegeven is afhankelijk van de situatie, de persoon van de werkgestrafte en de persoon van de werkmeester/begeleider en reclasseringswerker. Uit alle interviews met werkmeesters, begeleiders en

³⁵ Als één maal een waarschuwing is gegeven, is de kans kleiner dat de werkstraf wordt afgebroken dan als meerdere keren een waarschuwing wordt gegeven, blijkt uit het dossieronderzoek..

³⁶ Het betekent echter ook dat extra administratieve handelingen moeten worden verricht.

³⁷ In Utrecht bestaat sinds tien jaar het herkansingsoverleg waar alle werkgestraften die dreigen uit te vallen worden besproken door een reclasseringswerker en een parketsecretaris van het Openbaar Ministerie. Het overleg komt een maal per twee maanden bij elkaar en bespreekt tussen de vijftien en twintig zaken per overleg. Ongeveer een kwart van de zaken gaat retour en krijgt een sticker 'mislukt'.

reclasseringswerkers komt naar voren dat het begeleiden van werkgestraften maatwerk is. Tot op zekere hoogte wordt rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de werkgestrafte.

De reclassering van het Leger des Heils, waar cliënten behoren tot de moeilijk plaatsbare groep, waarschuwt altijd eerst mondeling in plaats van schriftelijk. 'Het moment van mislukken wordt als een moment van verandering opgevat', aldus de reclasseringswerker van het Leger des Heils. Binnen de organisatie is onderling overleg om te voorkomen dat iedereen een eigen beleid heeft rond het uitdelen van mondelinge en officiële waarschuwingen. 'Het is een balans zoeken tussen begrip hebben en grenzen stellen', aldus de reclasseringswerker van het Leger des Heils. Bij de verslavingsreclassering en de SRN wordt enigszins rekening gehouden met de persoon van de werkgestrafte en met persoonlijke omstandigheden. Als de werkgestrafte een plausibel verhaal heeft, kan dit betekenen dat geen officiële waarschuwing wordt gegeven. Uit de interviews en voornamelijk uit het dossieronderzoek komt naar voren dat er duidelijke verschillen zijn tussen reclasseringswerkers. De een legt meer nadruk op de overtreding van de regel en de ander meer op de persoonlijke omstandigheden. Als iemand moedwillig te laat komt of niet werkt, wordt direct een officiële waarschuwing gegeven, daarover is iedereen het eens. Dit geldt ook voor het gebruik van drugs op de werkplek. Als een werkgestrafte wordt betrap op gebruik van drugs wordt de werkgestrafte weggestuurd en gaat de zaak direct retour naar het Openbaar Ministerie. Het is echter lastig iemand op heterdaad te betrappen. 'Het is niet eenvoudig iemand op heterdaad te betrappen, soms merk je een verandering aan iemand, maar kan je niets bewijzen. In dat geval spreek ik de werkgestrafte aan en herinner hem eraan dat druggebruik niet mag. Ik zeg niet *dat* ze gebruikt hebben want dat kan ik niet bewijzen', aldus de werkmeester van de verslavingsreclassering. Ook bij andere drastische overtredingen zoals agressief gedrag gaat de zaak zonder officiële waarschuwing direct retour.

Er zijn twee typen werkmeesters en reclasseringswerkers te onderscheiden: zij die bij een overtreding in principe een waarschuwing geven (de 'preciezen'), en zij die meer begrip hebben voor de omstandigheden waarin de werkgestraften leven en alleen een officiële waarschuwing geven als er sprake is van 'boze opzet' (de 'rekkelijken'). Er kunnen daardoor grote verschillen bestaan in de wijze waarop met werkgestraften wordt omgegaan: sommigen krijgen nog een kans als een van de regels is overtreden, anderen niet. Een officier van justitie benoemde dit als een knelpunt en gaf aan dat hier binnen haar arrondissement aandacht aan wordt geschonken.

4.4 Tenuitvoerlegging vervangende hechtenis na mislukken werkstraf

Als een werkstraf niet aanvangt of niet wordt voltooid, beslist de officier van justitie in geval van een transactiewerkstraf of wordt gedagvaard. In geval van een vonniswerkstraf beslist de officier van justitie of het bevel tot vervangende hechtenis wordt gegeven. De vraag is of na het mislukken van de werkstraf de vervangende hechtenis daadwerkelijk wordt geëxecuteerd in geval van een vonniswerkstraf, en of de werkgestrafte die een transactiewerkstraf niet uitvoert, door de rechter een straf opgelegd krijgt. We hebben het vervolgetraject onderzocht voor de 1020 zaken die niet zijn aangevangen of niet zijn voltooid.

Het vervolgetraject na het mislukken van de transactiewerkstraf is maar beperkt te achterhalen.³⁸ Van de 1020 mislukte werkstraffen ging het 97 keer (10%) om een transactiewerkstraf.³⁹

Daarnaast bleken 41 zaken (4%) niet terug te vinden in het bestand van het CJIB.⁴⁰ 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. Daarnaast is in 10 procent de executie gestopt onder de noemer 'stoppen op verzoek van het OM'. Dit betekent volgens het CJIB dat het bezwaarschrift van de veroordeelde tegen de omzetting is toegewezen door de rechter en derhalve de executie van het arrestatiebevel stilgezet moest worden (zie ook Audit Executie Taakstraffen, p. 14).⁴¹

Een kwart van de zaken staat nog open, dat wil zeggen dat een arrestatiebevel is uitgegaan, maar de persoon nog niet is aangehouden. Zie onderstaande tabel 4.1.

³⁸ Ook de Audit Executie Taakstraffen (2004) constateert problemen (p.16).

³⁹ In de ons ter beschikking staande bestanden is niet eenvoudig na te gaan of dagvaarding of sepot heeft plaatsgevonden. We weten niet of een straf en zo ja, welke straf door de rechter is opgelegd.

⁴⁰ Het is mogelijk dat enkele van de 1020 mislukte taakstraffen nog niet opgenomen waren in de database Vrijheidsstraf, omdat deze zaken pas na de periode 27-8-2002 tot 7-7-2004 zijn ingeschreven. Daarnaast krijgt het CJIB in bepaalde gevallen geen bericht van de vervolgacties van het Openbaar Ministerie. Als daarentegen een vrijheidsstraf of geldboete is opgelegd, is dit op parketnummer terug te vinden.

⁴¹ De veroordeelde heeft dan een herkansing gekregen.

Tabel 4.1 Vervolgtraject na het mislukken van de werkstraf

	Frequentie	Percentage	Geldig percentage
Aansluitende executie	190	18,6	19,4
Arrestatie	331	32,5	33,8
Openstaand	245	24,0	25,0
Transactiewerkstraf	97	9,5	9,9
Stoppen op verzoek			
OM en overig ⁴²	116	11,4	11,8
Totaal	979	96,0	100,0
Onbekend	41	4,0	
Totaal	1020	100,0	

Bron: CJIB database Vrijheidsstraf

We hebben onderzocht waarom een kwart van de mislukte zaken nog openstaat. Een reden zou kunnen zijn dat deze zaken nog maar kort zijn afgeboekt als werkstraf. Dit blijkt niet het geval te zijn. Op het moment van de steekproeftrekking staan de zaken gemiddeld 297 dagen open (zie bijlage 1, tabel 27).⁴³ Een nadere analyse leert dat het grootste probleem zit bij de openstaande zaken waarvan de werkstraf niet is aangevangen. De helft hiervan staat op het moment van steekproeftrekking al 300 dagen open, terwijl een kwart langer dan 480 dagen of langer openstaat.

Vervolgens is onderzocht hoe de openstaande zaken kunnen worden gekenmerkt die langer dan 300 dagen openstaan vergeleken met de andere mislukte zaken waar aanvullende executie of arrestatie heeft plaatsgevonden. Er blijkt geen (significant) verschil te zijn tussen de twee groepen voor wat betreft het aantal uren werkstraf en het aantal uren openstaande hechtenis. Er is wel een verschil als het gaat om het aantal justitiecontacten, het aantal eerdere vrijheidsstraffen, het aantal eerdere taakstraffen en de verdeling transactie of vonniswerkstraf. De groep die open blijft staan heeft in vergelijking met de andere zaken minder eerdere justitiecontacten, minder vrijheidsstraffen, minder taakstraffen en de werkstraf is

⁴² Stoppen op verzoek van het Openbaar Ministerie is de grootste categorie (103 zaken, dat wil zeggen 10%). Onder overig vallen de volgende categorieën: gratie, overleden, resultaat BBDZ en stoppen overig.

⁴³ Uit de analyse van doorlooptijden blijkt dat de tijdsduur van de drie categorieën (aansluitende executie, arrestatie en openstaand) significant verschilt. Na gemiddeld 58 dagen volgt aansluitende executie van de vervangende hechtenis, terwijl na gemiddeld 170 dagen een arrestatie volgt. Deze termijnen zijn berekend op basis van het tijdsverloop tussen datum registratie en datum afloop.

minder vaak via een transactie aangeboden.⁴⁴ Dit betekent dat deze groep werkgestraften wiens zaak nog openstaat geen (lange) loopbaan bij justitie heeft. De reden die door het CJIB wordt gegeven van het openstaan van deze zaken is de onvindbaarheid van de personen; de mensen hebben geen vaste woon- of verblijfplaats, of het adres is door het CJIB niet te achterhalen.⁴⁵

Van 521 personen wier werkstraf is omgezet in vervangende hechtenis, en waar aansluitende executie is gevolgd of de persoon is aangehouden, hebben we achterhaald of de vrijheidsstraf geheel of gedeeltelijk is geëxecuteerd. De enige manier waarop dit kan worden achterhaald is door het registratiesysteem TULP (Tenuitvoerleggingsprogramma van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie) te raadplegen.⁴⁶ Dit registratiesysteem is echter niet opgezet met het doel een overzicht te hebben van de vervoltrajecten nadat de werkstraf is mislukt. Momenteel ontbreekt een afloopbericht van de Dienst Justitiële Inrichtingen: er is wel bekend of iemand vastzit, maar als iemand op vrije voeten wordt gesteld, gaat er geen afloopbericht naar het CJIB. Deze ontbrekende schakel maakt het moeilijk om te achterhalen of iemand de vervangende hechtenis geheel heeft uitgezeten.

Eerst is nagegaan of de 521 personen zijn terug te vinden in TULP op basis van het parketnummer. Ongeveer 30 procent blijkt niet aanwezig in TULP (zie bijlage 1, tabel 25).

Van de personen die wel in TULP staan geregistreerd, staan 197 personen geboekt onder 'vervangende taakstraf' (ongeveer 38%). Een nadere analyse leert dat een ruime meerderheid de gehele vervangende hechtenis heeft uitgezeten: in 80

⁴⁴ Wat betreft geslacht, woonsituatie, verslaving en werk is er geen verschil tussen de groepen.

⁴⁵ Deze personen waarvan geen actuele bekende woon- of verblijfplaats bekend is, staan in het opsporingsregister (OPS).

⁴⁶ TULP dient ervoor het primaire proces in de inrichtingen te ondersteunen. Op het moment dat een persoon de inrichting verlaat wordt hij ook uit TULP verwijderd. De gegevens worden echter wel als back-up enige tijd bewaard. In TULP vindt geen continu-registratie plaats. Een persoon wordt geregistreerd met parketnummer en titel van plaatsing bij binnenkomst en bij ontslag. Daarnaast wordt maandelijks geregistreerd wie op dat moment op welke titel 'binnen zit'. Gevolg van deze manier van registreren is, dat wanneer iemand meerdere vrijheidsstraffen achter elkaar uitzit het mogelijk is dat een parketnummer of titel gemist wordt.

procent van de zaken (151) is de volledige hechtenis geëxecuteerd⁴⁷ (zie bijlage 1, tabel 26).

Het is mogelijk dat zaken onder een verkeerde titel zijn weggeschreven in TULP. Daarom hebben we de openstaande duur van de vervangende hechtenis van de werkgestrafte vergeleken met de tijd dat men daadwerkelijk gezeten heeft. Bij 95 zaken correspondeerde de duur van de vervangende vrijheidsstraf met de duur dat men daadwerkelijk heeft gezeten. Wij nemen daarom aan dat het ook hierbij ging om de vervangende hechtenis taakstraf.

Dit betekent dat waarschijnlijk 292 van de 521 personen (56%) waarvan de werkstraf is mislukt en die zijn aangehouden of waar aansluitende executie van de vervangende hechtenis is gevolgd, ook daadwerkelijk de (gehele) vervangende hechtenis hebben uitgezeten.

Bovenstaande gegevens betreffen werkstraffen die tussen 30 juni 2002 en 1 juli 2003 zijn geregistreerd bij het CJIB. De vraag is of tegenwoordig de vervangende hechtenis vaker ten uitvoer wordt gelegd. De hoofdofficier van justitie merkt op dat door maatregelen als twee op één cel de tekorten in het gevangeniswezen grotendeels zijn opgeheven en de vervangende hechtenis tegenwoordig wel wordt geëxecuteerd. Een van de reclasseringswerkers gaf aan dat er nu vaker brandtelefoontjes van advocaten komen omdat de werkgestrafte die zijn werkstraf niet voltooide, aangehouden is. Bovendien kon tot eind 2004 iemand incidenteel vervroegd ontslag worden verleend (de zogenaamde ivo) en tot juni 2004 vonden er strafonderbrekingen plaats.⁴⁸ Door het CJIB wordt aangegeven dat tegenwoordig de executie goed verloopt. Dit wijst erop dat bovenstaande cijfers voor 2004 positiever zullen zijn. Een rechter benadrukte echter dat nog steeds korte vrijheidsstraffen en vervangende hechtenis niet vaak ten uitvoer worden gelegd, ook niet als de veroordeelde vindbaar is.

⁴⁷ In twee zaken is een langere hechtenis geëxecuteerd. Waarschijnlijk heeft een deel hiervan betrekking op een ander strafbaar feit. In 30 zaken (16%) is de hechtenis met een of twee dagen ingekort en bij vijf zaken heeft de hechtenis meer dan twee dagen korter geduurd dan zou moeten, tot een maximum van 84 dagen. Dit betreft een zaak waarbij een werkstraf van 240 uur was opgelegd. Deze werkstraf is nooit aangevangen zodat de vervangende hechtenis 120 dagen zou moeten bedragen. Hiervan zijn slechts 36 dagen geëxecuteerd.

⁴⁸ Uit de Audit Executie Taakstraffen (2004) blijkt dat vooral vanaf september 2003 tot januari 2004 veel strafonderbrekingen plaats vonden. Van de 4500 insluitingen (nadat de taakstraf was mislukt), werd in 1002 gevallen een strafonderbreking toegepast (p. 14). Dit komt vanaf juni 2004 niet meer voor.

Bovenstaande geeft in elk geval het belang aan van een goede en transparante registratie van de executie van de vervangende hechtenis.

Verschillende geïnterviewden wijzen op het belang van executie van de vervangende hechtenis als de werkstraf niet aanvangt of voortijdig wordt beëindigd. Als na mislukken van de werkstraf de vervangende hechtenis niet ten uitvoer wordt gelegd, heeft dat verstrekken gevolgen. Niet alleen voor de betreffende persoon die zijn straf ontloopt; het heeft vooral maatschappelijke gevolgen. Als bekend raakt onder werkgestrafden dat een niet uitgevoerde werkstraf niet wordt gevolgd door een vrijheidsstraf, verliest de vervangende hechtenis als stok achter de deur aan kracht. De werkstraf verliest dan aan geloofwaardigheid, aldus een rechter. 'Te weinig celcapaciteit is een bom onder je rechtssysteem', aldus een officier van justitie. Een straf moet ook geloofwaardig zijn, dat wil zeggen dat de straf ook ten uitvoer moet worden gelegd, zo wordt naar voren gebracht door vertegenwoordigers van de zittende en staande rechterlijke macht.

Tevens wordt erop gewezen dat als het aantal mislukte werkstraffen toeneemt, dit tot gevolg zal hebben dat minder vaak een werkstraf wordt opgelegd of aangeboden; het aantal werkstraffen zal dan afnemen, zeker als het mislukken van de werkstraf niet wordt gevolgd door het executeren van de vervangende hechtenis. Het belang van geloofwaardigheid wordt eveneens naar voren gebracht door werkmeesters, begeleiders en reclasseringswerkers. Als de regels worden overtreden moet een waarschuwing volgen of moet de werkstraf worden gestopt. De werkgestrafte moet duidelijk worden gemaakt dat hij of zij zich aan de regels moet houden en dat bij overtreding een sanctie volgt. Door consequent en duidelijk te zijn kan de calculerende werkgestrafte gemotiveerd worden de werkstraf te voltooien.

4.5 Conclusie: het draait om geloofwaardigheid

Er komen geen grote knelpunten naar voren in de uitvoering van de werkstraffen door de reclassering. Ondanks dat de caseload van de reclassering als hoog wordt beschouwd, lijken de capaciteitstekorten bij de reclassering in 2004, behoudens plaatselijke verschillen, te zijn opgelost.

Daarentegen komen wel knelpunten naar voren als het gaat om de vervolgtrajecten als de werkstraf is mislukt. Er is geen duidelijk zicht op het vervoltraject als een transactiewerkstraf mislukt. Daarnaast blijkt een kwart van de personen wier

werkstraf is mislukt geboekt te staan onder 'openstaand'. Bovendien is het moeilijk te achterhalen of degenen die de vonniswerkstraf niet zijn aangevangen of niet hebben voltooid en wel zijn aangehouden of reeds van hun vrijheid waren beroofd, de gehele vervangende hechtenis hebben uitgezeten. 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 dat de vervangende hechtenis sneller wordt geëxecuteerd; vanaf 2004 lijken de executieproblemen te zijn verbeterd.

De rechterlijke macht benadrukt dat het voor de geloofwaardigheid van het rechtssysteem van groot belang is dat de vervangende hechtenis wordt geëxecuteerd (en in geval van een transactietaakstraf dagvaarding volgt) als de werkstraf niet wordt aangevangen of voortijdig wordt beëindigd.

5

Afstemming tussen de betrokken organisaties

De reclassering is verantwoordelijk voor de uitvoering van de werkstraffen. Het CJIB als informatiemakelaar zorgt ervoor dat het vonnis of de taakstraftransactie bij de reclassering wordt gemeld, zodat de werkgestrate een intakegesprek kan hebben. Als een werkgestrate een werkstraf niet aanvangt of voortijdig beëindigt, is er contact tussen het Openbaar Ministerie en de reclassering. Rond het toezicht op de werkgestrate is er contact tussen de werkmeester van een groepsproject of de begeleider van een extern project met de reclassering (zie ook hoofdstuk 1, paragraaf 1.3). In dit hoofdstuk gaan we nader in op eventuele fricties in de keten. Eerst gaan we kort in op het CJIB als nieuwe administratieve organisatie, die zorgdraagt voor de administratieve 'routing' van de taakstraffen in paragraaf 5.1. Vervolgens gaan we in op de relatie tussen het Openbaar Ministerie en de reclassering (paragraaf 5.2) en staan we stil bij de relatie tussen reclasseringswerkers en werkmeesters of begeleiders van externe projecten (paragraaf 5.3). Tot slot gaan we in op de rechters in relatie tot het Openbaar Ministerie en de reclassering (paragraaf 5.4). We besluiten het hoofdstuk met een conclusie (paragraaf 5.5).

5.1 Het CJIB als informatiemakelaar

Het CJIB kent een elektronische administratieve verwerking van gegevens. Deze komt erop neer dat het vonnis of de transactie naar het CJIB wordt gestuurd en het CJIB checkt of de werkgestrafte is gedetineerd of niet⁴⁹ en of de woon- of verblijfplaats bekend is. Vervolgens wordt de werkgestrafte aangemeld bij de Stichting Reclassering Nederland. Het CJIB heeft tevens een rol in het bewaken van de termijnen en houdt bij wat er gebeurt als een werkstraf niet succesvol wordt afgerond.

De administratieve verwerking verloopt doorgaans goed, zo komt uit de interviews naar voren. Er zijn geen knelpunten bij het CJIB naar voren gekomen die de succesvolle afronding van werkstraffen in de weg zouden kunnen staan. Integendeel, de geïnterviewden prijzen de slagvaardigheid en kennis bij het CJIB. Een reclasseringswerker merkt op dat zij het gevoel heeft dat mislukte werkstraffen die zijn omgezet in een bevel vervangende hechtenis tegenwoordig vaker worden geëxecuteerd omdat zij vaker 'brandtelefoontjes' krijgt van advocaten.

Een in 2003 verrichtte audit naar de aanwezigheid en effectiviteit van de beheersmaatregelen met betrekking tot de taakstraffen heeft echter wel een aantal knelpunten gesignaleerd die specifiek het CJIB betreffen. De elektronische verwerking van standaardzaken gaat probleemloos, maar afwijkende gevallen geven problemen, bijvoorbeeld als een verdachte geen vaste woon- of verblijfplaats heeft, of als de rechter een bezwaarschrift gegrond heeft verklaard en vervolgens een afwijkende termijn vast stelt waarbinnen de werkstraf moet worden uitgevoerd. Bovendien kost de termijnbewaking veel tijd. Daarom wordt de termijnbewaking van veertien dagen (bij omzettings- en verlengingsverzoeken) niet meer gehanteerd en wordt alleen gerappelleerd wanneer er tijd voor is (Audit Executie Taakstraffen, 2004, p. 18-19). De vraag is echter of deze knelpunten van invloed zijn op het wel of niet succesvol afronden van de werkstraf.

Daarnaast kan het soms lang duren voor de zaak is geregistreerd, zeker als het gaat om afwijkende gevallen (Audit Executie Taakstraffen, 2004, p. 19) Dit geldt met name de vonniswerkstraffen.

De periode tussen de werkstrafbeslissing en registratie bij het CJIB is bij transactiewerkstraffen beduidend korter dan bij vonniswerkstraffen (gemiddeld acht versus 66 dagen). Dit verschil komt bijvoorbeeld voort uit feit dat vonnissen eerst onherroepelijk moeten zijn; de periode waarbinnen iemand in beroep kan gaan

⁴⁹ Als de werkgestrafte is gedetineerd, kan de werkstraf niet (direct) worden uitgevoerd.

tegen het vonnis maakt de registratieperiode langer.⁵⁰ En als iemand daadwerkelijk in beroep gaat wordt de periode aanmerkelijk verlengd.

Daarnaast bestaat er tussen vonniswerkstraf en transactiewerkstraf een verschil in periode tussen de inschrijving bij het CJIB en het daadwerkelijk uitvoeren van de werkstraf. Dit kan onder meer verklaard worden uit het feit dat vaak aansluitend aan de taakstrafzitting de werkgestrafte een intakegesprek met de reclassering voert en een verklaring ondertekent dat men het eens is met het uitvoeren van een werkstraf. Bovendien behoren mensen die een vonniswerkstraf opgelegd hebben gekregen vaak tot een moeilijker groep en zijn moeilijker plaatsbaar of moeilijker te bereiken. Verdachten die via een vonnis een taakstraf opgelegd krijgen hebben bovendien vaker een contra-indicatie, waardoor de kans dat de werkstraf met succes wordt afgerond verkleint.

In hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.2 kwam naar voren dat de tijd tussen de beslissing en registratie bij het CJIB langer is bij de mislukte werkstraffen dan bij de voltooide werkstraffen. Er is sprake van een samenhang tussen een korte registratieperiode en het voltooien van de werkstraf; dit geldt zowel voor transactiewerkstraffen als voor vonniswerkstraffen. Nader onderzoek is nodig naar de redenen waarom dit verband is te constateren; wat de rol is van de werkgestrafte en wat de rol is van de betrokken organisaties. Daarnaast is de vraag welke redenen specifiek voor transactiewerkstraffen of juist vonniswerkstraffen betreffen.

5.2 De reclassering in relatie tot het Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie en de reclassering hebben op twee momenten met elkaar te maken rond de uitvoering van de werkstraffen:

- nog voordat de beslissing wordt genomen of een werkstraf wordt aangeboden of opgelegd;
- in geval de werkstraf niet aanvangt of niet wordt voltooid.

In de eerste situatie heeft de reclassering met name contact met het Openbaar Ministerie als de verdachte voor een 'taakstrafzitting' is opgeroepen door het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie beslist tijdens zo'n zitting of een

⁵⁰ Er kan behoorlijke vertraging optreden als iemand bij verstek is veroordeeld. De beroepstermijn van veertien dagen gaat pas lopen als iemand op de hoogte is van het vonnis; bij verstekzaken kan het lang duren voor het vonnis is betekend aan de persoon.

werkstraf als voorwaarde bij een transactie wordt aangeboden. In de arrondissementen waar de door ons geïnterviewde mensen werkzaam zijn, vindt een screeningsgesprek plaats door de reclassering op een front office of JIB-kantoor, voorafgaand aan de 'taakstrafzitting'. De reclasseringswerker geeft een advies aan de officier van justitie. Dikwijl wordt dit opgevolgd, maar er kunnen redenen zijn om ervan af te wijken. De kracht van de transactietaakstraf is de snelheid waarmee de beslissing wordt genomen. Een officier van justitie: 'Binnen twee weken na het plegen van het delict is de taakstrafzitting. Dit kan overigens wel eens te snel zijn, want voorwaarde voor een taakstraf is dat de schade moet zijn vergoed en binnen zo'n korte termijn is dat niet altijd geregeld. Aan de transactiewerkstraf wordt dan tevens de voorwaarde gekoppeld dat de schade wordt vergoed.' De reclassering is positief over de transactiewerkstraf omdat de werkstraf dicht op het moment van het plegen van het delict zit en de afhandeling door de reclassering sneller kan plaatsvinden: de kans op succes wordt daardoor vergroot. Om voor een werkstraf in aanmerking te komen wordt vooral gelet op de persoon van de verdachte. Een van de officieren van justitie gaf aan dat er ook rekening wordt gehouden met de capaciteit van de reclassering: als er bijvoorbeeld wachtlijsten zijn voor werkprojecten kan dat reden zijn geen werkstraf aan te bieden of te vorderen.

Het tweede moment waar reclassering en Openbaar Ministerie elkaar treffen is rond het mislukken van de werkstraf. De reclassering stuurt een afloopbericht via het CJIB naar het Openbaar Ministerie en de officier van justitie moet beslissen of de werkgestrafte een herkansing krijgt. Als sprake is van het niet aanvangen van de werkstraf is er geen overleg, maar als sprake is van het afbreken van de werkstraf is communicatie over de redenen van afbreken van belang. In Utrecht bestaat het herkansingsoverleg waar reclassering en Openbaar Ministerie in overleg met elkaar beslissen of iemand nog een herkansing krijgt. Daar bestaat ook de mogelijkheid dat het Openbaar Ministerie een schriftelijke waarschuwing geeft om werkgestrafte aan te zetten de werkstraf af te ronden. Als er geen herkansingsoverleg is, kan telefonisch contact worden opgenomen om te achterhalen welke problematiek er speelt. Het Openbaar Ministerie volgt niet altijd het advies van de reclassering: 'Wat wel voorkomt is dat de reclassering de cliënt niet meer terug wil omdat er niets mee valt te beginnen. Als de advocaat andere relevante aspecten naar voren brengt, kan toch tot een taakstraf verlenging worden besloten. De verdachte komt dan bij een andere reclasseringswerker.' Een reclasseringswerker merkt op dat officieren van justitie soms werkstraffen verlengen, terwijl

duidelijk is dat de persoon niet geschikt is om de werkstraf uit te voeren. De kans op mislukken is dan groot. Niettemin zijn er ook geluiden te horen vanuit het Openbaar Ministerie dat de reclassering zakelijker moet worden en sneller een waarschuwing moet geven.

5.3 Relatie tussen reclasseringswerkers en werkmeesters/ begeleiders

Reclasseringswerkers en werkmeesters zijn beiden werkzaam bij de reclassering. De reclasseringswerkers doen de intake en plaatsen de werkgestraften op werkprojecten. De werkmeesters van groepsprojecten begeleiden de werkgestraften in hun werk. Het werk van de reclasseringswerkers en de werkmeester kan niet los van elkaar worden gezien. Fricities kunnen ontstaan rond het plaatsen van werkgestraften en rond het optreden bij het niet naar behoren uitvoeren van de werkstraf door de werkgestrafte.

Niet iedere werkgestrafte is geschikt voor alle projecten. De reclasseringswerker kijkt wie voor welk project geschikt is. 'Het beleid is nu meer gericht op wat de cliënt kan in plaats van op de belemmeringen van een cliënt. Er wordt op maat een werkstraf gezocht om zo de kans van slagen te vergroten', aldus de unitmanager. Het vinden van de juiste werkplek is van belang voor het doen slagen van de werkstraf. Dit betekent dat er verschillende interne en externe projecten moeten zijn om ook mensen die moeilijk plaatsbaar zijn een kans te geven. Mensen met lichamelijke klachten, bijvoorbeeld mensen die in de WAO zitten of ouderen, zijn moeilijk bemiddelbaar, evenals mensen met een ernstig justitieel verleden die voor een lichter misdrijf een werkstraf moeten uitvoeren. Deze werkgestraften kunnen soms alleen terecht op speciaal voor deze groep opgezette projecten. Momenteel is de groep ouderen die lichamelijk niet sterk is een groep waar moeilijk een werkstraf voor is te vinden: de kans op mislukken is dan groot. De begeleiders van de externe projecten geven aan dat de reclassering goed weet welke werkgestraften passen binnen welk project, waardoor het percentage succesvol afgeronde werkstraffen heel hoog is.

Niet alleen de match tussen werkgestrafte en het werkproject is van belang, maar ook of de werkgestrafte past binnen de groep van de groepsprojecten. De samenstelling van de groep is van invloed op de werksfeer; de groepsnorm is erg sterk. Een werkmeester moet zijn klanten 'door de werkstraf heen loodsen'; aan de ene kant moet hij de mensen tegemoetkomen en begrip voor hun situatie hebben

en tegelijkertijd moet hij duidelijke regels stellen. De groepssamenstelling en de interactie tussen werkmeester en groep is mede van invloed op de slagingskans. Dat is ook de reden waarom in bijvoorbeeld Utrecht de samenwerking tussen werkmeesters en reclassering is geïntensiveerd en de werkmeester (mede) verantwoordelijk is voor het samenstellen van de groep. Er kan frictie ontstaan tussen werkmeesters en reclassering als werkmeesters niet voldoende worden betrokken bij de samenstelling van de groepen.

Er kunnen ook fricties bestaan rond de toezichtfunctie van reclasseringswerkers en werkmeesters. De werkmeester kan zich niet gesteund voelen in zijn op de persoon gerichte benadering doordat de reclassering sneller een retourbericht wil opmaken. Of de werkmeester heeft twee maal een officiële waarschuwing gegeven, terwijl de reclassering dit niet goed oppakt. 'Drie maal een gele kaart is er een te veel en dat ondermijnt mijn mogelijkheden als werkmeester', aldus een werkmeester. Om werkgestraften te kunnen motiveren zijn heldere regels en grenzen erg belangrijk en reclassering en werkmeesters moeten op één lijn zitten.

Alle werkmeesters benadrukken dat het belangrijk is dat reclasseringwerkers en werkmeesters regelmatig contact hebben: de (beleids)lijnen moeten helder zijn en werkmeesters moeten gesteund worden. Als de werkmeester zich gesteund voelt kan hij de werkgestraften beter begeleiden en stimuleren en is de kans op slagen groter.

De relatie met de begeleiders van de externe projecten is van een andere aard. Het contact is meer op afstand. Tussen de begeleiders en reclasseringswerkers is doorgaans alleen contact voorafgaand aan de plaatsing en als er problemen zijn. Dat werkt over het algemeen goed; de meeste werkgestraften die op externe projecten worden geplaatst, zijn mensen die gestraft zijn voor een licht vergrijp. Deze werkgestraften moeten zich bij externe projecten inpassen in de bestaande organisatie en de bestaande werksfeer. De begeleiders geven aan dat de reclassering goed weet welke werkgestraften passen op het project.

5.4 De rechter in relatie tot het Openbaar Ministerie en de reclassering

Vanuit verschillende hoeken (reclassering, werkmeesters, begeleiders, maar ook Openbaar Ministerie) wordt erop gewezen dat de rechter te vaak een werkstraf oplegt, terwijl duidelijk is dat de betreffende persoon waarschijnlijk de werkstraf niet met succes zal afronden. Eenzelfde geluid betreft de bezwaarschriftprocedure: men vindt dat de rechter te gemakkelijk een bezwaarschrift gegrond verklaart.⁵¹ De reclassering brengt niet vaak een advies uit aan de rechter over de geschiktheid van de verdachte voor een werkstraf. Soms is de reclassering op de zitting aanwezig omdat de verdachte onder begeleiding van de reclassering staat. Verschillende respondenten brengen naar voren dat voor het bepalen van de (on)geschiktheid van de verdachte voor het uitvoeren van een werkstraf een advies van de reclassering verplicht zou moeten zijn. Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat het uitbrengen van een advies positief van invloed lijkt op de kans dat de werkstraf succesvol wordt afgerond (82% versus 58%; zie bijlage 2, tabel 5).

Er kunnen verschillende redenen zijn voor de rechter om een werkstraf op te leggen of een bezwaarschrift gegrond te verklaren, terwijl het Openbaar Ministerie en de reclassering hier niet voor pleiten, zo komt uit de interviews naar voren. Een rechter brengt naar voren dat zij een bezwaarschrift soms gegrond verklaart omdat ze de verdachte nog een kans wil geven. Zij schat in dat de werkstraf door de waarschuwendende vinger van de rechter wel tot een goed einde wordt gebracht omdat een waarschuwendende vinger van een rechter meer impact heeft dan de waarschuwing van een reclasseringsmedewerker.

Een werkstraf wordt soms opgelegd ondanks sterke contra-indicaties omdat de rechter inschat dat de kans groter is dat de werkstraf wordt uitgevoerd, dan dat een korte vrijheidsstraf wordt geëxecuteerd. Zo brengt een rechter naar voren: 'Een werkstraf wordt geprefereerd boven een korte vrijheidsstraf omdat er geen vertrouwen bestaat in een (snelle) executie van de vrijheidsstraf en omdat er naast de werkstraf geen ander goed alternatief is. Een vrijheidsstraf kan altijd nog, want als de werkstraf niet wordt voltooid, moet alsnog de vervangende hechtenis ten uitvoer worden gelegd.' Een andere factor die mee speelt is het beleid van het Hof; het Hof Den Haag legt bijvoorbeeld in hoger beroep elke keer een werkstraf op in zaken waar sprake is van een contra-indicatie. 'Dit is dan een sturend principe

⁵¹ Dit komt ook uit de Audit Executie Taakstraffen naar voren.

geworden voor de lagere rechtspraak', aldus een andere rechter. Tot slot wordt door de hoofdofficier van justitie opgemerkt dat rechters een 'optimistischer mensbeeld' hebben dan officieren van justitie; zij kijken meer naar de persoon van de verdachte en geven hem of haar nog een kans. 'Bovendien gaan rechters er doorgaans vanuit dat van de gevangenis niemand beter wordt. Er wordt minder naar de effecten op de samenleving gekeken. De rechter is eerder geneigd een werkstraf op te leggen dan het Openbaar Ministerie zou vorderen. Het Openbaar Ministerie vordert bijvoorbeeld alleen weer een taakstraf als een eerdere taakstraf is gelukt of als het vorige delict oud is. Maar de rechter legt ook taakstraffen op als de verdachte tijdens of net na een taakstraf een strafbaar feit heeft gepleegd,' aldus de hoofdofficier van justitie. Een van de rechters verwoordde haar 'taakstrafbeleid' in dezelfde bewoordingen.

Uit de interviews met de reclassering komt het beeld naar voren dat rechters niet goed op de hoogte zijn van de betekenis van werkstraffen en hoe het er op groepsprojecten toe gaat. Er is vaak geen voorlichtingsrapportage aanwezig en de rechters verdiepen zich te weinig in de achtergronden van de verdachte voor wat betreft het kunnen uitvoeren van een werkstraf, zo wordt naar voren gebracht door verschillende reclasseringswerkers.

Er is ook een organisatorisch probleem naar voren gekomen dat mogelijk van invloed is op het percentage geslaagde werkstraffen. Uit de interviews komt naar voren dat als sprake is van verstopping bij de rechterlijke macht, meer zaken via het transactiemodel worden afgedaan, mede uit oogpunt de zaak binnen een redelijke termijn af te doen. Ook uit de Audit Executie Taakstraffen komt naar voren dat in 2002 een aantal arrondissementen de oude werkvoorraad hebben weggewerkt door werkstraffen via het transactiemodel aan te bieden. Dit had weer tot gevolg dat de reclassering de aanvoer van werkstraffen niet aan kon en er stagnatie optrad in de uitvoering (Audit Executie Taakstraffen, 2004). Het aandeel werkstraffen door het Openbaar Ministerie aangeboden daalt na het hoogtepunt in 2002 met 18% naar 15% in 2004. Desondanks is het slagingspercentage zowel in 2002 als in 2003 hetzelfde, namelijk 81% van de door het Openbaar Ministerie aangeboden werkstraffen. Als we echter afgaan op de cijfers betreffende de werkstraffen die door de reclassering zijn verwerkt, dan zien we een dieptepunt in het aantal voltooide werkstraffen in 2002 (71% en later weer 75%).

Een ander probleem dat naar voren is gebracht is dat het lang kan duren voordat vonnissen bij het CJIB staan geregistreerd, waardoor het lang duurt voordat de reclassering kan starten met het zoeken van een werkplek.

5.5 Knelpunten in de keten?

Uit de interviews komt een aantal fricties naar voren tussen de verschillende organisaties. De meest opvallende is de frictie tussen de rechters en de andere organisaties. Ook het Openbaar Ministerie signaleert dat de rechters, ondanks sterke contra-indicaties, werkstraffen opleggen, maar dit wordt beschouwd als onderdeel van het 'juridische spel'. Reclasseringswerkers en ook werkmeesters echter ervaren de 'coulante' houding van rechters eerder als een miskennis van hun deskundigheid, zeker als de rechter het bezwaarschrift tegen de omzetting van de werkstraf in de vervangende hechtenis gegrond verklaart. Zij brengen naar voren dat de rechters te weinig inzicht hebben in de betekenis van de werkstraf. De reclassering pleit ervoor dat vaker vooraf advies wordt gevraagd over de haalbaarheid van de uitvoering van de werkstraf door de verdachte.

Uit het onderzoek komt eveneens naar voren hoe belangrijk een goede afstemming tussen werkmeesters en reclasseringswerkers is, waarbij er respect is voor elkaars werk. Een goede afstemming en een gezamenlijke duidelijke en heldere lijn naar werkgestraften lijken de kans op een succesvolle voltooiing van de werkstraf te vergroten.

Slotbeschouwing

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. Wat de meest belangrijke succes- en faalfactoren zijn, is de hoofdvraag van het onderzoek.

In deze slotbeschouwing wordt eerst ingegaan op de omvang en kenmerken van de populatie van volwassen werkgestraften. Vervolgens worden de belangrijkste succes- en faalfactoren beschreven: eerst de factoren die samenhangen met de werkstraf en vervolgens factoren die meer op het niveau van beleidsmaatregelen liggen. Tot slot formuleren we de conclusie en een aantal aanbevelingen.

6.1 Omvang en kenmerken van de populatie werkgestraften

Vanaf de invoering van de werkstraf als vorm van dienstverlening in de jaren tachtig is een stijgende lijn te constateren in het aantal werkstraffen dat wordt opgelegd of aangeboden. Deze stijgende lijn zet zich voort als de taakstraf in 2001 als zelfstandige hoofdstraf wordt ingevoerd. Vanaf 2003 lijkt deze stijgende lijn iets af te vlakken. In 2004 zijn er 36.600 werkstraffen opgelegd door de rechter en

aangeboden door het Openbaar Ministerie. De werkstraffen worden in meerderheid door de rechter opgelegd (85 procent van het totaal aantal werkstraffen). Het percentage werkstraffen dat succesvol wordt afgerond is zowel in 2002, 2003 als in 2004 bijna 75%. Transactiewerkstraffen worden vaker succesvol afgerond dan de vonniswerkstraffen. Dit verschil in slagingspercentage is deels terug te voeren op het feit dat transactiewerkgestraften 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.

De populatie van werkgestraften bestaat voor het grootste deel uit mannen (84%) en 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 verscheidenheid aan delicten en het merendeel van de werkgestraften moet voor de eerste keer een werkstraf uitvoeren (71%). Een krappe meerderheid van de werkgestraften heeft vast of semi-vast werk (53%). Iets minder dan een derde van de werkgestraften heeft een verslavingsachtergrond van alcohol en/of drugs.

De populatie transactiewerkgestraften en vonniswerkgestraften verschilt: de populatie van de transactiewerkgestraften is gemiddeld iets ouder, de werkgestraften hebben vaker werk en minder vaak een strafrechtelijk verleden. Bovendien plegen deze werkgestraften 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 werkgestraften wijkt hiervan af. Het is daarom niet verwonderlijk dat het aandeel niet aangevangen en niet voltooide werkstraffen de afgelopen jaren hoger ligt dan in de jaren negentig; tegenwoordig mislukt 25 procent van de werkstraffen, terwijl in de vorige eeuw het percentage mislukte werkstraffen rond vijftien procent schommelde.

6.2 Succes- en faalfactoren van de werkstraffen

Op grond van een representatieve steekproef is onderzocht welke factoren of achtergrondkenmerken samenhangen met het voltooien van de werkstraf. De uitkomsten van dit statistische onderzoek zijn aangevuld met resultaten van het dossieronderzoek en interviews. De factoren zoals onderzocht via het statistische

onderzoek liggen op het niveau van persoonskenmerken van de werkgestraften, zoals leeftijd, werk, verslaving en justitiecontacten. De factoren kunnen ook betrekking hebben op de werkstraf en de uitvoering van de werkstraf, zoals de duur van de werkstraf, en of iemand op een intern of extern project is geplaatst. Deze factoren noemen we werkstrafgebonden factoren.

Daarnaast kan het niveau van beleid en maatregelen worden onderscheiden. Hier gaat het meer om beleidsmatige aspecten zoals het wel of niet hanteren van contra-indicaties bij het opleggen of aanbieden van een werkstraf of om het wel of niet geven van een waarschuwing. Dit zijn beleidsgebonden factoren.

6.2.1 Werkstrafgebonden factoren

Verschillende persoonsgebonden kenmerken hangen samen met het wel of niet voltooien van de werkstraf.

Sekse en leeftijd hangen samen met het voltooien van de werkstraf: vrouwen voltooien hun werkstraf vaker dan mannen en werkgestraften die hun werkstraf met succes afronden, zijn gemiddeld iets ouder dan werkgestraften die dat niet doen. Daarnaast blijken werkgestraften geboren in Turkije, Nederland of Azië het vaakst de werkstraf te voltooien (tussen 80-85%) en werkgestraften geboren in Marokko het minst (58%).

De leefsituatie van werkgestraften hangt eveneens samen met de kans van slagen van een werkstraf. Een werkgestrafte 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 werkgestrafte die geen vast werk heeft en alleenstaand is.

Alcoholverslaving blijkt niet samen te hangen met de wijze waarop de werkstraf wordt volbracht, maar een harddrugsverslaving wel: de kans op mislukken neemt dan toe. Van de harddrugsverslaafden 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 werkgestrafte 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. Werkgestraften die wegens het rijden onder invloed of een overtreding een werkstraf krijgen aangeboden of opgelegd, voltooien de werkstraf het vaakst (86% en 90%), terwijl werkgestraften 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.

Werkgestraften met geen of weinig eerdere justitiecontacten voltooien vaker hun werkstraf. Van de werkgestraften die eerder een werkstraf aangeboden of opgelegd hebben gekregen, voltooien degenen die een eerdere werkstraf met succes hebben afgerond, de werkstraf vaker dan werkgestraften die een eerdere werkstraf niet hebben afgerond. Ook werkgestraften 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. Tot slot blijkt de duur van de werkstraf en een aantal factoren dat betrekking heeft op de uitvoering van de werkstraf samen te hangen met het wel of niet succesvol afronden van de werkstraf.

De duur van de werkstraf hangt samen met het wel of niet voltooien van de werkstraf; een hoger aantal uren werkstraf vergroot de kans op voortijdig beëindigen van de werkstraf.

Tevens blijkt dat werkstraffen die niet worden voltooid, gemiddeld over een langere termijn worden uitgesmeerd. Daarnaast komt naar voren dat de beslissing van de officier van justitie of rechter sneller bij het CJIB is geregistreerd in geval werkstraffen worden voltooid, vergeleken met werkstraffen die niet worden voltooid of niet worden aangevangen. Dit geldt zowel voor transactiewerkstraffen als voor vonniswerkstraffen. Met andere woorden, een snelle uitvoering van de werkstraf door de werkgestrafte vergroot de kans dat de werkstraf met succes wordt afgerond. Dit stemt overeen met de mening van reclasseringswerkers dat werkstraffen die sneller kunnen worden uitgevoerd, vaker met succes worden 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 voltooien 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. Bovenstaande analyse geeft echter geen inzicht in de samenhang tussen de verschillende factoren en welke factoren het meest bepalend zijn voor de wijze van afronding: wat zijn belangrijke faal- of succesfactoren?

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. Hierbij maken we een onderscheid naar drie momenten:

1. of de werkstraf wordt voltooid of mislukt (dat wil zeggen de werkstraf wordt niet aangevangen noch voltooid);
2. of met de werkstraf wordt aangevangen of niet;
3. of de eenmaal aangevangen werkstraf voortijdig wordt beëindigd of niet.

Het meest van invloed op het voltooien van de werkstraf (moment 1) is de deelname aan de arbeidsmarkt; betaalde arbeid is de belangrijkste succesfactor. Dit komt overeen met resultaten uit eerder onderzoek in Zwitserland waaruit bleek dat werk een belangrijke succesfactor is (Killias, 2002). Ook de woonsituatie (met partner en kinderen of alleenstaand) en het aantal eerder opgelegde vrijheidsstraffen hangen samen met het wel of niet voltooien van de werkstraf. Deze laatste factor, eerder opgelegde vrijheidsstraffen, blijkt de grootste samenhang te vertonen met het wel of niet aanvangen van de werkstraf (moment 2). Bovendien vertoont de wijze van opleggen van de werkstraf (via transactie of vonnis) een grote samenhang met het wel of niet aanvangen van de werkstraf, evenals eerdere justitiecontacten. Is de werkgestrafte eenmaal begonnen met de werkstraf (moment 3), dan is harddrugverslaving de belangrijkste faalfactor.

Geconcludeerd kan worden dat de belangrijkste succesfactor deelname aan de arbeidsmarkt is en de belangrijkste faalfactor een harddrugverslaving. Daarnaast geldt als belangrijke faalfactor het al eerder opgelegd hebben gekregen van een vrijheidsstraf.

Op grond van bovenstaande succes- en faalfactoren zijn profielen samengesteld van vier groepen. Twee groepen werkgestraften die op grond van de succesfactoren een grote kans hebben de werkstraf te voltooien en twee groepen die op grond van de faalfactoren een grote kans lopen dat de werkstraf mislukt. De groep werkgestraften die met een grote mate van zekerheid de werkstraf zal voltooien

bestaat uit mensen met vast werk of studierend en zonder eerdere justitiecontacten, 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 zonder werk met meer dan zes justitiecontacten en verslaafd aan harddrugs. Van deze groep rondt 41 procent de werkstraf succesvol af. Een verklaring voor dit relatief hoge percentage is gelegen in de rol van de werkmeesters 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.

6.2.2 Beleidsgebonden factoren

Rond de uitvoering van de werkstraf door de verschillende 'ketenpartners' is een aantal knelpunten naar voren gekomen. Er is een frictie te constateren tussen het opleggen van werkstraffen door rechters en de mate waarin de werkgestraften plaatsbaar zijn op werkprojecten. Daarnaast is een frictie geconstateerd tussen reclasseringswerkers en werkmeesters rond het toezicht op de uitvoering van de werkstraf door de werkgestraften. Tevens komt de registratie van de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis als knelpunt uit het onderzoek naar voren.

Werkstraffen en contra-indicaties

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 een rol spelen 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.

Eenzelfde patroon zien we rond het bezwaarschrift tegen het bevel tot omzetting van de werkstraf in vervangende hechtenis. De rechter geeft de werkgestrafte soms nog een kans door het bezwaar gegrond te verklaren, terwijl de reclassering en het

Openbaar Ministerie geen mogelijkheden meer zien. Het kan zijn dat de reclas-
ring en het Openbaar Ministerie te weinig rekening hebben gehouden met
persoonlijke aspecten van de werkgestrafte of dat sprake is van nieuwe feiten.
Het kan ook zo zijn dat een rechter te weinig besef heeft van de consequenties van
de gegrondverklaring van het bezwaarschrift, terwijl er geen werkplek is voor de
werkgestrafte wegens duidelijke contra-indicaties en gebleken is dat de werkge-
strafte niet gemotiveerd is. De werkmeesters en reclasseringswerkers voelen zich
in zo'n geval in een lastige positie gezet; de werkgestrafte moet weer op een
(ander) werkproject worden geplaatst, terwijl dit als een onmogelijke taak wordt
beschouwd. Een ander knelpunt dat samenhangt met de bezwaarschriftprocedure
is dat de rechter de termijn soms verlengt, terwijl daardoor de officiële termijn
wordt overschreden.

Uit het onderzoek komt in het bijzonder een frictie naar voren tussen de mate
waarin rechters een werkstraf opleggen en de mate van uitvoerbaarheid volgens
de reclasering. Er is te weinig oog voor de realiteit van de uitvoering van de
werkstraf voor bepaalde groepen.

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 reclasering de
werkstraf had geretourneerd. Maar dit wordt niet als een (structureel) probleem
gesignaleerd. Doorgaans is het afloopbericht van de reclasering sturend voor de
officier van justitie. Desondanks geeft de officier van justitie soms de werkgestrafte
toch een nieuwe kans de werkstraf af te ronden, omdat de persoonlijke omstan-
digheden van de werkgestrafte zwaarder wegen.

Motivatie, toezicht en geven van waarschuwing

Een belangrijke succesfactor is de motivatie van de werkgestrafte: een gemotiveer-
de 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 of relatie of kinderen te verliezen zijn belangrijke stimulan-
sen om de werkstraf tot een goed einde te brengen. De omgeving waarin de
werkgestrafte het werk moet uitvoeren speelt eveneens een belangrijke rol.
Werkgestrafte die worden geplaatst op externe werkprojecten, zoals een
dierenasiel, een kringloopwinkel of een verzorgingstehuis, moeten zich aanpassen
aan de bestaande dienstverlenende organisatie en bestaande werksfeer; zij werken
met collega's die daar een betaalde baan hebben. De omgeving van groepsprojec-

ten is een geheel andere. In groepsprojecten werken alleen werkgestraften, doorgaans in de groenvoorziening of schoonmaakwerkzaamheden. Op groepsprojecten werken de werkgestraften die moeilijker zijn te plaatsen. De samenstelling van de groep is van grote invloed op de motivatie van de werkgestraften; de groepsnorm (positief of negatief) is erg sterk. De rol van werkmeesters is essentieel in het creëren van een positieve groeps sfeer en het motiveren van de werkgestraften. Dit is geen eenvoudige taak. Hoe motivatie en wel of niet succesvol afronden van de werkstraf samenhangen en op welke manieren de motivatie kan worden versterkt is niet onderzocht.

Werkgestraften worden gemotiveerd door zowel stimulerende maatregelen als duidelijk optreden bij het overtreden van regels. 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 reclasseringswerkers 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 reclasseringswerkers 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 de werkmeester niet steunt als deze een werkgestrafte uit de groep plaatst wegens wangedrag. Maar er kunnen ook fricties ontstaan als de reclasseringswerker de werkmeester onvoldoende ruimte laat een eigen beleid te voeren bij het stimuleren van werkgestraften tot het voltooien van de werkstraf. De overzichtsstudie van Wijn (1997) en het onderzoek van Kilijs (2002) geven aan dat een goed toezicht de kans op succesvol afronden van de werkstraf vergroot.

Vanaf medio 2004 heeft de SRN gekozen voor het opzetten van zogenaamde werkstrafunits, voor een efficiënte uitvoering van de werkstraf en uniformiteit van werken. Het doel is te grote verschillen in de uitvoering van en het toezicht op

werkstraffen tegen te gaan. Hoe toezicht en het wel of niet voltooiën van de werkstraf samenhangen is niet onderzocht.

Strafrechtelijke consequenties na het mislukken van de werkstraf

Na het mislukken van de werkstraf dient de vervangende hechtenis te worden geëxecuteerd in geval van een vonniswerkstraf (tenzij er redenen zijn ervan af te zien), en de werkgestrafte die een transactiewerkstraf niet uitvoert, kan alsnog worden vervolgd. Van de 1020 zaken die niet zijn aangevangen of niet zijn voltooid is het vervolgetraject in beeld gebracht.

Van de 1020 mislukte werkstraffen betreft tien procent een transactiewerkstraf, waarvan niet eenvoudig is te achterhalen welk vervolg aan het mislukken van de werkstraf is verbonden (sepot of dagvaarden). Daarnaast is tien procent van de 1020 mislukte werkstraffen geboekt onder 'gestopt door het Openbaar Ministerie'. 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; de veroordeelde heeft een herkansing gekregen de werkstraf af te ronden. Een kwart van de 1020 mislukte werkstraffen staat geboekt als 'openstaand'. De reden dat deze werkstraffen nog openstaan is dat de persoon onvindbaar is: hij of zij heeft geen vaste woon- of verblijfplaats of het adres is niet te achterhalen door het CJIB. Deze zaken stonden op het moment van de steekproeftrekking in september 2004 gemiddeld 297 dagen open. Het gaat vooral om werkgestraften die nooit de werkstraf hebben aangevangen. Bovendien blijken veel van deze werkgestraften niet eerder in aanraking te zijn geweest met justitie. In ruim de helft van de 1020 zaken is executie gevolgd van de vervangende hechtenis, dat wil zeggen vond aansluitende executie plaats omdat de werkgestrafte reeds een vrijheidsstraf uitzat of is de werkgestrafte aangehouden. Om de gegevens omtrent de executie van de vervangende hechtenis te achterhalen is gebruik gemaakt van TULP. Op grond van deze gegevens is zeker dat 38 procent de vervangende hechtenis heeft uitgezeten. Daarnaast kan de werkgestrafte ook onder een andere titel de vervangende hechtenis hebben uitgezeten. Voor die zaken waar de duur van de vervangende hechtenis overeenkomt met de duur dat men daadwerkelijk heeft gezeten, gaan we ervan uit dat het hier gaat om het uitzitten van de vervangende hechtenis. Dit betekent dat waarschijnlijk 292 van de 521 personen (56%) die de werkstraf niet hebben aangevangen of niet hebben voltooid, de vervangende hechtenis hebben uitgezeten. Doordat de Dienst Justitiële Inrichtingen geen afloopbericht stuurt naar het CJIB als de veroordeelde

zijn of haar straf heeft uitgezeten, ontbreekt een schakel waardoor het moeilijk is om te achterhalen of iemand de gehele vervangende hechtenis heeft uitgezeten.

Voorgaande geeft een beeld van een weinig geloofwaardig systeem als het om de executie van de vervangende hechtenis gaat in de periode midden 2002 tot midden 2003. De problemen rond de executie van de vervangende hechtenis zijn vanaf 2004 echter (sterk) verminderd, onder andere omdat het celtekort is opgelost. Uit het onderzoek komt naar voren dat de reclassering vaker wordt geconfronteerd met 'brandtelefoontjes' van advocaten wier cliënt geconfronteerd wordt met een bevel vervangende hechtenis.

Het is voor de geloofwaardigheid van het rechtssysteem van groot belang dat na het mislukken van de werkstraf vervangende hechtenis wordt geëxecuteerd.

6.3 Conclusie en aanbevelingen

Per jaar moeten ruim 35.000 mensen een werkstraf uitvoeren. De groep werkgestraften is zeer heterogeen; zowel first offenders als mensen met een uitgebreid strafblad, mensen die een licht vergrijp hebben gepleegd en mensen die ernstige strafbare feiten hebben begaan, mensen die verslaafd zijn, zonder werk en zonder structuur in hun leven, en mensen die een betaalde baan hebben en een gezin. Er is een groep moeilijk plaatsbare werkgestraften aanwijsbaar, welke bestaat uit personen die verslaafd zijn aan harddrugs, een psychiatrische of meervoudige persoonlijkheidsproblematiek hebben of mensen met lichamelijke klachten (zoals mensen die in de WAO zitten of ouderen). De groep werkgestraften die het meest succesvol is, bestaat uit mensen zonder eerdere justitiecontacten die een vaste baan hebben of een opleiding volgen. Het percentage voltooide werkstraffen schommelt de afgelopen jaren rond 75 procent.

Deelname aan de arbeidsmarkt komt als belangrijkste succesfactor naar voren. De belangrijkste faalfactor is de aanwezigheid van een harddrugsverslaving. Daarnaast kunnen eerdere justitiecontacten beschouwd worden als een belangrijke faalfactor, terwijl de aanwezigheid van een gezin, in de zin van samenwonen met een partner en eventueel kinderen, als succesfactor naar voren komt. De motivatie komt eveneens als een belangrijke persoonsgebonden succesfactor naar voren uit de interviews. Werkgestraften die de werkstraf terecht vinden, zijn gemotiveerd de werkstraf met goed gevolg af te ronden. Naast intrinsieke motivatie is sprake van

extrinsieke motivatie: angst voor vrijheidsbeneming of verlies van de relatie zijn externe factoren die bijdragen aan motivatie om de werkstraf te voltooien. Daarnaast heeft de omgeving waarin de werkstraf moet worden uitgevoerd invloed op de motivatie. Hoe deze verschillende aspecten de motivatie kunnen versterken of verzwakken is niet onderzocht.

Voorgaande succes- en faalfactoren betreffen het individuele niveau van de werkgestrafte. Uit het onderzoek komt ook een aantal aspecten naar voren die betrekking hebben op de uitvoering van de werkstraf. Het tijdsverloop tussen de beslissing dat een werkstraf moet worden uitgevoerd en de registratie bij het CJIB blijkt samen te hangen met het wel of niet voltooien van de werkstraf. Deze periode is gemiddeld korter bij werkgestraften die de werkstraf voltooien. In het algemeen kan worden gesteld dat hoe korter de periode tussen de beslissing dat een werkstraf moet worden uitgevoerd en de daadwerkelijke start van de werkstraf, hoe groter de kans dat de werkstraf succesvol wordt afgerond. Een ander aspect van de uitvoering betreft het toezicht door het Openbaar Ministerie en de reclassering op de uitvoering van de werkstraf door de werkgestrafte. Er is niet onderzocht in hoeverre het daadwerkelijke toezicht van invloed is op het wel dan niet voltooien van de werkstraf. Uit het onderzoek komt echter wel naar voren dat rond het toezicht afstemming tussen verschillende partijen van belang is om te voorkomen dat de beslissing van de een wordt doorkruist door de beslissing van de ander. Het lijkt vooral van belang dat er voldoende contact en afstemming is tussen reclasseringwerkers en werkmeesters rond het toezicht op de uitvoering van de werkstraf en het geven van officiële waarschuwingen. Duidelijke regels en helderheid over de consequenties van het overtreden van regels lijkt van positieve invloed op het volbrengen van de werkstraf mits de handhaving van regels proportioneel is. De in oprichting zijnde werkstrafunits bij de reclassering zullen naar verwachting een positieve invloed hebben op de afstemming tussen reclasseringwerkers en werkmeesters enerzijds en tussen reclasseringwerkers en Openbaar Ministerie anderzijds.

De zittende magistratuur komt naar voren als een orgaan dat te weinig inzicht heeft in de geschiktheid van veroordeelden voor het uitvoeren van werkstraffen. Ook bij duidelijke contra-indicaties worden werkstraffen opgelegd of wordt het bezwaarschrift tegen de omzetting van de werkstraf in vervangende hechtenis gegrond verklaard. Rechters zijn vaker geneigd de veroordeelde nog een kans te geven om zo een vrijheidsstraf te voorkomen.

Tot slot komt uit het onderzoek naar voren dat het momenteel niet eenvoudig is te achterhalen of iemand die de werkstraf niet heeft aangevangen of de werkstraf niet

heeft voltooid, de vervangende hechtenis heeft uitgezet en als het om een vonnis-werkstraf gaat, of is gedagvaard als het om een transactiewerkstraf gaat. Momenteel ontbreekt een sanctievolgsysteem bij het CJIB.

Aanbevelingen

Voorgaande conclusie geeft aanleiding tot het formuleren van de volgende aanbevelingen:

- Hoe sneller de werkgestrafte aan het werk kan, hoe groter de kans dat de werkstraf succesvol wordt afgerond. Dit betekent dat moet worden onderzocht hoe de periode tussen de beslissing dat een werkstraf moet worden uitgevoerd en het starten van de werkstraf kan worden verkort. Verschillende maatregelen zijn denkbaar. Het is belangrijk de periode te verkorten tussen de beslissing van de rechter en de uiteindelijke melding bij het CJIB, bijvoorbeeld door het verkorten van de termijn waarbinnen rechterlijke uitspraken onherroepelijk worden. Een andere meer praktische maatregel betreft het contact leggen met de werkgestrafte. Het versturen van een brief is bijvoorbeeld minder effectief dan telefonisch contact opnemen met de veroordeelde (of diens familie indien bekend bij de reclassering). Ook het sturen van een sms-bericht lijkt sneller resultaat te geven.
- De zittende magistratuur komt naar voren als een orgaan dat ondanks duidelijke contra-indicaties toch werkstraffen oplegt. Het lijkt zinvol om de reclassering vaker een advies te vragen. In elk geval zou een advies moeten worden gevraagd als het gaat om een verdachte die verslaafd is aan harddrugs en die een strafblad heeft. Het lijkt echter zinvol om in alle gevallen waar sprake is van contra-indicaties een adviesaanvraag te doen bij de reclassering. Dit sluit aan bij de bevinding van het onderzoek dat zelfs bij harddrugsverslaving in combinatie met een lange lijst van justitiecontacten bijna de helft van de werkgestraften de werkstraf voltooit. Ook in geval van meerdere contra-indicaties is de kans niet gering dat de werkstraf kan worden voltooid. Hoe groot de kans is dat de individuele verdachte de werkstraf met succes kan afronden, kan beter worden ingeschat door de reclassering dan de rechter. Deze aanbeveling sluit aan bij het beleid om de adviesfunctie van de reclassering te versterken door het oprichten van Advies- en Distributiepunten bij de reclassering (TK 29 270, nr. 7).
- Bij het toezicht op de uitvoering van de werkstraf door de werkgestrafte zijn verschillende organen betrokken. Om het toezicht goed te kunnen uitvoeren is afstemming en overleg tussen Openbaar Ministerie en reclassering enerzijds en

tussen werkmeesters of begeleiders en reclasseringswerkers anderzijds noodzakelijk. Een door werkmeesters en reclasseringswerkers overeengekomen duidelijke lijn is noodzakelijk om de effectiviteit van de sanctie te vergroten en willekeur tegen te gaan. Momenteel worden bij de SRN werkstrafunits opgericht. Deze zullen naar verwachting bijdragen aan het verbeteren van de afstemming tussen de verschillende organen.

- Momenteel is er geen registratiesysteem dat inzicht geeft in het vervolgtraject nadat de werkstraf is mislukt; er ontbreekt een sanctievolgsysteem. Men name ontbreekt een systeem waarin eenvoudig is te achterhalen wat er is gebeurd na het mislukken van de transactiewerkstraf. In geval van vonniswerkstraf is moeilijk te achterhalen of iemand de gehele vervangende hechtenis heeft uitgezet. Het is wenselijk dat het CJIB ook een registratiesysteem heeft voor de gevolgde maatregelen na het mislukken van de werkstraf, zowel voor vonnis- als transactiewerkstraffen. Wellicht is het mogelijk dat de Dienst Justitiële Inrichtingen een afloopbericht naar het CJIB stuurt via het bestaande registratiesysteem LEVITA.
- Tot slot nog een aanbeveling betreffende de vorm van de werkstraffen. Door de grote heterogeniteit van de groep werkgestraften lijkt een gevarieerdheid in vormen van werkstraffen gewenst. Door het afschaffen van de trajectbegeleiding is er minder tijd van de reclasseringswerkers voor de werkgestrafte. Voor bepaalde personen met veel justitiecontacten lijkt het zinvol om niet alleen een werkstraf op te leggen, maar binnen een justitieel kader ook de mogelijkheid te scheppen dat deze personen tegelijkertijd een resocialisatietraject volgen. Dit sluit tevens aan bij de behoefte van werkmeesters om bij te dragen aan de resocialisatie van de werkgestraften.

Literatuur

Aanwijzing taakstraffen. (2004, 29 juni). *Staatscourant*, nr. 121, p. 12.

Bol, M.W. & Overwater, J.J. (1984). *Dienstverlening. Eindrapport van het onderzoek naar vervanging van de vrijheidsstraf in het strafrecht voor volwassenen.* 's Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Boone, M. (2000). *Recht voor commuun gestraften: Dogmatisch-juridische aspecten van taakstraffen en penitentiaire programma's.* Deventer: Gouda Quint.

Brontsema, J. (1993). *Variaties in mislukkingen van dienstverleningen.* Groningen: Criminologisch Instituut.

Cleiren, C.P.M. & Nijboer, J.F. (redactie) (2004). *Tekst & Commentaar Strafrecht.* Deventer: Kluwer.

Eadie, T. & Willis, A. (1989). National Standards for Discipline and Breach proceedings in Community Service: an Exercise in Penal Rhetoric? *The Criminal Law Review*, June, p. 412-419.

Eindrapportage Audit Executie Taakstraffen (2004). Den Haag: Parket-Generaal.

- Geer, J.P van de (1988). *Analyse van kategorische gegevens*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Heinrich, J.P. (1995). *Particuliere reclassering en overheid in Nederland sinds 1823*. Arnhem: Gouda Quint.
- Imkamp, F.M.J.A. (2002). *Werken met taakgestraften: ervaringen van projectbegeleiders*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Jaarverslag CJIB (2003). Leeuwarden: Centraal Justitieel Incasso Bureau.
- Kalmthout, A. Van (2001). "Si non solvit in opere...". *Bijdragen over de geschiedenis en ontwikkeling van onbetaalde arbeid als strafsanctie*. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant.
- Killias, M. (2002). Community Service in Switzerland: Implementation, Recidivism and Net-Widening. Experimental evidence as an alternative to speculation, in: H. Albrecht & A. van Kalmthout, *Community Sanctions and Measures in Europe and North America*. Max Planck Institut, p. 535-549.
- May, C. (1999). *Explaining reconviction following a community sentence: the role of social factors*. London: Home Office.
- McDonald, D. (1992). Punishment Labor: Unpaid Community Service as a Criminal sentence, in *Smart sentencing: the Emergence of Intermediate Sanctions*, J.M. Byrne, A.J. Lurigio en J. Petersilia (red.), Newburt Park (Calif.), Sage.
- McIvor, G (1992). *Sentenced to serve: the Operation and Impact of Community service by Offenders*. Avebury: Aldershot.
- Mulbregt, J.M.L. van (2000). *Het betere werk. Verwachtingen en ervaringen met betrekking tot het strafkarakter van een werkstraf*. Amsterdam: Boom Juridische Uitgevers.

O'Donoghue, J. (2000). *Address by Minister for Justice, Equality and Law Reform Mr. John O'Donoghue, T.D., At the Launch of the Report Entitled An Empirical Study Of Community Service Orders in Ireland At University Limerick on Tuesday 11th July, 2000.* Gevonden 15 juni, 2004, op <http://www.justice.ie/80256996005F3617/vWeb/wpJWOD4TFJH6>.

Pease, K. (1985). Community Service Orders. In: M. Tonry en N. Morris (red.), *Crime and Justice- an annual review of research*, vol. 6, p. 51-94.

Rex, S., Gelsthorpe, L., Roberts, C., & Jordan, P. (with Moore C., Howes M., Powell T., Webb A., & Merrington S.) (2004). *Crime Reduction Programme: An Evaluation of Community Service Pathfinder Projects: Final report 2002*. Cambridge: The Institute of Criminology.

Steeg, M. van der & Niemeyer, E. (1996). *Ler(en) werken als straf: evaluatie van het experiment de leerwerkstraf*. Amsterdam: Vrije Universiteit van Amsterdam.

Spaans, E.C. (1994). *Appels en peren – Een onderzoek naar de recidive van dienstverleners en kortgestraften*. Gouda Quint: WODC

Wijn, M. (1997). *Taakstraffen: Stand van zaken, praktijk en resultaten*. Den Haag: Dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering.

Bijlage 1 Tabellen van steekproef uit gegevens CJIB

Onderstaande tabellen betreffen de resultaten van het onderzoek naar succes- en faalfactoren van werkstraffen van meerderjarigen op grond van een gestratificeerde steekproef van de categorieën niet aangevangen werkstraffen, niet voltooide werkstraffen en voltooide werkstraffen. De meeste tabellen geven alleen percentages weer. Als tevens de 'n' wordt weergegeven, is dat niet de n van de gestratificeerde responsgroep, maar de n die ontstaat door de tabellen te wegen naar de verhouding zoals deze in de werkelijkheid bestaat, dat wil zeggen: 75,5 van de werkstraffen wordt voltooid, 12 procent wordt niet voltooid en 12,5 procent wordt niet aangevangen.

Tabel 1 Werkstraf aangeboden door OM en opgelegd door ZM

	Voltooid	Niet voltooid	Niet aangevangen	Totaal
Transactie	87,0%	10,7%	2,2%	100,0%
Vonnis	73,0%	12,3%	14,7%	100,0%
Totaal	75,5%	12,0%	12,5%	100,0%

$\chi^2(2) = 33,96, p < ,001$

Bron: CJIB

Tabel 2 Arrondissementen (Rechtbank en OM) en ressorten (Hof) naar wijze van afronden

	Voltooid	Niet voltooid	Niet aangevangen	Stoppen op verzoek van OM	Afloop nvt of onbekend	Totaal
Den Bosch	71,1%	13,2%	10,5%	0,7%	4,6%	2216
Breda	68,9%	11,6%	13,0%	0,7%	5,8%	2030
Maastricht	64,4%	11,6%	14,3%	0,4%	9,3%	1115
Roermond	74,5%	6,6%	12,6%	0,8%	5,5%	636
Arnhem	72,1%	11,5%	10,3%	0,7%	5,5%	1998
Zutphen	77,9%	10,9%	7,4%	0,9%	3,0%	774
Zwolle	72,6%	10,6%	10,8%	0,4%	5,6%	1422
Almelo	76,7%	8,8%	9,5%	0,7%	4,3%	1119
Den Haag	68,1%	12,6%	15,2%	0,7%	3,5%	2752
Rotterdam	69,8%	13,1%	13,4%	0,5%	3,2%	1782
Dordrecht	65,9%	18,0%	10,8%	0,5%	4,7%	743
Middelburg	67,7%	15,0%	12,0%	0,4%	4,9%	927
Amsterdam	62,6%	17,8%	14,7%	0,8%	4,1%	2256
Alkmaar	74,3%	11,4%	8,6%	0,3%	5,5%	711
Haarlem	76,4%	12,1%	6,8%	0,5%	4,2%	1358
Utrecht	71,6%	11,4%	10,8%	0,2%	6,0%	1740
Leeuwarden	66,5%	13,7%	12,0%	0,4%	7,4%	893
Groningen	69,7%	11,2%	15,2%	0,1%	3,9%	877
Assen	74,6%	10,1%	10,5%	0,3%	4,5%	741
Hof Den Bosch	68,4%	10,2%	11,2%	0,5%	9,7%	196
Hof Arnhem	69,2%	10,9%	12,0%	0,9%	7,0%	441
Hof Den Haag	65,1%	14,7%	9,2%	1,1%	9,9%	272
Hof Amsterdam	64,7%	11,3%	14,3%	3,8%	6,0%	133
Hof Leeuwarden	66,3%	12,2%	10,2%	1,5%	9,8%	205
Totaal	70,1%	12,4%	11,8%	0,6%	5,1%	27337

Bron CJIB

Tabel 3 Sekse naar wijze van afronden werkstraf

	Voltooid	Niet voltooid	Niet aangev- vangen	Totaal
Man	74,2%	12,7%	13,1%	100,0%
Vrouw	82,2%	8,3%	9,5%	100,0%
Totaal	75,5%	12,0%	12,5%	100,0%

$\chi^2 (2) = 7,15, p < ,05$

Bron: CJIB

Tabel 4 Leeftijd naar wijze van afronden werkstraf

	Gemiddelde	Standaard Deviatie
Voltooid	33,65	0,473
Niet voltooid	31,06	0,466
Niet aangev- vangen	31,71	0,480

$F(2,1522) = 23,31, p < ,001$

Bron: CJIB

Tabel 5 Woonsituatie naar wijze van afronden werkstraf

	Voltooid	Niet voltooid	Niet aange- vangen	Totaal
Alleenstaand	72,8%	15,5%	11,6%	100,0%
Bij ouders	78,1%	14,2%	7,7%	100,0%
Met partner e/o kinderen	87,7%	7,7%	4,7%	100,0%
Anders	67,5%	19,3%	13,2%	100,0%
Totaal	79,3%	12,5%	8,2%	100,0%

$\chi^2 (6) = 46,80, p < ,001$

Bron: CVS

Tabel 6 Opleiding naar wijze van afronden werkstraf

	Voltooid	Niet voltooid	Niet aange- vangen	Totaal
Geen opleiding	79,6%	11,1%	9,3%	100,0%
Basis onderwijs/ voortgezet speciaal lager onderwijs	74,8%	16,6%	8,6%	100,0%
LBO, MAVO etc.	77,7%	13,8%	8,5%	100,0%
MBO, ROC	85,9%	7,9%	6,2%	100,0%
HBO, WO	85,7%	7,9%	6,3%	100,0%
Totaal	79,5%	12,5	8,0	100,0%

$\chi^2 (8) = 14,09, p = ,08$

Bron CVS

Tabel 7 Bezit diploma naar wijze van afronden werkstraf

	Voltooid	Niet voltooid	Niet aange- vangen	Totaal
Geen diploma	74,9%	14,7%	10,5%	100,0%
Wel diploma	82,9%	11,0%	6,1%	100,0%
Totaal	79,6%	12,5%	7,9%	100,0%

$\chi^2 (2) = 14,82, p < ,001$

Bron: CVS

Tabel 8 Psychiatrische indicatie naar wijze van afronden werkstraf

	Voltooid	Niet voltooid	Niet aange- vangen	Totaal
Ja	72,6%	16,3%	11,1%	100,0%
Nee	81,3%	11,8%	6,9%	100,0%
Totaal	79,7%	12,6	7,7%	100,0%

$\chi^2 (2) = 10,56, p < ,01$

Bron: CVS

Tabel 9 Gemiddeld aantal eerdere justitiecontacten

	Gemiddelde	Standaard deviatie
Voltooid	4,77	0,615
Niet voltooid beëindigd	8,64	0,611
Niet aangevangen	9,76	0,629

$F(2,1517)= 17.83, p<.001$

Bron: OBJD

Tabel 10 Gemiddeld aantal eerdere justitiecontacten in de jeugd

	Gemiddelde	Standaard deviatie
Voltooid	,69	0,100
Niet voltooid	1,36	0,100
Niet aangevangen	1,16	0,103

$F(2,1517)=11,75 p<,001$

Bron: OBJD

Tabel 11 Gemiddeld aantal eerdere justitiecontacten in volwassenheid

	Gemiddelde	Standaard deviatie
Voltooid	4,02	0,590
Niet voltooid	7,16	0,586
Niet aangevangen	8,60	0,604

$F(2,1517)=15,50 p<,001$

Bron: OBJD

Tabel 12 Gemiddeld aantal eerdere justitiecontacten voor ernstige delicten (maximale strafdreiging van meer dan 4 jaar)

	Gemiddelde	Standaard deviatie
Voltooid	1,84	0,346
Niet voltooid	3,96	0,349
Niet aangevangen	5,01	0,356

$F(2,1439)= 21,26, p<,001$

Bron: OBJD

Tabel 13 Aantal eerder opgelegde taakstraffen (incl. tijdens minderjarigheid) naar wijze van afronden werkstraf

Aantal eerder opgelegde taakstraffen	Voltooid	Niet voltooid	Niet aangevangen	Totaal
0	73,1%	61,7%	64,7%	70,7%
1	17,7%	21,7%	20,5%	18,6%
2	4,8%	11,1%	8,4%	6,0%
> 3	4,3%	5,6%	6,3%	4,7%

$\chi^2(6) = 17,94, p < ,01$

Bron: OBJD

Tabel 14 Afloop eerder opgelegde taakstraffen aan volwassenen naar wijze van afronden werkstraf

Afloop eerdere taakstraf	Voltooid	Niet voltooid	Niet aangevangen	Totaal
Voltooid	86,8%	8,8%	4,4%	100,0%
Niet voltooid	47,9%	33,3%	18,8%	100,0%
Niet aangevangen	40,9%	15,9%	43,2%	100,0%
Afloop onbekend	66,7%	19,0%	14,3%	100,0%

$\chi^2(6) = 56,65, p < ,001$

Bron: CVS

Tabel 15 Aantal eerder opgelegde vrijheidsstraffen naar wijze van afronden werkstraf

Aantal eerder opgelegde vrijheidsstraffen	Voltooid	Niet voltooid	Niet aangevangen	Totaal
0	79,7%	62,2%	58,4%	75,0%
1	9,6%	13,9%	12,1%	10,4%
2	2,5%	5,6%	6,8%	3,4%
> 3	8,2%	18,3%	22,6%	11,2%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

$\chi^2(6) = 68,85, p < ,001$

Bron: OBJD

Tabel 16 Gemiddeld aantal eerder opgelegde vrijheidsstraffen naar wijze van afronden werkstraf

	Gemiddelde	Standaard deviatie
Voltooid	0,71	0,162
Niet voltooid	1,58	0,161
Niet aangevangen	2,27	0,166

$F(2,1517) = 22,82, p < ,001$

Bron: OBJD

Tabel 17 Gemiddeld aantal uren werkstraf

	Gemiddelde	Standaard deviatie
Voltooid	80,07	2,681
Niet voltooid	92,94	2,648
Niet aangevangen	83,41	2,732

$F(2,1530) = 6,29, p < ,01$

Bron: CJIB

Tabel 18 Soort project naar wijze van afronden werkstraf

	Voltooid	Niet voltooid	Niet aangevangen	Totaal
Extern	88,0%	11,2%	0,8%	100,0%
Reclassering	84,8%	14,2%	1,0%	100,0%
Nvt., onbekend	12,2%	11,4%	76,4%	100,0%
Totaal	75,5%	12,0%	12,5%	100,0%

$\chi^2 (4) = 1063,58, p < ,001$

Bron: CVS

Tabel 19 Soort project en reclasseringsorganisatie naar wijze van afronden werkstraf

Reclasserings-organisatie	Soort project	Voltooid	Niet voltooid	Niet aan-gevangen	Totaal
Reclassering					
Nederland	Extern	89,2%	10,4%	0,4%	100%
	Reclassering	86,4%	12,3%	1,2%	100%
	Nvt, onbekend	10,7%	12,1%	77,2%	100%
Totaal		78,4%	11,1%	10,5%	100%
Verslavings-reclassering					
	Extern	84,7%	13,5%	1,8%	100%
	Reclassering	77,0%	23,0%		100%
	Nvt, onbekend	10,8%	10,8%	78,5%	100%
Totaal		66,9%	14,9%	18,2%	100%
Leger Des Heils					
	Extern	86,2%	13,8%		100%
	Reclassering	82,4%	17,6%		100%
	Nvt, onbekend	28,0%	8,0%	64,0%	100%
Totaal		64,8%	12,7%	22,5%	100%

Bron: CVS

Tabel 20A Gemiddeld aantal dagen tussen beslissing van OM en ZM en registratie bij CJIB naar wijze van afronden werkstraf

	Gemiddelde	Standaard deviatie
Voltooid	50,618	4,129
Niet voltooid	68,954	4,078
Niet aangevangen	76,320	4,208

F(2,1530)=10.15, p<.001

Bron: CJIB

Tabel 20B Gemiddeld aantal dagen tussen beslissing van OM en ZM en registratie bij CJIB naar transactie-werkstraf en vonnis-werkstraf

	Gemiddelde	N	Standaard deviatie
Transactie	7,59	269	35,277
Vonnis	66,35	1264	85,318
Totaal	56,03	1533	81,966

$F(1,1531) = 123,102, p < ,001$

Bron CJIB

Tabel 20C Gemiddeld aantal dagen tussen beslissing van OM en ZM en registratie bij CJIB naar transactie-werkstraf en vonnis-werkstraf en naar wijze van afronden werkstraf

	Gemiddelde	Standaard deviatie
Voltooid		
Transactie	4,93	10,52
Vonnis	62,23	78,05
Niet voltooid		
Transactie	30,59	102,64
Vonnis	76,04	104,69
Niet aangevangen		
Transactie	1,53	2,12
Vonnis	78,66	99,44

Bron CJIB

Tabel 21 Gemiddeld aantal dagen tussen registratie CJIB en verzending bericht aan reclasseringsorganisaties naar wijze van afronden werkstraf

	Gemiddelde	Standaard deviatie
Voltooid	1,08	0,271
Niet voltooid	1,60	0,267
Niet aangevangen	2,62	0,276

$F(2,1530) = 8,21, p < ,001$

Bron CJIB

Tabel 22 Gemiddeld aantal dagen tussen registratie bij reclasseringsorganisaties en intakegesprek naar transactie-werkstraf en vonnis-werkstraf

	Gemiddelde	N	Standaard deviatie
Transactie	57,21	263	75,947
Vonnis	85,67	1078	85,999
Totaal	80,08	1341	84,850

F(1,134)= 24,20, p<,001

Bron CVS

Tabel 23 Profielen naar wijze van afronding

	Voltooid	Niet voltooid	Niet aange- vangen	Totaal
0	76,2%	11,1%	12,8%	100,0%
1	95,6%	2,9%	1,5%	100,0%
2	89,0%	6,9%	4,1%	100,0%
3	62,0%	20,0%	18,0%	100,0%
4	41,1%	30,4%	28,6%	100,0%
Totaal	75,6%	11,9%	12,5%	100,0%

Tabel 23a Omvang van de profielen

	Percentage
0	72,7%
1	4,4%
2	9,5%
3	9,8%
4	3,7%
Totaal	100%

Tabel 24 Waarschuwing naar wijze van afronden

		Voltooid	Niet voltooid	Niet aange- vangen	Totaal
Officiële waarschuwing	Ja	57,0%	40,7%	2,3%	100%
	Nee	83,0%	7,8%	9,2%	100%
Totaal		79,2%	12,6%	8,2%	100%

$\chi^2 (2) = 183,60, p < ,001$

Bron CVS

Tabel 25 De zaken (volgens parketnummer) waar volgens het bestand Vrijheidsstraf van het CJIB een vervangende hechtenis is geëxecuteerd naar titel in TULP dan wel niet aangetroffen in TULP

	Aansluitende executie	Arrestatie	Totaal
Preventief gehecht	11 5,8%	7 2,1%	18 3,5%
Gevangenisstraf	23 12,1%	25 7,6%	48 9,2%
Vervangende hechtenis taakstraf	49 25,8%	148 44,7%	197 37,8%
Principale hechtenis	29 15,3%	70 21,1%	99 19,0%
Subsidiaire hechtenis	4 2,1%	1 0,3%	5 1,0%
Vreemdelingentitel	1 0,5%	0 0,0%	1 0,2%
Niet in TULP	73 38,4%	80 24,2%	153 29,4%
Totaal	190 100,0%	331 100,0%	521 100,0%

Bron: CJIB, database vrijheidstraffen

Tabel 26 Het aantal dagen dat volgens CJIB nog uitgezeten moet worden - het aantal feitelijk gezeten dagen

	Frequentie	Percentage	Geldig percentage
Langer gezeten dan volgens CJIB zou moeten	2	1,0	1,0
Hechtens is uitgezeten	151	76,3	80,3
Nog 1 dag openstaand	18	9,1	9,6
2 dagen openstaand	12	6,1	6,4
3 dagen openstaand	1	0,5	0,5
5 dagen openstaand	1	0,5	0,5
9 dagen openstaand	1	0,5	0,5
14 dagen openstaand	1	0,5	0,5
84 dagen openstaand	1	0,5	0,5
Totaal	188	94,9	100,0
Missende waarden	10	5,1	
Totaal	198	100,0	

Bronnen: CJIB versus TULP

Tabel 27 Duur afdoening

	Gemiddelde	Standaard Deviatie
2,00 aansluitende executie	57,953	10,081
3,00 arrest	169,795	7,638
6,00 openstaand	296,682	8,878

$F(2,763)=160,41$, $p <,001$

Bron CJIB, database vrijheidsstraf

Bijlage 2 Tabellen gegevens uit de dossiers van het CVS van de reclassering

Tabel 1 Lichamelijke klachten naar wijze van afronden werkstraf

	Voltooid	Niet voltooid	Niet aangevangen	Totaal
Geen klachten	77,4	10,8	11,8	100%
Wel klachten	66,7	16,7	16,7	100%
Totaal	75,2	12,0	12,8	100%

Tabel 2 Klachten betreffende de geestelijke gezondheid naar wijze van afronden werkstraf

	Voltooid	Niet voltooid	Niet aangevangen	Totaal
Geen gezondheidsklachten	75,6%	12,8%	11,5%	100%
Wel gezondheidsklachten/ Stoornis	76,2%	,0%	23,8%	100%
Soc. emot. Problematiek	58,3%	25,0%	16,7%	100%
Totaal	73,9%	11,7%	14,4%	100%

Tabel 3 Tijdstip uitvoering taakstraf

	Totaal
Door de week	82,4%
Weekend	17,6%
Totaal	100%

Tabel 4 Tijdstip uitvoering taakstraf naar wijze van afronden werkstraf

	Voltooid	Niet voltooid	Niet aangev- vangen	Totaal
Door de week	90,3%	9,7%	,0%	100%
Weekend	90,9%	9,1%	,0%	100%

Tabel 5 Advies over werkstraf naar wijze van afronden werkstraf

	Voltooid	Niet voltooid	Niet aangev- vangen	Totaal
Ja	82,0%	9,8%	8,2%	100%
Nee	58,1%	16,1%	25,8%	100%

Bijlage 3 Kenmerken van de populatie werkgestrafte meerderjarigen

Onderstaande tabellen betreffen de resultaten van het onderzoek op grond van een gestratificeerde steekproef. Er is een wegingsfactor ingebracht, zodat een representatief beeld kan worden gegeven.

Tabel 1 Geslacht werkgestraften

	Aantal	Percentage
Man	1292	84,3%
Vrouw	241	15,7%
Totaal	1533	100,0%

Bron: CJIB

Tabel 2 Leeftijd van werkgestraften

	Aantal	Percentage
18-19 jaar	132	8,7%
20-24	328	21,5%
25-29	219	14,4%
30-34	261	17,1%
35-39	216	14,2%
40-44	140	9,2%
45-49	82	5,4%
50-54	60	4,0%
55-59	51	3,4%
60-64	21	1,4%
65 en ouder	13	0,9%
Totaal	1523	100,0%

Bron: CJIB

Tabel 3 Geboorteland werkgestraften

	Aantal	Percentage
Nederland	1104	72,1%
Europa overig	56	3,7%
Ned. Antillen	58	3,8%
Marokko	52	3,4%
Afrika overig	54	3,5%
Turkije	52	3,4%
Azië overig	64	4,2%
Suriname	69	4,5%
Overig	21	1,3%
Totaal	1530	100,0%

Bron: CVS reclassering

Tabel 4 Etniciteit van werkgestraften

	Aantal	Percentage
Nederland	78	51,7%
Europa overig	5	3,3%
Ned. Antillen	10	6,6%
Marokko	19	12,6%
Afrika overig	12	7,9%
Turkije	11	7,3%
Azië overig	2	1,3%
Suriname	13	8,6%
Overig	1	0,7%
Totaal	1530	100,0%

Bron: dossiers Reclassering

Tabel 5 Opleiding werkgestraften

	Aantal	Percentage
Geen opleiding	55	3,8%
Basis onderwijs/voortgezet speciaal lager onderwijs	151	10,5%
LBO, MAVO etc.	868	60,2%
MBO, ROC	305	21,2%
HBO, WO	63	4,3%
Totaal	1440	100,0%

Bron: CVS reclassering

Tabel 6 Al of niet diploma behaald werkgestraften

	Aantal	Percentage
Geen diploma	593	41,2%
Wel diploma	847	58,8%
Totaal	1440	100,0%

Bron: CVS reclassering

Tabel 7 Verdeling naar aantal justitie contacten

Aantal vorige justitiecontacten	
0	29,2%
1	14,5%
2	9,4%
> 3	46,9%
Totaal	100,0%

Bron: OBJD

Tabel 8 Eerder wel of niet een taakstraf opgelegd gekregen

Aantal eerder opgelegde taakstraffen	
0	70,7%
1	18,6%
2	6,0%
> 3	4,7%
Totaal	100,0%

Bron: OBJD

Tabel 9 Arbeidspositie werkgestraften

	Aantal	Percentage
Vast werk	519	35,5%
Eigen bedrijf	90	6,1%
Los/vast werk	125	8,5%
(gedeeltelijk) arbeidsongeschikt	109	7,4%
Werkloos	464	31,7%
(hoofdzakelijk) huishouden	34	2,4%
Gepensioneerd	14	0,9%
Schoolgaand/studerend	72	4,9%
Overig	36	2,5%
Totaal	1462	100,0%

Bron: CVS reclassering

Tabel 10 Woonsituatie werkgestraften

	Aantal	Percentage
(pleeg)ouders	324	22,2%
Samenwonend/gehuwd	198	13,6%
Samenwonend/gehuwd met kinderen	268	18,4%
Één ouder met kind(eren)	92	6,3%
Alleenstaand	465	31,8%
Anders	114	7,8%
Totaal	1461	100,0%

Bron: CVS reclassering

Tabel 11 Schuldenproblematiek werkgestraften

	Aantal	Percentage
Schulden > 5000	30	33,7%
Geen schulden of < 5000	59	66,3%
Totaal	89	100,0%

Bron: dossiers reclassering

Tabel 12 Verslaving werkgestraften

	Aantal	Percentage
Hard drugs	105	6,8%
Soft drugs	23	1,5%
Gokken	3	0,2%
Alcohol	142	9,3%
Medicijnen	1	0,0%
Overig	0	0,0%
Geen verslaving/onbekend	1260	82,2%
Totaal	1530	100,0%

Bron: CVS reclassering

Tabel 13 Lichamelijke gezondheid werkgestraften

	Aantal	Percentage
Geen klachten	93	79,6%
Wel klachten	24	20,4%
Totaal	117	100,0%

Bron: dossiers reclassering

Tabel 14 Geestelijke gezondheid werkgestraften

	Aantal	Percentage
Geen klachten	77	69,6%
Wel klachten/stoornissen	22	19,4%
Sociaal emotionele problematiek	12	11,0%
Totaal	111	100,0%

Bron: dossiers reclassering

Bijlage 4 De 20 standaardregels voor de taakstraf

Vooraf

U bent veroordeeld tot een taakstraf, dat wil zeggen een werkstraf òf een leerstraf òf een combinatie van die twee. U moet zich daarom aan de onderstaande 20 regels houden.

Nadat u de regels gelezen en begrepen hebt, wordt u gevraagd deze te ondertekenen.

Door ondertekening verklaart u eveneens zich te houden aan de aanwijzingen die u door of namens de reclassering gegeven worden in verband met de uitvoering van uw taakstraf.

Als u niet ondertekent of als u zich niet aan de aanwijzingen houdt, zal de reclassering niet aan de uitvoering van uw taakstraf meewerken en uw zaak terugsturen naar de Officier van Justitie met de mededeling dat de taakstraf niet gelukt is.

Terugzending van uw zaak naar de Officier van Justitie zal ook gebeuren als u geen geldig legitimatiebewijs kunt tonen. Volgens de Wet op de Identificatieplicht moet iedere werknemer in de zin van de Arbo-wet zich kunnen legitimeren op de

plaats waar hij aan het werk is¹. Daarom moet u ook tijdens de uitvoering van de werkstraf een geldig legitimatiebewijs bij u hebben.

Met het ondertekenen van deze Standaardregels verleent u de reclassering toestemming om de voor de uitvoering van uw taakstraf noodzakelijke gegevens te verstrekken aan de projectplaats.

Bij ziekte kan een Arbo-dienst ingeschakeld worden. Met de ondertekening van deze standaardregels geeft u de Arbo-dienst toestemming medische informatie met uw huisarts, specialist of andere behandelaars uit te wisselen.

Gevolgen wanneer u de regels niet nakomt

De reclassering controleert of u de onderstaande regels nakomt. Ook de projectplaats en de trainer van de leerstraf moeten iedere afwijking van de gemaakte afspraken aan de reclassering melden.

Als u zich gedurende de taakstraf niet aan deze regels houdt, kan de reclassering u een officiële waarschuwing geven. Hebt u een officiële waarschuwing gehad en overtreedt u de regels nogmaals, dan wordt de uitvoering van de taakstraf op dat moment gestopt. Bovendien kan de reclassering - wanneer zij vindt dat er sprake is van een ernstige overtreding van de regels - de uitvoering van de taakstraf onmiddellijk stoppen, zonder voorafgaande waarschuwing. Bij stopzetting van uw taakstraf wordt met vermelding van de redenen voor de stopzetting, aan de Officier van Justitie gemeld dat de taakstraf mislukt is.

Mocht u tijdens de uitvoering van uw taakstraf een strafbaar feit begaan, dan zal daarvan aangifte gedaan worden.

U moet er rekening mee houden dat stopzetting van de taakstraf tot gevolg kan hebben dat u een vrijheidsstraf moet uitzitten.

Regels

A *Algemeen*

1. U moet problemen die de uitvoering van de taakstraf belemmeren direct melden aan de reclassering.
2. U moet veranderingen in uw woon- en/of werksituatie die van belang zijn voor de uitvoering van uw taakstraf, direct schriftelijk doorgeven aan de reclassering. De reclassering gaat uit van het adres op het vonnis of het transactievoorstel, tenzij schriftelijk een ander adres is doorgegeven. Dit adres geldt bij ziekte ook als bezoekadres voor de Arbo-dienst, tenzij u een ander verpleegadres hebt opgegeven.
3. Na voltooiing of voortijdige beëindiging van de taakstraf licht de reclassering de Officier van Justitie in over het verloop. De Officier van Justitie bericht u over de afloop.
4. Als u het niet eens bent met een beslissing die door of namens de reclassering wordt genomen gedurende de taakstraf, kunt u daartegen in beklag gaan. Dit betekent **niet** dat daarmee de taakstraf wordt stopgezet. De reclassering heeft een eigen klachtenregeling als het gaat om het gedrag van reclasseringswerkers.

B *Uitkeringen en verzekeringen*

5. Als u een uitkering ontvangt moet u zelf vóóraf de uitkerende instantie op de hoogte stellen van het feit dat u een taakstraf gaat verrichten. Als u dit niet doet, kan het gevolgen hebben voor uw uitkering. Als u een uitkering hebt voor (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid, moet u zelf bij de uitvoeringsinstantie een "lijst van toegelaten werkzaamheden" opvragen.

6. Als de reclassering dat nodig vindt, moet u vóór het begin van een werkstraf uw medewerking verlenen aan een medische keuring, om vast te kunnen stellen welke werkzaamheden u wel of niet kunt verrichten.
7. Vóór het begin van uw taakstraf wordt u door de reclassering verzekerd tegen ongevallen en tegen wettelijke aansprakelijkheid. Kosten die door u ten gevolge van ziekte gemaakt worden tijdens de periode waarin u een taakstraf uitvoert, worden niet door de reclassering vergoed. U dient zelf te zorgen voor de ziekenfondsverzekering of een ziektekostenverzekering.

C *Werktijden*

8. Vóór het begin van de taakstraf wordt door de reclassering bepaald waar en op welke tijdstippen u aanwezig moet zijn. Dit betekent dat de reclassering u kan verplichten een aantal dagen achtereen, ook in de avonden of in de weekeinden, de taakstraf uit te voeren. U moet zich strikt houden aan de gemaakte afspraken over de dagen en de tijdstippen waarop de taakstraf uitgevoerd moet worden.
9. Bij een taakstraf tellen reistijd en lunchtijd niet als straftijd.
10. Wanneer de reclassering vindt dat dit nodig is voor de voortgang in de uitvoering van een taakstraf, moet u bereid zijn daarvoor vakantiedagen op te nemen.
11. Reiskosten worden in principe niet vergoed.

12. Wanneer u door ziekte uw taakstraf niet op een afgesproken tijd kunt uitvoeren, moet u dat onmiddellijk melden aan de werkmeester of aan de contactpersoon op de projectplaats of aan de trainer van de leerstraf. Daarna moet u dit uiterlijk om negen uur 's ochtends ook bij de reclassering melden. Daarbij geeft u - in verband met een mogelijk bezoek van de Arbodienst - tevens uw verpleegadres aan. Wanneer u weer genezen bent, moet u dit ook weer aan de werkmeester of de contactpersoon op de projectplaats of aan de trainer van de leerstraf melden.

13. Ziekte moet door een arts zijn vastgesteld, wat uit een doktersverklaring moet blijken. Dit mag niet uw huisarts zijn, maar wel bijvoorbeeld een bedrijfsarts of specialist. Is dit niet mogelijk, dan kunt u worden verplicht een door de reclassering aan te wijzen keuringsarts te bezoeken. U kunt ook verplicht worden ermee in te stemmen dat u door een keuringsarts of door een controleur van een in te schakelen Arbo-dienst op uw verpleegadres wordt bezocht. Bovendien moet u zich, wanneer dat van u gevraagd wordt, legitimeren tegenover de keuringsarts of de controleur van de Arbo-dienst.

14. Alleen bijzondere situaties kunnen naast uw eigen ziekte een reden zijn voor afwezigheid. U moet vooraf toestemming daarvoor vragen aan de reclassering en u afmelden bij de werkmeester of de contactpersoon op de projectplaats of de trainer van de leerstraf. De reclassering controleert of u zich heeft afgemeld. Ook kan de reclassering u vragen bewijsstukken te tonen.

15. U moet gemiste uren later inhalen, ook in geval van ziekte.

E Overige gedragsregels

16. Bij een werkstraf moet u zelf voor uw werkkleding zorgen, behalve wanneer door de werkmeester of door de contactpersoon van de projectplaats anders wordt beslist.
17. Bij de uitvoering van een werkstraf moet u aan u medegedeelde veiligheidsvoorschriften bij de uitvoering van de werkzaamheden strikt nakomen.
18. Het is niet toegestaan tijdens het verrichten van een taakstraf onder invloed van drugs, alcohol en dergelijke te verkeren of dergelijke middelen te gebruiken. U kunt verplicht worden mee te werken aan een urinecontrole. Als blijkt dat u een of meer van dergelijke middelen hebt gebruikt, zal dit een officiële waarschuwing of stopzetting van uw taakstraf tot gevolg hebben, afhankelijk van de ernst van de overtreding van deze regel.
19. Bedreiging, agressie, intimidatie of pestgedrag is streng verboden. Wordt dit door of namens u gepleegd, dan volgt onmiddellijke stopzetting van uw taakstraf. Onmiddellijke stopzetting zal ook gebeuren wanneer u alcohol, drugs of wapens in uw bezit blijkt te hebben tijdens de uitvoering van uw taakstraf.
20. Het is niet toegestaan tijdens het uitvoeren van de taakstraf gebruik te maken van communicatiemiddelen en geluidsdragers, zoals bijvoorbeeld een mobiele telefoon, een buzzer, een discman of een draagbare radio.

Ondertekening

Ondergetekende verklaart kennis te hebben genomen van de Standaardregels voor de Taakstraf en gaat akkoord met de naleving van deze regels. Ondergetekende heeft een exemplaar van de Standaardregels voor de Taakstraf ontvangen.

Plaats en datum:

[plaats]

[datum]

Handtekening en naam in blokletters:

.....
[handtekening]

.....
[naam in blokletters]

TOELICHTING op de STANDAARDREGELS voor de DE TAAKSTRAF

ten behoeve van de uitvoerder taakstraffen

ad Vooraf

De taakgestrafte moet zich houden aan de aanwijzingen die hem worden gegeven in verband met de uitvoering van zijn taakstraf. Om uiteenlopende redenen komt het de uitvoeringspraktijk ten goede deze formulering op te nemen. Het voorkomt bijvoorbeeld dat werkgestraften in een lunchpauze weglopen van het project.

Feitelijk is de Wet op de Identificatieplicht niet van toepassing op het intakegesprek bij de reclassering. De identificatieplicht op de werkplek voor controles van bedrijfsverenigingen, Vreemdelingenpolitie, Arbeidsinspectie e.d. blijkt echter **wel** te gelden.

De werkgestrafte moet daarom ook op de hoogte gesteld worden van zijn identificatieplicht op de projectplaats.

Om een normaal verloop van de werkstraf te kunnen garanderen naar de projectplaats en de Rechterlijke Macht, ligt het dus voor de hand om het kunnen tonen van een geldig legitimatiebewijs ingevolge de Wet op de Identificatieplicht op te nemen als voorwaarde voor plaatsing. Dit geldt ook onverkort voor asielzoekers, vluchtelingen, (illegale) vreemdelingen enz.

Verder heeft de identificatie in algemene zin als doel dat door de reclassering gecontroleerd kan worden dat degene die de taakstraf gaat uitvoeren ook degene is die de taakstraf opgelegd heeft gekregen.

De identificatie is niet afdwingbaar, maar leidt evenals het niet nakomen van andere standaardregels tot terugzending naar het Openbaar Ministerie, in dit geval vóór aanvang van de werkstraf.

De volgende documenten gelden op grond van de Wet op de Identificatieplicht in dit verband als identiteitsbewijs:

- ◆ Nederlands paspoort;
- ◆ Europese Identiteitskaart;
- ◆ nieuw verblijfsdocument, voorzien van een van de lettercodes A t/m F (ter vervanging van het
- ◆ verblijfsdocument A t/m E. zoals dat tot 1/1/97 gold;
- ◆ (elektronisch) W-document;
- ◆ niet-Nederlands paspoort waarin door de Vreemdelingendienst een "vergunning tot verblijf" is
- ◆ aangetekend;
- ◆ vluchtelingenpaspoort;
- ◆ vreemdelingenpaspoort;
- ◆ nederlands rijbewijs.

Voor al deze documenten geldt bovendien dat de geldigheidstermijn niet verstreken mag zijn.

Volgens artikel 9 lid 2 van het "Privacyreglement inzake bescherming van cliëntgegevens" van de SRN, kunnen cliëntgegevens in beginsel alleen aan derden worden verstrekt na schriftelijke toestemming van de cliënt. Hoewel verdedigbaar is dat de reclassering op basis van de door de Rechterlijke Macht opgelegde taakstraf geen toestemming nodig heeft van de cliënt om voor de uitvoering van de taakstraf noodzakelijke gegevens te verstrekken aan de projectplaats, is voor de zekerheid - en wellicht ten overvloede - ervoor gekozen om dit ook nog eens op te nemen in de Standaardregels. Door de Standaardregels te ondertekenen, wordt deze toestemming in ieder geval ook nog eens expliciet verleend.

Regels

A Algemeen

ad 1.

De uitvoering van de taakstraf kan bijvoorbeeld belemmerd worden door factoren die met de bestaande baan van de gestrafte te maken hebben, of met de uitkeringsinstantie. Deze moeten in een dergelijk geval gemeld worden.

ad 2.

Het betreft hier alleen *relevante* wijzigingen, zoals adreswijziging en beschikbaarheid voor de taakstraf.

ad 3.

Artikel 22j van het Wetboek van Strafrecht vermeldt dat het Openbaar Ministerie de taakgestrafte in kennis stelt van de afloop van de taakstraf. Dit geschiedt in de praktijk door het CJIB namens het OM

B Uitkeringen en verzekeringen

ad 5.

De gestrafte is zelf verantwoordelijk voor melding van de taakstraf bij de uitkerende instantie. De reclassering kan hier in uitzonderingsgevallen ook het initiatief in nemen, maar zij is daartoe niet verplicht.

ad 6.

Iedere unit heeft de mogelijkheid , indien de unitmanager hiertoe aanleiding ziet, een Arbo-dienst in te schakelen.

ad 7.

De taakgestrafte is als ieder ander zelf verantwoordelijk voor een verzekering tegen ziektekosten. Hij moet er wel op gewezen worden dat hij niet via de reclassering verzekerd is. De ongevallenverzekering keert enkel en alleen uit bij overlijden of blijvende invaliditeit ten gevolge van een ongeval tijdens de uitvoering van een werkstraf.

ad 8 en 9.

De Arbeidstijdenwet is van toepassing. Deze wet geldt tevens als richtlijn voor de minimaal of maximaal te werken uren per week.

Uittreksel uit Arbeidstijdenwet en -besluit:

Inclusief hun arbeidsuren in het gewone werk kunnen werkgestraften tot **12 uur per dag** en **60 uur per week** arbeid verrichten. Bij het plaatsen van werkgestraften met een betaalde baan zullen de gewone arbeidsuren van de werkgestrafte dus vooraf bekend moeten zijn.

Verder moet op grond van de wettelijke bepalingen bij het plaatsen van werkgestraften nog rekening worden gehouden met de dagelijkse rusttijd (incl. pauzes) en de wekelijkse onafgebroken rusttijd alsmede met de regeling voor de arbeid op zondag.

Voor wat betreft de **dagelijkse onafgebroken rusttijd** bepaalt de Arbeidstijdenwet dat de werkgestrafte een onafgebroken rusttijd heeft van ten minste **11 uren** in een aaneengesloten tijdruimte van 24 uren. Voor wat betreft de **dagelijkse pauzes** gelden de volgende regels:
Bij een werkstraf die langer duurt dan 5½ uur per dag: ½ uur pauze;
Bij een werkstraf van 8 uur of langer per dag: ¾ uur pauze, waarvan ½ uur aaneengesloten;
Bij een werkstraf van 10 uur of langer per dag: 1 uur pauze, waarvan ½ uur aaneengesloten.

Voor wat betreft de **wekelijkse rusttijden** zijn er als hoofdregel twee mogelijkheden:

1. of in iedere periode van 7 x 24 uur moet de werkgestrafte **36 uur** onafgebroken rust hebben;
2. of in iedere periode van 9 x 24 uur moet de werkgestrafte **60 uur** onafgebroken rust hebben.

Wordt 's **zondags gewerkt**, dan moet de werkgestrafte in elke periode van 13 weken minimaal 4 zondagen vrij zijn.

Ten aanzien van **koffie- en theepauzes** geldt het volgende: pauze is een tijdruimte (minimaal 15 minuten) waarmee de arbeid tijdens de 'dienst' wordt onderbroken. Als de koffie- of theepauze minder dan 15 minuten duurt wordt de arbeid niet onderbroken en loopt de straftijd door. Tijdens gebruik van de maaltijd (een half uur) loopt de straftijd niet door. Er moet ook tijdens pauzes toezicht blijven bestaan.

ad 10.

Het opnemen van vakantiedagen kan voor een in loondienst werkzame taakgestrafte niet verplicht worden, aangezien dit mede afhankelijk is van de bereidheid van de werkgever. Deze dient immers toestemming te geven voor het opnemen van vakantiedagen. Een minimum of maximum is daarom niet te geven. De taakgestrafte dient echter wel bereid te zijn om in voorkomende gevallen, bijvoorbeeld bij vertraging in de uitvoering van de werkstraf of bij onvoldoende capaciteit van weekendprojecten, een verzoek tot opname van vakantiedagen bij zijn werkgever te doen. Is hij hier niet toe bereid, dan komt een correcte uitvoering van de werkstraf in gevaar en zal de zaak terugverwezen worden naar het Openbaar Ministerie.

ad 11.

Met name bij taakstraffen die in groepsvorm op een centrale plaats worden uitgevoerd kunnen reiskosten aanzienlijk oplopen. In een dergelijk geval kan van de taakgestrafte een bepaalde minimumbijdrage worden gevraagd en kunnen de overige kosten voor rekening van de reclassering komen.

D *Ziekte en afwezigheid*

ad 12.

De taakgestrafte dient zich eerst bij de projectplaats of bij de trainer van de leerstraf ziek te melden, omdat sommige projectplaatsen en leerprojecten op andere tijden aanvangen of gegeven worden dan de kantoortijden van de reclassering. Uiteraard geldt dit met name ook bij werkzaamheden in het weekeinde. Tevens is tijdige melding bij de projectplaats van belang voor de

planning van de werkzaamheden aldaar. De melding vóór 9.00 uur bij de reclassering is opgenomen omdat de Arbo-dienst ziekmeldingen voor 9.30 uur binnen wil hebben. De ziekmelding moet dus door de reclassering ook onmiddellijk doorgegeven worden aan de Arbo-dienst. Indien de gestrafte na 9.00 uur 's ochtends ziek wordt, dient hij dit voor 9.00 uur 's ochtends van de volgende werkdag bij de reclassering gemeld te hebben.

ad 13.

In deze regel is sprake van een verklaring van een arts. De "huisarts" wordt specifiek uitgesloten. De Landelijke Huisartsen Vereniging heeft haar leden namelijk destijds dringend aanbevolen geen controletaken uit te voeren, omdat zulks strijdig zou zijn met de functie en rol van de huisarts. Voor de ziektecontrole kan een Arbo-dienst ingeschakeld worden. De taakgestrafte kan verzocht worden op een spreekuur van een Arbo-arts te verschijnen. Telefonische controles of controles aan huis van de taakgestrafte, kunnen ook (bijvoorbeeld in het weekend) door een controleur van deze dienst uitgevoerd worden.

ad 14.

De vraag of het om een bijzondere situatie gaat, is ter beoordeling van de reclassering. Er is voor gekozen geen voorbeelden expliciet in de regels op te nemen vanwege de mogelijke uitnodigende werking die daarvan uit kan gaan.

Het vrijhedenbeleid zoals dat in Penitentiaire Inrichtingen geldt, kent de toekenning van verlof bij bijvoorbeeld de bijzondere feestdagen voor gelovigen, sterfgeval binnen de familie, bijzondere familieomstandigheden, deelname aan een examen, enzovoorts. Uiteraard dient met het vragen om bewijsstukken discreet omgegaan te worden, met name bij sterfgevallen.

ad 15.

Het valt onder de verantwoordelijkheid van de reclassering om ervoor te zorgen dat de gemiste uren binnen de gestelde termijnen worden ingehaald. Is dit niet mogelijk, bijvoorbeeld vanwege strijdigheid met de Arbeidstijdenwet dan dient de reclassering de termijnoverschrijding met het Openbaar Ministerie te bespreken.

E Overige gedragsregels

ad 17.

De geldende Arbo-voorschriften zijn opgenomen in de "Notitie Arbo-wet en Werkstraffen" d.d. 17-03-1997 (RN) die aan alle units werd verstrekt. De nota "Taakstraffen in verband met Sociale Zekerheid" (onderdeel van de "Contourennota Taakstraffen") is hiervoor ook te gebruiken.

ad 19.

Toelichting:

In toenemende mate worden er tegen bij de uitvoering van de taakstraf betrokken personen of tegen andere taakgestraften ernstige bedreigingen geuit. In sommige arrondissementen is met de Rechterlijke Macht overeengekomen dat na ernstige bedreigingen en na agressief gedrag beslist geen herkansing op een andere projectplaats zal volgen.

ad 20.

Door een aantal projecten is gewezen op de problemen die het dragen van deze apparatuur kan veroorzaken. De taakgestrafte kan niet verboden worden om een mobiele telefoon, buzzer, walkman e.d. bij zich te hebben; hij mag er echter geen gebruik van maken.

Het bezit van drugs en wapens is wettelijk verboden en dit kan hem daarom wel verboden worden.

Bijlage 5 Leden van de begeleidingscommissie

Dhr. drs. F.M.J.A. Imkamp (voorzitter), Radboud Universiteit te Nijmegen

Dhr. drs. R. Goudsmit, Ministerie van Justitie (Directie Sanctie- en Preventiebeleid)
(tot 1 december 2004)

Dhr. drs. M. Kruissink, Ministerie van Justitie (WODC)

Mw. mr. G.J. Rodenburg, parket-generaal Openbaar-Ministerie

Dhr. mr. W.E. Zandbergen, Ministerie van Justitie
(Directie Sanctie- en Preventiebeleid) (vanaf 1 november 2004)

Bijlage 6 Leden van de klankbordgroep

Klankbord algemeen

Prof. dr. Josine Junger-Tass (sectie criminologie, Universiteit Utrecht)

Klankbord, verzamelen en geschikt maken voor analyse van OBJD-gegevens

Drs. Bouke Wartna en Ad Essers (recidivemonitor, WODC)

Klankbord en data-verzameling CJIB-gegevens

Frans Bruinsma en Jonneke Brouw (CJIB)

Klankbord en dataverzameling Reclasseringsgegevens

Rob van der Swaan (Reclassering Nederland)

Klankbord en data-verzameling TULP-gegevens

Joost de Looff (Ministerie van Justitie, DJI)

Summary

The report 'Community Service Orders: success guaranteed? Success and failure factors of community service orders for adults' examines the factors that may possibly influence whether or not adults successfully complete the community service orders imposed on them. The groups of people sentenced to community service orders can be divided into three, as follows:

- Offenders who do not start their community service programme, in other words: have had no initial interview with probation services (not started).
- Offenders who have had an initial interview, but who have not completed their community service. This group includes people who, following the initial interview, failed to turn up to a place of work, and also people who almost completed the community service programme (not completed).
- Offenders who have actually completed the community service programme (completed).

A large-scale quantitative study, a qualitative dossier analysis and interviews enabled the researchers to ascertain which factors and background characteristics lead to community service orders being completed, not being completed or not even started.

Scope

Since the Alternative Sanctions Act came into force, the community service order comprises a working element and a rehabilitation element. The community service

order can be set by the public prosecutor as a condition to a settlement transaction. The court can also impose a community service order as the principle penalty. In 2004, some 36,600 community service orders were imposed or proposed. Most community orders were served by the court (85 percent of the total number of community service orders).

In 2002, 2003 and 2004, almost 75% of community service programmes were successfully completed. Community service orders proposed as a settlement transaction are more often successfully completed than those imposed by a court. This difference can partly be attributed to the fact that people who are subject to a settlement transaction have signed a statement to the effect that they will complete the community service programme. Moreover, once the decision has been taken, the community service programme can soon be carried out and it involves a group of people who are relatively easy to place in work projects.

Characteristics of offenders

Most offenders tend to be men (84%). Three quarters of the population are under 41 years of age, and most offenders have previously been sentenced for an offence (71%). A community service order is imposed for a wide range of different offences. The majority of offenders are performing community service for the first time (71%). A slight majority of offenders are in regular or part-time employment (53%). Slightly less than one third of offenders have a history of addiction to either alcohol or drugs, or both.

There are differences between the population of community service order subjects with a settlement transaction and those with a court order. The population of those with a settlement transaction is, on average, a little older, more often employed and has fewer previous convictions. Moreover, these offenders tend to commit less serious crimes.

Personal factors

The statistical study shows that there are various different personal factors related to whether or not a community service programme is completed or not. Sex and age are linked to completion of a community service programme. Women complete their programme more often than men do. Offenders, who successfully complete their programme, are, on average, slightly older than offenders who do not do so. Furthermore, offenders born in Turkey, the Netherlands or Asia

complete the community service programme more often than those from Surinam, the Netherlands Antilles and Morocco.

The social situation of offenders is also linked to whether a community service order is successful or not. An offender with responsibilities such as regular employment, or who has a partner (and possibly children) is more likely to successfully complete the community service programme than an offender without regular employment or who is single.

Alcohol addiction does not appear to be linked to the way in which the community service order is performed, in contrast to an addiction to hard drugs, where the risk of failure increases. Of those addicted to hard drugs, only half successfully complete their community service order. People with a psychiatric disorder are less likely to complete the community service order than those without. Physical complaints can also prevent an offender from successfully completing the sentence.

The kind of offence, the number of previous conflicts with the law and previous community service orders or custodial sentences are also linked to whether the community service programme is completed or not. Offenders guilty of drink-driving offences or a summary offence to whom a community service order is proposed or on whom it is imposed, complete their community service the most often (86% and 90% respectively), whereas offenders who are guilty of petty theft complete their community service the least often (62%). This indicates that persistent offenders are the least likely to successfully complete their community service.

Offenders who have never previously come into conflict with the law or only done so a few times complete their community service more often. Of the offenders who have previously had a community service order proposed or imposed, those who have successfully completed previous community service are more likely to complete their community service than offenders who have not completed previous community service. Moreover, offenders who in the past have had several custodial sentences are less likely to complete their community service than those who have had one custodial sentence or none at all.

Factors relating to the provision of community service

The duration of the community service and a number of factors relating to the provision of community service are linked to whether the community service is

successfully completed or not. A higher number of hours of community service increases the likelihood of the service being discontinued prematurely. Moreover, it appears that community service that is not completed, is, on average, spread out over a longer period of time. In addition, when compared with community service that is not completed or not even started, it emerges that community for service orders that are completed, the decision to impose a community service order is registered sooner with the Central Judicial Collection Agency (CJIB). This applies both to community service orders as a settlement transaction and those imposed by a court. In other words, the sooner community service is performed by the offender, the greater the chance that the community service is completed successfully.

A number of factors are not linked to how the community service is completed. No connection can be established between community service being performed during the week or at the weekend; the percentage of community service that is completed is the same for both groups. Neither are there any differences in the chance of success between community service being done in an external work project or an internal group project of the probation service. This indicates that the group of offenders who are more difficult to place, do relatively well in the group projects of the probation services.

Connection between the factors

Practically all factors appear to be connected to the way in which the community service is completed or not, whereby background characteristics mainly discriminate between community service being completed on the one hand, and community service not being completed or even started on the other. The interrelationship between these factors was subjected to statistical analysis, which showed that none of the variables correlates highly with community service being completed.

However, there are a number of factors that are more connected than others to whether or not community service is completed. It can be concluded that the most important success factor is participation in the labour market, and an addiction to hard drugs is the most important factor involved in failure. In addition, another important failure factor is whether or not a custodial sentence has ever been imposed in the past, whereas having a family, in the sense of living together with a partner and possibly children, emerges as a success factor.

A number of profiles have been drawn up based on the above-mentioned success and failure factors. The group of offenders who are most likely to complete their community service are people with no previous conflict with the law, who have regular employment or who are studying, and if community service was proposed as a condition to a settlement transaction. Approximately 96 percent of this group completes their community service. The group with the lowest percentage of completed community service is the group of offenders who are addicted to hard drugs, who are not in regular employment and who have been in conflict with the law more than six times. 41 percent of this group completes their community service successfully. An explanation for this relatively high percentage can be found with the supervisor for the group projects who is able to motivate this difficult group and 'get them through it'.

Motivation also emerges as an important success factor, though it cannot be established statistically: a motivated offender completes his community service, unless there are circumstances which render it impossible to do so. But motivation is not something that is static; it is something that can be influenced. In addition to intrinsic motivation, motivation is often extrinsic. The fear of being put in prison or the fear of losing one's job, relationship or children are significant incentives for completing community service. The environment in which the offender is to perform the community service also has an important role to play.

Obstacles to performing community service

There appear to be a number of problem areas among all those involved when it comes to community service being performed.

There appears to be a problem area in the extent to which the courts impose community service orders, when clear contra-indications are present. Contra-indications include, for example, serious addiction or psychiatric problems or having had a community service order imposed more than once. Offenders with clear contra-indications are difficult to place and require a considerable amount of time and energy on the part of the probation staff, supervisors, as well as the Public Prosecution Services. The reasons for imposing a community service order may be found in the lack of an alternative between imposing a short custodial sentence and a community service order; a community service order is preferred by the court above a short custodial sentence. Moreover, the fact that a short custodial sentence may take some time to be carried out also plays a role here. Another reason for imposing a community service order – in spite of contra-

indications - is how the court actually views custodial sentences: the negative aspects of a custodial sentence are the ones that weigh most heavily and a custodial sentence is seen as a last resort.

In practice it does happen that the Public Prosecution Service will give an offender another opportunity to complete community service, even though the probation services had returned the community service order. But this is not considered to be a (structural) problem. As a rule, the final report of the probation service guides the Public Prosecutor's decision. However, sometimes the Public Prosecutor does give the offender a new opportunity to complete community service because the offender's personal circumstances weigh more heavily.

An element of friction has also been observed between probation officers and supervisors in matters relating to supervising the offenders in their performance of the community service. An infringement of one of the 20 standard rules may lead to the probation officer issuing an official warning. This official warning is a kind of last 'means of coercion'. After two official warnings have been given, the probation officer returns the matter to the Public Prosecution Service.

The study shows that there are two different kinds of supervisors and probation officers: those who when faced with an infringement tend to issue a warning (the 'orthodox') and those who tend to bear in mind the character of the offender and their personal circumstances (the 'moderates'). There may even be friction between the supervisors and the probation officers in matters relating to supervising the performance of the community service and the issuing of official warnings. For this reason, it is essential that the supervisor and probation officer confer with each other in order to reach agreement about the policy to be employed in matters relating to warnings. For example, the authority of the supervisor can be undermined if the probation officer does not support him if, for example, an offender is removed from the group for misconduct. But friction may also arise if the probation officer does not give the supervisor sufficient space to carry out his own policy when it comes to stimulating offenders to complete their community service. As of mid 2004, the Netherlands Probation and After-Care Foundation (*Stichting Reclassering Nederland - SRN*) opted to set up so-called community service units, with a view to the efficient performance of community service and a uniform way of working; the objective is to combat the considerable differences in the performance and supervision of community service orders.

Colofon

opdrachtgever	Ministerie van Justitie: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum
auteurs	Mr. dr. Katinka Lünemann Drs. Guillaume Beijers Drs. Marieke Wentink
eindredactie met medewerking van	Ida Linse Prof. dr. Josine Junger-Tas Drs. Hettty Oomens (sectie crimonologie, Vrije Universiteit) Drs. Suzanne Tan (Verwey-Jonker Instituut)
omslag basisontwerp binnenwerk opmaak uitgave	Korteweg Communicatie, Eindhoven Gerda Mulder BNO, Oosterbeek Nanda van Koutrik Verwey-Jonker Instituut

De publicatie

De publicatie kan besteld worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>.
Behalve via deze site kunt u producten bestellen door te mailen naar verwey-jonker@adrepak.nl of faxen naar 070-359 07 01, onder vermelding van de titel van de publicatie, uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 90-5830-175-3

© 2005 WODC, ministerie van Justitie. Auteursrecht voorbehouden.