

sanctie op te leggen, kan
aan gedragsverandering
meer voorwaardelijke sanc

FUNDAMENTEN VOOR TOEZICHT

Over de grondslagen voor de ontwikkeling
van reclasseringstoezicht

R. Poort

opleggen en uitvoeren
controle en begeleiding.
voorwaardelijke sanctiemodaliteiten en zo de
oordelijkheid van de hele keten
zodanig ingezet dat voor o
risico's de meeste middelen



Verslavingsreclassering

Reclassering Nederland

Fundamenten voor toezicht

*Over de grondslagen voor de ontwikkeling van reclasserings-
toezicht*

R. Poort

Versie 1.0 definitief
21 april 2009

Inhoudsopgave

1 Inleiding en doel van de nota	5
2 Verantwoording	5
3 Leeswijzer	6
4 Recente geschiedenis, drie redenen om toezicht te veranderen	6
4.1 Modernisering Sanctietoepassing	6
4.2 Wetenschappelijke inzichten	7
4.3 Toezicht doorgelicht	8
5 Definitie en beleidskader	8
5.1 Definitie van toezicht	8
5.2 ondersteuning	9
5.3 Opdracht van de staatssecretaris	10
5.4 Invalshoeken	10
6 Doel, visie, theorie en activiteiten van de reclassering	11
6.1 Doel van de reclassering	11
6.2 Visie	11
6.3 Programmatheorie	12
6.4 activiteiten	13
6.5 Werkwijze	13
7 Uitgangspunten: wetenschappelijke onderbouwing	14
7.1 What works	14
7.2 het programma terugdringen recidive	15
8 De uitgangspunten van toezicht	16
8.1 visie	16
8.1.1 <i>Kwaliteitseisen</i>	16
8.1.2 <i>Perspectief van handelen</i>	17
8.2 wetenschappelijke onderbouwing van toezicht	18
8.3 Doel en functie	19
8.4 Risicomanagement en gedragsverandering	19
8.4.1 <i>Wat is risico?</i>	19
8.4.2 <i>Risicomanagement en gedragsverandering</i>	20
8.4.3 <i>Risico als leidraad voor inzet van middelen</i>	21
9 De elementen van toezicht	21
9.1 Begeleiding	21
9.2 Controle	22
9.3 de verhouding tussen begeleiding en controle	23
9.4 bijzondere voorwaarden, aanwijzingen en afspraken	24
9.4.1 <i>Bijzondere voorwaarden</i>	25
9.4.2 <i>aanwijzingen</i>	25
9.4.3 <i>Afspraken</i>	26

10 De organisatie van toezicht	26
10.1 Vierentwintig uur bereikbaar	26
10.2 Verhouding tot andere activiteiten	27
10.2.1 <i>Diagnose & advies</i>	27
10.2.2 <i>Gedragsinterventies</i>	28
10.2.3 <i>Werkstraffen</i>	29
10.2.4 <i>Nazorg</i>	29
10.3 Actoren bij de uitvoering van toezicht	30
10.3.1 <i>Toeziethouder</i>	30
10.3.2 <i>Werkbegeleider</i>	32
10.3.3 <i>Opdrachtgevers</i>	32
10.3.4 <i>De politie</i>	33
11 Positie van de reclassering	33
11.1 de keten	34
11.2 De (forensische) zorg	35
11.3 De lokale en regionale overheden	35
Bijlage A Literatuurlijst	36
Bijlage B Definities & begrippen	40
Bijlage C Controlemiddelen en –methoden	41
Bijlage D Bijzondere voorwaarden	44

1 Inleiding en doel van de nota

Deze nota gaat over reclasseringstoezicht. Hiermee wordt het toezicht bedoeld dat de reclassering houdt op de naleving van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke sanctie die aan een justitiabele is opgelegd. In het huidige veiligheidsbeleid van de overheid is reclasseringstoezicht een belangrijk onderwerp. Maar het is niet alleen voor de maatschappij en politie een belangrijk onderwerp. Het is ook voor de reclassering zelf een cruciaal onderdeel van haar werk. Toezicht is als combinatie van risicomangement en gedragsverandering voor de reclassering een essentieel instrument voor recidivebeperking en een goed middel om mensen die uit de boot dreigen te vallen weer naar een zinvolle en verantwoorde plaats in de maatschappij te brengen. Toezicht is daarom ook een onderdeel van de missie van de reclassering. Ongeveer 40% van de inzet die de reclassering pleegt, wordt besteed aan toezicht.

Een kenmerk van toezicht dat bij nadere beschouwing meteen opvalt, is dat het één product is, maar dat het geen eenduidig product is. In de praktijk zijn er zeer veel verschillende vormen van toezicht en wordt toezicht op allerlei manieren uitgevoerd. Die diversiteit wordt bepaald door bijvoorbeeld het justitiële kader van het toezicht, de regionale ketenafspraken, de visie van de reclasseringsorganisatie, of de individuele stijl van een reclasseringswerker.

Toezicht is bovendien een activiteit waarbij veel spelers betrokken zijn, waardoor modernisering ervan ook veel verder gaat dan alleen verbetering van de uitvoering van toezichten zelf. De uitvoering van toezicht is immers sterk afhankelijk van advisering, de verhouding met opdrachtgevers en onderlinge verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, en de formulering van bijzondere voorwaarden in vonnissen en besluiten. De modernisering van toezicht verloopt dan ook parallel aan en in afstemming met enkele grote beleidsprogramma's van het Ministerie van Justitie waarin ook aan deze aspecten gewerkt.

Al in 2005 is de reclassering begonnen met de eerste aanzetten voor een modernisering van toezicht. In de loop van 2006 heeft dit geresulteerd in het huidige programma Redesign Toezicht. Dit beleidsprogramma is gericht op een consequente strafrechtelijke afdoening van voorwaardelijke sancties, vermindering van recidive, en resocialisatie van justitiabelen. Een en ander betekent dat er sterke inhoudelijke en organisatorische verbanden zijn tussen het programma en het 'programma advies'. Het programma vormt samen met het programma advies en andere met toezicht verbonden ontwikkelingen een samenhangend geheel. Het is bovendien een gezamenlijk programma van de drie reclasseringsorganisaties. Ook deze nota is vanzelfsprekend van alledrie de reclasseringsorganisaties.

Aangezien zowel het toezicht zelf, als de wet- en regelgeving die ziet op de toepassing van toezicht in bepaalde justitiële modaliteiten, aan veel veranderingen onderhevig is, is ook deze nota, althans sommige onderdelen ervan, veranderlijk. Dat betekent niet dat alles wat in deze nota volgt slechts tijdelijke waarde heeft. Maar het is ook weer niet voor de eeuwigheid vastgelegd. Als naar de mening van de reclasseringsorganisaties nieuwe inzichten of andere opvattingen een wijziging van het een en ander rechtvaardigen, zal de nota geactualiseerd worden.

2 Verantwoording

In deze nota wordt een zo volledig mogelijk overzicht gegeven van de inhoudelijke fundamenten van het reclasseringstoezicht. Sinds 1 januari 2004 is er formeel geen

sprake meer van ‘de’ reclassering¹, maar van drie afzonderlijke reclasseringsorganisaties, die zich van elkaar onderscheiden door zowel hun specifieke kennis en expertise aangaande een bepaalde subgroep van justitiabelen, als door hun visie op het reclasseringswerk.

Daar waar in dit rapport gesproken wordt over de reclassering, wordt geen van de drie organisaties specifiek bedoeld. Als er echter tussen de drie verschillen in opvatting zijn over het beleid dat beschreven wordt of de uitwerking daarvan, wordt daar melding van gemaakt en worden deze verschillen beschreven.

3 Leeswijzer

Met dit in gedachten worden na een korte beschrijving van de recente geschiedenis, waaruit de aanleiding voor deze nota volgt, de algemene missie en visie, de activiteiten en werkwijze van de reclassering beschreven. Daarna wordt een beknopte verhandeling gegeven over de wetenschappelijke onderbouwing van het reclasseringswerk en de uitwerking daarvan in het beleidsprogramma Terugdringen Recidive. In hoofdstuk acht komt het reclasseringstoezicht zelf aan de orde. De verschillende aspecten van toezicht, zoals doel, functie, inhoud en proces, worden beschreven, en de meeste recente wetenschappelijke bevindingen over de werkzame elementen en mechanismen van toezicht worden behandeld. Daarna volgt een hoofdstuk over de componenten van toezicht, zoals controle en begeleiding en de elementen van het kader waarin toezicht wordt uitgevoerd.

In de laatste twee hoofdstukken wordt ingegaan op de organisaties van toezicht, en de interne en externe positie van toezicht ten opzichte van andere reclasseringsactiviteiten, de plaats in de veiligheidsketen, et cetera.

4 Recente geschiedenis, drie redenen om toezicht te veranderen

De maatschappelijke opvattingen over veiligheid veranderen. En dan gaat het niet alleen over wat veiligheid behelst, over wat veilig is en wat niet, maar ook over de verantwoordelijkheden bevoegdheden en taken die de overheid en maatschappelijke instanties (zoals de reclassering) hebben bij de verwezenlijking van die veiligheid. Veiligheid is een belangrijk politiek onderwerp dat ook voor de reclassering van grote, zo niet essentiële betekenis is.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat zowel de kabinetten van de afgelopen jaren als de reclassering veel aandacht hebben besteed aan het veiligheidsbeleid en de uitvoering daarvan. Hieronder wordt kort ingegaan op enkele ontwikkelingen die vooral het reclasseringstoezicht voor het voetlicht hebben gebracht en die direct of indirect aanleiding zijn geweest voor de huidige ontwikkelingen.

4.1 MODERNISERING SANCTIETOEPASSING

Het was de voormalige minister van Justitie Donner die in de nota ‘Naar een veilige samenleving’ vaststelde welk veiligheidsbeleid er zijns inziens gevoerd moest worden en wat daarvoor in de toenmalige situatie moest veranderen. Een van de zaken die volgens hem niet in orde waren, was het sanctiestelsel, dat onvoldoende werd

¹ Ook daarvoor waren er feitelijk drie reclasseringsorganisaties. Bestuurlijk en organisatorisch waren de drie reclasseringsorganisaties echter verenigd in één stichting, de Stichting Reclassering Nederland, die in de meeste externe betrekkingen (waaronder die met het Ministerie van Justitie) de drie vertegenwoordigde.

ingezet voor een veiligere samenleving. Zijn doel was om “de effectiviteit van de strafrechttoepassing – in termen van normbevestiging, vergelding en vermindering van recidive – te vergroten” (Ministerie van Justitie, 2003). Donner wilde af van het destijds geldende beleid dat iedereen in aanmerking kwam voor alle middelen die in de sanctietoepassing beschikbaar waren. Er moest er een gedifferentieerder aanbod van middelen komen, en dat aanbod effectief en efficiënt zijn (Poort, 2007). Het geheel van de maatregelen dat Donner zich voornam leidde tot een groot programma genaamd Modernisering Sanctietoepassing (MST).

Een aantal van de deelprojecten uit dat programma behelsden de verbetering en ruimere toepassing van voorwaardelijke modaliteiten, zoals de voorwaardelijke sancties en de schorsing van preventieve hechtenis onder voorwaarden. Maar ook de herinvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling hoorde daarbij. Onderzoek dat de minister van Justitie naar de uitvoering van voorwaardelijke modaliteiten had laten doen, wees uit dat de praktijk van alle betrokken ketenpartners op verschillende punten kansen bood voor optimalisering van de mogelijkheden die het sanctiestelsel in zich borg (Jacobs, van Kalmthout, & von Bergh, 2006). Een van deze kansen was de modernisering van toezicht. Als er meer en beter gebruik gemaakt moest worden van bijzondere voorwaarden, dan zou immers vanzelf ook het toezicht op de ondervooraardengestellten uitgebreid en verbeterd moeten worden.² In het beleidsprogramma ‘Optimalisering Voorwaardelijke Sancties’ is de modernisering van toezicht in Redesign Toezicht dan ook een belangrijk onderdeel, wat veel mogelijkheden biedt om ook de andere aspecten van het toezicht (zoals de samenwerking met veiligheidspartners, gemeenten en de zorg) goed aan te pakken.

Onlangs hebben de minister en staatssecretaris van Justitie een brief aan de Tweede Kamer gezonden (ministerie van Justitie, 2008) waarin zij een visie uiteenzetten over “het veelbesproken verschil tussen een ‘harde’ of een ‘zachte’ aanpak van criminaliteit” (p. 2). In hun ogen berust dit verschil op een “misvatting”, en zijn “vergelding en preventie van herhaling (...) geen tegengestelde strafdoelen: stevige, effectieve sanctietoepassing vraagt om een combinatie van beide” (p. 2). In de brief staan zij dan ook expliciet een persoonsgerichte aanpak voor met de nadruk op ingrepen in levenspatronen: “persoonsgericht ingrijpen is nodig, omdat een criminele daad vaak geen incident is, maar eerder een levenspatroon” (p. 3). Om in levenspatronen te kunnen ingrijpen moet een aanpak echter aaneengesloten zijn. “Continuïteit in de aanpak voor, tijdens en na de justitiële sanctie is nodig om een complexe, overlastgevendende doelgroep in de samenleving daadwerkelijk een andere weg in te laten slaan” (p. 2). Een ander biedt de reclassering mogelijkheden om repressie en preventie zorgvuldig op elkaar af te stemmen, ook en vooral in het nieuwe toezicht.

4.2 WETENSCHAPPELIJKE INZICHTEN

Een ander onderdeel van Modernisering Sanctietoepassing was Terugdringen Recidive. In hoofdstuk 7 zal hierover meer gezegd worden. Hier volstaat het te vermelden dat het gedachtegoed van Terugdringen Recidive toen de genoemde rapporten verschenen al had geleid tot veel verbeteringen van de reclasseringspraktijk, bijvoorbeeld de ontwikkeling van nieuwe gedragsinterventies, diagnose-instrumenten en in vervolg daarop de herijking van de adviesproducten. Deze ontwikkelingen gaven ook aanleiding voor de modernisering van toezicht. Zo bleek bijvoorbeeld dat het moei-

² In het rapport van een ander onderzoek dat de minister van Justitie had laten uitvoeren (Abraham, van Dijk, Zwaan, 2007) werden hiervoor suggesties gedaan.

lijk was om met de nieuwe instrumenten te indiceren naar en te adviseren over de invulling van toezicht, omdat er feitelijk geen onderscheiden soorten toezicht bestonden (zie ook paragraaf 10.2.1)

Onafhankelijk van deze directe aanleiding had de reclassering inmiddels, met het gedachtegoed van Terugdringen Recidive in het hoofd, ook al het initiatief genomen om toezicht te onderzoeken. In het bijzonder is toen naar de inhoud van het reclasseringtoezicht gekeken, zowel in de wetenschappelijke literatuur als in de praktijk van reclasseringswerkers, met het doel om het te moderniseren volgens de wetenschappelijke methoden en inzichten die in Terugdringen Recidive werden gebruikt (zie bijvoorbeeld Poort en Bosker, 2005, en Bosker & Poort, 2006). Het huidige Redesign Toezicht is voor een aanzienlijk deel de voortzetting en uitwerking van de principes en uitgangspunten die toen werden gebruikt en ontwikkeld (zie paragraaf 8.2).

4.3 TOEZICHT DOORGEELICHT

In de afgelopen jaren hebben voorvallen met justitiabelen die onder toezicht van de reclassering stonden, veel maatschappelijke en politieke discussie opgeroepen over de vraag of en hoe justitiabelen weer op verantwoorde wijze teruggebracht kunnen worden naar de samenleving.

Naar aanleiding van deze voorvallen heeft de reclassering in 2007 alle destijds in uitvoering zijnde toezichten aan een gedetailleerd onderzoek onderworpen. Dit onderzoek kan beschouwd worden als de nulmeting van een omvangrijke kwaliteitsonderzoek dat in het verlengde lag van de reeds ingezette ontwikkelingen.

Uit de doorlichting van de toezichten bleek dat ongeveer 80% van de dossiers op orde was, maar dat er niettemin voldoende aanleiding was om meer aandacht te besteden aan de uitvoering volgens het vonnis, juiste contactfrequenties en adequate reacties op overtredingen (Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ, Leger des Heils, Jeugdzorg en Reclassering, 2007).

Vooraf de toezichten waaraan iets mankeerde, leverden veel informatie op voor gerichte aanpassingen van zowel inhoud als uitvoering, waarbij capaciteitsdruk en beperkte tijd terugkerende indicatoren voor de goede uitvoering van toezichten bleken te zijn.

Al met al kan geconcludeerd worden dat de genoemde voorvallen en de daarop volgende doorlichting van toezichten de trajecten die met modernisering Sanctietoepassing en Redesign Toezicht begonnen waren, hebben versneld en verscherpt.

5 Definitie en beleidskader

5.1 DEFINITIE VAN TOEZICHT

In 2007 hebben de drie reclasseringsorganisaties samen met de Directie Sancties en Preventie van het ministerie van Justitie een beleidskader toezicht opgesteld (Ministerie van Justitie, 2006). In dit beleidskader is een definitie van het toekomstig reclasseringstoezicht opgenomen. Deze luidt als volgt:

Reclasseringstoezicht is controle op het nakomen van door OM, ZM en DJI opgelegde (bijzondere) voorwaarden en het signaleren van dreigende overtreding, het stimuleren en motiveren van de veroordeelde om zich aan de (bijzondere) voorwaarden te houden.

Als toelichting op deze definitie werd gesteld dat deze 'volgt wat in wet- en regelgeving wordt verstaan onder 'hulp en steun' en het bieden van 'begeleiding bij en het toezicht houden op de naleving van de bijzondere voorwaarden'. De termen 'stimulering en motivering' noemde men 'de agogische componenten van het toezicht'. Zij moesten de term 'begeleiding' vervangen. In de dagelijkse praktijk wordt echter nog steeds gesproken over begeleiding. Om deze reden, maar ook omwille van de leesbaarheid, wordt in deze nota ook de term begeleiding gebruikt.³

Samengevat is toezicht dus een combinatie van controle van en begeleiding bij de naleving van de bijzondere voorwaarden die zijn opgelegd door een opdrachtgever.

5.2 ONDERSTEUNING

Overigens stelt de staatssecretaris van Justitie in haar begeleidende brief bij de aanbidding van het rapport 'Inzicht in toezicht' dat reclasseringstoezicht "alleen zinvol is als de bijzondere voorwaarden naleefbaar zijn". Hiermee bedoelt zij dat voor de justitiabele in ieder geval de basisvereisten zoals "een inkomen, onderdak, identiteitsbewijs en mogelijk ook zorg" vervuld moeten zijn als iemand onder toezicht van de reclassering komt te staan. De staatssecretaris meende dat de reclassering ondersteuning moest bieden "om deze randvoorwaarden voor zover nodig te realiseren" (Ministerie van Justitie, 2007a).

Overigens zijn de genoemde basisvereisten dezelfde basisvereisten waaraan de medewerkers Maatschappelijke Dienstverlening (MMD) van de Dienst Justitiële Inrichtingen aandacht besteden voordat iemand een penitentiaire inrichting verlaat. Met dien verstande dat het niet per se de taak van de MMD-er is om deze vereisten te vervullen alvorens een gedetineerde de gevangenis verlaat. Zij inventariseren slechts de stand van zaken van de vereisten (men noemt ze leefgebieden) en stellen vast wat er nog moet gebeuren in de nazorg. Gemeenten hebben vervolgens de taak om de vereisten in orde te maken. Het is de vraag of bij de basisvereisten voor een toezicht niet eenzelfde constructie toegepast zou moeten worden.

Het ligt echter voor de hand om 'ondersteuning' te beschouwen als een taak voor de reclassering. De praktijk in de nazorg is nu al vaak dat zowel de MMD-ers als de gemeenten voor complexere gevallen een beroep doen op de kennis en expertise van de reclassering. En zeker als een justitiabele een geheel voorwaardelijke sanctie opgelegd krijgt en dus niet 'vanuit detentie' onder toezicht wordt gesteld zou de reclassering met de basisvereisten aan de slag moeten gaan. De tekst over deze 'ondersteuning' laat echter enige ruimte voor interpretatie van de uitwerking.

In het verlengde van de constatering van de staatssecretaris dat toezicht alleen zinvol is als de bijzondere voorwaarden 'naleefbaar' zijn, stelt de reclassering vast dat ondersteuning alleen reëel is als naleving van een bijzondere voorwaarde niet afhankelijk is van die ondersteuning, maar juist op de uitvoering ervan gericht is. 'Ondersteuning' moet een onderdeel van toezicht zijn, en wel zodanig dat het met een bijzondere voorwaarde gewaarborgd kan worden, en de reclassering de mogelijkheid heeft om het toezicht te richten op de naleving van deze voorwaarde. In combinatie met een andere voorwaarden, die worden afgestemd op de uitvoering van 'ondersteuning' zou alsnog een regulier toezicht kunnen worden ontworpen.

Deze 'constructie' is ook zonder vergaande ingrepen in te passen in de werkwijze van de reclassering. Met een diagnose kan worden vastgesteld welke 'ondersteuningsac-

³ Deze term is ook in lijn met de terminologie van aanstaande wetswijzigingen op het gebied van voorwaardelijke sancties.

tiviteiten' moeten worden uitgevoerd, wat vervolgens in een advies kan worden geconcretiseerd in één of enkele bijzondere voorwaarden. Afhankelijk daarvan kan dan het toezicht worden ingericht.

5.3 OPDRACHT VAN DE STAATSSECRETARIS

De in hoofdstuk 4 beschreven ontwikkelingen hebben tot enkele conclusies geleid over de toekomst van het reclasseringstoezicht. Kort samengevat gaat het om

- een consequentere toepassing van de regels zonder door te schieten in betekenisloze protocollering;
- minder vrijblijvende en dus concreter onderbouwde begeleiding;
- een betere beheersing van de risico's.

De recente ontwikkelingen bieden dan ook goede mogelijkheden voor de reclassering om het toezicht aan te passen aan de eisen van de huidige tijd, volgens de inzichten en kennis van vandaag. Dat kwam ook tot uiting in de opdracht van de staatssecretaris aan de drie reclasseringsorganisaties om het toezicht te moderniseren. Onderstaand volgen puntsgewijs de aspecten en onderdelen van toezicht die zij in de bedoelde modernisering opgenomen en zo nodig uitgewerkt wilde zien (ministerie van Justitie, 2007b):

- Een beperkt aantal gestandaardiseerde varianten van toezicht die zowel voor wat controle als voor wat begeleiding betreft in vorm en intensiteit kunnen variëren;
- Een geprotocolleerd systeem voor de reacties op overtreding van bijzondere voorwaarden, aanwijzingen en/of afspraken, en voor de rapportage daarover, alsmede een voorstel voor de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de veiligheidspartners in dezen;
- Een aantal standaardregels voor degenen die onder toezicht staan;
- Kwaliteitscriteria voor het toezicht en een systeem voor de borging van kwaliteit volgens deze criteria;
- Een curriculum voor deskundigheidsbevordering van toezichthouders;
- Een ontwerp voor een wetenschappelijk onderzoek naar de in- en uitvoering van het nieuwe toezicht, en een ontwerp voor een wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van het nieuwe toezicht.

5.4 INVALSHOEKEN

De opgave voor de reclassering was (en is) niet alleen om de in paragraaf 5.3 genoemde resultaten op te leveren, maar ook om dat te doen terwijl verschillende invalshoeken voor de modernisering van het toezicht met elkaar verenigd moesten worden in één consistent en consequent geheel.

De modernisering van toezicht moet dan ook beschouwd worden in het licht van compromissen tussen vaak sterk uiteenlopende perspectieven voor verandering. In deze nota komen deze compromissen op verschillende plaatsen aan bod. Onderstaand worden zij kort aangestipt.

- *Effectiviteit en efficiëntie.* Toezicht moet niet alleen effectief zijn, maar ook efficiënt. Toezicht is efficiënt als met minimale (maar verantwoorde) investering van middelen het maximale effect bereikt wordt. Dit betekent dat de reclassering niet koste wat kost de door haar beoogde effecten nastreeft. Andersom betekent het dat de reclassering niet voor een dubbeltje op de eerste rang kan zitten. Kwaliteit (effectiviteit) heeft een prijs.

- *Proces en inhoud.* Een groot deel van de bedoelde efficiëntie kan worden bereikt door standaardisering van de processen volgens welke toezicht moet worden uitgevoerd. Wat wordt uitgevoerd is de inhoud van toezicht. Het is dat wat gebeurt in de werkrelatie van de toezichthouder en de ondertoezichtgestelde om de beoogde effecten te bereiken. Een te ver doorgevoerde standaardisering van processen kan ten koste gaan van de inhoud van toezicht, doodgewoon omdat inhoud mensenwerk is en zich minder makkelijk laat standaardiseren. Dit betekent dat logistieke en kwalitatieve principes in evenwicht met elkaar tegelijkertijd worden toegepast.
- *Controle en begeleiding.* Toezicht dat (nagenoeg) alleen uit controle bestaat heeft maar een beperkt effect. Alleen in combinatie met begeleiding kan het ook voor de langere termijn effectief zijn. Controle is echter veel makkelijker in afzonderlijke en afgemeten activiteiten te beschrijven dan begeleiding, wat tot nu toe een nogal diffuus begrip is dat in de gunstigste gevallen als een verzameling van minder diffuse activiteiten beschreven is. Door deze verschillen moet bijzondere aandacht besteed worden aan de beschrijving van begeleiding in gestandaardiseerde processen, zonder de inhoud ervan geweld aan te doen in de gestandaardiseerde processen te passen is, en moeten extra inspanningen gedaan worden om te voorkomen dat in de ontwerpen van toezicht begeleiding veronachtzaamd wordt.

6 Doel, visie, theorie en activiteiten van de reclassering

6.1 DOEL VAN DE RECLASSERING

Zoals gezegd in paragraaf 2 (verantwoording) zijn er tussen de drie reclasseringorganisaties verschillen in visie op het reclasseringswerk. Het Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering richt zich vooral op “de meest kwetsbare mensen, die hun plek in de samenleving zijn kwijtgeraakt en met justitie in aanraking zijn gekomen of dreigen te komen” (Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering, 2008). De Stichting Verslavingsreclassering GGZ ontfermt zich voornamelijk over “mensen die direct of indirect door problematisch middelengebruik met justitie in aanraking komen (...) justitiabelen waarbij GGZ- en/of verslavingsproblematiek een belangrijke criminogene factor is (...) die specifieke aandacht behoeft” (Stichting Verslavingsreclassering GGZ, 2005). Reclassering Nederland rekent doorgaans de overige justitiabelen tot haar doelgroep.

Met inachtneming van deze kanttekeningen kan voor alledrie de organisaties gesteld worden dat zij werken aan maatschappelijke veiligheid door vermindering van recidive en door bij te dragen aan een effectieve en efficiënte sanctietoepassing. In alle gevallen staan daarbij de volgende begrippen centraal in het werk van de reclassering (in willekeurige volgorde):

- de recidivekans van delictplegers en de eventuele schade voor individuele slachtoffers of de maatschappij die hiermee samenhangt;
- een duurzame reïntegratie van de justitiabele in de samenleving.

6.2 VISIE

De reclassering heeft een zowel een justitiële als maatschappelijke taak. Het vertrekpunt voor de reclassering zijn echter de justitiabelen, hun gedrag en de risico's die daar uit voort kunnen vloeien. Iemands criminogene factoren zijn het uitgangspunt

voor haar werk. Het gaat om problemen die ten grondslag liggen aan het delictgedrag.

De reclassering gaat er vanuit dat justitiabelen ook zelf (of gaandeweg steeds meer) verantwoordelijkheid dragen voor hun gedrag en dat zij kunnen leren dit gedrag en de onderliggende problemen te veranderen.

De reclassering helpt hen die verantwoordelijkheid te dragen. Dat betekent dat zij hen begeleidt bij de veranderingen die ervoor nodig zijn en erop toeziet dat zij zich aan de afspraken houden die daarover gemaakt zijn. Dat geldt ook voor de daders die dat niet willen. De reclassering gaat er vanuit dat motivatie ook veranderbaar is, zelfs onder dwang en drang.

Een uitzondering op deze uitgangspunten wordt gemaakt voor mensen die (tijdelijk) niet in staat zijn om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen, of die behalve criminogene problemen ook andere problemen hebben die leiden tot een leefstijl waarin ook crimineel gedrag voorkomt, het gaat dan om daders met psychische en psychiatrische stoornissen, sommige verslaafden, en mensen met verstandelijke beperkingen. Deze justitiabelen hebben vaak ook andere hulp nodig (of krijgen deze al) naast wat de reclassering hen kan bieden, zoals zorg of behandeling. De reclassering leidt hen naar deze zorg en zorgt ervoor dat deze inderdaad start, of zij continueert de in gang gezette aanpak. Ook dat doet de reclassering met drang of dwang van een justitieel kader als stok achter de deur. Bij niet of minder gemotiveerde justitiabelen, of als doorverwijzing onverhoopt niet lukt, is dat een zinvolle aanvulling.

De reclassering gaat er dus vanuit dat justitiabelen hun gedrag veranderen, of leren dat te doen. Maar omdat, zoals hierboven beschreven, gedragsverandering niet in alle gevallen volledig haalbaar is, zet zij ook risicomanagement, om ervoor te zorgen dat de kans dat iemand recidiveert en daardoor anderen schade toebrengt, laag gehouden wordt, waardoor zijn deelname aan de maatschappij verantwoord is. Voor een uitgebreidere uitleg over risicomanagement en gedragsverandering wordt verwezen naar paragraaf 8.4.

6.3 PROGRAMMATHEORIE

In de hierna volgende alinea's volgt een beknopte beschrijving van de aannames op grond waarvan de reclassering veronderstelt dat wat zij doet, als geheel, effectief is, en dus een aantoonbare bijdrage aan een veiliger samenleving levert door recidivevermindering. Deze redenering kan gezien worden als een voorlopige schets van de algemene programmatheorie van de reclassering. Een schets omdat zij natuurlijk uit een aantal deeltheorieën bestaat waarover nog veel meer te zeggen valt, en voorlopig omdat over delen ervan nog weinig wetenschappelijke kennis bestaat. In deze nota zal in 8.2 kort iets gezegd worden over toezicht.

De reclassering gaat er vanuit dat er door diagnose niet alleen kan worden vastgesteld dat er een bij een justitiabele aanleiding is voor een interventie door de reclassering, maar ook welke factoren de oorzaak van iemands criminaliteit zijn en dat zij vervolgens kan vaststellen of en zo ja hoe invloed kan worden uitgeoefend op die factoren. Door verder onderzoek (indicatiestelling) kan dan de aard en vorm van de noodzakelijke interventies worden bepaald. Die interventies vormen altijd een combinatie van risicomanagement en gedragsbeïnvloeding.

Bij dit alles gaat de reclassering er vanuit dat als de interventies in een juridisch kader (dat is, in een gedwongen kader) worden uitgevoerd, en op de juiste manier (zoals bedoeld, integer) worden uitgevoerd, dat de interventies zullen leiden tot

vertragen en verlagen van delictpleging en de kans op een geslaagde resocialisatie vergroten.

6.4 ACTIVITEITEN

Om haar doelen te bereiken voert de reclassering op verschillende momenten van het strafrechtelijk traject activiteiten uit:

- Advies over justitiabelen aan opdrachtgevers voor een effectieve en efficiënte toepassing en tenuitvoerlegging van de sanctie. Een advies wordt altijd gebaseerd op een *screening* of diagnose.⁴
- Interventies voor gedragsverandering van justitiabelen. Op dit moment wordt het aanbod aan gedragstrainingen van de reclassering herzien op grond van een aantal criteria voor effectiviteit. Alleen gedragstrainingen die zijn beoordeeld en (voorlopig) erkend door de onafhankelijke erkenningscommissie zullen blijven bestaan. De gedragstrainingen worden uitgevoerd in gevangenissen en als bijzonder voorwaarde.
- Toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke sancties en extramurale tenuitvoerlegging van sancties. De sanctie vormt het gedwongen kader waarin de reclassering aan gedragsverandering en risicomangement werkt. Veel daders zijn niet op voorhand gemotiveerd om hun gedrag te veranderen. Het justitieel kader vormt voor de reclassering de noodzakelijke stok achter de deur om met daders aan de slag te gaan opdat zij een volwaardige plaats in de maatschappij kunnen gaan innemen. Toezicht bestaat altijd uit een combinatie van begeleiding en controle. De onderlinge verhouding en intensiteit daarvan wordt voor ieder individu bepaald op grond van de diagnose.
- Sancties, te weten leerstraffen en werkstraffen.⁵ Zo nodig kan de reclassering hierbij ook begeleiding bieden ter voorkoming van recidive.
- Toeleiding zorg. Dit is een combinatie van activiteiten die leidt tot plaatsing en/of behandeling in een kliniek of een maatschappelijke opvangorganisatie. Het kan ook doorverwijzing naar ambulante behandeling zijn.

6.5 WERKWIJZE

In deze paragraaf wordt kort uitleg gegeven over de werkwijze van de reclassering. Dit is een beschrijving van de manier waarop het meestal gaat. Er zijn natuurlijk uitzonderingen op deze werkwijze, maar die laten wij achterwege om het overzichtelijk en begrijpelijk te houden.

Op verschillende momenten in het strafproces moeten besluiten genomen worden over een justitiabele. De reclassering geeft adviezen over een effectieve en efficiënte sanctietoepassing aan hen die een besluit moeten nemen. Dat doet zij op basis van een diagnose met de RISC of de Quick Scan, die eventueel kunnen worden aangevuld met de BOOG en/of de Mate Crimi.⁶

⁴ Er zijn twee uitzonderingen op deze regel: het zogenaamde maatwerkadvies, dat zoals het woord al zegt, per geval en naar de omstandigheden daarvan 'op maat' wordt gemaakt, en de zogenaamde miljeurapportage (uitgebreid referentenonderzoek), die een aanvulling is op de projustitia-rapportage in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek.

⁵ Binnen afzienbare termijn zullen de leerstraffen worden afgeschaft.

⁶ BooG staat voor Beslissingsondersteuning onderzoek Geestvermogens. Het is een instrument waarmee de rapportage pro Justitia van volwassenen en jongeren geïndiceerd kan worden (SVG, 2009). Met de MATE (Meten van Addictie voor Triage en Evaluatie) kan iemands middelengebruik geïnventariseerd worden,

In haar adviezen gaat de reclassering in op de eventuele straf, maar alleen vanuit haar eigen perspectief: de mogelijkheden voor gedragsverandering en/of de noodzaak voor risicobeperking.

Dat kan betekenen dat de reclassering over een voorwaardelijke sanctie of voorwaardelijke invrijheidstelling, maar ook over bijzondere voorwaarden bij een schorsing van preventieve hechtenis, of over een penitentiair programma adviseert en de specifieke bijzondere voorwaarden noemt die zij nodig acht. In aanvulling daarop adviseert en informeert zij degene die het besluit moet nemen altijd over de inhoud en de intensiteit van het toezicht op de naleving van die bijzondere voorwaarden. Daarbij gaat zij na in hoeverre een sanctie voor een justitiabele mogelijk nadelige gevolgen heeft, en in hoeverre de het toezicht op de bijzondere voorwaarden praktisch uitvoerbaar is.

Als het advies wordt overgenomen in een vonnis of beschikking krijgt de reclassering opdracht het besluit uit te voeren. Als het (ook) toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden behelst, maakt zij daarvoor een plan (in Redesign toezicht wordt dit een routekaart genoemd) en sluit zij daarover een overeenkomst met de ondertoezichtgestelde. Noodzakelijk geachte aanpassingen van het plan legt de reclassering voor aan de opdrachtgever. Afhankelijk van de inhoud en intensiteit van het toezicht rapporteert de reclassering volgens een bepaalde frequentie aan de opdrachtgever over het verloop van het toezicht. Als het toezicht om bepaalde redenen niet (langer) uitgevoerd kan worden of hoeft te worden zoals overeengekomen, vraagt de reclassering aan de opdrachtgever om beëindiging of aanpassing van de opdracht.

7 Uitgangspunten: wetenschappelijke onderbouwing

7.1 WHAT WORKS

In het begin van de jaren negentig kwam in de Angelsaksische landen de zogenaamde *What Works*-beweging op. *What Works* is gebaseerd op een aantal grote meta-analytische evaluaties naar de effecten van vooral gedragswetenschappelijke interventies voor daders. Uit deze evaluaties zijn een aantal principes gedestilleerd waarvan kon worden vastgesteld dat als deze werden toegepast bij de ontwikkeling van interventies, met die interventies recidive verminderd kon worden. De belangrijkste principes worden onderstaand kort beschreven:

- Risicoprincipe: het risico op recidive moet bepalend zijn voor de intensiteit van de interventie(s). Hoe groter het risico, hoe intensiever de interventie of het geheel van interventies;
- Behoeftepincipe: interventies moeten gebaseerd zijn op de criminogene tekorten en behoeften van een dader, en bij voorkeur sterker op die tekorten en behoeften die rechtstreeks crimineel gedrag ontlokken;
- Responsiviteitsprincipe: interventies moeten aansluiten bij de leerstijl, mogelijkheden en motivatie van de dader, bij zijn responsiviteit, en de meeste daders hebben meer aan oefeningen dan aan lessen;;
- Integriteitsprincipe: interventies moeten uitgevoerd worden zoals ze oorspronkelijk opgezet zijn, door getraind personeel dat voldoende (inhoudelijk) ondersteund wordt.

maar ook iemands zorgbehoefte, welke aanwijzingen er zijn voor psychische en somatische comorbiditeit, et cetera. De MATE-CRIMI gaat ook in op de relatie tussen criminaliteit en verslaving (Verburg et al. 2007).

Anderen (Harper en Chitty, 2005) noemen hier nog andere principes, zoals

- Vaardighedenprincipe: met (gedrags)interventies moeten gedrags- en cognitieve vaardigheden aangeleerd worden die gericht zijn op probleemoplossing en sociale interactie;
- Oefeningprincipe: in de (gedrags)interventies moet veel gelegenheid zijn om met de praktische vaardigheden te kunnen oefenen.

Ten slotte voegen Vennard, Sugg, & Hedderman (1998) nog het onderstaande principe toe:

- Maatschappijprincipe: Interventies die in de maatschappij worden uitgevoerd zijn effectiever dan interventies die in inrichtingen worden uitgevoerd, tenzij deze laatste ook op grond van bovenstaande principes worden toegepast.

Inmiddels zijn in de (internationale) wetenschappelijke literatuur voldoende bewijzen te vinden voor de geldigheid van de principes (zie bijvoorbeeld Andrews e.a., 1990; Gendreau, 1996; en Lösel, 2001). Waarmee niet is gezegd dat deze principes voor eens en altijd gelden. Het zijn geen statische beginselen. Veel interventies die volgens 'What Works'-principes ontwikkeld worden, zijn werkzaam voor een groot deel van de daders. Er blijft echter onderzoek nodig waarmee specifiekere criteria bepaald kunnen worden voor daders met specifieke kenmerken die vaak in specifieke omstandigheden optreden, zodat een beter gerichte indicatie voor interventies mogelijk is. De kern is, om met de Britten Pawson en Tilley te spreken: *What works for whom in what circumstances?* (Tilley, 2000).

Recent zijn er aanvullingen op het model van *What Works* gegeven die vooral voor de reclassering waardevol kunnen zijn. Zo stellen Robinson en Raynor (2006) dat reclasseren een relationeel proces is. Reïntegratie gebeurt in de context van verhoudingen en interacties met *significant others*. Daarmee bedoelen zij dat niet alleen (zoals in *What Works*) factoren in iemand zelf of zijn omstandigheden hersteld moeten worden, maar ook de banden van de justitiabele met de maatschappij hersteld moeten worden.

Andere aanvullingen komen van *desistance*- of levenslooptheorieën, waarin vooral aandacht besteed wordt aan de criminele carrières van mensen en wat daarvan geleerd kan worden voor recidivevermindering. Het gaat dan om verklaringen voor de ontwikkeling van delinquent en onmaatschappelijk gedrag bij mensen, de risicofactoren op verschillende leeftijden en de gevolgen van *life events* op iemands ontwikkeling (Farrington, 2003). Stoppen met criminaliteit wordt beschouwd als het resultaat van individuele besluiten en *life-changes* (Farral, 1999).

Deze andere theorieën zijn zoals al gezegd aanvulling op *What Works*. *What Works* is geen wet van Meden en Perzen maar een wetenschappelijke manier van denken over criminaliteit en crimineel gedrag. Die manier van denken verzet zich niet zozeer tegen andere opvattingen of visies, als wel tegen onwetenschappelijke onderbouwing daarvan.

7.2 HET PROGRAMMA TERUGDRINGEN RECIDIVE

In Nederland hebben de inzichten van *What Works* geleid tot het door het ministerie van Justitie geïnitieerde beleidsprogramma Terugdringen Recidive, dat in oktober 2002 van start ging (van der Linden, 2004). In dit programma werken de reclasseringsorganisaties en het gevangeniswezen gezamenlijk aan de wetenschappelijk onderbouwde effectiviteit van hun werkzaamheden.

Kort samengevat kan gesteld worden dat Terugdringen Recidive heden ten dage de belangrijkste leidraad vormt voor zowel de inhoud als de organisatie van het werk van de reclassering. Daarmee is echter niet gezegd dat de reclassering in haar geheel reeds volgens de beginselen van dit beleidsprogramma werkt. De reclassering is in een overgangperiode. Op het gebied van diagnose (*risk assessment*) en gedragsinterventies is de reclassering een heel eind op streek, maar bij toezicht en werkstraffen moet nog veel gedaan worden.

Het uiteindelijke doel is, de naam van het programma zegt het al, terugdringing van recidive. Dat is een doel voor de langere termijn, dat alleen bereikt kan worden als ook de doelen voor de korte termijn gerealiseerd worden. Veel van de activiteiten van Terugdringen Recidive zijn dan ook gericht op de zogenaamde mediërende factoren die indirect effect hebben op de vermindering van recidive.

Het is ook goed om op te merken dat ook vóór *What Works* en Terugdringen Recidive het werk van de reclassering gebaseerd was op wetenschappelijke inzichten en methodieken, zoals Social Casework. Dat leverde uiteenlopende vormen van begeleiding, behandeling en controle op die onder, voor die tijd, vaak vooruitstrevende wetenschappelijke condities ontworpen waren.

De huidige wetenschappelijke inzichten en de veranderde taak en positie van de reclassering brengen echter andere eisen met zich mee die aan interventies van de reclassering gesteld moeten worden. Niettemin is het voorstelbaar dat eens verlaten methoden en technieken weer in ere hersteld worden, maar dan herzien volgens de huidige wetenschappelijke principes.

8 De uitgangspunten van toezicht

8.1 VISIE

Toezicht is altijd het gevolg van een strafrechtelijke beslissing en kan als zodanig beschouwd worden als een justitiële interventie. Hoewel bijzondere voorwaarden in sommige gevallen een duidelijke beperking van iemands vrijheid zijn – bewegings- en handelingsvrijheid om precies te zijn – en die beperking door de ondertoezichtgestelde als straf ervaren kan worden, zijn de voorwaarden en het toezicht op de naleving ervan niet bedoeld als een punitieve activiteit. Toezicht is een combinatie van risicomanagement en gedragsbeïnvloeding, met als uiteindelijk doel iemands resocialisatie.

Toezicht is dus bedoeld om bepaalde onderdelen van een straf efficiënt en effectief te laten verlopen. De voor de hand liggende strafdoelen die van toepassing op toezicht zijn speciale preventie en resocialisatie. Generale preventie gaat misschien ook op, maar vergelding zeker niet.

8.1.1 Kwaliteitseisen

Toezicht moet vanzelfsprekend altijd voldoen aan de kwaliteitseisen die de reclasseringsorganisaties voor de uitvoering van hun taken zelf hebben gesteld. Met bovenstaande (paragraaf 8.1) overwegingen in gedachten is het echter ook zinnig om toezicht als element van een straf ook aan de eisen te laten voldoen die in het strafrechtbeleid gesteld worden.⁷ Het gaat dan om de onderstaande vier kwaliteitseisen.

⁷ Het gaat dus om de kwaliteitseisen die in strafrechtbeleid zijn ontwikkeld, en niet om de kwaliteitseisen die aan een straf of het strafrecht gesteld worden.

- Zekerheid. De algemene opvatting is dat het een strafrechtelijke interventie effectiever wordt naarmate het zekerder is dat een interventie plaatsvindt. Voor toezicht betekent dit dat een toezicht dat wordt opgelegd altijd moet worden uitgevoerd.
- Snelheid. De achterliggende gedachte hiervan is dat hoe eerder na een beslissing een interventie wordt uitgevoerd, hoe beter hiermee gedrag beïnvloed kan worden. Toezicht moet dus binnen een zo kort mogelijke termijn na oplegging gestart worden.
- Strengheid. Een straf moet proportioneel zijn met het doel dat ermee wordt nagestreefd. Ook de reclassering moet zich aan dit principe houden. De reclassering kan dus in het kader van toezicht niet zomaar met aanvullende aanwijzingen het toezicht zodanig van aard en intensiteit veranderen dat geen recht meer wordt gedaan aan de proportionaliteit die de rechter in zijn vonnis had aangebracht.⁸
- Rechtsgehalte. Hiermee worden de grenzen van het strafrechtelijke optreden door de overheid (vervolgving en straffen) jegens haar burgers bedoeld. De rechtsbescherming voor de burger in diens verhouding tot de overheid wordt vaak gezien als de belangrijkste indicatie voor het rechtsgehalte van het strafrecht (Kelk, 2006).

8.1.2 *Perspectief van handelen*

Het is belangrijk te constateren dat toezicht gericht is op de naleving van één of meerdere bijzondere voorwaarden, en dus niet op de justitiabele zelf. Die vaststelling is een behoorlijke breuk met het verleden (vóór de herstructurering van het stelsel van voorwaarden), toen het toezicht feitelijk gedekt werd door slechts de bijzondere voorwaarde “andere bijzondere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende, waaraan deze gedurende de proeftijd, of een bij de veroordeling te bepalen gedeelte daarvan, heeft te voldoen” (art. 14c, lid 5 WvSr), en het aanvullende artikel 14d, waarin staat dat het Openbaar Ministerie “met het toezicht op de naleving van de voorwaarden is belast” en dat de rechter aan een reclasseringsinstelling “opdracht geven de veroordeelde bij de naleving van de voorwaarden hulp en steun te verlenen.

Deze wetteksten kwamen in vonnissen of beschikkingen meestal terecht in bewoordingen als “(de justitiabele) moet zich moet houden aan de aanwijzingen van de reclassering”. Dat leidde vaak tot een individueel toezicht waarin begeleiding en controle onafhankelijk van elkaar in een diffuse, en navenant het verloop van het toezicht veranderende combinatie toegepast volgens het professionele inzicht van de toezichthouder (Poort & Bosker, 2005; zie ook paragraaf 9.3).

In de nieuwe constructie is die vrijheid beperkter. Het handelen van de toezichthouder is veel meer gericht op de concrete uitwerking van de bijzondere voorwaarde(n) in opdrachten aan en afspraken met de ondertoezichtgestelde, en de specifieke begeleiding bij de uitvoering daarvan. Dat zal in veel gevallen tot gevolg hebben dat naast de algemene aandacht voor de persoon en het welzijn van de ondertoezichtgestelde nu de specifieke onderdelen daarvan die met zijn delictgedrag verband houden ook, en soms zelfs nadrukkelijker, onderwerp van het toezicht zijn.

⁸ Een van de zaken die moet worden uitgezocht is wat de reikwijdte van die aanwijzingen kan zijn. Met andere woorden, er moet worden vastgesteld welke bevoegdheden de reclassering in deze heeft, of zou moeten hebben.

8.2 WETENSCHAPPELIJKE ONDERBOUWING VAN TOEZICHT

Uit onderzoek blijkt dat er in de literatuur voldoende onderbouwing te vinden is voor de opvatting van de reclassering dat toezicht een combinatie van begeleiding en controle moet zijn (Taxman, 2002; Bonta, Wallace-Carpeta & Rooney, 2000; Pappozzi & Gendreau, 2005, Byrne en Taxman, 2006). Niettemin zijn er over zowel controle als begeleiding enkele kanttekeningen te plaatsten.

Een conclusie uit onderzoek is dat controle van een justitiabele zijn doen en laten (om vast te stellen dat hij gestelde voorwaarden naleeft) ertoe leidt dat hij zich aan deze voorwaarden houdt. Als iemand in de gaten gehouden wordt, zal hij minder risico's nemen en zich beter aan bijzondere voorwaarden houden. Maar controle kan ook averechts werken, en in sommige gevallen heeft intensiever controle ook een groter averechts effect (Petersilia, 1998; Taxman, 2002). Dat effect bestaat eruit dat er meer overtredingen ontdekt worden, waaronder overtredingen die inhoudelijk (in verband met het doel van een bijzondere voorwaarde) niet relevant zijn. Onderzoek leidt bovendien tot de conclusie dat als de ondertoezichtgestelde alleen maar gecontroleerd wordt, dit voor de langere termijn weinig of geen effect op de vermindering van recidive heeft (Van Gestel, Van der Knaap, Hendriks, De Kogel, Nagtegaal & Bogaerts, 2006). Informele controle, bijvoorbeeld sociale controle door het netwerk waar de ondertoezichtgestelde deel van uitmaakt, is wel een effectief middel om recidive te verminderen (Layton MacKenzie & De Li, 2002).

Begeleiding is als complementair onderdeel van toezicht essentieel voor een effectief toezicht. Haast ieder wetenschappelijk onderzoek naar toezicht wijst dat uit. Ook over de effectieve elementen van begeleiding is inmiddels behoorlijk wat bekend, en uit alle onderzoeken komen dezelfde elementen tevoorschijn: de relatie tussen ondertoezichtgestelde en toezichthouder, 'luisteren en praten', opbouw en onderhoud van iemands netwerk, de drie w's, en casemanagement (Rex, 1999; Barry, 2000; Trotter, 2000; Farrall, 2004; Burnett & McNeill, 2005; McCulloch, 2005). De meeste van de onderzoeken naar (elementen van) begeleiding zijn echter vooral kwalitatief, en er zijn nog weinig bevindingen gebaseerd op experimenteel onderzoek.

Uit verschillende (ook weer kwalitatieve) onderzoeken kwam naar voren dat de directe persoonlijke omgeving en de sociale omgeving van (ex-)justitiabelen een belangrijke factor voor het welslagen van hun *desistance* – hun ophouden met criminaliteit – is (Rex 1999; McCulloch, 2005). Bovendien is uit die onderzoeken gebleken dat (ex-)justitiabelen vooral geholpen willen worden bij het herstel, de opbouw en het onderhoud van die netwerken. Hetzelfde geldt voor wat wel eens wordt samengevat met de drie w's (Farrall 2002, 2004). De elementaire behoeften huisvesting, werk en relaties zijn sterk gerelateerd aan *desistance*, en hulp bij het op orde brengen van deze behoeften heeft een positief effect.

Begeleiding wordt overigens vaak verward met casemanagement. Beschrijvingen van casemanagement bevatten dan elementen van begeleiding (Partridge, 2004; Holt, 2000), en andersom. Een belangrijk aspect dat zowel in beschrijvingen van casemanagement als begeleiding wordt genoemd, is continuïteit. Continuïteit van contact met dezelfde toezichthouder is essentieel om een goede werkrelatie met de justitiabele op te bouwen (Maquire & Raynor, 1997; Partridge, 2004).

Overigens geldt voor casemanagement wat ook voor controle geldt: 'kaal' casemanagement (het makelaarsmodel of *brokerage model*, Holt, 2000), dat wil zeggen zonder begeleiding, zet het weinig zoden aan de dijk (Kroon en Wolf, 2000). Dat wordt ook bevestigd door recent onderzoek van Jim Bonta en anderen, die bandopnames van toezichtgesprekken analyseerden en op grond daarvan tot de conclusie

kwamen dat een goede relatie tussen de toezichthouder en de ondertoezichtgestelde weliswaar belangrijk is, maar op zichzelf geen recidivebeperkende factor. Zij stellen dat daarnaast ook “structuring skills” nodig zijn (Bonta, Ruggie, Scott, Bourgon, & Yessine, 2008).

8.3 DOEL EN FUNCTIE

Toezicht heeft twee doelen, een dichtbij gelegen (proximaal) doel, en een veraf gelegen (distaal) doel. Dat laatste, uiteindelijke doel van toezicht is dat de ondertoezichtgestelde niet recidiveert. Dit doel zal in nagenoeg alle gevallen samenvallen met resocialisatie: verantwoord en zinvol functioneren van de ex-justitiabele in de samenleving. Om dat doel te bereiken zet de reclassering in toezicht tegelijkertijd middelen in waarmee iemands gedrag veranderd kan worden en/of zijn risico's beheerst kunnen worden. Het instrument voor risicomanagement is zoals gezegd controle, voor gedragsverandering is dat begeleiding (paragraaf 6.2). Het is zoals gezegd de combinatie van die twee middelen in een bepaalde, voor de justitiabele specifieke verhouding, die op de langere termijn effectief is (recidive verlaagt). Het betekent in de praktijk van toezicht dat de reclassering controleert (eventueel ondersteunt met elektronische middelen) of een justitiabele zich houdt aan de bijzondere voorwaarden, terwijl zij hem tegelijkertijd daarbij begeleidt (of zijn begeleiding organiseert). Een doel voor de korte termijn is dat de justitiabele de bijzondere voorwaarden die hem zijn opgelegd naleeft en de aanwijzingen die hem daarvoor door de reclassering zijn gegeven opvolgt. Ook om dit doel te bereiken zet de reclassering controle en begeleiding in.

De beide doelen liggen natuurlijk in elkaars verlengde, en ze worden gelijktijdig nagestreefd. De veronderstelling is immers dat als het korte termijn-doel bereikt wordt, de kans op het bereiken van het lange termijn-doel groter wordt.

Die veronderstelling komt voort uit de in paragraaf 6.3 beschreven programmatheorie, die weer is gebaseerd op de in hoofdstuk 7 genoemde wetenschappelijke theorieën. In paragraaf 6.5 is een en ander geconcretiseerd in een beknopte beschrijving van de werkwijze. Hier kan worden volstaan met de constatering dat de reclassering bij haar adviezen over de bijzondere voorwaarden uitgaat van de mogelijkheden voor gedragsverandering, de noodzaak voor risicobeperking, en de behoefte aan ondersteuning. Als bijzondere voorwaarden worden nageleefd, kan er vanuit worden gegaan dat – simpel gezegd – het gedrag van de justitiabele veranderd is en zijn risico's beperkt zijn. Een tweede aanname is dat door de gedragsverandering ook voor de langere termijn risico's beperkt zullen blijven. Wat, en dat is de derde aanname, sterk samenhangt met resocialisatie en toename van psycho-sociaal welzijn van de ex-justitiabele.

8.4 RISICOMANAGEMENT EN GEDRAGSVERANDERING

8.4.1 *Wat is risico?*

Een van de doelen van de reclassering is de vermindering van recidive. Dat kan door het gedrag van justitiabelen te veranderen en door risico's te beperken. De reclassering beschouwt risico als de combinatie van kans op recidive en de ernst van die recidive. Anders 'geformuleerd': risico = kans x impact.⁹

⁹ Voor alle duidelijkheid zij gezegd dat met bovenstaande 'formule' niet een of andere wiskundige zekerheid wordt suggereren. Risico is uit de aard der zaak een fenomeen dat gecompliceerd, onvolledig en

Dit betekent dat al is vastgesteld hoe groot de kans op recidive is én als duidelijk is wat de ernst en draagwijdte van die mogelijke recidive is (voor bestaande en/of toekomstige slachtoffers, de maatschappij in het algemeen, de justitiabele zelf, of het traject waarin hij zit), kan worden bepaald wat er gedaan moet worden om die risico's te beperken. Die beperking van risico's kan dus gericht zijn op zowel de kans als de impact. Een risico is dus niet alleen groot als de kans op recidive groot is, maar ook als bij eventuele recidive (die op zich klein kan zijn) het letsel (voor anderen) groot is. De reclassering heeft in de afgelopen jaren, onder andere door enkele incidenten, vooral veel aandacht besteed aan de recidive die ook tot letsel leidt (Ministerie van Justitie, 2007b, 2007c), vooral bij de uitvoering van toezicht.

Risico is meestal een bedreiging van de veiligheid van anderen. Die omstandigheid wordt wel gevaar genoemd. Een justitiabele kan anderen in gevaar brengen, of algemener, voor gevaar zorgen. Een beschrijving van risico bestaat daarom uit de volgende aspecten: de manier waarop, wanneer en hoe vaak de justitiabele voor gevaar kan zorgen; waaruit het gevaar bestaat en wat de mogelijke gevolgen ervan zijn; en de ernst en nabijheid van het gevaar. Daarnaast moeten in zo'n beschrijving 'contextuele' aspecten worden opgenomen: verblijfplaats van de justitiabele, zijn of haar motivatie en mogelijkheden voor verandering, sociale en persoonlijke situatie, et cetera. Deze relevante componenten van risico en de reden van hun belang komen uitgebreider aan de orde in de nieuwe handleiding voor de RISC.

8.4.2 Risicomanagement en gedragsverandering

Risicomanagement is geïntroduceerd in het werk van de reclassering bij de *release* 2.0 van RISC in april 2006. Sindsdien wordt bij het onderdeel indicatiestelling aan reclasseringswerkers (nu: adviseurs) gevraagd om de invulling van doelen en middelen voor risicomanagement en gedragsbeïnvloeding te bepalen. Risicomanagement en gedragsverandering werden (en worden) dus beschouwd als twee verschillende aspecten van het reclasseringswerk. Toch hebben deze begrippen veel met elkaar te maken, ook als het om risico's gaat. Beide kunnen namelijk worden ingezet om risico's te beïnvloeden. Niet alleen risicomanagement, maar ook gedragsinterventies en andere middelen om gedrag te veranderen, zoals begeleiding, zijn gericht op de verlaging van risico's voor recidive. Een gevaar van deze redenering is echter dat alles zonder verder inhoudelijk onderscheid risicomanagement wordt genoemd. Het is daarom zinnig om onderscheid te maken tussen twee soorten risicomanagement.

- a. De eerste is dan risicomanagement in algemene zin, dat verschillende uitvoeringsvormen heeft, al naar gelang de soorten risico's of componenten van risico's waar het op aangrijpt. Gedragsverandering en behandeling zijn dergelijke vormen.
- b. De tweede is risicomanagement in engere zin, namelijk het geheel van onmiddellijke activiteiten die (voortdurend en zo nodig telkens opnieuw) worden ondernomen om actuele risico's vast te stellen en te beperken. Zoals beveiligen, signaleren en het handelen dat op signalen volgt.

onzeker is (Hart, 2001). In letterlijke zin wordt risico dan ook niet vastgesteld, maar ingeschat. De (statistisch bepaalde) grenzen ervan kunnen bepaald worden, maar hoezeer ook geïnvesteerd wordt in een professionele en wetenschappelijke benadering van het begrip, die benadering zal altijd letterlijk een benadering zijn: een zo goed mogelijke beschrijving van de componenten (de kans en de impact) van het risico.

Risicomanagement in engere zin is de voorwaarde voor risicomanagement in algemene zin. In deze nota wordt voornamelijk over risicomanagement in engere zin gesproken.

8.4.3 *Risico als leidraad voor inzet van middelen*

Zoals reeds in de inleiding gezegd, moeten in het nieuwe toezicht compromissen gesloten worden. Het gemoderniseerde toezicht moet efficiënt zijn. Dat wil zeggen dat met een reëel budget de doelen ervan gehaald moeten worden. Er kan dus niet evenveel aandacht voor alle gevallen zijn. De beschikbare middelen moeten volgens verantwoorde en logische richtlijnen ingezet worden, op grond van criteria die overeenstemmen met de algemene uitgangspunten van de reclassering. De reclassering volgt het ‘middelen volgens risico-principe’. Investerings worden groter naar mate het risico groeit. Dit principe wordt gecombineerd met een effectief basisniveau van toezicht, uitgevoerd door toezichthouders die voldoende basiskennis en goede instrumenten hebben om op een objectieve manier riskante gevallen te herkennen die in eerste instantie niet als riskant zijn gediagnosticeerd (Munro & Rungay, 2000). Daardoor kunnen meer vergissingen worden voorkomen.

Bij toezicht is risico dus het leidende principe voor de inzet van de beschikbare middelen. Dit houdt in dat bij gevallen met een laag risico weinig middelen worden ingezet, en in hoog risico-gevallen veel. Hoewel dit een voor de hand liggend principe is om doelmatigheid te bevorderen, heeft het ook nadelen. Het principe van middelen inzetten al naar gelang het risico is namelijk een ander principe dan het risicoprincipe van *What Works* (zie paragraaf 7.1). Inzet van middelen naar risico heeft efficiënte bedrijfsvoering ten doel, het risicoprincipe van *What Works* draait om effectiviteit. Beide principes hoeven elkaar niet te bijten. Maar zij moeten wel in een bepaalde evenwichtige verhouding tot elkaar staan.

Daarbij komt dat het risicoprincipe (van *What Works*) een geldig principe is, maar dat het weloverwogen toegepast moet worden. Als het te ver wordt doorgevoerd, bijvoorbeeld door meer en andere (specialistische, op risicobeheersing gerichte) capaciteit in te zetten op het kleine deel van de populatie dat als riskant wordt gediagnosticeerd, ontstaat het gevaar dat de ‘verborgen’ of ‘sluimerende’ risicoge- vallen (risico is immers dynamisch) in de andere risicocategorieën niet gezien worden (Ansbro, 2006; Munro en Rungay, 2000).

De crux van dit dilemma zit in de beschrijving van de zogenaamde laag risico-groep en de doelen die met het toezicht voor deze categorie bereikt moeten worden. Farrow (2004) stelt dat ook bij deze groep inhoudelijke doelen bereikt moeten worden zoals reïntegratie en *desistance*. Dus ook als om redenen van efficiëntie de nadruk op de processen (in-, through-, en output) van toezicht ligt, zal moeten worden voorkomen dat de inhoud (outcome) uit het oog verloren wordt. Een laag risico betekent immers niet dat er helemaal geen risico is.

9 De elementen van toezicht

9.1 BEGELEIDING

Begeleiding is er op gericht om iemand te stimuleren en motiveren zich aan de hem opgelegde bijzondere voorwaarden te houden. In de praktijk worden als aanvulling op en als onderdeel van stimuleren en motiveren ook een aantal andere activiteiten uitgevoerd. Al deze activiteiten worden uitgevoerd om een justitiabele in raad en

daad bij te staan bij de naleving van de voorwaarden, met het uiteindelijke doel dat hij op een verantwoorde manier terugkeert naar de maatschappij en daarin op een verantwoorde manier kan functioneren.

Begeleiding heeft dus, zoals toezicht in het algemeen ook, een doel voor de korte termijn (naleving van voorwaarden) en een doel voor de lange termijn (gedragsverandering). En deze doelen houden verband met elkaar. Met de bijzondere voorwaarden wordt immers niet alleen vorm gegeven aan risicomangement, maar wordt ook invulling gegeven aan gedragsverandering. Zo kan bijvoorbeeld met een locatiegebod en de controle daarvan, het risico beperkt worden dat iemand in de buurt van mogelijke slachtoffers komt, maar zal tegelijkertijd hem geleerd worden hoe hij (nu en later) de verleiding kan weerstaan om dergelijke locaties op te zoeken.

Een en ander betekent dat de toezichthouder de ondertoezichtgestelde helpt bij praktische zaken als werk, scholing en huisvesting, of zorg, en de opbouw of het onderhoud van een sociaal netwerk, maar ook dat hij door systematische en gerichte interventies de justitiabele leert zijn handelingsmogelijkheden te vergroten en uit te breiden.

In het nieuwe toezicht zal begeleiding meer gestandaardiseerd worden dan in het huidige het geval is. De uitgangspunten voor deze standaardisering zijn de volgende:

- Begeleiding bestaat uit een combinatie van verschillende modules;
- Deze modules worden samengesteld uit activiteiten;
- de modules verschillen van elkaar door de doelen en functies van begeleiding die specifiek voor de bepaalde modules gelden;
- de intensiteit van begeleiding kan variëren door de verschillende intensiteit van de modules zelf, of door het aantal modules dat wordt ingezet, of door een combinatie van deze variabelen.

9.2 CONTROLE

Controle bestaat uit de activiteiten die in het justitieel kader worden uitgevoerd om na te gaan of de bepalingen (bijzondere voorwaarden, aanwijzingen en afspraken) die aan een onder toezicht gestelde worden opgelegd door hem/haar worden nageleefd. Als bijzondere voorwaarden worden opgelegd, gaat de reclassering na of de onder toezicht gestelde zich daaraan houdt. Elk toezicht bevat controle. De uitgangspunten voor de toepassing van controle zijn de volgende.

- Er zijn verschillende controlemiddelen en –methoden. Welke middelen of methoden worden ingezet is afhankelijk van welke voorwaarde gecontroleerd moet worden.
- Elektronische middelen kunnen op twee manieren worden ingezet: retrospectief en hybride. Bij retrospectieve controle wordt achteraf, met door de *provider* (het bedrijf dat de technische ondersteuning van een en ander verzorgt en waarborgt) geleverde informatie, actie ondernomen op een eventuele overtreding. Bij hybride controle leidt een overtreding tot onmiddellijke actie van reclassering en politie.
- De intensiteit van controle kan variëren, afhankelijk van de risico's van een justitiabele. Er zijn drie niveaus van intensiteit.
- Controlemiddelen en -methoden worden zodanig ingezet dat
 - de ondertoezichtgestelde verantwoording aflegt over zijn doen en laten;
 - overtredingen objectief en systematisch gesignaleerd worden;

- de bijzondere voorwaarden geloofwaardig blijven (voor alle betrokkenen: de maatschappij, de justitiabelen, en de veiligheidspartners).¹⁰
- In een toezicht kunnen meerdere controlemethoden gelijktijdig worden ingezet. Om te voorkomen dat bepaalde activiteiten dubbel worden gedaan, worden, waar mogelijk, activiteiten voor verschillende controlemethoden gecombineerd.
- Als de bijzondere voorwaarde voorschrijft dat de ondertoezichtgestelde een behandel- of zorgtraject volgt, wordt de controle-intensiteit door de reclassering aangepast afhankelijk van de soort behandeling of zorg (vol- of deeltijd, of ambulantly).

In Bijlage C staat een beschrijving van de controlemiddelen en –methoden.

9.3 DE VERHOUDING TUSSEN BEGELEIDING EN CONTROLE

Begeleiding en controle zijn (op papier en theoretisch) wel te onderscheiden, maar (in de praktijk) niet of moeilijk te scheiden. Het is juist de combinatie van controle en begeleiding waardoor toezicht effectief is, maar dat geldt alleen door een ‘geïntegreerde combinatie’ van deze componenten. Met geïntegreerde combinatie wordt bedoeld dat controle en begeleiding op elkaar inwerken en dat die wederzijdse beïnvloeding niet ontkend kan worden, sterker nog, dat die uitgebuit moet worden. Dat moet op een gereguleerde, methodisch onderbouwde manier.

Een voorbeeld is informele controle. Er is vaak geconstateerd dat informele controle beter werkt dan formele. Rex (1999) vond dat zulke vormen van controle (vragen hoe het gaat) door ondertoezichtgestelden werden gewaardeerd omdat het naar hun oordeel juist niet bedoeld waren om uitsluitend te controleren, maar om ook te begeleiden. In de gesprekken (*face to face*-contacten) komen dit soort situaties regelmatig voor en dan is het belangrijk om een werkrelatie te hebben waarin dergelijk vragen (informele controle) geen argwaan oproepen maar waardering.

Uit de diagnose kan blijken dat in een bepaald toezicht de intensiteit van controle verschilt van de intensiteit van begeleiding. Om de intensiteit van begeleiding vast te stellen, worden immers andere criteria gebruikt dan die bedoeld zijn om de intensiteit van de controle te bepalen. In de indicatiestelling moeten, met de informatie uit de diagnose, beide soorten criteria zowel afzonderlijk als in onderlinge samenhang worden gewogen, opdat in een advies kan worden beschreven hoe een bepaald toezicht moet worden ingevuld.

Iemand die op het laagste intensiteitsniveau wordt gecontroleerd, kan dus op hoogste niveau worden begeleid. Omgekeerd hoeft zeer intensieve controle niet zonder meer te betekenen dat ook zeer intensieve begeleiding wordt ingezet. Maar beide intensiteiten kunnen wel samenlopen. Het totale niveau van intensiteit (dat van begeleiding en controle samen) bepaalt de contactfrequentie van een toezicht.

Bestaand onderzoek over reclasseringstoezicht (zie paragraaf 8.2) is veelal gebaseerd op een nogal algemene beschrijving van toezicht, waarin weliswaar onderscheid gemaakt wordt tussen toezichten die (overwegend of uitsluitend) uit controle, dan

¹⁰ In verband hiermee is het eerder genoemde onderzoek van Bonta en anderen (paragraaf 8.2) interessant (Bonta, Ruge, Scott, Bourgon, & Yessine, 2008). Zij analyseerden de inhoud van toezichten aan de hand van bandopnamen van de gesprekken tussen toezichthouders en ondertoezichtgestelden. Hun conclusie is dat veel tijd besteden aan bespreking van de bijzondere voorwaarden een averechts effect heeft op de recidive. Als er in gesprekken minder dan vijftien minuten gesproken werd over de voorwaarden was de recidive (gecorrigeerd voor risico) 18,9 %, maar werd meer dan vijftien minuten over de voorwaarden gesproken dan liep het op tot 42,3 %.

wel begeleiding, dan wel uit een combinatie van beide bestaan, maar waarin niet of nauwelijks een verbinding gemaakt wordt met de risicoprofielen van daders (zie bijvoorbeeld de overzichtstudie van de Kogel & Nachtegaal, 2008). Met andere woorden, er is nog weinig bekend over welke combinaties van controle en begeleiding het meest geschikt zijn voor welke ondertoezichtgestelden. Uit een onderzoek van Gendreau, Cullen en Goggin (2000) naar vormen van intensief toezicht bleek wel dat het recidiveverminderend effect van dergelijke toezichten “is mediated solely through the provision of treatment” (p. 12). In veel onderzoeken wordt opgemerkt dat men feitelijk meer informatie nodig heeft over wat er in toezicht gebeurt om te kunnen bepalen of, en zo ja, waarom het effectief is.

In dat opzicht lijkt het model dat de Reclassering heeft ontwikkeld vrij uniek. Het biedt in ieder geval de mogelijkheid om veel specifiek onderzoek te doen naar de effectieve componenten van toezicht, gerelateerd aan daderprofielen. In de verdere ontwikkeling van het toezicht moet daarover duidelijkheid geschapen worden.

9.4 BIJZONDERE VOORWAARDEN, AANWIJZINGEN EN AFSPRAKEN

Al in 2003 stelde de commissie vrijheidsbeperking (ook wel “de commissie Otte”) voor om het stelsel van bijzondere voorwaarden te herzien. Een van de voorstellen van deze commissie was om “de thans onder art. 14c lid 2 sub 5 Sr schuilgaande interventies te codificeren” (Commissie Vrijheidsbeperking, 2003). Dit voorstel hield in dat er in tegenstelling tot de toenmalige (en huidige) situatie, niet langer een brede waaier van bijzondere voorwaarden zou zijn, maar dat er een “limitatief stelsel van vijftien bijzondere voorwaarden” zou komen.

Later is dit voorstel bevestigd in het onderzoek van het IVA naar de uitvoering van bijzondere voorwaarden (Jacobs e.a., 2006) en overgenomen door de minister van justitie (Ministerie van Justitie, 2006). Uiteindelijk kreeg het bedoelde “limitatieve stelsel” voor het eerst een concrete vorm in de voorbereiding van de nieuwe voorwaardelijke invrijheidstelling. Ook bij een voorwaardelijke invrijheidstelling zou immers een beperkte lijst van voorwaarden en de beschrijving van de afzonderlijke bijzondere voorwaarden op die lijst van pas komen.

In het project Optimalisering Voorwaardelijke Sancties (ovs) is de lijst, die eerst ‘de menukaart bijzondere voorwaarden’ werd genoemd en later ‘het overzicht bijzondere voorwaarden’, verder aangevuld en aangepast. Het overzicht van de beschikbare bijzondere voorwaarden (zie Bijlage D) is het resultaat van de inspanningen in beide projecten.

Naar alle waarschijnlijkheid zal dit overzicht in de nieuwe wetgeving voor voorwaardelijke sancties worden opgenomen. Welke gevolgen dit zal hebben voor bijvoorbeeld de positie en functie van ‘aanwijzingen’(zie paragraaf 9.4.2) en de verhouding tussen voorwaarden en aanwijzingen, is vooralsnog ongewis.

Als de reclassering toezicht houdt, dan houdt zij toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden door de justitiabele. Wellicht ten overvloede zij nog eens gezegd dat deze bijzondere voorwaarden worden opgelegd door de rechterlijke macht (rechter of rechter-commissaris), het Openbaar Ministerie (Officier van Justitie), of de Dienst Justitiële inrichtingen (de selectiefunctaris van een penitentiaire inrichting). De reclassering houdt in opdracht van deze functionarissen toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden. Om dat goed te kunnen doen heeft zij bepaalde verantwoordelijkheden en bevoegdheden, die weer door bepaalde regelgeving wordt ingekaderd. Zo mag de reclassering geen buiten-proportionele aanwijzingen

gen geven, en moet zij de minst vergaande maar doeltreffende aanwijzing geven worden als er meerdere mogelijkheden zijn.

Een en ander komt in de onderstaande paragrafen (vooral in paragraaf 9.4.2 en 9.4.3) aan de orde.

9.4.1 Bijzondere voorwaarden

Uit onderzoek is zoals gezegd gebleken (Jacobs e.a., 2006) dat de huidige constructie rondom de oplegging en uitvoering van bijzondere voorwaarden, evenals de inhoud van de bijzondere voorwaarden onduidelijk zijn. Het voert te ver om deze onduidelijkheden uitgebreid te beschrijven. Dat is in het genoemde rapport reeds afdoende gedaan. In de afgelopen jaren is zowel voor de herinvoering van de v.i. als voor het programma ovs meer structuur en duidelijkheid gebracht in het geheel van de bijzondere voorwaarden. Dat heeft geleid tot een beperkte lijst van bijzondere voorwaarden waaruit door betrokkenen (adviseurs van de reclassering, de in de inleiding van paragraaf 9.4 genoemde functionarissen) gekozen kan worden.

In Bijlage D is zoals gezegd uitgebreidere informatie over de bijzondere voorwaarden opgenomen. Specifiek gaat het dan om de inhoud en het doel van de voorwaarde, en de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de instanties die bij herinvoering betrokken zijn.

9.4.2 aanwijzingen

In de nieuwe situatie met een beperkt aantal duidelijk omschreven bijzondere voorwaarden zal de huidige ongedifferentieerde verzameling van bijzondere voorwaarden verdwijnen. Formuleringen als “veroordeelde dient zich te houden aan de aanwijzingen van de reclassering”, eventueel aangevuld met “ook als dit inhoudt...” worden dus in de nieuwe situatie niet langer gebruikt.

Niettemin is het essentieel dat in aanvulling op de nieuwe standaardteksten toch ook in het advies (en dus in de juridische beslissing) wordt opgenomen dat de veroordeelde zich moet houden aan de aanwijzingen van de reclassering. Dit is vooral om de toezichthouder de mogelijkheid te geven in bepaalde onvoorziene omstandigheden die niet ‘gedekt’ worden door de strekking van de bijzondere voorwaarde(n) de veroordeelde toch te helpen of te dwingen de voorwaarde(n) na te leven.

Er is echter ook in de nieuwe situatie nog steeds onduidelijkheid over de juridische reikwijdte van een aanwijzing door de reclassering. Met andere woorden, het is niet altijd duidelijk hoever de reclassering mag gaan met een aanwijzing. Onderzoek daarnaar leverde echter wel enkele vuistregels op (Pauwelussen, 2007).

Er zijn twee rechtsbeginselen relevant bij toezicht op bijzondere voorwaarden, namelijk het nulla poena-beginsel en het beginsel van minimale beperkingen. De nulla poena sin lege-regel houdt in dat de rechter geen sancties buiten de wet om mag creëren. Het beginsel van minimale beperkingen houdt het in dat personen aan wie een vrijheidsbenemende straf of maatregel is opgelegd geen andere beperkingen mogen krijgen dan voor het doel van de maatregel of voor het handhaven van de orde of veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn¹¹. Deze regel is ook voor toezicht opgenomen in de ‘European rules on community sanctions and measures’ van de Raad van Europa. Artikel 74 luidt: het toezicht mag slechts worden uitgeoefend in zoverre dat noodzakelijk is voor de tenuitvoerlegging van de sanctie of maatregel en

¹¹ artikel 2 lid 4 Penitentiaire Beginselenwet

het toezicht dient te zijn gebaseerd op het beginsel van minimaal ingrijpen. De toelichting op artikel 74 stelt dat het formele toezicht in verhouding dient te staan tot de bepaalde opgelegde sanctie of maatregel en niet verder mag strekken dan het doel ervan (Boone, 2000).

Het uitgangspunt is verder, vanzelfsprekend, dat de genoemde beperkingen die voor de rechter gelden ook voor de reclassering gelden. Verder moeten de aanwijzingen van de reclassering over het gedrag van de veroordeelde gaan. De wet geeft niet aan welk gedrag wordt bedoeld. Uit rechtspraak van de Hoge Raad kan echter opgemaakt worden dat het betrekking moet hebben op “goed levensgedrag” of “maatschappelijk betamelijk gedrag” (Bleichrodt, 1995).

Verder gelden voor de aanwijzingsbevoegdheid van de reclassering de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit houdt in dat de door de reclassering te geven aanwijzingen proportioneel moeten zijn met het doel van de sanctie (en dus de bijzondere voorwaarde). Bovendien moet de minst vergaande maar doeltreffende aanwijzing gegeven worden als er meerdere varianten te kiezen zijn.

9.4.3 Afspraken

Naast de strikte bijzondere voorwaarden en aanwijzingen, is er in toezicht van een zekere ruimte voor de professional en de justitiabele om bijvoorbeeld een werkrelatie te bouwen en de justitiabele gelegenheid te geven om bepaalde vaardigheden te leren. Het is niet makkelijk om deze ruimte precies te beschrijven. Hij verschilt per toezicht en is afhankelijk van het criminogene profiel van de justitiabele. De toezichthouder bakent de ruimte af, en vult deze in met afspraken. Het is vanzelfsprekend de bedoeling dat een justitiabele deze afspraken nakomt, maar als hij ze niet nakomt en fouten maakt, heeft dat niet meteen juridische consequenties voor hem. Als de justitiabele een afspraak overtreedt, moet dit gebruikt worden als informatie. Er kan sprake zijn van terugval omdat er te grote stappen gezet zijn, of een vaardigheid of competentie van de justitiabele is verkeerd ingeschat. Maar het kan ook zijn dat hij ‘gewoon ongehoorzaam’ is.

10 De organisatie van toezicht

10.1 VIERENTWINTIG UUR BEREIKBAAR

De reclassering is een organisatie in de veiligheidsketen en haar taak is het onder andere om toezicht te houden op de naleving van de bijzondere voorwaarden. Steeds vaker zoekt zij daarvoor samenwerking met andere organisaties uit die keten, vooral met het Openbaar Ministerie, en de politie. Deze ketenpartners zijn al vierentwintiguurs-organisaties, en het is dan ook vanzelfsprekend dat de reclassering er naar streeft om, althans in bepaalde gevallen, op dezelfde tijden bereikbaar te zijn als haar partners.

De reclassering heeft drie redenen om vierentwintig uur per dag en zeven dagen per week toezicht uit te kunnen voeren:

- Controle. In sommige gevallen is het noodzakelijk om op ieder moment van de dag controles uit te voeren. Waarbij de kanttekening gemaakt moet worden dat de reclassering wel overtredingen van bijzondere voorwaarden signaleert, maar haar reactie vaak moet beperken tot waarschuwingen aan en medewerking vragen van een van de ketenpartners (politie, Openbaar Ministerie, Dienst Justitiële inrichtingen);

- Begeleiding. Voor veel justitiabelen is het gezien hun dagelijks leefpatroon (werk en/of opleiding) praktisch als de reclassering flexibel kan zijn met de tijden waarop afspraken worden gemaakt. Voor anderen is het juist nuttig omdat zodoende bepaalde gedragspatronen doorbroken kunnen worden.
- Bereikbaarheid. De reclassering moet 24 uur per dag bereikbaar zijn om bij (dreigende) overtredingen van de bijzondere voorwaarden of andere kritieke omstandigheden de ondertoezichtgestelde, de ketenpartner of het netwerk te ondersteunen.¹²

Niet voor ieder geval wordt altijd een vierentwintiguurs-inzet gegarandeerd. Dat is afhankelijk van de risico's. Dat wil zeggen, dat bij niveau één beperkt gebruik wordt gemaakt van de vierentwintiguurs-uurs inzet, terwijl dat bij level drie op ruimere schaal gebeurt.

Bij de controle kan (of moet) gebruik gemaakt worden van de expertise en middelen van derden, zoals providers van elektronische ondersteuning, verpleegkundigen et cetera. Hiervoor maakt de reclassering afspraken over de praktische gang van zaken, de uitwisseling van gegevens en de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van die derden.

10.2 VERHOUDING TOT ANDERE ACTIVITEITEN

10.2.1 Diagnose & advies

Het reclasseringsadvies is een belangrijke basis voor reclasseringstoezicht. Het besluit over het advies (in een vonnis of een beschikking) en de daaruit voortkomende opdracht voor de uitvoering ervan vormt het uitgangspunt voor de invulling van het toezicht. In het advies moet daarom informatie opgenomen worden over

- de bijzondere voorwaarde(n) die de rapporteur voorstelt en
- de aard en intensiteit van het toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarde(n).

Dat laatste wordt dan uitgesplitst naar de doelen die met controle en begeleiding bereikt moeten worden (en op welke manier); de frequentie van contact tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelde; en overige informatie over de invulling van het toezicht, waaronder eventueel aanwijzingen.

De informatie die nodig is voor een advies komt uit de diagnose en de diagnose levert informatie op over de iemands risicoprofiel, zijn criminogene factoren en eventueel zijn verslaving, persoonlijkheidsstoornissen en psychopathologie (inclusief verstandelijke handicap). Eventueel raadpleegt de adviseur toezichthouders die de bepaalde justitiabele in het verleden onder toezicht hebben gehad om aan hen aanvullingen of verduidelijking te vragen.

Uit de missie van de reclassering en de beginselen van 'What Works' volgt dat bij een hoger risico een intensiever interventietraject aangewezen is. Dat geldt zowel de inzet van gedragsbeïnvloeding (gedragsinterventies, behandeling en begeleiding als onderdeel van reclasseringstoezicht), als voor de intensiteit van het risicomangement en controle. Er zijn drie niveaus van toezicht die direct gerelateerd zijn aan het risicoprofiel. Voor het indelen van een justitiabele in een toezicht/level zijn de volgende variabelen relevant:

¹² Bij tbs en PU is dit al het geval.

- recidivekans, uitgedrukt in laag, laag gemiddeld, hoog gemiddeld en hoog.¹³
- de kans op letselgevaar voor anderen
- de ernst van het letselgevaar
- de mate waarin het risico acuut is
- de motivatie voor deelname aan (gedrags)interventies

Op grond van deze variabelen wordt eerst vastgesteld welke bijzondere voorwaarden nodig zijn en vervolgens wat de inhoud en intensiteit van het toezicht op de naleving van die voorwaarden moet zijn.

10.2.2 Gedragsinterventies

De toezichthouder begeleidt de ondertoezichtgestelde bij zijn deelname aan een training en controleert of hij deze inderdaad volgt (omdat het immers een bijzondere voorwaarde is). Er zijn drie belangrijke redenen om tijdens een toezicht aandacht te besteden aan de begeleiding van de ondertoezichtgestelde bij zijn deelname aan gedragsinterventies.

- Om uitval te voorkomen. Uit een aantal recente onderzoeken (Hollis, 2007) is gebleken dat mensen die een training hebben voltooid gemiddeld de grootste recidivevermindering hebben, terwijl mensen die waren gestart maar voortijdig uitvielen, en mensen die waren aangemeld maar niet gestart weliswaar ook minder recidiveerden dan verwacht, maar toch meer dan de 'voltooiers'. De recidivevermindering bij deze groepen werd toegeschreven aan het verbeterde toezicht door de reclassering. Het loont dus de moeite om te voorkomen dat iemand afhaakt, bijvoorbeeld door hem voortdurende te motiveren om vol te houden.
- Om de effectiviteit van de training te verhogen. Veel van wat iemand in een training leert moet hij/zij tussen de sessies door oefenen. De toezichthouder kan hem daarbij helpen.
- Om de effectiviteit van het toezicht te verhogen. Wat in de training geleerd wordt kan immers meteen ingezet worden bij de uitvoering van toezicht. Huiswerk is een mes dat aan twee kanten snijdt: door het geleerde meteen in de praktijk toe te passen haalt de ondertoezichtgestelde meer rendement uit de training, én lost hij tegelijkertijd een deel van zijn problemen in het dagelijkse leven op.

De toezichthouder bepaalt in overleg met trainer(s) wanneer de begeleiding wordt gestart; hoe deze wordt ingevuld, en hoe intensief deze moet zijn.

Het is zijn taak om, zoals Davies (2006) zegt, 'providing consistency, continuity, commitment and consolidation'. De toezichthouder bereidt de deelnemer voor op de training, houdt hem in de periode van de training gemotiveerd en zorgt, ook na afloop, dat het geleerde beklijft. Hij toont ook betrokkenheid. Zo kan hij bijvoorbeeld als hij aanwezig is op de trainingslocatie de pauze van de training gebruiken om zich even te laten zien.

De trainer en de toezichthouder moeten veel met elkaar communiceren. De trainer moet de toezichthouder op de hoogte houden van leereffecten en vorderingen van de ondertoezichtgestelde, en andersom moet de toezichthouder de trainer informeren over mogelijke absentie van de deelnemer, ontwikkelingen die deelname en leerrendement kunnen belemmeren en door hem geconstateerde leereffecten van

¹³ Het onderscheid laag gemiddeld en hoog gemiddeld bestaat op dit moment nog niet in RISc, maar doet meer recht aan de grote variatie in de categorie die nu gemiddeld heet.

de training. Hij zal ook samen met de trainer relevante invulling van huiswerkopdrachten zoeken.

De toezichthouder zal zowel positief als negatief gedrag van de ondertoezichtgestelde met hem bespreken. Soms zal hij de ondertoezichtgestelde helpen bij huiswerkopdrachten. Na de training bespreekt hij met de ondertoezichtgestelde het formele eindresultaat (meestal een verslag van de trainer). Het gaat dan over welke verbeteringen in zijn gedrag zijn opgetreden en welk vervolgtraject nodig is? De toezichthouder kan dan ook overwegen of aanvullende trainingen nodig zijn, en dus of de bijzondere voorwaarden aangepast moeten worden.

Bovendien moet er goede regionale samenwerking en afstemming met de andere betrokkenen zijn, zoals: trajectbegeleiders van de Penitentiaire inrichting, de regionale planner van de groepstrainingen en de interventiecoach.

Sommige toezichthouders zijn ook trainers. Die combinatie blijkt in de praktijk moeilijk samen te gaan. Trainen betekent een hoge tijdsinvestering in een korte periode. In die periode blijft er onvoldoende tijd over om toezicht goed uit te voeren. Er is onderzoek nodig om vast te stellen welke taken gecombineerd kunnen worden, en hoe, zonder dat één ervan daarbij in de verdrukking komt door onevenredige werklast.

10.2.3 Werkstraffen

Gezien het feit dat in de loop der jaren de gemiddelde werkstraf steeds langer is geworden, lijkt het vermoeden gerechtvaardigd dat er ook voor steeds 'zwaardere' delicten werkstraffen worden opgelegd. Dat betekent dat een deel van de veroordeelden ook 'zwaarder' wordt. Voor dit deel van de werkgestraften is alleen uitvoeren van de werkstraf onvoldoende om recidive te voorkomen. Met hen is meer aan de hand dan met een zogenaamde 'kale' werkstraf opgelost kan worden. Zij missen bijvoorbeeld bepaalde cognitieve vaardigheden, hebben moeite een baan te houden, of kunnen hun agressie niet beheersen. Als daar niets aan gedaan wordt, hebben zij een grote kans weer in herhaling te vallen na voltooiing van de taakstraf.

Een maatregel om dat te voorkomen is met een goede diagnose duidelijk te maken welke factoren een rol spelen bij iemands delictgedrag en vast te stellen waar naast de werkstraf aan gewerkt moet worden. Als de reclassering het noodzakelijk vindt om ook naast de werkstraf met de veroordeelde aan de slag te gaan, kan zij toezicht inzetten. Dat kan om toe te zien op de naleving van gelijktijdig lopende bijzondere voorwaarden. Maar in de gevallen waarin die bijzondere voorwaarden niet zijn opgelegd, loont het om te onderzoeken of de werkstraf kan worden aangevuld met uitgebreidere begeleiding en beter gerichte controle, om de veroordeelde voor te bereiden op de werkstraf en hem tijdens de uitvoering van de werkstraf te motiveren en bij de les te houden om de werkstraf tot een goed einde te kunnen brengen en terugval na uitvoering van de werkstraf te voorkomen (Algemene Rekenkamer 2006, pag. 10).

Daarnaast is er een groep cliënten die gedurende het lopende toezicht, voor nieuwe of eerdere feiten, een werkstraf krijgen opgelegd. In dat geval zal de werkstraf ingepast moeten worden in het toezicht opdat een geïntegreerd geheel ontstaat.

10.2.4 Nazorg

Zoals bekend is door de vorige minister van justitie Donner bepaald dat nazorg geen verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie is maar van het ministerie voor Binnenlandse Zaken, van de gemeenten om precies te zijn.

Nazorg is zodoende het niet-justitiële sluitstuk geworden van de justitiële bemoeienis met een dader. Het is de verantwoorde (veilige) reïntegratie van justitiabelen die als doel heeft te voorkomen dat zij recidiveren. Nazorg zou gedefinieerd kunnen worden als toezicht zonder een justitieel (en dus gedwongen) kader.

Dit betekent dat de reclassering bijdragen kan leveren aan de nazorg van ex-justitiabelen. De reclassering doet dan een aanbod dat volgens haar noodzakelijk is om terugval te voorkomen, waarin rekening wordt gehouden met het vrijwillige karakter van nazorg. Daarbij is het een voordeel dat de reclassering de geschiedenis van de betreffende ex-justitiabele vaak van voren naar achteren kent.

In Redesign Toezicht wordt deze vorm van toezicht niet ontwikkeld. Het is echter goed mogelijk om de expertise en ervaringen die in Redesign Toezicht worden vergaard te gebruiken bij de invulling van nazorg.

10.3 ACTOREN BIJ DE UITVOERING VAN TOEZICHT

Bij de uitvoering zijn verschillende functionarissen betrokken, van zowel de reclassering als de het Openbaar Ministerie, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Zittende Magistratuur. In deze paragraaf worden enkele van deze actoren nader besproken.

10.3.1 Toezichthouder

De toezichthouder voert het toezicht uit. Dat betekent dat hij zowel controleert als begeleidt. Dat is niet altijd eenvoudig. De toezichthouder moet een relatie met de ondertoezichtgestelde opbouwen waarin wederzijds vertrouwen een grote rol speelt, terwijl hij tegelijkertijd op zijn hoede moet zijn (een professioneel wantrouwen moet koesteren) en als het fout gaat niet moet aarzelen maatregelen te treffen die vervelend zijn voor de ondertoezichtgestelde.

Er is nog niet veel onderzoek gedaan naar de meest adequate houding van de toezichthouder. Meestal worden in het verlengde van de genoemde kerntaken van de toezichthouder in ieder geval twee stijlen, haast stereotypen, onderscheiden: die van de 'helpende en veel door de vingers ziende 'sociaal werker' en anderzijds de strenge, controlerende 'politieagent' (de Kogel & Nachtegaal, 2008). Hoewel de reclassering (Reclassering Nederland meer dan de andere twee organisaties) zich in de recente geschiedenis steeds nadrukkelijker is gaan afficheren als de organisatie wier kracht het juist is om deze rollen te combineren, kan niet gezegd worden dat deze taak door alle medewerkers onvoorwaardelijk is geaccepteerd, noch dat zij zich deze rol hebben eigen gemaakt. Zeker in een gedwongen kader blijkt het voor veel reclasseringswerkers nog lastig om een goede houding te vinden (zie bijvoorbeeld Poort & Andreas, 2008)

Er zijn dan ook auteurs die juist het tegenovergestelde, een zogenaamde 'rolstratificatie', propageren (rolstratificatie is een van de kenmerken van de Multidimensional Treatment Foster Care, zie bijvoorbeeld Fisher & Chamberlain, 2000). Hiermee bedoelen zij dat een scheiding moet worden aangebracht tussen de verschillende rollen van een toezichthouder, bijvoorbeeld tussen de bestraffende agent en de helpende hulpverlener. Hun veronderstelling is dat de taken van de politieagent zich niet goed verhouden met de andere taken van de toezichthouder. Dat deze ook streng moet zijn en ingrijpen als de ondertoezichtgestelde zich niet aan de regels houdt, zou de relatie tussen beide verstoren en het verloop van het verdere toezicht ongunstig beïnvloeden. Het is niet duidelijk of dit inderdaad zo is. Er is geen overtuigend experimenteel onderzoek waarmee rolstratificatie wetenschappelijk onderbouwd wordt.

Sommige auteurs beschouwen de toezichthouder meer als een *'change agent'* die, met de relatie tussen hem en de ondertoezichtgestelde als basis, verandering bij de ondertoezichtgestelde initieert (Byrne, 1990; zie ook paragraaf 8.2). MacKenzie en Brame (2001) stellen, in navolging van criminologen 'in the control tradition' (zij noemen Gottfredson & Hirschi, 1990; Hirschi, 1969; Nye, 1958; Sampson & Laub, 1990) dat verandering vaak een aanvang neemt door directe controle van gedrag via justitiële dwang. Hierdoor treedt eerst gehoorzaamheid aan conventionele normen op en ontstaan pro-sociale activiteiten, waarna vervolgens verdere socialisatie bevordert wordt en sociale controle wordt vergroot.

Paparozzi en Gendreau (2005) constateren dat nauwelijks is onderzocht wat de invloed van de stijl van toezichthouden op het effect van toezicht is. Zij onderzochten deze factor, evenals de factoren treatment services en programma-implementatie aan de hand van een vergelijking tussen een vorm van toezicht (the New Jersey Intensive Surveillance and Supervision Program) waarin aandacht was besteed aan deze factoren een traditionele parole supervision. Hun conclusie was dat "the data support the view that intensive supervision programs that a) provide more treatment to higher risk offenders; b) employ parole officers with balanced law enforcement orientations; and c) are implemented in supportive organizational environments may reduce recidivism from 10% tot 30% depending on the comparisons being made" (p. 445).

Tot slot is onderzoek van Trotter (2000) vermeldenswaard. Hij onderzocht de stelling dat bepaalde vaardigheden en een bepaalde houding van de toezichthouder grotere effectiviteit (minder recidive van 'hun' ondertoezichtgestelden) zou opleveren. Het ging om

- Modelling pro-sociale waarden en alternatieven voor crimineel gedrag;
- versterken en belonen van pro-sociale uitingen en acties van de justitiabele;
- ter discussie stellen van pro-criminele uitingen en acties van de justitiabele;
- probleemoplossing gericht op met delict verbonden zaken waarbij de justitiabele geleerd word om zijn problemen in eigen woorden te beschrijven.

Trotter vond bevestiging van zijn veronderstelling: "It is apparent that pro-social probation officers do better (p. 260)". Hij stelt dan ook dat de reclassering er goed aan zou doen om bij de werving en selectie van nieuwe medewerkers hier rekening mee te houden.

Kan nu iets gezegd worden over 'de effectieve toezichthouder'? Ja. Ofschoon er nog veel te onderzoeken valt op dit gebied kan toch worden aangenomen dat een toezichthouder om effectief te zijn een bepaalde houding moet aannemen en bepaalde vaardigheden moet bezitten.

- spreekt de mogelijkheden voor positieve verandering van de ondertoezichtgestelden maximaal en optimaal aan door de ondertoezichtgestelde te motiveren, stimuleren, te ondersteunen en te laten leren;
- stelt normen aan het gedrag van de ondertoezichtgestelde, controleert diens handelen en wandel en rapporteert daarover;
- is betrouwbaar voor zowel de ondertoezichtgestelde als de opdrachtgever;
- werkt in het kader van de opdracht die door een opdrachtgever is gegeven en volgens de procedures en regelgeving die de reclassering heeft ontworpen;
- maakt aan ondertoezichtgestelde en opdrachtgever duidelijk hoe hij te werk gaat en waarom hij dat zo doet.

10.3.2 Werkbegeleider

Werkbegeleiding is bedoeld om enerzijds te waarborgen dat het beleid van de reclas-sering gerealiseerd wordt in het uitvoerend werk en anderzijds te bevorderen dat deze uitvoering van voldoende kwaliteit is. De taken van de werkbegeleider bij de uitvoering van toezicht zijn:

- begeleiding (inhoudelijke ondersteuning en advisering) van de toezichthouder;
- facilitering van de toezichthouder;
- monitoring van de uitvoering;
- signalering van ontwikkelingen van en knelpunten in de uitvoering van toezich-ten;
- toetsing van (de noodzaak van) handelen aan de hand van kaders en (kwali-teits)criteria.

De indeling van toezicht in varianten van verschillende intensiteit, en de gevolgen daarvan voor de processen en bedrijfsvoering die bij de uitvoering van de varianten gevolgd worden, heeft ook consequenties voor de werkbegeleiding. Dat geldt in hoofdzaak voor de uitvoering van toezichten in *level 1*.

In deze variant wordt immers de strikte één-op-één-relatie tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelde losgelaten. Dat heeft tot gevolg dat één bepaald toezicht door verschillende toezichthouders uitgevoerd kan worden en dat de werkbegeleiding van dat toezicht dus ook gericht moet zijn op meerdere toezichthouders.

Een tweede uitgangspunt bij de *level 1*-variant is dat de toezichthouder de gestan-daardiseerde processen zelfstandig kan beoordelen en uitvoeren. Veel van de toe-zichten zullen immers noch complex noch riskant zijn. Dit maakt het logisch en verantwoord dat de werkbegeleider niet *hands on* alle zaken begeleidt.

De organisatie en processen van toezichten op *level 1* vereisen dus een andere inrich-ting van de werkbegeleiding. De voorwaarde hiervoor is dat de werkbegeleiding zo wordt ingericht dat de werkbegeleider in staat blijft genoemde taken op een ver-antwoorde manier uit te voeren.

In Redesign Toezicht zal hiervoor een voorstel worden ontwikkeld.

10.3.3 Opdrachtgevers

De reclas-sering houdt toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden. Dat doet zij in opdracht van een opdrachtgever die verantwoordelijk is voor de uitvoering van een strafrechtelijk besluit, zoals een vonnis of een beschikking. Opdrachtgevers kunnen zijn:

- Het Openbaar ministerie (bijvoorbeeld bij de voorwaardelijke invrijheidstelling);
- De rechter (door een vonnis of bij een tenuitvoerlegging);
- De rechter-commissaris bij de schorsing van preventieve hechtenis;
- De selectiefunctionaris van een penitentiaire inrichting (bij een penitentiair pro-gramma).

Als de voorwaarden van een voorwaardelijke sanctie niet of slechts gedeeltelijk na-gekomen worden moet de opdrachtgever een besluit nemen over de reactie daarop. Het is daarom belangrijk dat de reclas-sering de opdrachtgever altijd adequaat op de hoogte houdt van afwijkend verloop van een toezicht.

Anderzijds is het belangrijk dat de opdrachtgever ook onmiddellijk reageert als de reclas-sering daarom verzoekt. Een geloofwaardig toezicht staat of valt bij een snelle

en zekere reactie op de overtreding van een voorwaarde. De waarde en werking van een stok achter de deur verminderd sterk als deze niet of slecht wordt gebruikt (vergelijk het onderzoek van Rankin & Wells uit 1990 naar *parenting practices*). Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen reclassering en opdrachtgevers is in deze situaties dus essentieel (zie bijvoorbeeld IST, 2006; en paragraaf 11.1). de Balie kan hier een belangrijke functie krijgen. Zie voor verdere informatie over de verhouding tussen de reclassering en het Openbaar Ministerie paragraaf 11.1.

10.3.4 De politie

Om te voorkomen dat de ondertoezichtgestelde een bijzondere voorwaarde overtreedt kan de reclassering aan de politie vragen om haar hierbij te helpen. De politie kan dan het gedrag van de ondertoezichtgestelde actief of passief observeren en de reclassering inlichten over signalen waarvan zij (de politie) meent dat die in het bepaalde geval relevant zijn voor een goed verloop van het toezicht. Er is slechts een beperkt aantal bijzondere voorwaarden waarbij de politie een rol kan spelen.

Daarnaast kan de politie informatie uit haar automatiseringssystemen beschikbaar stellen aan de reclassering als de reclassering hiervoor via het openbaar ministerie een verzoek indient.

Ten slotte speelt de politie, het Korps Landelijke Politie Diensten om precies te zijn, een rol bij zogenaamde onttrekkingen, ondertoezichtgestelden die zich geheel aan het toezicht hebben onttrokken.

11 Positie van de reclassering

De ontwikkeling van toezicht, maar ook die van diagnose en advies, is niet alleen een inhoudelijke ontwikkeling. Beide zijn bijvoorbeeld belangrijke elementen in de initiatieven Optimalisering Voorwaardelijke sancties en herinvoering Voorwaardelijke Invrijheidstelling, die weer onderdeel zijn van het grotere programma justitiële voorwaarden van het ministerie van Justitie. En daardoor behelzen ze ook veranderingen in de positie van de reclassering in de keten en het netwerk daaromheen (bijvoorbeeld de GGZ).

Deze en andere (hier niet genoemde) initiatieven zijn op andere momenten gestart en hebben ook een andere dynamiek dan de genoemde reclasseringsprogramma's voor advies en voor toezicht. Zij hebben ook gedeeltelijk andere doelen. De ministeriële en reclasseringsprogramma's vallen en/of lopen afhankelijk van zowel praktische als inhoudelijke aanleidingen nu eens samen en dan weer niet. Zo is de ontwikkeling van het overzicht van bijzondere voorwaarden begonnen in de voorbereiding van de invoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling, en in concept voltooid in Optimalisering Voorwaardelijke Sancties. En de modernisering van toezicht was eerst als onderdeel van beide trajecten bedacht, maar is na verloop van tijd losgemaakt en ondergebracht in het grotere programma Redesign Toezicht.

De rode draad bij al deze ontwikkelingen is echter dat de reclassering zich samen met haar keten- en netwerkpartners inzet voor het verantwoorde functioneren of de verantwoorde reïntegratie in de maatschappij van de justitiabele. Bij alle initiatieven leveren telkens alle betrokken partijen bijdragen aan de ontwikkelingen van en rond de justitiabele.

Die samenwerking is natuurlijk goed, maar zij brengt ook veranderingen met zich mee die niet altijd voldoende zijn doordacht. In de komende paragrafen gaan wij daar dieper op in.

11.1 DE KETEN

De samenwerking tussen de reclassering en de ketenpartners (de zittende en staande magistratuur, Dienst Justitiële Inrichtingen, de politie) was en is, zeker in de programma's voor modernisering van advies en toezicht vooral gericht op de ontwikkeling van nieuw of vernieuwd instrumentarium en de afspraken over de toepassing daarvan. Zo zijn opdrachtgevers bijvoorbeeld betrokken bij de ontwikkeling van de Quick Scan en wordt regelmatig met hen overlegd over de ontwerpen voor nieuwe toezichtvarianten. En bij de voorbereidingen voor de invoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling en in het project 'Optimalisering Voorwaardelijke Sancties' hebben de opdrachtgevers en de reclassering ook hun werkprocessen op elkaar afgestemd en regels opgesteld voor de gang van zaken rond advisering voor en toezicht op bijzondere voorwaarden.

De strekking van deze samenwerking gaat echter verder dan zulke concrete resultaten. Want onder de gezamenlijke initiatieven en ontwikkelingen ligt ook een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling. Deze nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling is vaak ook een voorwaarde voor goede werking van de nieuwe instrumenten. Een deel is vastgelegd in regelgeving en afspraken, maar veel ervan blijft informeel. En de formele samenwerking heeft ook enkele informele gevolgen.

Zo zullen ketenpartners in de toekomst veel meer betrokken worden bij de inhoud van adviezen en toezichten door hun uitdrukkelijker naar hun specifieke wensen te vragen. Hun rol bij de uitvoering van toezichten zal ook groter worden, bijvoorbeeld doordat zij vaker worden gevraagd om een besluit te nemen over stoppen of doorgaan.

Aan de andere kant is de reclassering door de ontwikkelingen meer ingebed geraakt in de keten. Dat levert ook andere verantwoordelijkheden op, maar vooralsnog is onduidelijk of voldoende is nagedacht over de formele status daarvan en de eventueel bijbehorende bevoegdheden. In de nabije toekomst zal door de experimenten van Redesign Toezicht duidelijk worden of de reclassering nog steeds voldoende bevoegdheden heeft, en zo niet, welke zij dan zou moeten krijgen.

Een andere weg om hierover duidelijkheid te krijgen begint bij de informele oorzaken van de nieuwe samenwerking. Veel van de wederzijdse betrokkenheid bij nieuwe ontwikkelingen lijkt voort te komen uit de gelijke doelen van de partijen, maar de precieze overeenkomsten en verschillen tussen de doelen zijn nooit vastgesteld. Daardoor zijn wellicht ook verwachtingen gewekt die niet beantwoord kunnen worden. En verantwoordelijkheden toegedeeld die niet zomaar gedragen kunnen worden. Zo is de verwachting dat door de gezamenlijke ontwikkelingen er straks minder 'cadeaugevallen' zullen voorkomen, maar het is de vraag of dat zal gebeuren, want opdrachtgevers hebben ook andere strafdoelen dan de doelen dat zij met ons delen: recidivebeperking en resocialisatie. En het is ook niet gezegd dat alle opdrachtgevers evenveel waarde hechten aan de beginselen van *What Works*. Dat Reclassering Nederland en haar ketenpartners gemeenschappelijke doelen hebben, betekent niet vanzelfsprekend dat zij ook dezelfde visies hebben.

Kortom, hoewel de samenwerking met de ketenpartners veel positieve kanten heeft, zal Reclassering Nederland bij enkele formele en informele aspecten ervan uitgebreider stil moeten staan.

11.2 DE (FORENSISCHE) ZORG

De motie van Van de Beeten (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2004) was het begin van de discussie over sturing en financiering van zorg in justitieel kader. Deze motie kwam er in het kort op neer dat de regering verzocht werd “te voorzien in de noodzakelijke samenhang tussen curatieve en penitentiaire voorzieningen” (Ministerie van Justitie, 2005). Er waren drie aanleidingen voor deze motie en de discussie daarover. De eerste was de schaarste van middelen in de zorg. De tweede was dat de minister van Justitie verantwoordelijk was voor de tenuitvoerlegging van vonnissen maar daar vaak geen mogelijkheden voor had als er ook bijdragen van de zorg voor nodig waren. En de derde bestond uit allerlei problemen in de overgang van Justitie naar zorg en omgekeerd.

De commissie Houtman stelde verbeteringen voor, waarvan voor het toezicht door de reclassering het aparte budget voor zorg in justitieel kader het meest relevant is. Dat zal bijvoorbeeld gaan betekenen dat straks plaatsing in een inrichting makkelijker gaat. Een andere belangrijke verandering is dat de reclassering de indicatiestelling van ambulante forensische zorg zal gaan uitvoeren.

11.3 DE LOKALE EN REGIONALE OVERHEDEN

Steeds vaker onderzoekt de reclassering de mogelijkheden om in gemeenten een rol te vervullen in openbare veiligheid en het belendende beleidsdomeinen als maatschappelijke overlast. Dat is niet verwonderlijk, aangezien het lokale bestuur steeds meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden krijgt die op de grens van bestuurs- en strafrecht liggen. Zo hebben gemeenten de verantwoordelijkheid voor nazorg voor ex-gedetineerden gekregen, en krijgen burgemeesters wettelijk meer bevoegdheden om in te grijpen als mensen overlast veroorzaken. Zij kunnen bijvoorbeeld mensen verbieden in bepaalde wijken te komen. Lang was het kenmerk van deze ontwikkelingen dat er geen wettelijke titel was om drang of dwang uit te oefenen. Maar met wetten als het tijdelijke huisverbod, de bestuurlijke boete ‘overlast in de openbare ruimte’, het wetsvoorstel ‘aanwijzing ernstige overlast’ komen daar meer mogelijkheden voor. Het is nog niet volledig duidelijk waar de reclassering rekening mee moet houden bij deze ontwikkelingen. Andere wettelijke kaders en andere opdrachtgevers wijzigen haar rol en positie (traditioneel in de strafrechtsketen) en kunnen ook gevolgen hebben voor de praktijk van toezicht (werkwijze en instrumentarium). Een toezicht in opdracht van een gemeentelijke opdrachtgever kan een andere doel en dus ook een andere inhoud hebben. Uit de ervaringen die de reclassering tot nu toe heeft opgedaan met lokale samenwerking blijkt dat zij vooral gevraagd wordt voor intensieve begeleiding van mensen aan de randen van de (legale) maatschappij leven. In het verlengde van de overwegingen over ‘ondersteuning’ en de bijzondere voorwaarde ‘invulling basisvereisten’ (paragraaf 5), wordt hier op deze plaats niet verder over uitgewijd.

Bijlage A Literatuurlijst

- Andrews, D.A, Zinger, I, Hoge, R., Bonta, J., Gendreau, P., & Cullen, F. (1990). Does correctional treatment work? A clinically relevant and psychologically informed meta-analysis, *Criminology*, 28, 369.
- Ansbro, M. (2006). What can we learn from serious incidents reports. *Probation Journal*, 53, 57-70.
- Barry, M. (2000). The mentor/monitor debate in criminal justice: 'What Works' for offenders. *British Journal of Social Work*, 30, 575-595.
- Bleichrodt, F. (1996). *Onder voorwaarde*, Deventer, Gouda Quint BV
- Bonta, J., Wallace-Capreta, S., & Rooney, J. (2000). A quasi-experimental evaluation of an intensive rehabilitation supervision program, *Criminal Justice & behaviour*, 27, 312 - 329
- Farrington, D.P. (2003). Developmental and Life-course criminology: key theoretical and empirical issues – the 2002 Sutherland award address. *Criminology*, 41, 221-255.
- Bonta, J., Rugge, T., Scott, T.-L., Bourgon, G., Yessine, A. (2008) Exploring the black box of community Supervision. *Journal of offender Rehabilitation*, 47, 248-270
- Boone, M. (2000) *Recht voor commuun gestraften, Dogmatisch-juridische aspecten van taakstraffen en penitentiaire programma's*.
- Bosker, J., & Poort, R. (2006). De modernisering van toezicht, een nieuw model van zeven varianten, ongepubliceerde notitie, Utrecht: Reclassering Nederland.
- Burnett, R., & McNeill, F. (2005). The place of the officer-offender relationship in assisting offenders to desist from crime. *Probation Journal*, 52, 221-242.
- Byne, J. (1990). The future of Intensive Probation Supervision and the new intermediate sanctions. *Crime and Delinquency*, 36, 6-41.
- Byrne, J., & Taxman, F. (2006). Crime control strategies and community change – reframing the surveillance vs. Treatment debate. *Federal probation*, 70, 1, 3-12.
- Commissie van vrijheidsbeperking. (2003). *Vrijheidsbeperking door Voorwaarden. De voorwaardelijke veroordeling en haar samenhang met de taakstraf, de voorlopige hechtenis en de voorwaardelijke invrijheidsstelling*. Den Haag: SDU
- Davies, K. (2006) Case management and Think First completion. *Probation Journal*, 53, 3, 213-229.
- Farral, S. & Bowling, B. (1999). Structuration, human development and desistance from crime. *British Journal of Criminology*. 39, 253-268.
- Farrall, S. (2002). Long-term absences from probation: officers' and probationers' accounts. *The Howard Journal*, 41, 263-278.
- Farrall, S. (2004). Supervision, Motivation and Social Context: What Matters Most When Probationers Desist? In: Mair, G. (ed.), *What Matters in Probation?* (p. 187-209). Cullompton, Devon, UK: Willan Publishing.
- Farrington, D.P. (2003). Developmental and Life-course criminology: key theoretical and empirical issues – the 2002 Sutherland award address. *Criminology*, 41, 221-255.
- Farrow, K. (2004) Low risk doesn't mean no risk: the route to effective practice with low risk offenders. *Vista* 8, 1, 43-47.

- Fisher, P. A., & Chamberlain, P. (2000). Multidimensional Treatment Foster Care: A program for intensive parenting, family support, and skill building. *Journal of Emotional and Behavioral Disorders*, 8, 155-164.
- Gendreau, P. (1996). The principles of effective intervention with offenders. In Harland, T. (red.). *Choosing correctional options that work. Defining the demand and evaluating the supply*. Thousand Oaks: Sage publications.
- Gendreau, P., Goggin, C., Cullen, F., Andrews, D. (2000) The effects of community sanctions and incarceration on recidivism. *Forum on corrections research*, 12, 2, 10-14.
- Gestel, B. van, Knaap, L.M. van der, Hendriks, A., Kogel, C.H. de, Nagtegaal, M.H., & Bogaerts, S. (2006). *Toezicht buiten de muren; een systematische review van extramural toezicht op TBS-gestelden en vergelijkbare groepen in het buitenland*. Den Haag: WODC
- Gottfredson, M., en Hirschi, T. (1990) *A general theory of crime*, Stanford (California): Stanford University Press.
- Harper, G., & Chitty, C. (2005) *The impact of corrections on re-offending: a review of 'what works'*. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Hirschi, T. (1969). *The causes of delinquency*. Berkeley: The University of California Press.
- Hollis, V. (2007), *Reconviction Analysis of Interim Accredited Programmes Software (IAPS) data*, RDS NOMS Research and Evaluation.
- Holt, P. (2000). *Case management: context for supervision. A review of research on models of case management: design implications for effective practice*. Leicester: De Montfort University.
- Inspectie voor de sanctietoepassing. (2006a). *Ketenaansluiting Reclassering en Openbaar Ministerie, Inspectierapport*. Den Haag: Inspectie voor de Sanctietoepassing.
- Jacobs, M.J.G., Kalmthout, A.M. van, Bergh, M.Y.W. von. (2006). *Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen*. Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en advies.
- Kelk, C. (2006) Medische zorg en medische ethiek in de gevangenis, *Proces*, 225-229
- Kogel, de, C., Nachtegaal, M. (2008) *Toezichtprogramma's voor delinquenten en forensisch psychiatrische patiënten. Effectiviteit en veronderstelde werkzame mechanismen*. Den Haag: WODC.
- Kroon, H., & Wolf, J. (2000). Is casemanagement voor psychische stoornissen minder effectief dan Assertive Community Treatment? *Maandblad Geestelijke Volksgezondheid*, 55, 56-59.
- Layton MacKenzie, D. & De Li, S. (2002). The Impact of formal and informal controls on the criminal activities of probationers. *Journal of research in crime and delinquency*, 39, 243-276.
- Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering. (2008). *Jaarverslag over het jaar 2007*. Utrecht: Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering.
- Linden, B. van der. (2004). Terugdringen Recidive, *PROCES*, nr. 3, p. 94-102.

- Lösel, F. (2001). Evaluating the effectiveness of correctional programs: bridging the gap between research and practice. In Bernfeld, G.A., Farrington, D.P., & Leschied, A.W. (Red.) *Offender rehabilitation in practice. Implementing and evaluating effective programs*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.
- MacKenzie, D., en Brame, R. (2001). Community supervision, prosocial activities and recidivism. *Justice Quarterly*, 18, 2, 429-448.
- Maguire, M. & Raynor, P. (1997). *The Revival of Throughcare, Rethoric and reality in Automatic Conditional release*, The British Journal of Criminology, Vol. 37, Nr. 1, pp. 1-14
- McCulloch, T. (2005). Probation, social context and desistance: retracing the relationship. *Probation Journal*, 52, 8-21.
- Ministerie van Justitie. (2003). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2003*, kamerstukken Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28600 VI, nr. 8.
- Ministerie van Justitie. (2005) *Brief van de minister van Justitie aan de voorzitter van de eerste kamer der statengeneraal. Nr. 5367686/05*. Den Haag: Ministerie van Justitie (DGJPS).
- Ministerie van Justitie. (2006) *Optimalisering voorwaardelijke sancties. Brief aan de tweede kamer van 22 mei 2006, kenmerk 5419742/06/DSP*. Den Haag: Ministerie van Justitie
- Ministerie van Justitie. (2007a). *Brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 270, nr. 14.
- Ministerie van Justitie (2007b). *Brief nr. 5475331/07 aan de drie reclasseringsorganisaties, Modernisering reclasseringstoezicht*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Justitie (2007c) *Nieuwsbericht, Strengere controle reclassering bij risico terugval*. Den Haag: Ministerie van Justitie
- Ministerie van Justitie. (2008) *Brief nr. 5549574/08/DSP aan de voorzitter van Tweede Kamer der Staten Generaal. Maatregelen recidivereductie: nadruk op nazorg*. Ministerie van Justitie, DSP: Den Haag.
- Munro, E. & Rungay, J. (2000). Role of risk assessment in reducing homicides by people with mental illness. *British Journal of Psychiatry*, 176, 116-120.
- Nye, F. I. (1958). Family relationships and delinquent behavior. New York: Wiley.
- Pauwelussen, J. (2007) *Reclasseringstoezicht in juridisch perspectief*. Utrecht: Willem Pompe Instituut.
- Paparozzi, M. & Gendreau, P. (2005). An intensive supervision program that worked: service delivery, professional orientation, and organizational supportiveness, *The prison Journal*, vol. 85, Nr. 4, pp. 445-466.
- Partridge, S. (2004) *Examining case management models for community sentences*. London: home office online report 17/04,.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1994) Realistic evaluation. *London: Sage publications*.
- Petersilia, A. (1998). Decade of Experimenting With Byrne, J., & Taxman, F. (2006). Crime control strategies and community change – reframing the surveillance vs. Treatment debate. *Federal probation*, 70, 1, 3-12. Rex, S. (1999) Desistance from offending, experiences of probation. *The Howard Journal*, 38, 366-383.

- Poort, R., & Bosker, J. (2005). Modernisering van het reclasseringstoezicht. Een nieuw systeem. *Proces*, 84, 175-182.
- Poort, R. (2007). Het reclasseringsbeleid van minister Donner. Ontwikkelingen in de jaren 2002-2006 (en daarvoor). *proces*, 86, 90-97.
- Poort, R. en Andreas, A. (2008) Paradoxen of dilemma's. Over dwang in het werk van Reclassering Nederland. *Justitiële verkenningen*, 34, 3, 57-67.
- Rankin, Joseph H., & Wells, L. Edward. (1990). The Effect of Parental Attachments and Direct Controls on Delinquency. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 27, 140-165.
- Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ-Nederland, Leger des heils, Jeugdzorg en Reclassering (2007) *Redesign toezicht. Plan van aanpak*. Utrecht: Reclassering Nederland.
- Rex, S. (1999). Desistance from offending, experiences of probation. *The Howard Journal*, 38, 366-383.
- Robinson, G., & Raynor, P. (2006). The future of rehabilitation: What role for the probation service? *Probation Journal*, 53, 334-346.
- Sampson, Robert J. and John H. Laub. 1990. Crime and Deviance Over the Life Course: The Salience of Adult Social Bonds. *American Sociological Review* 55, 609-627.
- Stichting Verslavingsreclassering GGZ. (2005). *Justitiële Verslavingszorg: een vak apart*. Amersfoort: Stichting Verslavingsreclassering GGZ.
- Stichting Verslavingsreclassering GGZ. (2009). *Toeleiding Zorg*. http://www.svg.nl/watdoenwij.php/3/9/toeleiding_zorg.html website bezocht op 21 april 2009.
- Taxman, F. S. (2002). Supervision: exploring the dimensions of effectiveness. *Federal Probation*, 66, 2, 14-28.
- Tilley, N. (2000). *Realistic Evaluation: An Overview*, ongepubliceerd artikel, gepresenteerd op de oprichtingsconferentie van de Danish Evaluation Society, www.danskevalueringsselskab.dk/pdf/Nick%20Tilley.pdf
- Trotter, C. (2000). Social work education, pro-social orientation and effective probation practice. *Probation Journal*, 47, 256-261.
- Tweede Kamer der Staten Generaal. (2004-2005). Motie van de Beeten. TK 2004-2005, 29452, nrs. 35 en 36.
- Vennard, J., Sugg, D., & Hedderman, C. (1997). *Changing offenders' attitudes and behaviour: what works?* Home Office Research, Development and Statistics Directorate Research Study No. 171. London: Home Office.
- Verburg, H., Josée, L., Roosjen, S. (2007) *Indicatiestellingsinstrument Forensische Zorg. Format en toelichting voor de wijze van indicatie van beveiliging en zorg*. Utrecht: Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie.

Bijlage B Definities & begrippen

Bijzondere voorwaarde – Een vereiste dat door een rechter of officier aan een veroordeelde of verdachte kan worden gesteld bij een (deels) voorwaardelijke sanctie of andere voorwaardelijke constructie.

Criminogene factoren – Risicofactoren waarvan in onderzoek is aangetoond dat ze samenhangen met recidive van crimineel gedrag. Criminogene factoren kunnen statisch of dynamisch zijn. Statische factoren zijn onveranderbaar, bijvoorbeeld het criminele verleden. Dynamische factoren zijn veranderbaar, bijvoorbeeld het wel of niet hebben van een woning.

Diagnose – Het geheel van activiteiten dat wordt ondernomen om in kaart te brengen wat er aan de hand is, een beslissing te nemen of er iets aan gedaan moet worden en een beslissing te nemen over wat er aan gedaan moet worden.

Gedragsbeïnvloeding – Elke methodische ingreep in het leven van een dader of verdachte, gericht op het veranderen van een criminogene factor.

Gedragstrainingen (ook: gedragsinterventie) – Een programmatisch en gestructureerd geheel van methodische handelingen gericht op het beïnvloeden van iemands gedrag en/of omstandigheden, met als doel het voorkomen van recidive.

Indicatiestelling – Een geformaliseerd proces voor het bepalen van doelen en interventies op het gebied van gedragsbeïnvloeding en risicomanagement naar aard, inhoud en omvang.

Interventie – Iedere (methodische) ingreep in het leven van een dader of verdachte, gericht op een bepaald doel in het kader van het verkleinen van de recidivekans. Hieronder kunnen vallen: gedragstrainingen, behandeling of activiteiten in het kader van reclasseringstoezicht.

Risicomanagement – Er zijn twee soorten risicomanagement.

- a. Risicomanagement in algemene zin is de beperking van alle soortenrisico's van gevaar en recidive. Al naar gelang de soorten risico's of componenten van risico's waar het op aangrijpt verschilt de uitvoeringsvorm.
- b. Risicomanagement in engere zin, is het geheel van onmiddellijke activiteiten die (voortdurend en zo nodig telkens opnieuw) worden ondernomen om actuele risico's in te schatten en te beperken. Risicomanagement in engere zin is de voorwaarde voor risicomanagement in algemene zin.

Screening – Het op een gestructureerde wijze onderzoeken van een aantal criteria om op grond daarvan een keuze te maken voor wel of geen interventie, en indien wel, welke interventie.

Toezicht – Een combinatie van begeleiding en controle in een gedwongen (justitieel) kader.

Bijlage C Controlemiddelen en –methoden

GESPREK (OOK WEL: FACE TO FACE-CONTACT)

De toezichthouder zal tijdens het toezicht de veroordeelde regelmatig in persoon spreken. Dat gebeurt vanaf de start van het toezicht op het kantoor van [instelling], overdag of tijdens het avondspreekuur. Het doel van de gesprekken is om na te gaan of en te waarborgen dat de afspraken die in het kader van het toezicht op de bijzondere voorwaarde(n) zijn gemaakt worden nagekomen. De resultaten van het gesprek en eventuele volgende afspraken worden geregistreerd.

GESPREK (OOK WEL: FACE TO FACE-CONTACT) OP LOCATIE

De toezichthouder zal tijdens het toezicht de veroordeelde regelmatig in persoon spreken. Dat gebeurt binnen een maand na de start van het toezicht op een nog te bepalen locatie, bijvoorbeeld bij de veroordeelde thuis, op zijn/haar werk, of bij de instelling waar hij/zij behandeld wordt. Het doel van deze bezoeken is risico's te signaleren en te beheersen. De toezichthouder bezoekt de locaties aangekondigd, na een afspraak tussen de toezichthouder en de ondertoezichtgestelde, of onaangekondigd. De resultaten van de bezoeken worden geregistreerd.

GESPREK (TELEFONISCH CONTACT)

Telefonisch contact met een ondertoezichtgestelde vindt plaats wanneer de toezichthouder wil nagaan of er op specifieke momenten aan specifieke verplichtingen is voldaan, maar er op dat moment geen gelegenheid is om met de ondertoezichtgestelde een persoonlijk gesprek te voeren.

INSCHAKELEN INFORMEEL NETWERK

De toezichthouder zal binnen een maand na de start van het toezicht contact zoeken met leden uit het informele netwerk van de ondertoezichtgestelde. Mogelijke leden van een informeel netwerk zijn: gezins- en/of familieleden; vrienden; burens of buurtbewoners; et cetera. Het doel is om met de hulp van hen na te gaan of en te waarborgen dat de afspraken die in het kader van het toezicht op de bijzondere voorwaarde(n) zijn gemaakt worden nagekomen. Een tweede doel is om risico's te signaleren en te beheersen. De toezichthouder zal volgens een afgesproken regemaat contact zoeken met het netwerk, of als hij daar vanwege het verloop van het toezicht een specifieke reden voor heeft.

De toezichthouder zal aan de leden duidelijk maken wat er van hen verwacht wordt. Hij maakt concrete afspraken over rolverdeling (wie doet wat wanneer). Hij/zij zal bovendien inhoudelijke aanwijzingen geven (op welke signalen moet gelet worden). De resultaten van de inschakeling van en contacten met het informele netwerk van de ondertoezichtgestelde zullen worden geregistreerd.

SIGNALERING DOOR FORMEEL NETWERK

De toezichthouder zal binnen een maand na de start van het toezicht contact zoeken met leden uit het formele netwerk van de ondertoezichtgestelde. Mogelijke leden van een formeel netwerk zijn medewerkers van instanties als de politie; GGZ-instellingen; buurthuizen, algemeen maatschappelijk werk; centrum voor werk en inkomen; sociale dienst, woningbouwvereniging; dienst (her)huisvesting van de gemeente; scholen; et cetera. Het doel is om met de hulp van hen na te gaan of en te waarborgen dat de afspraken die in het kader van het toezicht op de bijzondere

voorwaarde(n) zijn gemaakt worden nagekomen. een tweede doel is om risico's te signaleren en te beheersen.

De contacten met leden van het formele netwerk lopen ofwel via bestaande overlegstructuren, ofwel op basis van onderlinge afspraken (tussen de toezichthouder en contactpersonen van de instellingen).

Informatie-uitwisseling tussen de leden van het formele netwerk gebeurt volgens de wettelijke regelingen, of volgens aanvullende convenanten. Over het algemeen wordt gesproken over de voortgang van een toezicht gesproken. Over de inhoud van het toezicht wordt gesproken op een zogenaamde 'need to know basis'. De resultaten van de informatie-uitwisseling tussen de leden van het netwerk worden geregistreerd volgens de geldende wetgeving.

URINETEST

Bij een urinetest wordt door analyse van urine vastgesteld of een ondertoezichtgestelde zich houdt aan het verbod op drugsgebruik. De urinetest is een indicatief controlemiddel. Bij een positieve uitslag van deze test wordt met behulp van een bloedtest vastgesteld of er inderdaad sprake is van druggebruik.

De urinetest wordt in enkele regio's ingezet, meestal bij de justitiële verslavingszorg, als er geen mogelijkheid is om een transpiratie- of wangslijmtest toe te passen. Omdat de urinetest makkelijk te manipuleren is, moet hij onder strikte protocollen worden uitgevoerd.

RADIO FREQUENTIE IDENTIFICATIE (OOK WEL ET)

De naleving van de bijzondere voorwaarde zal gecontroleerd worden met één of meerdere RFID-sets volgens het bijgaande tijdschema. Een set bestaat uit een zender (in een enkelband die door de veroordeelde gedragen wordt) en een ontvanger (een kastje dat verbonden is met een telefoonlijn). De ontvanger registreert binnen een instelbaar bereik de signalen die worden uitgezonden door de zender. Deze signalen worden gemeld aan de provider die de technische infrastructuur verzorgt. De meldkamer van de provider meldt iedere afwijking van het schema aan de reclassering en eventueel ook aan een meldkamer van de politie.

RADIO FREQUENTIE IDENTIFICATIE (OOK WEL 'OMGEKEERD ET')

De naleving van de bijzondere voorwaarde zal worden gecontroleerd met een zogenaamde omgekeerd werkende RFID-set. De ontvanger van de set staat in een verboden gebied waardoor de provider een melding ontvangt zodra de ondertoezichtgestelde die de zender draagt binnen het bereik van de ontvanger komt.

PEILSET

De naleving van de bijzondere voorwaarde(n) zal worden gecontroleerd met behulp van een peilset. Met een peilset is het mogelijk om op afstand te controleren of de deelnemer zich wel of niet op een afgesproken en in het schema opgenomen locatie bevindt (bijvoorbeeld een inrichting voor dagbehandeling).

GLOBAL POSITIONING SYSTEM (GSM)

Met Global Positioning System kunnen te allen tijde de plaats en de verplaatsingen van een ondertoezichtgestelde worden vastgesteld. Hoewel een ondertoezichtgestelde in beginsel altijd actief gevolgd kan worden, gebeurt dat zelden. Het middel

wordt ofwel retrospectief ingezet, waarbij achteraf over de verplaatsingen van een onder toezicht gestelde wordt gerapporteerd, ofwel in een hybride vorm (tussen actief en retrospectief in) waarbij overtredingen onmiddellijk gemeld worden.

Bijlage D Bijzondere voorwaarden

OP HERSTEL GERICHTE VOORWAARDEN

- 1 *Vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade*
Verplichting om de schade die de veroordeelde door zijn delict heeft aangericht te vergoeden.
- 2 *Herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade.*
Verplichting om de onrechtmatige toestand die een veroordeelde door zijn delict heeft veroorzaakt weer terug te brengen in de staat voorafgaand aan het strafbare feit
- 3 *Storting van een geldbedrag in bepaalde fondsen die zich ten doel stellen belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen.*
Verplichting om een ‘vergoeding’ te betalen in die gevallen dat slachtoffers, bijvoorbeeld van zedenmisdrijven, geen behoefte hebben aan schadevergoeding

VRIJHEIDSBEPERKENDE VOORWAARDEN (GEBODEN EN VERBODEN)

- 4 *Meldingsgebod*
Het gebod dat de veroordeelde zich op bepaalde tijden of gedurende bepaalde perioden in persoon bij nader gespecificeerde personen en/of instellingen meldt.
Het doel van deze bijzondere voorwaarde is om de bewegingsvrijheid van de veroordeelde of verdachte te beperken om zodoende zijn leefpatroon te structureren en de naleving van andere voorwaarden te bevorderen of te controleren.
- 5 *Contactverbod*
Het verbod om contact te (laten) leggen met bepaalde personen of instellingen.
Het doel van een contactverbod is om de bewegingsvrijheid van de veroordeelde te beperken, om zo confrontatie tussen de justitiabele en het slachtoffer of mogelijke nieuwe slachtoffers te voorkomen.
- 6 *Locatieverbod*
Het tijdelijke verbod aan de veroordeelde of verdachte om zich op bepaalde tijden op een bepaalde locatie of in een bepaald gebied te bevinden. Bijvoorbeeld stadi-onverboden, wijkverboden, straatverboden, et cetera. In het advies en het plan van aanpak of de overeenkomst toezicht zullen zowel de tijd(en) als de locatie(s) of het gebied(en) nader gespecificeerd moeten worden.
Het doel van dit locatieverbod is om de bewegingsvrijheid van de veroordeelde te beperken, om zo confrontatie tussen de justitiabele en het slachtoffer of mogelijke nieuwe slachtoffers te voorkomen.
- 7 *Locatiegebod*
Het tijdelijke gebod om zich, op bepaalde tijden op een bepaalde locatie of in een bepaald gebied te bevinden. De bedoelde locatie is meestal het woonhuis van de veroordeelde, soms aangevuld met diens werkplek of de locatie waar hij een behandeling of gedragsinterventie volgt. In het advies en in het plan van aanpak of de overeenkomst toezicht zullen zowel de tijd(en) als de locatie(s) of het gebied(en) nader gespecificeerd moeten worden.

Het doel van dit gebod is om de bewegingsvrijheid van de veroordeelde te beperken, om zodoende zijn leef- en gedragspatronen te reguleren en structureren. Deze bijzondere voorwaarde wordt ook ingezet om een [specificatie bepaald agogisch doel] te bereiken.

8 *Drugs- en alcoholverbod*

Het verbod om genoemde middelen te gebruiken.

Het doel is om te voorkomen dat de veroordeelde of verdachte genoemde middelen gebruikt. Deze voorwaarde is niet bedoeld om behandeling te ondersteunen.

GEDRAGSBEÏNVLOEDENDE VOORWAARDEN

9 *Gedragsinterventies*

De verplichting dat de veroordeelde deelneemt aan een gedragsinterventie. Een (justitiële) gedragsinterventie is een programmatisch en gestructureerd geheel van methodische handelingen gericht op het beïnvloeden van iemands gedrag of omstandigheden, met als doel het voorkomen van recidive.

Het doel van de interventie is gedragsbeïnvloeding door de aanpak van de dynamische risicofactoren van de persoon, voor zover die een directe samenhang met crimineel gedrag vertonen.

OP ZORG GERICHTE VOORWAARDEN

10 *Behandeling in een inrichting*

De verplichting voor een veroordeelde om zich voor een bepaalde stoornis te laten behandelen.

Het doel van deze voorwaarde is om de bewegings- en handelingsvrijheid van de veroordeelde te beperken terwijl hij een behandeling ondergaat om de [specificatie van de stoornis] te genezen of beheersen.

11 *Ambulante behandeling*

De verplichting voor een veroordeelde om zich voor een bepaalde stoornis ambulante te laten behandelen in een inrichting of bij een zelfstandig gevestigde deskundige, zoals een psychiater.

Het doel van deze voorwaarde is om de bewegings- en handelingsvrijheid van de veroordeelde te beperken terwijl hij een behandeling ondergaat om de [specificatie van de stoornis] te genezen of beheersen.

12 *Opname in een (24-uurs)voorziening*

De verplichting aan een veroordeelde om te verblijven in een (24-uurs)voorziening en zich te houden aan het (dag)programma dat deze voorziening in overleg met de reclassering voor hem heeft opgesteld.

De bedoeling is om de bewegingsvrijheid van de veroordeelde of verdachte te beperken om zodoende hem te leren een aanvaardbaar maatschappelijk bestaan op te bouwen en hierdoor zelfstandig en verantwoord te functioneren in de maatschappij

OVERIGE

13 *Andere voorwaarden het gedrag van de veroordeelde betreffende*

De verplichting dat de veroordeelde zich houdt aan de vooraf bepaalde opdrachten omtrent zijn handel en wandel.

De veroordeelde wordt verplicht om [specificatie bijkomende bijzondere voorwaarde] na te leven en zich te houden aan de opdrachten van de reclasseringsorganisatie die in het kader van het toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden gegeven worden.