



IST

Uitvoering reclasseringstoezicht voorwaardelijke veroordeling

Casus J.C. Inspectierapport



Justitie



Justitie



Ministerie van Justitie

Inspectie voor de Sanctietoepassing

**Uitvoering reclasseringstoezicht
voorwaardelijke veroordeling
Casus J.C.**

Inspectierapport

April 2007

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding en doel	8
1.2 Reikwijdte	8
1.3 Objectbeschrijving	9
1.3.1 Reclasseringstoezicht	9
1.3.2 Casus J.C.	10
1.4 Toetsingskader	12
1.5 Opzet	13
1.5.1 Methode	13
1.5.2 Tijdpad	13
1.6 Recent onderzoek	14
2 Bevindingen	18
2.1 DJI	18
2.2 Exodus Den Haag	19
2.3 De Waag Den Haag	21
2.4 OM	22
2.4.1 Parket Den Haag	22
2.4.2 Parket Breda	23
2.5 RN	24
2.5.1 Cliëntvolgsysteem	24
2.5.2 Handelingskader reclasseringstoezicht voorwaardelijke veroordeling	24
2.5.3 RN Breda-Middelburg	28
2.5.4 RN Den Haag	28
3 Conclusie	32
3.1 Uitvoering penitentiair programma DJI en RN	32
3.2 Uitvoering reclasseringstoezicht RN	33
3.3 Handelen in strafrechterketen Exodus, De Waag en OM	34
3.4 Slotconclusie	35

4	Aanbevelingen	37
Bijlage 1	Afkortingen	39
Bijlage 2	Bronnen	40
Bijlage 3	Respondenten	41
Bijlage 4	Toetsingskader	42
Bijlage 5	Geografische ligging objecten	49

Voorwoord

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) heeft onderzoek gedaan naar de uitvoering van het reclasseringstoezicht bij een voorwaardelijke veroordeling. Het betreft de “casus J.C.” — degene die verdacht wordt van het doden van een achtjarige scholier te Hoogerheide in december 2006. Het onderzoek van de ISt werd uitgevoerd in aanvulling op een intern onderzoek dat Reclassering Nederland heeft laten verrichten.

Dit rapport beschrijft de gang van zaken rond het toezicht in dit concrete geval.

Daarnaast heeft de Inspectie zich er vooral ook op gericht te onderzoeken of het in het interne onderzoek geconstateerde feilen in de uitvoering van het toezicht een structurele achtergrond heeft.

De ISt komt tot de conclusie dat door enkele onvolkomenheden in de aansluiting van de strafrechten de uitvoering van een vonnis waarbij reclasseringstoezicht is opgelegd niet afdoende geborgd is.

In aanvulling op de aanbevelingen die aan deze conclusie verbonden worden zijn in dit rapport nogmaals een paar voor dit onderwerp relevante aanbevelingen uit eerdere themaonderzoeken van de Inspectie aangehaald.

W.F.G. Meurs
hoofdinspecteur

Samenvatting

In de periode tussen 5 februari en 4 april 2007 heeft de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) een incidentonderzoek verricht naar de uitvoering van reclasseringstoezicht bij een voorwaardelijke veroordeling, in het bijzonder in de casus J.C. Directe aanleiding van dit onderzoek is de verdenking van J.C. van het doden van een achtjarige scholier te Hoogerheide op 1 december 2006. Doel van het onderzoek is te achterhalen of het in het intern onderzoek van Reclassering Nederland (RN) gebleken feilen in de uitvoering van het reclasseringstoezicht in de casus J.C. een structurele achtergrond heeft en met name of manco's in de strafrechtketen daar onderdeel van uitmaken. Daartoe heeft de ISt enerzijds de handelingskaders en arrondissementale afspraken gezien en anderzijds het feitelijk handelen in de casus J.C. in periode van 13 augustus 2004 tot 10 oktober 2006. De ISt heeft in het onderzoek beschouwd het handelen van RN (Regio Breda-Middelburg en regio Den Haag) en Exodus (Den Haag), alsook het handelen in de strafrechtketen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het centrum voor ambulante forensische psychiatrie De Waag (Den Haag) en het Openbaar Ministerie (OM, parketten Breda en Den Haag).

Objectbeschrijving

Onderwerp van onderzoek is de uitvoering van reclasseringstoezicht bij een voorwaardelijke veroordeling. De reclassering is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor de uitvoering van toezichten. Het OM is opdrachtgever en eindverantwoordelijk voor de executie van het reclasseringstoezicht. In 2005 rondde RN 3391 toezichten na een voorwaardelijke veroordeling af. Als een cliënt van de reclassering zich tijdens een reclasseringstoezicht niet houdt aan de voorwaarden, rapporteert de reclassering dat aan het OM. Het OM kan dan tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf vorderen. De reclassering sluit een toezicht af met een afloopbericht aan het OM.

In de casus J.C. werd het reclasseringstoezicht tijdens de proeftijd van de voorwaardelijke veroordeling voorafgegaan door reclasseringstoezicht tijdens een penitentiair programma. Een penitentiair programma (PP) is de invulling van het laatste deel van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, waarbij de gedetineerde zijn hoofdverblijf niet meer in de penitentiaire inrichting heeft. Een PP heeft als doel een gedetineerde op een strakke en gestructureerde wijze voor te bereiden op terugkeer in de maatschappij.

Het reclasseringstoezicht tijdens de proeftijd werd in de casus J.C. uitgevoerd door de RN Den Haag. Opdrachtgever was het parket Breda. In de casus J.C. is het reclasseringstoezicht geëindigd na een positief afloopbericht. Het afloopbericht werd voor het einde van de proeftijd naar het OM gezonden, er was niet voldaan aan de voorwaarde uit het vonnis van behandeling in een forensisch therapeutische kliniek en de afhandeling van de strafzaak van een recidivedelict was nog niet onherroepelijk.

Conclusie

Hoewel alle partijen en actoren op de hoogte waren van de inhoud van het vonnis en de bijzondere voorwaarden, kon niettemin het doel van het reclasseringstoezicht dat op diverse punten niet is uitgevoerd volgens de interne richtlijnen van RN, uit het zicht raken door beperkingen van de ondersteunende informatiesystemen (RN, OM), door werkprocessen die meer georiënteerd lijken te zijn op declarabele activiteiten dan op het begeleidings- en behandeldoel (RN, Exodus, De Waag) en door niet expliciet uitgewerkte samenwerkingsrelaties tussen ketenpartijen (Exodus en De Waag, RN en OM). Binnen deze begrenzings zette evenwel eenieder zich in om een maximaal resultaat te behalen.

De hoofdconclusie is dat bij voorwaardelijke veroordeling de volledige uitvoering van een vonnis met reclasseringstoezicht niet afdoende geborgd is door structurele onvolkomenheden van de aansluiting in de strafrechtketen tussen de verantwoordelijke organisaties en door een niet sluitende administratieve organisatie en interne controle binnen organisaties. De borging ontbreekt bij RN in de uitvoering van het toezicht met name bij de start en de afloop van het toezicht. Daardoor heeft RN bij de afloop niet expliciet meegewogen de niet volledige uitvoering van het vonnis met betrekking tot de opgelegde termijn van het toezicht en met betrekking tot de behandeling van de cliënt en niet expliciet meegewogen de lopende afhandeling van een recidivedelict.

De borging ontbreekt bij het parket Breda bij de beoordeling van positieve afloopberichten op volledigheid van de tenuitvoerlegging met betrekking tot de opgelegde termijn van het reclasseringstoezicht en op het meewegen van een bekend geworden recidivedelict.

Inmiddels hebben bij RN, Exodus en De Waag enkele verbeteringen plaatsgehad in de vorm van aangescherpte handelingsvoorschriften (RN),

beschrijving van primaire processen (Exodus) en het sluiten van een convenant (De Waag en RN).

In de arrondissementen Breda en Den Haag voeren RN en het OM op het ogenblik overleg over de wijze waarop het OM een reactie op het afloopbericht terugmeldt aan RN.

Eerdere aanbevelingen

De Ist deed eerder onderzoek naar aspecten die ook een rol spelen in de casus J.C. De Ist herhaalt de aanbevelingen uit dat eerder onderzoek voor zover dit incidentonderzoek die aanbevelingen bevestigt.

Aanbeveling aan de minister van Justitie:

- Kies voor een ingrijpende vereenvoudiging van de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling rond toelating tot en uitvoering van PP's.

Aanbeveling aan DJI en RN:

- Bevorder de professionaliteit van medewerkers die met begeleiding en toezicht in het kader van PP's belast zijn op tenminste drie terreinen: kennis van en toegang tot (zorg)voorzieningen die kunnen bijdragen aan de reïntegratie van gedetineerden, het effectief inzetten van de eigen rol als begeleider en toezichthouder, en het gebruik van toezichtarrangementen.

Aanbeveling aan RN:

- Ontwikkel in samenwerking met het OM specifieke kwaliteitscriteria waar een afloopbericht bij een toezicht aan zou moeten voldoen.

Aanbevelingen aan de minister van Justitie en RN:

- Zorg voor een systeem van procesbewaking van toezichten, met name op de overdrachtsmomenten tussen het OM en de reclassering zoals het versturen en ontvangen van de toezichtopdracht en het afloopbericht.

Naast bovenstaande aanbevelingen doet de Ist aanbevelingen louter gebaseerd op het incidentonderzoek.

Aanbeveling aan RN

- Richt het werkproces en de borging met het Cliëntvolgsysteem zodanig in dat in het werkproces van het toezicht kwaliteitscriteria evenveel gewicht krijgen als productiecriteriën.

Aanbeveling aan Exodus Den Haag met De Waag Den Haag

- Treed met De Waag in gesprek over de mogelijke betrokkenheid van Exodus bij de behandeling door De Waag en expliciteer dat in de samenwerkingsrelatie door het vastleggen daarvan in een convenant met De Waag.

Aanbevelingen aan de minister van Justitie

- Treed, naar aanleiding van de bevinding bij het parket Den Haag, met het OM in overleg over de wenselijkheid dat het OM de reclassering tijdig en volledig informeert over de constatering en lopende afhandeling van een recidivedelict wanneer de reclassering toezicht uitoefent opdat de reclassering niet afhankelijk is van informatie van de cliënt.
- Treed, naar aanleiding van de bevinding bij het parket Breda, met het OM in overleg over de wenselijkheid dat de executieverantwoordelijkheid van het OM voor een volledige tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing tot reclasseringstoezicht evenzeer vorm krijgt door inhoudelijke beoordeling van ook de positieve afloopberichten van de reclassering waarbij bekend geworden recidivedelicten worden meegewogen. Het OM zou dan de beoordeling af kunnen sluiten in de terugmelding op het afloopbericht aan de reclassering.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Aanleiding

Directe aanleiding voor dit incidentonderzoek naar de uitvoering van het reclasseringstoezicht bij een voorwaardelijke veroordeling is de casus van de 22-jarige J.C., verdacht van het doden van een achtjarige scholier te Hoogerheide op 1 december 2006. Op 7 december 2006 heeft Reclassering Nederland (RN) besloten een intern onderzoek te laten verrichten naar het recente reclasseringscontact van J.C. Het intern onderzoek heeft zich gericht op de bemoeienis van RN met J.C. in de periode van 22 oktober 2003 tot en met 19 juli 2006. In haar brief van 12 januari 2007 aan de Tweede Kamer doet de toenmalige minister voor Integratie, Jeugdbescherming, Preventie en Reclassering verslag van dat onderzoek. In dezelfde brief verzoekt zij de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) aanvullend onderzoek in te stellen naar een aantal nog niet onderzochte aspecten in de casus J.C. Dit inspectierapport doet verslag van het aanvullend onderzoek door de ISt.

Doel

Doel van het onderzoek is te achterhalen of het in het intern onderzoek van RN gebleken feilen in de uitvoering van het reclasseringstoezicht in de casus J.C. een structurele achtergrond heeft en met name of manco's in de strafrechtketen daar onderdeel van uitmaken.

1.2 Reikwijdte

Het onderzoek beperkt zich tot de uitvoering van het reclasseringstoezicht zoals dat is vastgelegd in algemene stukken als beleids- en handelingskaders en arrondissementale afspraken. In de beschouwing van feitelijk handelen in de uitvoering van het reclasseringstoezicht beperkt het onderzoek zich tot de casus J.C. in periode van 13 augustus 2004, start toezicht RN, tot 10 oktober 2006, einde proeftijd.

Dit onderzoek beschouwt het handelen van RN (Regio Breda-Middelburg en regio Den Haag) en Exodus (Den Haag), alsook het handelen in de strafrechtketen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het centrum voor

ambulante forensische psychiatrie De Waag (Den Haag) en het Openbaar Ministerie (OM, parketten Breda en Den Haag)^[1].

Het intern onderzoek van RN naar het verloop van het reclasseringstoezicht op J.C. (Steenhuis, december 2006) is als gegeven bronmateriaal gebruikt.

1.3 Objectbeschrijving

Onderwerp van onderzoek is het reclasseringstoezicht in het kader van een voorwaardelijke veroordeling.

1.3.1 Reclasseringstoezicht

“Toezicht is een instrument om gedragsverandering, gericht op het terugdringen van recidive, te realiseren. Het waken over de delictpleger: erop toezien dat deze handelt en zich gedraagt overeenkomstig de gemaakte afspraken. En ook toezien dat hij zich bevindt op die plaats waar hij volgens afspraak zou moeten zijn. Een reclasseringscontact met als voorwaarde toezicht wordt bijvoorbeeld door de officier van justitie of de rechter opgelegd in plaats van een (deel van de) gevangenisstraf of maatregel. Tijdens het toezicht wordt de vrijheid van de dader beperkt, omdat hij zich moet houden aan bepaalde voorwaarden en mogelijke aanwijzingen van RN. Wanneer hij de regels overtreedt, gaat hij vaak alsnog naar de gevangenis. RN heeft hierbij overigens een adviserende functie; zij beslist niet zelf of iemand naar de gevangenis gaat. De relatie tussen delictpleger en RN kan gezien worden als een contractrelatie met minimaal een wederzijdse inspanningsverplichting. De delictpleger wordt verplicht zich in te spannen om zijn situatie te veranderen. De reclassering moet begeleiding bieden bij de naleving van de voorwaarden. Zo’n contact, uitsluitend in een dergelijk, verplicht kader, biedt mogelijkheden om de doelstelling van de reclassering te realiseren: terugdringen van recidive door gedragsbeïnvloeding. RN wil dat daders stoppen met het plegen van strafbare feiten, zodat zij een verantwoord bestaan kunnen opbouwen in de samenleving.” (bron: www.reclassering.nl, februari 2007).

De reclassering is verantwoordelijk^[2] voor de uitvoering van toezichten en rapporteert daarover aan het OM. Het OM is eindverantwoordelijk^[3] voor de

[1] Het OM is geen object van toezicht van de ISt. Met instemming van het College van procureurs-generaal richt het onderzoek zich op het feitelijk handelen van het OM.

[2] Wetboek van Strafrecht, XI.1, Art. 14d, lid 2: De rechter kan aan een krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen reclasseringsinstelling dan wel aan een bijzondere reclasseringsambtenaar opdracht geven de veroordeelde bij de naleving van de voorwaarden hulp en steun te verlenen.

executie van het reclasseringstoezicht. In 2005 rondde RN 3391 toezichten na een voorwaardelijke veroordeling af.

Reclasseringstoezicht PP

Een toezichtvariant is het reclasseringstoezicht bij een penitentiair programma (PP). “Een gestrafte komt in aanmerking voor een Penitentiair Programma als hij een gevangenisstraf uitzit die langer is dan twaalf maanden en daarvan ten minste de helft heeft uitgezeten. Deelname aan een Penitentiair Programma stelt iemand in staat om op strakke en gestructureerde wijze alvast terug te keren in de samenleving. Daarbij volgt hij minstens 26 uur per week een vooraf vastgesteld programma. RN houdt hier toezicht op.” (bron: www.reclassering.nl, februari 2007).

De reclassering voert het toezicht uit en rapporteert daarover aan de betreffende PIA van DJI. De PIA is een administratieve penitentiare inrichting van DJI. In 2005 voerde RN 1083 PP's uit.

Tenuitvoerlegging

Bij schending van de algemene voorwaarde of niet-naleving van de bijzondere voorwaarde na een voorwaardelijke veroordeling kan de officier van justitie tenuitvoerlegging (TUL) vorderen bij de rechtbank van de straf die voorwaardelijk niet uitvoer is gelegd.

1.3.2 Casus J.C.

Tabel I geeft de cruciale momenten van het reclasseringstoezicht in de casus J.C. weer in de tijd.

Vonnis

De opdracht van het reclasseringstoezicht staat omschreven in het vonnis van 27 april 2004:

“Gevangenisstraf voor de duur van 24 maanden met aftrek overeenkomstig artikel 27 Wetboek van Strafrecht waarvan 6 maanden voorwaardelijk met een proeftijd van 2 jaren, met als bijzondere voorwaarde

- dat de veroordeelde zich gedurende de proeftijd zal gedragen naar de voorschriften en aanwijzingen hem te geven door of namens de reclassering en

[3] Wetboek van Strafrecht, XI.1, Art. 14d, lid 1: Met het toezicht op de naleving van de voorwaarden is het openbaar ministerie belast.

- dat de veroordeelde zich ambuland laat behandelen in de Forensische Therapeutische Kliniek Groot Batelaar te Lunteren of een soortgelijke kliniek gedurende de proeftijd of zoveel korter als zijn behandelaar in overleg met de reclassering noodzakelijk oordeelt.

Zij [de meervoudige strafkamer] draagt overeenkomstig artikel 14d van het wetboek van strafrecht voormelde reclasseringsinstelling op de veroordeelde hulp en steun te verlenen bij de naleving van de voorwaarden.”

Tabel I: Gebeurtenissen in de casus J.C.

Datum	Gebeurtenis	Periode					
		Torentijd	PP	Exodus	De Waag	Toezicht	Proeftijd
020104	Detentie in PI Zuid-West, locatie Torentijd						
270404	Vonnis, parket Breda, delict d.d. 171003						
130804	Start PP Exodus Den Haag met toezicht RN						
140904	Aanmelding De Waag						
101004	Einde PP						
111004	Start proeftijd met toezicht RN						
131004	Eerste TVP, De Waag						
081204	Laatste TVP, De Waag						
010205	Einde Exodus, vestiging Den Haag						
050805	Recidive arrondissement Den Haag						
130905	Vordering tenuitvoerlegging						
131205	Vonnis recidive werkstraf 120 uur en TUL verlenging proeftijd met 1 jaar, arr. Den Haag						
150106	Verhuizing binnen Den Haag						
220606	Arrest hoger beroep 3 mnd. gevangenisstraf en TUL 3 mnd. gevangenisstraf						
190706	Afloopbericht naar parket Breda						
101006	Einde proeftijd						
101106	Cassatie ingesteld						
011206	Verdenking in Hoogerheide						

Penitentiair programma

Het toezicht door RN start met het PP op 13 augustus 2004. Na detentie in het huis van bewaring, PI Zuid-West, locatie Torentijd in Middelburg, wordt J.C. administratief geplaatst in PIA Noordsingel. Het PP vindt plaats in het Exodushuis in Den Haag. Het PP loopt tot 11 oktober 2004.

Exodus

Stichting Exodus biedt opvang en begeleiding aan ex-gedetineerden en gedetineerden in de laatste fase van hun detentie. Dit gebeurt door middel van een integraal begeleidingsprogramma waarin veel nadruk wordt gelegd op het bieden van structuur en duidelijkheid. De vier sleutels van het integrale begeleidingsconcept zijn wonen, werken, relaties en zingeving. Het programma dient de deelnemers te leiden naar een zelfstandige plek in de samenleving en dient terugval in crimineel gedrag te voorkomen. Voorwaarde voor plaatsing in het Exodushuis is aanmelding bij De Waag ten behoeve van een terugvalpreventietraining (TVP).

De Waag

De Waag is het centrum voor ambulante forensische psychiatrie van de Van der Hoeven Stichting. Het behandelingsaanbod is gericht op mensen die door hun grensoverschrijdende gedrag met politie of justitie in aanraking zijn gekomen.

Zie Bijlage 5 voor de geografische ligging van de in dit onderzoek betrokken objecten van toezicht.

1.4 Toetsingskader

Het toetsingskader dat de ISt in dit incidentonderzoek heeft gehanteerd, is samengesteld uit de voor reclasseringstoezicht relevante onderdelen van de toetsingskaders en aanbevelingen van de inspectierapporten *Praktijk penitentiaire programma's* en *Ketenaansluiting reclassering en Openbaar Ministerie* en het toetsingskader voor doorlichting van reclasseringsinstellingen. Het toetsingskader is als Bijlage 4 opgenomen.

1.5 Opzet

1.5.1 Methode

Het onderzoek is uitgevoerd door twee inspecteurs van de Ist. De dataverzameling bestaat uit documenten- en dossieronderzoek, schriftelijke vragenlijsten en gestructureerde interviews.

Het onderzoek is gestart met de bestudering van de onderzoeksrapportage en het onderzoeksdossier van het intern onderzoek dat RN heeft laten verrichten naar het verloop van het reclasseringstoezicht in de casus J.C. Aan de hand hiervan heeft de Ist bepaald welke documenten en dossiers zij zal beschouwen en welke respondenten zij zal bevragen.

Bij DJI is het penitentiair dossier geraadpleegd.

Bij RN zijn documenten en dossiers ingezien en interviews gehouden met regiomanagers, unitmanagers, een beleidsmedewerker, een coördinator administratie en een reclasseringswerker.

Bij Exodus is een interview gehouden met de manager en een begeleidster.

Bij De Waag is het cliëntdossier ingezien en is een interview gehouden met het vestigingshoofd en een behandelaar.

Van het OM zijn dossiers geraadpleegd en het OM heeft schriftelijke vragenlijsten beantwoord.

Zie Bijlage 2 voor de schriftelijke bronnen en Bijlage 3 voor de bevraagde respondenten.

1.5.2 Tijdpad

Bij brief van 12 januari 2007 aan de Tweede Kamer heeft de toenmalige minister voor Integratie, Jeugdbescherming, Preventie en Reclassering de Ist verzocht aanvullend onderzoek in te stellen. Vanaf 23 januari 2007 beschikt de Ist over het dossier van de intern onderzoek van RN. Tussen 5 februari en 4 april 2007 heeft de dataverzameling plaatsgehad aan de hand van dossierinzage, schriftelijke vragenlijsten en interviews. Op 4 april 2007 is het conceptinspectierapport aan alle respondenten, DJI, het hoofdkantoor RN en het College van procureurs-generaal van het OM voorgelegd voor wederhoor op feitelijke onjuistheden. De laatste wederhoorreactie heeft de Ist op 13 april 2007 ontvangen. Het conceptinspectierapport is getoetst op het bevatten van persoonsgegevens die mogelijk de openbaarmaking van het inspectierapport belemmeren.

De hoofdinspecteur heeft het inspectierapport op 20 april 2007 vastgesteld en aangeboden aan de minister en de staatssecretaris van Justitie.

1.6 Recent onderzoek

Toepassing bijzondere voorwaarden

Het instituut voor beleidsonderzoek en advies IVA heeft in 2005 in opdracht van het WODC onderzoek verricht naar de toepassing van bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke vrijheidsstraf en bij schorsing van voorlopige hechtenis bij volwassenen (IVA, januari 2006). Van de gevallen van opgelegde bijzondere voorwaarden houdt 94% van de gevallen enige vorm van reclasseringscontact in. In veruit de meeste gevallen is dus de reclassering verantwoordelijk voor het toezicht en de controle op de naleving van de bijzonder voorwaarden. Van de delinquenten met een gedeeltelijke voorwaardelijke straf is 39% succesvol in het naleven van de bijzondere voorwaarde. Als belangrijkste factoren voor het slagen van een toezicht wordt onder meer genoemd: een sterke intrinsieke motivatie bij de delinquent (om deze reden beveelt het onderzoek aan tijdig de externe motivatie van de dreiging van een gevangenisstraf bij de voorwaardelijk veroordeelde om te buigen naar een intrinsieke motivatie); het hebben van een woning, een inkomen en een dagbesteding; het maken van duidelijke afspraken en deze vastleggen in een overeenkomst. Als knelpunt in de goede uitvoering van het toezicht wordt onder meer genoemd de beperking van een toezicht tot gemiddeld 30 uur als gevolg van de ingevoerde outputsturing. De geïnterviewde officieren van justitie zijn over het algemeen van mening dat er consequent ten uitvoer wordt gelegd ('geTULd') bij schending van zowel de algemene als de bijzondere voorwaarden.

De bijzondere voorwaarde laat zich moeilijk omschrijven in doelgroepen. De reclassering tracht zoveel mogelijk maatwerk te leveren met combinaties van interventies. Die combinaties zijn zo verschillend en individueel bepaald dat de onderzoekers constateren dat er of geen doelgroepen zijn of zoveel als er mogelijke combinaties van interventies zijn.

In een reactie op dit onderzoek maakt de minister van Justitie aan de Tweede Kamer melding van projecten waarin OM, reclassering en de ZM in samenwerking de uitvoeringspraktijk verbeteren. In die projecten wordt nagegaan voor welke doelgroepen bijzondere voorwaarden het meest effectief zijn en hoe de uitvoering van bijzondere voorwaarden op zo effectief mogelijke wijze kan plaatsvinden (TK, 2005-2006).

Praktijk penitentiaire programma's

De Ist heeft in 2006 een themaonderzoek verricht naar de praktijk van penitentiaire programma's (Ist, augustus 2006). De Ist concludeerde dat het

PP meestal vorm krijgt op basis van een standaard programma en dat het niet of nauwelijks bestaat uit het planmatig beïnvloeden van het recidiverisico. De Ist deed onder meer de volgende aanbevelingen:

- Kies voor een ingrijpende vereenvoudiging van de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling rond toelating tot en uitvoering van PP's.
- Bevorder de professionaliteit van medewerkers die met begeleiding en toezicht in het kader van PP's belast zijn op tenminste drie terreinen: kennis van en toegang tot (zorg)voorzieningen die kunnen bijdragen aan de reïntegratie van gedetineerden, het effectief inzetten van de eigen rol als begeleider en toezichthouder, en het gebruik van toezichtarrangementen.
- Vereenvoudig het logistieke proces rond het uitbrengen van PP-adviezen door reclasseringsmedewerkers.

In de aanbiedingsbrief van dit onderzoek aan de Tweede Kamer is de minister van Justitie met name ingegaan op de eerstgenoemde aanbeveling. Hij zegt in die reactie toe dat de vereenvoudiging van de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen medewerkers van de DJI en de reclasseringsorganisaties invulling zal krijgen in het kader van de landelijke invoering van Terugdringen Recidive (TR), (TK, 2006-2007a).

PI Zuid-West, locatie Torentijd

De Ist heeft in 2006 PI Zuid-West locatie Torentijd doorgelicht (Ist, oktober 2006). De Ist concludeerde dat de doorstroming van gedetineerden naar zorginstellingen soms te wensen over laat. De Ist deed onder meer de volgende aanbeveling:

- Meer aandacht te geven aan juiste (door-) plaatsing van gedetineerden naar een passende maatschappelijke context na afloop van detentie.

Ketenaansluiting reclassering en Openbaar Ministerie

De Ist heeft in 2006 een themaonderzoek verricht naar de ketenaansluiting tussen de reclassering en het OM (Ist, oktober 2006). De Ist concludeerde dat de reclassering geen bevestiging of terugkoppeling ontvangt van het OM op het verstuurd afloopbericht aan het einde van een toezicht. Er zijn geen specifieke kwaliteitseisen voor de vorm en inhoud van het afloopbericht. Er is een groot risico dat justitiabelen formeel onder reclasseringstoezicht staan, waar feitelijk geen uitvoering aan wordt gegeven. De Ist deed onder meer de volgende aanbevelingen aan de reclassering:

- Ontwikkel in samenwerking met het OM specifieke kwaliteitscriteria waar een afloopbericht bij een toezicht aan zou moeten voldoen.

- Zorg voor een systeem van procesbewaking van toezichten, met name op de overdrachtsmomenten tussen het OM en de reclassering zoals het versturen en ontvangen van de toezichtopdracht en het afloopbericht. In de aanbiedingsbrief van dit onderzoek aan de Tweede Kamer kondigt de minister van Justitie aan een aantal maatregelen te nemen om de feitelijke uitvoering van het reclasseringstoezicht beter te bewaken en goed te borgen. Ook zullen in samenwerking met het OM en de reclassering specifieke kwaliteitscriteria worden ontwikkeld voor het afloopbericht van het toezicht op justitiabelen (TK, 2006-2007b).

Exodus

In de periode 2004-2006 heeft Moerings met anderen in opdracht van de Stichting Exodus Nederland een longitudinaal onderzoek verricht naar de effectiviteit van het Exodusprogramma (Van Wingerden en Moerings, 2007). De gemiddelde verblijfsduur in een Exodushuis is 4,5 maand. Het hebben van een verslavingsproblematiek of ernstige gedragsproblemen is een contra-indicatie voor plaatsing in een Exodushuis. Bewoners die hun verblijf op vrijwillige basis voorzetten na verblijf op justitiële titel zoals een PP maken 12% uit van het totaal. De onderzoekers kenmerken succesvol uitstromen als de situatie waarin een bewoner bij vertrek uit het Exodushuis zelfstandige woonruimte heeft gevonden en een dagbesteding heeft van tenminste 26 uur per week bestaande uit betaald werk, vrijwilligerswerk of het volgen van een opleiding of cursus. Van de bewoners die negatief uitstromen recidiveert 59%. Van de positief uitgestroomden is dat 18%.

Uitvoering toezicht

Het WODC verricht onderzoek naar de uitvoering van het reclasseringsproduct toezicht.

Outputsturing reclassering

Op basis van een evaluatie in het voorjaar van 2006 van het outputsturingsmodel dat het ministerie van Justitie hanteert voor de financiering van de reclassering, voert KPMG een opdracht van het ministerie van Justitie uit die onder meer moet leiden tot het expliciteren van de kwaliteitseisen voor de reclasseringsproducten.

Doorlichting reclasseringstoezichten

In opvolging van het intern onderzoek van RN naar het verloop van het reclasseringstoezicht op J.C. licht de reclassering (RN, Stichting

Verslavingsreclassering GGz Nederland en de afdeling reclassering van het Leger des Heils) momenteel alle lopende toezichten door op onder meer de uitvoering van het vonnis.

2 Bevindingen

Hoofdstuk 2 hanteert de volgende indeling bij de presentatie van de bevindingen. Achtereenvolgens komt in paragraaf 2.1 tot en met 2.4 het handelen in de strafrechtketen van DJI, Exodus, De Waag en het OM aan de orde. Daarna gaat paragraaf 2.5 in op het handelingskader van het reclasseringstoezicht, de uitvoering van het toezicht en het handelen in de strafrechtketen van RN.

2.1 DJI

Vanuit zijn detentie in PI Zuid-West locatie Torentijd te Middelburg, is J.C. 13 augustus 2004 geplaatst in het erkende penitentiair programma (PP) van Exodus Den Haag en administratief geplaatst in PI Administratief Noordsingel voor de duur van ruim 8 weken tot en met 10 oktober 2004. De plaatsing is gebaseerd op een kort advies van de reclassering en een selectieadvies van Torentijd. De selectiefunctionaris van DJI heeft 10 augustus 2004 tot plaatsing besloten. De Unit Middelburg van de Regio Breda-Middelburg van RN heeft 27 juli 2004 zijn PP-advies daartoe uitgebracht. Een gedetineerde mag maximaal een zesde deel van zijn straf doorbrengen in een PP met een maximum van één jaar. Het PP had dus kunnen starten vanaf 10 juli 2004.

Initieel (5 juli 2004) luidde het selectieadvies van Torentijd plaatsing in de zeer beperkt beveiligde inrichting (ZBBI) PI Zuid-West locatie POI De Nederhof in Middelburg. Vanuit de ZBBI kon J.C. eventueel al starten met de bijzondere voorwaarde zich te laten behandelen in een forensisch therapeutische kliniek. Bekend was toen dat de ambulante behandeling als genoemd in de bijzondere voorwaarde van het vonnis geen onderdeel uitmaakte van het behandelaanbod van Groot Batelaar. Het parket Breda had al op 9 juni 2004 Torentijd bericht geen overwegende bezwaren te hebben tegen een voorstel van PP met elektronisch toezicht (ET). Gezien het weinig structuur biedende voorstel kon de selectiefunctionaris van DJI zich niet vinden in het initiële selectieadvies en stelde PP voor in een Exodushuis. Daarop heeft J.C zich op 9 juli 2004 aangemeld bij Exodus.

RN Den Haag heeft PIA Noordsingel 30 november 2004 de eindrapportage van het PP gezonden met het bericht dat de betrokkene zich gehouden heeft aan de voorschriften en aanwijzingen van de reclassering en dat in het kader van verplicht reclasseringstoezicht, zoals per vonnis is opgedragen, het begeleidingstraject ongewijzigd zal worden voortgezet.

2.2 Exodus Den Haag

Een complicatie in het handelen in de strafrechtketen van Exodus is dat de reclasseringswerker van RN Den Haag die het reclasseringstoezicht uitvoerde tijdens het PP en de proeftijd, ook kantoor hield in het Exodushuis Den Haag. Binnen het kader van Toeleiding Zorg door RN hadden RN Den Haag en het Exodushuis Den Haag de afspraak dat deze reclasseringswerker de intakes voor Exodus verrichtte.

Op 13 augustus 2004 start de cliënt het PP in de vorm van opname in het Exodusprogramma te Den Haag en krijgt de intake vorm in een opgesteld individueel begeleidingsplan voor de eerste drie maanden. Daarnaast zijn er huisregels en het dagprogramma die gelden voor alle bewoners. Voor de cliënt gelden geen contra-indicaties als verslavingsproblematiek of ernstige psychische gestoordheid van instabiele aard.

Het individuele begeleidingsplan heeft de vorm van een brief van Exodus aan de cliënt. Exodus spreekt de verwachting uit dat de cliënt 10 maanden nodig heeft om het Exodusprogramma goed af te maken. Als voorwaarden aan plaatsing stelt Exodus daarin onder meer: het meedoen aan de Terugvalpreventietraining van De Waag, inclusief een individuele intake en het volgen van een behandeling bij De Waag.

Op 13 september 2004 brengt RN Den Haag haar plaatsingsadvies uit aan Exodus. Dit plaatsingsadvies is een formeel vereiste voor plaatsing bij Exodus. In het plaatsingsadvies wordt uit het vonnis vermeld: "De opgelegde straf is twee jaar detentie waarvan 6 maanden voorwaardelijk met verplicht reclasseringstoezicht. Daarbij heeft de rechtbank een ambulante behandeling bij Groot Batelaar te Lunteren toegevoegd. Echter, omdat deze instelling geen ambulante behandelingen aanbiedt, zal een passend alternatief gezocht moeten worden. Forensische Polikliniek De Waag lijkt een optie." In het plaatsingsadvies is opgenomen

“het volgende plan van aanpak:

- opname in het Exodusprogramma te Den Haag;
- in plaats van de niet bestaande ambulante behandeling van Groot Batelaar te Lunteren cliënt aanmelden voor een behandeling bij De Waag. Aangezien De Waag voor Exodus Den Haag een Terugvalpreventie cursus verzorgt, is dit in principe gegarandeerd;
- sociale vaardigheidstraining.”

Daarnaast omschrijft het plaatsingsadvies het recidiverisico als zeer reëel en acht RN Den Haag om die reden een intensief resocialisatietraject als omschreven in het plan van aanpak geïndiceerd.

Na beëindiging van het PP op 10 oktober 2004 staat cliënt bij Exodus te boek onder de verblijfstitel vrijwillige plaatsing (VP), omdat het volgen van het Exodusprogramma niet expliciet als voorwaarde in het vonnis was opgenomen. Dat het verblijf onderdeel uitmaakt van uitvoering van de bijzondere voorwaarde van reclasseringstoezicht is voor Exodus niet relevant, niet voor de financiering, en ook niet voor het inhoudelijke handelingskader van Exodus.

Per 18 januari 2005 is cliënt vertrokken uit het Exodushuis en per 1 februari 2005 is het Exodusprogramma formeel beëindigd. Exodus onderscheidt drie soorten vertrek: succesvol, mislukt of vrijwillig. Voor J.C. geldt het laatste. Op 25 maart 2005 maakt Exodus een eindverslag op van het verblijf van 13 augustus 2004 tot 1 februari 2005. In het eindverslag wordt het plan van aanpak en het recidiverisico uit het plaatsingsadvies herhaald. In de conclusie van het eindverslag staat dat onder meer het dringend advies van Exodus om professionele hulp te zoeken J.C. deed besluiten het Exodushuis te verlaten. Met die professionele hulp werd bedoeld op een behandeling zoals bij De Waag.

Het eindverslag gaat in het geheel niet in op de behandeling bij De Waag zoals omschreven in het plan van aanpak en zijn begeleidingsplan. Exodus beschouwt zich niet als partij in het traject met De Waag. Hoewel deelname aan behandeling bij De Waag een voorwaarde is voor deelname aan het Exodusprogramma, is het RN Den Haag die de cliënt aanmeldt bij De Waag en is het RN Den Haag die terugmeldingen ontvangt over het verloop bij De Waag. Volgens Exodus is het dan ook RN Den Haag die de cliënt moet houden aan het afmaken van het traject bij De Waag. Exodus ontvangt wel afwezigheidsmeldingen van De Waag. Van J.C. zijn geen afwezigheidsmeldingen ontvangen. Exodus veronderstelt daarom dat J.C. bij

De Waag gestopt is, nadat hij het Exodushuis heeft verlaten. Exodus geeft aan dat zij meer controle over het verloop van de behandeling zou willen hebben door hierover door De Waag geïnformeerd te worden.

Exodus is op het ogenblik bezig met het beschrijven van de primaire processen.

2.3 De Waag Den Haag

Het centrum voor ambulante forensische psychiatrie De Waag Den Haag ontvangt op 13 september 2004 bij wijze van aanmelding het plaatsingsadvies Exodusprogramma van RN Den Haag inclusief het extract vonnis en het individuele begeleidingsplan van Exodus. Op 14 september 2004 stuurt De Waag een kopie van de uitnodiging voor een intakegesprek aan Exodus t.a.v. de reclasseringswerker. Daarin verzoekt De Waag aan de reclasseringswerker alles te doen om te bevorderen dat de cliënt zijn afspraken op de polikliniek nakomt. De Waag nodigt cliënten niet vanzelfsprekend opnieuw uit, omdat De Waag alleen daadwerkelijke face-to-face-contacten krijgt vergoed van de ziektekostenverzekering en niet als de cliënt niet bij een afspraak verschijnt. Op 4 oktober 2004 stuurt De Waag een brief aan Exodus met de mededeling dat de cliënt geaccepteerd is als cliënt voor de polikliniek De Waag. De Waag herhaalt het verzoek afwezigheid van cliënten te voorkomen. Verder vraagt De Waag om zo goed mogelijk schriftelijk geïnformeerd te blijven over de juridische status van de cliënt.

De Waag achtte op dat moment het voorgestelde traject van Terugvalpreventietraining en aansluitend individuele behandeling bij De Waag als een goed antwoord op het gevraagde in de bijzondere voorwaarde van het vonnis, zijnde dat de veroordeelde zich ambulant laat behandelen in de Forensische Therapeutische Kliniek Groot Batelaar te Lunteren of een soortgelijke kliniek gedurende de proeftijd of zoveel korter als zijn behandelaar in overleg met de reclassering noodzakelijk oordeelt.

De Terugvalpreventietraining start op 13 oktober 2004 en eindigt op 15 december 2004. Cliënt heeft acht van de tien bijeenkomsten bijgewoond. Cliënt heeft één bijeenkomst gemist vanwege ziekte en is niet verschenen bij de laatste bijeenkomst van 15 december 2004. Op 14 december 2004 heeft De Waag RN Den Haag mondeling aangegeven dat cliënt een aanbod voor individuele behandeling zou krijgen.

Op het interne afsluitformulier van De Waag van 5 februari 2005 staat aangegeven als reden voor beëindiging: eenzijdig door cliënt. De Waag heeft

zowel Exodus als RN Den Haag telefonisch geïnformeerd over het verbreken van het contact door cliënt. Cliënt had aangegeven het Exodushuis te zullen verlaten en huisvesting en inkomen zelf te zullen regelen. De Waag moet achteraf vaststellen dat J.C. door zijn gebrek aan intrinsieke motivatie resulterend in het onttrekken aan zijn behandeling niet ambulante hulp te helpen blijkt te zijn.

Sinds 26 mei 2005 hebben RN Den Haag en De Waag een samenwerkingsovereenkomst waarin onder meer is geregeld dat De Waag in ieder geval RN Den Haag expliciet schriftelijk zal informeren bij beëindiging van de behandeling en bij afwezigheid van Exoduscliënten.

2.4 OM

Het OM is in twee arrondissementen betrokken in de casus J.C. Parket Breda is verantwoordelijk voor de executie van het vonnis van 27 april 2004. Parket Den Haag is betrokken door een recidivedelict op 5 augustus 2005 tijdens de proeftijd.

2.4.1 Parket Den Haag

Op grond van de dagvaarding voor een delict gepleegd op of omstreeks 5 augustus 2005 vordert de officier van justitie op 13 september 2005 tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf. Het OM informeert RN niet over de dagvaarding. Het parket Breda is door het parket Den Haag geïnformeerd door het opvragen van een afschrift van het vonnis onder vermelding van het voornemen van de officier van justitie in Den Haag een vordering tenuitvoerlegging in te dienen.

In de zitting van 13 december 2005 verzoekt de officier van justitie hetzij de vordering toe te wijzen en om te zetten in een werkstraf van 240 uur hetzij de proeftijd te verlengen met één jaar. De politierechter verlengt de proeftijd met één jaar. Het OM informeert RN niet over de rechterlijke uitspraak. Het OM zou RN wel hebben geïnformeerd over de rechterlijke uitspraak wanneer de uitspraak onherroepelijk zou zijn geworden. Op 21 december 2005 echter, stelt de advocaat beroep in tegen het vonnis gewezen door de politierechter. Het gerechtshof vernietigt op 22 juni 2006 dit vonnis, wijst de vordering toe en gelast een gedeeltelijke tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf voor de duur van 3 maanden. Het OM informeert RN hierover niet. Overigens had de advocaat-generaal verlenging van de proeftijd met één jaar gevorderd.

Op 10 november 2006 heeft de verdachte cassatie ingesteld tegen de uitspraak van het gerechtshof, zodat de straf nog niet ten uitvoer kon worden gelegd.

2.4.2 Parket Breda

Het executiedossier bij het parket Breda bevat een afschrift van de kennisgeving van de bijzondere voorwaarde aan RN Breda d.d. 24 mei 2004 en het afloopbericht toezicht van RN Den Haag ingekomen op 21 juli 2006. Het executiedossier bevat niet een vermelding dat de stukken die de TUL-vordering ondersteunen, zijn opgevraagd door parket Den Haag.

Het afloopbericht meldt dat RN voortzetting van reclasseringscontact niet langer nodig acht. Het afloopbericht vermeldt dat een alternatief ontwikkeld is voor de ambulante behandeling bij Groot Batelaar zoals vermeld in het vonnis. Groot Batelaar beschikt niet over ambulante behandeling. Het alternatief bestaat uit een ambulante behandeling door De Waag in combinatie met deelname aan het intramurale begeleidingsprogramma van Exodus Den Haag.

Als resultaat noemt het afloopbericht deelname aan het begeleidingsprogramma van Exodus voor de duur van vijf maanden. Op het resultaat van De Waag gaat het afloopbericht niet in. Betrokkene wordt gezien als in staat een stabiel maatschappelijk bestaan te onderhouden door zelfstandig huisvesting en werk te vinden.

Verder vermeldt het afloopbericht dat betrokkene op 13 december 2005 ter zitting is geweest bij de Politierechter te Den Haag en dat volgens betrokkene het vonnis nog niet onherroepelijk is. Gerelateerd aan de positieve ontwikkeling van betrokkene heeft RN toen besloten het reclasseringstoezicht voort te zetten. RN sluit het reclasseringstoezicht op 19 juli 2006 als geslaagd af.

Positieve afloopberichten worden in geval van meerderjarige veroordeelden zonder nadere toetsing of tussenkomst van een officier van justitie gearchiveerd door medewerkers van de afdeling executie. Parket Breda vermeldt de afloop van het toezicht in Compas, het informatiesysteem van het OM.

Conform deze werkafspraken is het afloopbericht in de casus J.C. gearchiveerd.

2.5 RN

2.5.1 Cliëntvolgsysteem

De uitvoering van een toezicht houdt een reclasseringswerker bij in het Cliëntvolgsysteem (CVS). Daarnaast is er een papieren dossier van de cliënt.

Productietik

Door te voldoen aan productiecriteria wordt een zogenoemde 'productietik' behaald met de afronding van een declarabele activiteit.

Productie criterium

Productiecriteria komen voort uit de eisen die het ministerie van Justitie stelt in de financiering van reclasseringsproducten. Het CVS levert een blokkade op als niet voldaan is aan een productie criterium.

Kwaliteitscriterium

Daarnaast zijn er kwaliteitscriteria. In tegenstelling tot productiecriteria zijn kwaliteitscriteria niet in het CVS dwingend in het werkproces opgenomen.

2.5.2 Handelingskader reclasseringstoezicht voorwaardelijke veroordeling

De instructies die het handelingskader aangeven voor de uitvoering van een reclasseringstoezicht waren ten tijde van de start van de casus vastgelegd in het Handboek Reclassering, een digitaal document dat vanaf elke op het reclasseringsnetwerk aangesloten computer gelezen kon worden (laatste update: versie 5, 05-09-2003).

Gedurende de periode van de casus heeft er een implementatietraject plaatsgevonden van de methodiek "Het delict als maatstaf, methodiek voor werken in gedwongen kader". Hierbij werd een cursusboek in themabijeenkomsten behandeld (Menger en Krechtig, 2006).

Per januari 2007 is er een brochure op A4-formaat gemaakt van de procedures aangaande het reclasseringstoezicht en verspreid onder de medewerkers van RN (RN, 2007).

Op arrondissementaal niveau is er sprake van operationele werkafspraken tussen het parket als opdrachtgever en de reclassering als opdrachtnemer.

Uitgangspunt voor de beschrijving van het handelingskader in deze subparagraaf is het Handboek Reclassering omdat dit een zeer operationele beschrijving van het handelingskader geeft en vanaf de start van de casus geldend en laagdrempelig toegankelijk was voor elke reclasseringswerker. De instructies op een aantal kernhandelingen relevant in de casus J.C. zijn hieronder weergegeven.

Instructie rol vonnis

Het vonnis met daarin de bijzondere voorwaarden is het uitgangspunt voor de reclasseringswerker om het toezicht vorm en inhoud te geven. Dit blijkt onder meer uit de volgende instructies:

“De verplichting in casu de voorwaarden die verbonden zijn aan een justitiële beslissing scheppen de condities voor het contact.” (SRN (2003): omschrijving programma toezicht).

“Naast het raadplegen van CVS om na te gaan of reeds eerder contact heeft plaatsgevonden en het raadplegen van een eventueel bestaand fysiek dossier, dient het vonnis of de beschikking nauwkeurig geraadpleegd te worden, daar dat belangrijke elementen kan bevatten die van invloed zijn op de te maken afspraken.” (SRN (2003): inhoudelijke aandachtspunten voorbereiding toezicht).

Instructie toezichtovereenkomst

De reclasseringswerker dient bij de start van het toezicht samen met de cliënt een toezichtovereenkomst op te stellen waarin de afspraken ten aanzien van het toezicht zijn vastgelegd. Een toezichtovereenkomst wordt ondertekend door cliënt en reclasseringswerker.

“In geval van bijzondere voorwaarden wordt met de cliënt overeengekomen hoe het toezicht wordt uitgevoerd, welke activiteiten wie wanneer uitvoert, welke verantwoordelijkheden en daaruit voortvloeiende verplichtingen een ieder heeft. De overeengekomen afspraken worden schriftelijk vastgelegd en door alle betrokkenen ondertekend.” (SRN (2003): procesbeschrijving toezicht).

“Afspraken in het kader van het toezicht, waaronder ook te verstaan de contactfrequentie, worden vastgelegd in een toezichtovereenkomst te ondertekenen door cliënt en reclasseringswerker.” (SRN (2003): kwaliteitscriteria toezicht).

Instructie rol controle

De reclasseringswerker dient controle uit te oefenen op het nakomen van voorwaarden en afspraken.

“De relatie die wordt aangegaan is te typeren als een contractrelatie met minimaal wederzijdse inspanning-, maximaal resultaatverplichting. De justitiabele wordt verplicht zich in te spannen om zijn/haar situatie te veranderen. De reclassering is gehouden hulp en steun te bieden bij de naleving van de voorwaarden. Dit impliceert als vanzelfsprekend ook het uitoefenen van toezicht op de mate waarin de cliënt de voorwaarden naleeft en zich houdt aan de afspraken en verplichtingen. Toezicht is in die zin dus onlosmakelijk verbonden aan controle, tevens in dat verband het rapporteren aan bevoegde instanties.” (SRN (2003): omschrijving programma toezicht).

“Kwaliteitscriteria zoals benoemd in het kader van Outputsturing: [selectie]

- Controle op naleving van de justitiële voorwaarden en of maatregelen door de cliënt.
- Controle en naleving van afspraken met programma-uitvoerders en of hulp-/zorgaanbieders.
- Onderhouden van cliëntcontacten gericht op de naleving van de voorwaarden en de daaraan verbonden afspraken.”

(SRN (2003): kwaliteitscriteria toezicht).

Instructie contactfrequentie

De reclasseringswerker heeft wekelijks of tweewekelijks contact met de onder toezicht gestelde.

“Gedurende de looptijd van het toezicht moet tijdens het periodiek (wekelijks / 2-wekelijks) te houden face-to-face gesprek geïnformeerd worden op welke wijze afspraken worden ingevuld en nagekomen.” (SRN (2003): inhoudelijke aandachtspunten feitelijke uitvoering).

“De vaste begeleider spreekt met de cliënt indien nodig (op basis van de gestelde diagnose) twee tot vier maal per maand.” (SRN (2003): procesbeschrijving toezicht).

Instructie tussentijdse evaluatie

De reclasseringswerker dient uiterlijk een half jaar na de start van een toezicht of na het vorige evaluatiemoment het toezicht inhoudelijk te evalueren en eventueel bij te stellen. De unitmanager moet goedkeuring verlenen aan deze evaluatie.

Het CVS laat een marge toe van twee maanden om een productietik te maken met een tussenevaluatie.

“Een evaluatie dient een inhoudelijk kwalitatieve toets, waarbij bezien en beoordeeld wordt wat de bereikte resultaten zijn en welke stappen gezet moeten worden om (alsnog) de beoogde doelen te bereiken, dan wel om te bepalen of en in welke mate de middelen moeten worden bijgesteld. Vanuit professionele standaard verdient het aanbeveling om een en ander diepgaand en kritisch te beschrijven en te beschouwen. Naast het feit dat een inhoudelijke, procesmatige evaluatie de professionele standaard dient, is het maken van de bedoelde en hiervoor beschreven evaluatie een voorgeschreven activiteit in het kader van de productiecontrole en productieverantwoording.” (SRN (2003): evaluatieverslag toezicht).

Instructie communicatie met opdrachtgever

De reclasseringswerker dient overleg te voeren met het OM wanneer hij hier op grond van zijn professionele inschatting aanleiding toe ziet of als hier specifieke arrondissementale afspraken over gemaakt zijn.

“De vaste begeleider [selectie]:

- heeft tussentijds overleg met de justitiële autoriteiten;
- zorgt indien nodig voor bijstelling of herorganisatie van het plan van aanpak, dit altijd na overleg met de justitiële autoriteiten;
- voert bij mislukking van het toezicht zonodig voorbereidend overleg met betrokken programma-uitvoerders, de officier van justitie en/of de advocaat voor de TUL-zitting, eventueel wordt de TUL-zitting bezocht en wordt ter zitting een toelichting gegeven.”

(SRN (2003): procesbeschrijving toezicht).

Instructie afrapporteren

De reclasseringswerker verstuurt bij afloop van het toezicht een verslag over het verloop van het toezicht en het al dan niet nakomen van de voorwaarden naar het OM. Er kan op verschillende momenten een eindrapportage gemaakt worden:

1. Bij het aflopen van de proeftijd.
2. Voortijdig bij het overtreden van de voorwaarden oftewel mislukking van het toezicht.
3. Voortijdig door andere oorzaken wanneer begeleiding onmogelijk is, wanneer cliënt overleden of onvindbaar is of iets dergelijks.
4. In een aantal arrondissementen zijn het parket en de reclassering overeengekomen dat wanneer de reclassering het niet meer nodig acht om de cliënt te begeleiden bij het naleven van de voorwaarden omdat de kans op recidive zeer gering is, het toezicht eerder afgerapporteerd kan

worden aan het OM. Soms wordt deze afspraak ondersteund met de toevoegde zin in het vonnis dat reclasseringsbegeleiding duurt tot het einde van de proeftijd of "voor zolang de reclassering dit noodzakelijk acht".

"Kwaliteitscriteria zoals benoemd in het kader van Outputsturing [selectie]:

- Schriftelijk rapporteren over verloop aan Justitie: afloopbericht Justitie, de van datum voorziene schriftelijke mededeling aan de opdrachtgever tot het toezicht dat aan de - door deze opdrachtgever - gestelde criteria tot het houden van toezicht is voldaan.
- Toezichttermijn altijd schriftelijk gerapporteerd."

(SRN (2003): kwaliteitscriteria toezicht).

"Ten behoeve van de "opdrachtgever" wordt te allen tijde een eindverslag verzorgd." (SRN (2003): inhoudelijke aandachtspunten afwikkeling toezicht)

2.5.3 RN Breda-Middelburg

RN regio Breda-Middelburg is betrokken bij het reclasseringstoezicht als eerste opdrachtnemer van het reclasseringstoezicht als genoemd in het vonnis en zij is betrokken bij de invulling van het PP.

In gesprek over de invulling van het PP vanuit Torentijd wordt bij RN bekend dat J.C. niet gemotiveerd is voor individuele behandeling.

RN Breda-Middelburg bemiddelt in het kader van het PP in de aanmelding bij Exodus en brengt op 26 juli 2004 een positief PP-advies uit aan Torentijd.

2.5.4 RN Den Haag

Uitvoering reclasseringstoezicht

De eerste betrokkenheid van RN Den Haag met de casus J.C. is de spoedintake^[4] door de RN Den Haag in het Exodushuis op 13 augustus 2004. RN Den Haag neemt het volgen van een behandeling bij De Waag op in het individuele begeleidingsplan van Exodus.

Uit raadpleging van het CVS blijkt dat RN Den Haag geen toezichtovereenkomst heeft opgemaakt. Het opmaken van een toezichtovereenkomst is een kwaliteitscriterium uit het Handboek Reclassering. Het individuele begeleidingsplan geldt als toezichtovereenkomst.

^[4]Zie paragraaf 2.2: Binnen het kader van Toeleiding Zorg door RN hadden RN Den Haag en het Exodushuis Den Haag de afspraak dat een reclasseringswerker de intakes voor Exodus verrichtte.

In het CVS is geen 'toeleiding zorg' teruggevonden. De toeleiding zorg had betrekking moeten hebben op de aanmelding bij De Waag. Het dossier van de cliënt bevat geen afschrift van de aanmelding bij De Waag. Het product toeleiding zorg leidt tot een productietik op het moment dat de aanmelding en acceptatie afgesloten is. De afsluiting en rapportage van het resultaat van het zorgtraject maken geen onderdeel uit van het product toeleiding zorg, zijn dus geen productiecriterium en zijn daardoor niet dwingend in het werkproces opgenomen.

Het plaatsingsadvies voor Exodus van 13 september 2004 is geadministreerd in het CVS als een adviesrapport aanmelding Exodus d.d. 22 september 2004. Op 30 november 2004 is de eindrapportage opgesteld voor het afloopbericht aan PIA Noordsingel ter afsluiting van het PP op 10 oktober 2004.

In de periode tussen 13 augustus 2004 en 19 april 2005 is gemiddeld genomen maandelijks in het CVS een verslag vastgelegd van gesprekken gehouden met cliënt. De frequentie van cliëntgesprekken is een kwaliteitscriterium en is niet dwingend in het CVS opgenomen. Het gespreksverslag van 19 april 2005 doet tevens dienst als tussenevaluatieverslag. Dit verslag is niet als de halfjaarlijkse formele tussenevaluatie van het toezicht aangeboden aan en goedgekeurd door de unitmanager. Na 19 april 2005 is het eerstvolgende gesprek vastgelegd op 14 september 2005. Voor de inhoud van het gesprek verwijst de gespreksaantekening naar het tussenevaluatieverslag van 12 oktober 2005 dat op 9 december 2005 wordt goedgekeurd. De inhoud van het tussenevaluatieverslag is identiek aan het verslag van 19 april 2005. Om een productietik te maken moest de evaluatie voor 12 december 2005 goedgekeurd worden.

Op 14 september 2005 hoort de reclasseringswerker van cliënt dat hij is gedagvaard om als verdachte te verschijnen ter terechtzitting van de politierechter op 13 december 2005. RN Den Haag heeft hierover geen overleg met het OM. RN Den Haag stelt op eigen initiatief een advies op ten behoeve van de zitting. Bij brief van 7 december 2005 verzoekt de advocaat van cliënt om een advies vanuit RN inzake de strafzaak van het recidivedelict. Op 12 december 2005 brengt RN Den Haag per fax advies uit aan de arrondissementsrechtbank Den Haag voor de zitting van 13 december 2005. Het advies is bij de zittingstukken gevoegd. Vanwege de positieve ontwikkeling van cliënt geeft RN Den Haag in het advies de rechtbank in

overweging het reclasseringstoezicht voort te zetten dan wel te verlengen. Daarbij wordt de mogelijkheid opengelaten om weer deel te nemen aan het begeleidingsprogramma van Exodus. Verdere begeleiding wordt nodig geacht onder meer omdat het huurcontract van de cliënt per 15 januari 2006 afloopt^[5]. Op 23 december 2005 vraagt RN Den Haag per fax het vonnis op van de zitting van 13 december 2005. RN Den Haag ontvangt dit vonnis niet.

Op 6 februari 2006 heeft reclasseringswerker een telefonisch gesprek met cliënt. Cliënt deelt mee niet meer op zijn 'oude' adres te wonen. Er wordt een afspraak gemaakt voor 13 februari 2006. Op 13 februari 2006 hoort reclasseringswerker dat cliënt in hoger beroep is gegaan. Er is niet een nieuw adres voor cliënt in het CVS geregistreerd.

Op 19 juli 2006 wordt het reclasseringstoezicht afgesloten en zendt RN Den Haag een positief afloopbericht naar het parket Breda. RN acht voorzetting van het reclasseringstoezicht niet langer nodig. De proeftijd loopt tot en met 10 oktober 2006. In het afloopbericht wordt melding gemaakt van een nog niet onherroepelijk vonnis naar aanleiding van een recidivedelict. De RN meldt het reclasseringstoezicht te hebben voorgezet op inhoudelijke redenen gerelateerd aan de positieve ontwikkelingen van betrokkene. Op dat moment heeft het gerechtshof Den Haag op 22 juni 2006 arrest gewezen naar aanleiding van de terechtzitting in hoger beroep van 8 juni 2006. Het afloopbericht vermeldt het 'oude' adres van cliënt.

Caseload

De gemiddelde caseload voor een reclasseringswerker is 21 toezichten. Indien een reclasseringswerker belast is met toezichten met een relatief laag risico, is de caseload maximaal 30 tot 35 toezichten. Betrokken reclasseringswerker in de casus J.C. had een caseload van 13 toezichten. Daarnaast had de reclasseringswerker een bovengemiddelde caseload van 49 toeleidingen zorg. Dat vindt zijn oorzaak in het doen van alle intakes voor Exodus door de betreffende reclasseringswerker.

Opdrachtformulering en -afdoening Breda vs. Den Haag

De opdrachtformulering voor een reclasseringstoezicht in het vonnis van een voorwaardelijke veroordeling verschilt tussen de rechtbanken Breda en Den

[5] Het RN-dossier van de cliënt bevat een brief van de verhuurder van 05-12-05 waarin de huur per 15-01-06 wordt opgezegd.

Haag. Rechtbank Breda vermeldt normaal gesproken in het vonnis: “dat de veroordeelde zich gedurende de proeftijd zal gedragen naar de voorschriften en aanwijzingen hem te geven door of namens de Reclassering Nederland.” Rechtbank Den Haag formuleert het in de regel als volgt “dat de veroordeelde zich gedurende de proeftijd zal gedragen naar de voorschriften hem te geven door of namens de Stichting Reclassering Nederland, Arrondissement Den Haag, zolang die instelling zulks nodig acht.”

De opdrachtafdoening verschilt navenant tussen RN Breda en RN Den Haag. RN Breda zendt zeer incidenteel vroegtijdig, voor het aflopen van de proeftijd, een positief afloopbericht naar het OM. RN Den Haag sluit geregeld om positieve redenen reclasseringstoezichten eerder af dan het einde van de proeftijd als er geen aanleiding is tot voortzetting of als voortzetting niet zinvol geacht wordt.

In beide arrondissementen voeren RN en het OM op het ogenblik overleg over de wijze waarop het OM aan RN een reactie op het afloopbericht terugmeldt aan RN.

3 Conclusie

Het doel van het onderzoek is te achterhalen of het in het intern onderzoek van RN gebleken feilen in de uitvoering van het reclasseringstoezicht in de casus J.C. een structurele achtergrond heeft en met name of manco's in de strafrechtketen daar onderdeel van uitmaken.

De Ist heeft daartoe beschouwd enerzijds de handelingskaders en arrondissementale afspraken en anderzijds het feitelijk handelen in de casus J.C. In de casus J.C. is het reclasseringstoezicht geëindigd na een positief afloopbericht. Het afloopbericht werd voor het einde van de proeftijd naar het OM gezonden, er was niet voldaan aan de voorwaarde uit het vonnis van behandeling in een forensisch therapeutische kliniek en de afhandeling van de strafzaak van een recidivedelict was nog niet onherroepelijk.

Dit hoofdstuk werkt eerst deelconclusies uit met betrekking tot het PP dat voorafging aan het reclasseringstoezicht in de casus J.C., met betrekking tot de uitvoering van het reclasseringstoezicht en met betrekking tot het handelen in de strafrechtketen door Exodus, De Waag en het OM. Tot slot trekt de Ist een algemene hoofdconclusie die leidt tot verbeterpunten in de tenuitvoerlegging van reclasseringstoezicht, zoals omschreven in de aanbevelingen van Hoofdstuk 4.

3.1 Uitvoering penitentiair programma DJI en RN

Ten aanzien van het PP concludeert de Ist dat dit in grote lijn zorgvuldig is uitgevoerd tijdens het verloop en de beëindiging. Het toetsingskader in ogenschouw nemend concludeert de Ist dat aan één criterium niet voldaan is. De stappen voorafgaand aan de plaatsing in het PP zijn niet zo tijdig genomen dat maximale benutting van het PP mogelijk was. Het PP had kunnen starten op 10 juli in plaats van 13 augustus 2004.

Op de aansluiting van het PP aan de situatie en achtergrond van de PP'er, i.c. de bijzondere voorwaarden in het vonnis en zijn motivatie, merkt de Ist het volgende aan. Initieel is bij de vormgeving van het PP vanuit Torentijd en RN Breda-Middelburg geanticipeerd op de bijzondere voorwaarde van ambulante behandeling in een forensisch therapeutische kliniek. Daarbij raakt RN Breda-Middelburg op de hoogte dat de PP-kandidaat niet gemotiveerd is voor een individuele behandeling. Het PP-besluit van de selectiefunctionaris van DJI leidt tot een PP dat weliswaar meer structuur

biedt, maar gaat niet meer in op de bijzondere voorwaarde van ambulante behandeling. Het bijbehorende PP-advies van RN Breda-Middelburg refereert ook niet aan mogelijke voorbereiding om te voldoen aan de bijzondere voorwaarde en vermeldt gevoeglijk ook niet het ontbreken van motivatie voor behandeling. Bij de intake in het PP is het RN Den Haag die de bijzondere voorwaarde van behandeling betreft in het begeleidingsplan door behandeling bij De Waag als voorwaarde te stellen voor deelname aan het PP. Zodoende levert het PP in opzet een bijdrage aan de reïntegratie van de PP'er en de uitvoering van het vonnis.

3.2 Uitvoering reclasseringstoezicht RN

Ten aanzien van het toezicht bij voorwaardelijke veroordeling concludeert de ISt dat dit op de volgende punten niet volgens de geldende interne richtlijnen van de reclassering is uitgevoerd:

- er is geen toezichtovereenkomst opgemaakt waarin de afspraken ten aanzien van het toezicht zijn vastgelegd;
- er is onvoldoende controle gehouden of de cliënt zich wel heeft gehouden aan de bijzondere voorwaarde een behandeling te volgen; er is in elk geval niet gerapporteerd over het feit dat uiteindelijk de behandeling niet gevolgd is;
- er heeft na zes maanden geen tussenevaluatie van het toezicht, goed te keuren door de unitmanager, plaatsgevonden;
- er is vanaf 19 april 2005 een verminderde contactfrequentie;
- de evaluatie van december 2005 is niet volledig en niet actueel;
- er is geen tussentijds overleg geweest met de justitiële autoriteiten op cruciale momenten zoals bij de keuze voor een andere behandeling dan in het vonnis vermeld was (De Waag i.p.v. Groot Batelaar) en tijdens de afwikkeling van de TUL-zitting bij de politierechter;
- bij het afrapporteren van het toezicht is gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot vervroegd afrapporteren volgens Haagse afspraak, terwijl het een opdracht uit Breda betrof, waar dit niet de afspraak is.

De ISt concludeert dat borging door blokkades in het CVS met name gericht is op het voldoen aan productiecriteriën van het toezichtproces. Het CVS borgt onvoldoende het voldoen aan kwaliteitscriteriën. Zo kan een toezicht gestart en geregistreerd worden zonder dat een toezichtovereenkomst is opgemaakt. Overigens is waarschijnlijk door de rolvermenging van de reclasseringswerker als toezichthouder van RN Den Haag en intaker bij Exodus het

begeleidingsplan niet als toezichtovereenkomst opgenomen in het cliëntdossier van RN Den Haag.

In termen van het toetsingskader concludeert de ISt dat:

- het reclasseringstoezicht zo spoedig als mogelijk is gestart;
- het behandelaanbod bij de start aansloot bij de cliënt met uitzondering van diens gebrek aan motivatie;
- RN daarbij samenwerkt met zorg- en hulpverleningsorganisaties;
- de reclasseringswerkers getraind zijn in het reclasseringstoezicht;
- de onttrekking aan de bijzondere voorwaarde niet gemeld is aan de verantwoordelijke autoriteiten, ook niet toen een TUL-advies werd uitgebracht en ook niet in het afloopbericht;
- er geen volledig en actueel cliëntdossier was;
- de bewaking van het geheel en al uitvoeren van het reclasseringstoezicht meer georiënteerd is op de door het ministerie van Justitie verlangde registratie van declarabele activiteiten dan op de inhoudelijke kwaliteit van het traject.

3.3 Handelen in strafrechten Exodus, De Waag en OM

Exodus

Als het gaat om de behandeling van De Waag, neemt Exodus een ambivalente positie in. Enerzijds heeft Exodus de behandeling wel opgenomen als voorwaarde en onderdeel van het individueel begeleidingsplan, maar anderzijds komt Exodus in het eindverslag niet expliciet terug op de behandeling en de weigering van de cliënt de behandeling te volgen.

De Waag

De Waag sluit de beëindiging van de behandeling niet schriftelijk kort met RN. Inmiddels is dit bij convenant wel geregeld.

OM

Het parket Den Haag vordert naar aanleiding van een recidivedelict tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf en informeert RN hier niet over. Ook over het verdere verloop van de TUL informeert het parket Den Haag RN niet. De ISt acht dit een structurele onvolkomenheid van de aansluiting in de strafrechten bij de uitvoering van reclasseringstoezicht,

omdat RN op deze wijze afhankelijk is van de informatie van de cliënt waarop RN toezicht uitoefent.

Het parket Breda accepteert zonder nadere toetsing het positieve afloopbericht voor het verstrijken van de opgelegde termijn van het toezicht, terwijl het positief voortijdig afrapporteren van een toezicht door RN Breda zeer incidenteel plaatsvindt en terwijl het afloopbericht melding maakt van een recidivedelict. De Ist acht dit een structurele onvolkomenheid van de aansluiting in de strafrechtketen bij de afsluiting van een reclasseringstoezicht, omdat bij positieve afloopberichten de volledige tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing tot reclasseringstoezicht voor de duur van de proeftijd niet inhoudelijk beoordeeld wordt en omdat het bekend geworden recidivedelict niet wordt meegewogen bij de afsluiting van het toezicht.

Als gevolg van beide benoemde onvolkomenheden zijn de uitvoering van en rapportage over het toezicht door RN enerzijds en de behandeling van het recidivedelict door het OM anderzijds als gescheiden processen afgedaan.

Het OM en RN zijn in overleg over hoe het OM zal reageren naar RN over afloopberichten. In de Procedures Toezicht (RN, 2007) heeft RN opgenomen dat in alle situaties waarin de reclassering een toezicht terugzendt naar justitie, geslaagd of mislukt, het toezicht doorloopt totdat hierover een formele beslissing is ontvangen van het OM.

3.4 Slotconclusie

Alle partijen en actoren waren op de hoogte van de inhoud van het vonnis en de bijzondere voorwaarden. Niettemin kon het doel van het reclasseringstoezicht dat op diverse punten niet is uitgevoerd volgens de interne richtlijnen van RN, uit het zicht raken door beperkingen van de ondersteunende informatiesystemen (RN, OM), door werkprocessen die meer georiënteerd lijken te zijn op declarabele activiteiten dan op het begeleidings- en behandeldoel (RN, Exodus, De Waag) en door niet expliciet uitgewerkte samenwerkingsrelaties tussen ketenpartijen (Exodus en De Waag, RN en OM). Binnen deze begrenzings zette evenwel eenieder zich in om een maximaal resultaat te behalen. Dat het reclasseringstoezicht heeft plaatsgehad in een ander arrondissement dan het arrondissement van het parket met executieverantwoordelijkheid heeft mogelijk mede bijgedragen

aan de niet volledige uitvoering van het vonnis in de casus J.C. als het gaat om het voortijdig afrapporteren van het toezicht.

De hoofdconclusie is dat bij voorwaardelijke veroordeling de volledige uitvoering van een vonnis met reclasseringstoezicht niet afdoende geborgd is door structurele onvolkomenheden van de aansluiting in de strafrechtketen tussen de verantwoordelijke organisaties en door een niet sluitende administratieve organisatie en interne controle binnen organisaties.

De borging ontbreekt bij RN in de uitvoering van het toezicht met name bij de start en de afloop van het toezicht. Daardoor heeft RN bij de afloop niet expliciet meegewogen de niet volledige uitvoering van het vonnis met betrekking tot de opgelegde termijn van het toezicht en met betrekking tot de behandeling van de cliënt en niet expliciet meegewogen de lopende afhandeling van een recidivedelict.

De borging ontbreekt bij het parket Breda bij de beoordeling van positieve afloopberichten op volledigheid van de tenuitvoerlegging met betrekking tot de opgelegde termijn van het reclasseringstoezicht en op het meewegen van een bekend geworden recidivedelict.

4 Aanbevelingen

De aanbevelingen van de Ist uit de inspectierapporten *Praktijk penitentiaire programma's* en *Ketenaansluiting reclassering en Openbaar Ministerie* dateren van na het uitvoeren van het reclasseringstoezicht op J.C. Niettemin herhaalt de Ist hier die aanbevelingen voor zover dit incidentonderzoek die aanbevelingen bevestigt.

Eerdere aanbevelingen

Aan de minister van Justitie:

- Kies voor een ingrijpende vereenvoudiging van de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling rond toelating tot en uitvoering van PP's.

Aan DJI en RN:

- Bevorder de professionaliteit van medewerkers die met begeleiding en toezicht in het kader van PP's belast zijn op tenminste drie terreinen: kennis van en toegang tot (zorg)voorzieningen die kunnen bijdragen aan de reïntegratie van gedetineerden, het effectief inzetten van de eigen rol als begeleider en toezichthouder, en het gebruik van toezichtarrangementen.

Aan RN:

- Ontwikkel in samenwerking met het OM specifieke kwaliteitscriteria waar een afloopbericht bij een toezicht aan zou moeten voldoen.

Aan de minister van Justitie en RN:

- Zorg voor een systeem van procesbewaking van toezichten, met name op de overdrachtsmomenten tussen het OM en de reclassering zoals het versturen en ontvangen van de toezichtopdracht en het afloopbericht.

Naast bovenstaande aanbevelingen doet de Ist aanbevelingen louter gebaseerd op het incidentonderzoek.

Aanbeveling aan RN

- Richt het werkproces en de borging met het Cliëntvolgsysteem zodanig in dat in het werkproces van het toezicht kwaliteitscriteria evenveel gewicht krijgen als productiecriteriën. Bijvoorbeeld omdat belangrijke factoren in

het slagen van een toezicht zijn een sterke intrinsieke motivatie bij de cliënt en het maken van duidelijke afspraken en deze vastleggen in een overeenkomst, dient het CVS-dossier expliciet te maken hoe gewerkt wordt aan het ombuigen van de externe motivatie uit de dreiging van een gevangenisstraf naar een intrinsieke motivatie en dient het CVS-dossier te starten met een toezichtovereenkomst. Bijvoorbeeld ook bij het opmaken van een afloopbericht dient expliciet gemaakt te worden hoe een bekend geworden recidivedelict is meegewogen. Een toezicht kan pas daadwerkelijk worden afgesloten op basis van een reactie van het OM op het afloopbericht.

Aanbeveling aan Exodus Den Haag met De Waag Den Haag

- Treed met De Waag in gesprek over de mogelijke betrokkenheid van Exodus bij de behandeling door De Waag en expliciteer dat in de samenwerkingsrelatie door het vastleggen daarvan in een convenant met De Waag.

Aanbevelingen aan de minister van Justitie

- Treed, naar aanleiding van de bevinding bij het parket Den Haag, met het OM in overleg over de wenselijkheid dat het OM de reclassering tijdig en volledig informeert over de constatering en lopende afhandeling van een recidivedelict wanneer de reclassering toezicht uitoefent opdat de reclassering niet afhankelijk is van informatie van de cliënt.
- Treed, naar aanleiding van de bevinding bij het parket Breda, met het OM in overleg over de wenselijkheid dat de executieverantwoordelijkheid van het OM voor een volledige tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing tot reclasseringstoezicht evenzeer vorm krijgt door inhoudelijke beoordeling van ook de positieve afloopberichten van de reclassering waarbij bekend geworden recidivedelicten worden meegewogen. Het OM zou dan de beoordeling af kunnen sluiten in de terugmelding op het afloopbericht aan de reclassering.

Bijlage 1 Afkortingen

CVS	cliëntvolgsysteem
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
ISt	Inspectie voor de Sanctietoepassing
OM	Openbaar Ministerie
PIA	PI Administratief
PP	Penitentiair Programma
RN	Reclassering Nederland
TUL	tenuitvoerlegging
TR	Terugdringen Recidive
TVP	terugvalpreventietraining
WODC	Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum
ZBBI	zeer beperkt beveiligde inrichting
ZM	Zittende Magistratuur

Bijlage 2 Bronnen

DJI, penitentiair dossier gedetineerde.
ISt, augustus 2006, Praktijk penitentiaire programma's, Inspectierapport, Themaonderzoek.
ISt, oktober 2006, Ketenaansluiting reclassering en Openbaar Ministerie, Inspectierapport, Themaonderzoek.
ISt, oktober 2006, PI Zuid-West, locatie Torentijd, Inspectierapport, Doorlichting.
IVA, 2006, Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen.
Menger, A en L. Krechtig, 2006, Het delict als maatstaf, Methodiek voor werken in gedwongen kader, SWP Amsterdam.
OM, parket Breda, executiedossier veroordeelde.
OM, parket Den Haag, strafdossier tenuitvoerlegging.
RN, CVS-dossier.
RN, cliëntdossier.
RN, 2007, Procedures Toezicht.
SRN, 2003, Handboek Reclassering, versie 5, 5 september 2003.
Steenhuis, D.W., december 2006, onderzoeksrapport naar het verloop van het reclasseringstoezicht op J.H.B. C.
TK, 2005-2006, 30 300 VI, nr. 164.
TK, 2006-2007a, 24 587, nr. 198.
TK, 2006-2007b, 29 270, nr. 10.
Van Wingerden, S. en M. Moerings, 2007, Het succes van Exodus.
Evaluatieonderzoek naar resocialisatie en recidive van oud-bewoners, PROCES 2007/1, p. 2-8.
De Waag, cliëntdossier.

Bijlage 3 Respondenten

Exodus, Den Haag, manager, begeleidster.

OM, parket Breda, hoofdofficier van justitie.

OM, parket Den Haag, hoofdofficier van justitie.

RN, Regio Breda-Middelburg, regiomanager, unitmanager.

RN, Regio Den Haag, regiomanager, beleidsmedewerker, unitmanagers,
reclasseringswerker.

De Waag, Den Haag, vestigingshoofd, behandelaar.

Bijlage 4 Toetsingskader

Penitentiair programma			
Specifiek toezichtscriterium	Hoofdvragen	(Aanzet tot een) norm	Algemene informatievragen
De stappen die kunnen leiden tot plaatsing in een PP worden tijdig genomen	Wordt advies bij de reclassering ten behoeve van plaatsing in een PP tijdig aangevraagd?	Het advies moet worden aangevraagd op een moment dat maximale benutting van de mogelijkheid van PP nog mogelijk is.	
De beslissingen tot beëindiging van het PP worden zorgvuldig en op de juiste wijze genomen	Worden de beslissingen tot beëindiging van het PP zorgvuldig en juist genomen?	De directeur kan bij overtreding van de voorwaarden adviseren de deelname aan het programma te beëindigen.	<p>Wat is de reden tot beëindiging van het PP?</p> <p>Hoe is die beslissing tot stand gekomen?</p>
De veiligheid van de samenleving is voldoende gewaarborgd tijdens de uitvoering van het PP	Worden bij de opzet en voortgang van het PP veiligheidsrisico's (recidive) gewogen?	<p>Hierbij spelen ook de subjectieve criteria een rol:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de aard, zwaarte en achtergrond van het delict - het detentie-verloop, gedrag en nakomen van afspraken door de gedetineerde - de mate waarin de gedetineerde in staat wordt geacht met vrijheden en verantwoordelijkheden om te kunnen gaan - het gevaar voor recidive 	Vindt er een risicoafweging plaats bij de afweging om een gedetineerde al dan niet voor PP in aanmerking te laten komen?

	Zijn de Toezichtarrangementen helder, uitvoerbaar en controleerbaar? Zijn ze goed belegd en goed gecommuniceerd?	Het PP bestaat uit een evenwichtig samenstel van activiteiten, vrijheden en toezichtarrangementen waarmee het recidiverisico wordt beheerst	Van welke toezichtarrangementen (ET, face-to-face contact, controleerbare dagbesteding etc.) wordt gebruik gemaakt?
			Zijn de toezichtarrangementen onderbouwd?
			Hoe is dit gewaarborgd?
	Worden incidenten en overtreding van de regels gesignaleerd, geregistreerd en onderzocht?	Er wordt adequaat gereageerd op incidenten en overtreding van de regels	Is er een overzicht van elektronische signaleringen of andere overtredingen in het dossier?
			Is de reactie van de begeleider op die overtredingen in het dossier terug te vinden?
			Wat is de reactie van de begeleider op die overtredingen?
Worden relevante gegevens m.b.t. het verloop van het PP tussen uitvoerder, uitvoeringsverantwoordelijke, PIA en beheerder ET van het tijdens de uitvoering van het programma gecommuniceerd	Er wordt goed samengewerkt en gecommuniceerd tussen de verschillende bij het PP betrokken organisaties	Zijn er signalen dat de samenwerking of communicatie tussen de betrokken organisaties tekort schiet?	

<p>Het PP, al dan niet in combinatie met ET, levert een bijdrage de reïntegratie van de gedetineerde</p>	<p>Sluit het uitgevoerde programma aan op de situatie en achtergrond van de PP'er?</p>	<p>De inhoud van het PP dient logisch verband te houden met geconstateerde belemmeringen voor reïntegratie</p>	<p>Is er sprake van een geconstateerde belemmering voor reïntegratie (m.n. in reclasseringsrapportage, of op aangeven van gedetineerde zelf)</p> <p>Sluit het programma daarop aan?</p> <p>Worden deze programmaonderdelen gerealiseerd?</p>
<p>Ketenaansluiting reclassering en Openbaar Ministerie</p>			
<p>Specifiek toezichtscriterium</p>	<p>Hoofdvragen</p>	<p>(Aanzet tot een) norm</p>	<p>Algemene informatievragen</p>
<p>De reclassering start het toezicht op de voorwaarden zo spoedig mogelijk na ontvangst van het vonnis.</p>	<p>Wordt het toezicht op de voorwaarden spoedig gestart door de 3RO?</p>	<p>80% is binnen een maand gestart (bron: Kalsbeeknorm jeugdstrafrechts-keten)</p>	<p>Hoeveel tijd verloopt voordat het vonnis bij de reclassering binnenkomt?</p> <p>Op welke wijze komt het vonnis binnen bij de RN</p> <p>Waar komt het vonnis binnen bij de reclassering</p> <p>Hoeveel tijd verloopt voordat de reclassering het toezicht start?</p> <p>Hoe luiden de werkinstructies in deze?</p>
<p>De reclassering brengt rapport uit aan de officier van justitie over haar bemoeiingen inzake de naleving van bijzondere voorwaarden.</p>	<p>Voldoet de rapportage van de reclassering aan het openbaar ministerie inzake de naleving van de bijzondere voorwaarden?</p>	<p>De rapportage beantwoordt aan de informatiebehoefte van het Openbaar Ministerie inzake de naleving van bijzondere voorwaarden. (bron: ISt)</p>	<p>Wanneer brengt de reclassering rapport uit?</p> <p>Wat is de inhoud van die rapportage?</p> <p>Hoe luiden de werkinstructies in deze?</p> <p>Wat verwacht het openbaar ministerie van</p>

			een dergelijke rapportage?
Indien van toepassing bevat de rapportage van de reclassering over de naleving van de voorwaarden een advies inzake strafvordering of gratieverlening.	Bevat de rapportage een advies?	Het openbaar ministerie heeft op grond van het rapport voldoende informatie om te handelen (bron: ISt)	Bevat het rapport een advies inzake strafvordering of gratie?
			Wat is de inhoud van deze adviezen?
			Hoe luiden de werkinstructies in deze?
			Hoe waardeert het openbaar ministerie de adviezen?
Doorlichting reclassering			
Specifiek toezichtscriterium	Hoofdvragen	(Aanzet tot een) norm	Algemene informatie vragen
Het programma of aanbod draagt bij aan de reïntegratie / voorkomen van recidive	Heeft de selectie voor een bepaald programma/ reclasseringsproduct betrekking op het delictgedrag?	Het reclasseringsaanbod sluit aan op de delict gerelateerde problematiek van cliënt. Art, 32,55,. 71 ECS.	Hoe worden delict gerelateerde problemen in kaart gebracht Wordt de analyse in een plan van aanpak vastgelegd Wordt dit plan tussentijds geëvalueerd en zo ja, hoe
De instelling werkt samen met relevante keten- en netwerkpartners om de reïntegratie vorm te geven.	Hoe wordt met het oog op de reïntegratie samengewerkt met in dit kader relevante instellingen?	De reclassering heeft actieve samenwerking met instellingen die een bijdrage kunnen leveren aan de reïntegratie van cliënten: gemeente, maatschappelijke organisaties, onderwijs, (gezondheids-)zorg en GGZ, gevangeniswezen. Norm ISt	Zijn er geformaliseerde samenwerkingsafspraken met: - het gevangeniswezen/ tbs inrichtingen - de gemeente, algemeen maatschappelijk werk GGZ (i.v.m. nazorg) - andere maatschappelijke zorg- of hulpverleningsorganisaties.

<p>Onttrekking aan het toezicht en risicovolle situaties worden gemeld aan de betreffende instantie</p>	<p>Is er een procedure om incidenten of risicovolle situaties gedurende de uitvoering aan justitie te melden?</p>	<p>Een onttrekking aan het toezicht wordt onmiddellijk gemeld aan de verantwoordelijke autoriteiten. Norm ISt</p>	<p>- Is er een procedure om een onttrekking aan het toezicht te melden. Zo ja, welke en hoe is die geïmplementeerd. Heeft de RO het afgelopen jaar met een onttrekking te maken gehad. Hoe is er toen gehandeld.</p> <p>- Is er een procedure voor hoe te handelen bij andere calamiteiten (risicovolle situaties) met cliënten. Hoe ziet die procedure eruit en hoe vaak is die het afgelopen toegepast.</p>
<p>Er is aandacht voor integer gedrag van de medewerkers</p>	<p>Is er een integriteitbeleid dat gericht is op een waarheids-getrouwe uitvoering van reclasseringswerk.</p>	<p>Integriteit vormt een integraal onderdeel van het kwaliteitsbeleid. Norm ISt.</p>	<p>- Wordt er toegezien dat medewerkers waarheidsgetrouw rapporteren over de uitvoering. Hoe gebeurt dat en door wie. Is de intensiteit van dit toezien afhankelijk van het type reclasseringsproduct : gebeurt dit bij b.v. bij werkstraffen anders / intensiever dan bij een toezicht.</p> <p>- Wordt erop toegezien dat medewerkers het plan van aanpak ook echt uitvoeren. Hoe gebeurt dat en door wie.</p>

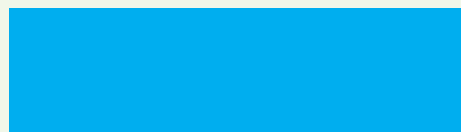
<p>Van iedere cliënt wordt een dossier opgemaakt waarin alle relevante informatie over de uitvoering wordt bijgehouden.</p>	<p>Wordt informatie over de cliënt in het dossier vastgelegd?</p>	<p>De informatie uit het cliëntdossier heeft alleen betrekking op aangelegenheden die verband houden met de opgelegde sanctie of specifieke taak van de reclassering .art.60 ECS .</p>	<p>- Is er beleid over welke informatie er in het cliëntdossier[6]wordt opgenomen. Is een bepaalde functionaris verantwoordelijk voor de dossiervorming.</p> <p>- Wat gebeurt er met de informatie uit het cliëntdossier na einde van de sanctie.</p>
<p>Opleiding, training van medewerkers maakt deel uit van de kwaliteit van het reclasseringswerk</p>	<p>Worden veranderingen van de organisatie en het werk door scholing en training bijgebracht.</p>	<p>Het personeel is geschoold en getraind in het uitvoeren van het reclasseringswerk. Norm uit ECS</p>	<p>- Worden medewerkers geïnformeerd over belangrijke inhoudelijke en organisatorische veranderingen. Hoe gebeurt dit: voorbeeld.</p> <p>- Worden er regelmatig (jaarlijks) scholing / training aangeboden om de kwaliteit van het in stand te houden. Om wat voor soort training/scholing gaat het.</p> <p>- Wordt er intervisie/werkbegeleiding aangeboden. Wat is het doel van werkbegeleiding/intervisie en hoe is dit uitgewerkt in de organisatie.</p> <p>- Wordt er in scholing/ training aandacht gegeven aan hoe om te</p>

[6] Bij cliëntdossier gaat het om zowel het fysieke als het elektronische dossier (CVS)

			gaan met cliënten.
			- Worden medewerkers ook getraind op hoe om te gaan met lastige,moeilijke cliënten. Wanneer is hier voor het laatst zo'n training gevolgd.
			- Zijn medewerkers volledig ingewerkt in het hanteren van instrumenten als het RISC
			- Zijn medewerkers ingewerkt op andere (recent in te voeren) veranderingen: denk aan b.v. de Reclasseringsbalie.

Bijlage 5 Geografische ligging objecten





Justitie werkt aan een veiliger samenleving

Justitie voorkomt en bestrijdt criminaliteit.

Adequate opsporing, snelle berechting en

consequente uitvoering van straffen en

maatregelen zorgen dat Nederland veiliger

wordt.