



Inspectie voor de Sanctietoepassing
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Uitvoering voorwaardelijke invrijheidstelling

Inspectierapport

Themaonderzoek



Uitvoering voorwaardelijke invrijheidstelling

Inspectierapport
Themaonderzoek

Maart 2011

Inhoudsopgave

Voorwoord	6
Samenvatting	8
1 Inleiding	14
1.1 Aanleiding en doel	15
1.2 Reikwijdte	16
1.3 Toetsingskader	17
1.4 Opzet	19
1.5 Leeswijzer	21
2 Signalering doelgroep v.i.	22
2.1 Signalering v.i.-kandidaten	23
2.2 Conclusie	25
3 Tijdigheid adviezen	26
3.1 Tijdigheid adviezen penitentiaire inrichtingen	27
3.2 Tijdigheid adviezen 3RO	29
3.3 Conclusie	31
4 Kwaliteit van adviezen	32
4.1 Adviezen penitentiaire inrichtingen	34
4.2 Adviezen 3RO	42
4.3 Conclusie	47
5 Toezicht v.i.	50
5.1 Plan van aanpak voor het toezicht	51
5.2 Uitvoeren van het toezicht	55
5.3 Overtreden van de voorwaarden	59
5.4 Beëindigen van het toezicht	62
5.5 Conclusie	63
6 Samenwerking	64
6.1 Samenwerking tussen penitentiaire inrichting en reclassering	65
6.2 Contacten met CVvi	68
6.3 Conclusie	70
7 Slotbeschouwing	72

Bijlage 1 Oordeel	76
Bijlage 2 Aanbevelingen	78
Bijlage 3 Afkortingen	82
Bijlage 4 Bronnen	84
Bijlage 5 Methoden van onderzoek	86
Bijlage 6 Toetsingskader	90
Bijlage 7 Geografische ligging	98

Voorwoord

De ISt kondigde in het Inspectiejaarplan 2010 een themaonderzoek aan naar de voorwaardelijke invrijheidsstelling. De voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.) vervangt per 1 juli 2008 de vervroegde invrijheidsstelling van gedetineerden met een gevangenisstraf van meer dan één jaar. De nieuwe v.i.-regeling beoogt met het toekennen van voorwaarden aan de invrijheidsstelling de kans op recidive te beperken en daarmee de maatschappijbeveiliging te vergroten.

Dit inspectierapport doet verslag van het themaonderzoek dat in de maanden augustus tot en met december 2010 is uitgevoerd. Met de nieuwe v.i.-regeling moeten verschillende soorten organisaties elkaar vinden in nieuwe samenwerkingsverbanden. Voor penitentiaire inrichtingen is hun adviesrol aan het OM nieuw. De reclasseringsorganisaties zijn al vertrouwd met hun rol in advies en toezicht en hebben profijt van het doorgevoerde Redesign Toezicht. Het OM heeft zijn nieuwe taak ondergebracht in een landelijk Centrale Voorziening v.i. (CVvi) bij het ressortsparket Arnhem.

De ISt komt tot een minder positief oordeel op de aspecten rechtspositie gedetineerden en reïntegratie en ziet daar mogelijkheden tot verbetering. Zo blijft de informatievoorziening aan de gedetineerden nog achter; de ISt wees bij eerdere gelegenheden erop de huisregels van PI's aan te passen aan de nieuwe v.i.-regeling. De beperkte informatie-uitwisseling tussen reclassering en penitentiaire inrichting over de v.i.-kandidaat maakt dat het toezicht niet altijd aansluit op de nazorginspanningen van het gevangeniswezen. Zo gaan resultaten van eerdere inspanningen verloren of boeten aan effectiviteit in. Hoewel door meer samenwerking tussen de verschillende organisaties het v.i.-proces zeker nog kan verbeteren, komt de ISt tot het meer algemene oordeel dat zij een werkpraktijk heeft aangetroffen die een basis verschaft om tot een goede uitvoering te komen.

W.F.G. Meurs
hoofdinspecteur

Samenvatting

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) houdt toezicht op de sanctietoepassing in Nederland. Dit doet zij onder meer door het uitvoeren van themaonderzoeken. Van augustus tot en met december 2010 voerde de ISt het themaonderzoek naar de voorwaardelijke invrijheidstelling uit. Veroordeelden die een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van tenminste één jaar opgelegd hebben gekregen, kunnen sinds 1 juli 2008 alleen nog onder voorwaarden in vrijheid worden gesteld. De invrijheidstelling vindt plaats onder de algemene voorwaarde dat de veroordeelde tijdens zijn proeftijd niet opnieuw een strafbaar feit mag plegen. Naast de algemene voorwaarde, kan het Openbaar Ministerie (OM) aan een gedetineerde ook bijzondere voorwaarden opleggen. Uitstel of afstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling is ook mogelijk. Penitentiaire inrichtingen (PI's) en reclasseringsinstellingen adviseren het OM over uitstel of afstel van de v.i. of over de aan v.i. te stellen voorwaarden. De reclasseringsinstellingen houden toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden.

Met het themaonderzoek naar de voorwaardelijke invrijheidstelling wilde de ISt beoordelen of penitentiaire inrichtingen en reclasseringsinstellingen met hun werkzaamheden bijdragen aan de beoogde uitvoering van de nieuwe v.i.-regeling.

Algemeen oordeel

De aantallen v.i.-zaken per penitentiaire inrichting of reclasseringsinstelling waren op nagenoeg alle bezochte locaties nog relatief beperkt. Instellingen waren regelmatig nog niet geroutineerd in de v.i.-werkwijze. Voor de penitentiaire inrichtingen gold bovendien dat zij niet eerder zo direct adviseerden aan het OM over de tenuitvoerlegging van de straf. Ondanks deze beperkingen trof de Inspectie een werkwijze aan die een basis verschaft om tot een goede uitvoering te komen. Hiervoor beoordeelde de ISt drie stadia van de uitvoering, namelijk de signalering van de gedetineerden die voor v.i. in aanmerking komen, de advisering van zowel de penitentiaire inrichtingen als de reclasseringsinstellingen en het toezicht op de bijzondere voorwaarden. Bovendien heeft de ISt beoordeeld of de samenwerking en de communicatie tussen penitentiaire inrichtingen, reclasseringsinstellingen en de Centrale Voorziening v.i. van het OM bijdraagt aan een goede uitvoering van de v.i.-regeling.

Hieronder staat per stadium van de uitvoering een korte samenvatting. Hierin komt ook de samenwerking aan de orde. De belangrijkste aanbevelingen staan aan het einde van de samenvatting.

Signaleren doelgroep

De signalering van de doelgroep is een geautomatiseerd proces. De datum van invoering van het definitieve vonnis is wel een factor die van invloed is op de tijdige signalering. De aanlevering van het vonnis door het OM aan de bevolkingsadministratie bij de inrichting waar de v.i.-kandidaat verblijft, laat regelmatig op zich wachten. Daardoor krijgt het CJIB op een latere datum het signaal om een adviesopdracht te verstrekken. De ISt stelt vast dat dit in de praktijk voor vertraging zorgt in de signalering van kandidaten.

Kwaliteit adviezen

De regelgeving en de beoogde werkwijze aangaande de v.i. zijn grotendeels goed neergelegd in landelijke instructies. Een uitzondering vormen de instructies van de 3RO over de advisering bij TBS-gestelden met dwangverpleging en vreemdelingen.

Inrichtingen en reclasseringsinstellingen hebben vaak geen (aanvullende) lokale instructies en voor medewerkers bij de penitentiaire inrichtingen bieden de landelijke instructies en de formats regelmatig te weinig houvast. Dit ziet de ISt terug in de kwaliteit van de adviezen. De adviezen zijn over het algemeen mager waardoor het uiteindelijke advies onvoldoende onderbouwing krijgt. Een factor die hier mede debet aan is, is de soms beperkte interne, multidisciplinaire bespreking (en daarmee onvoldoende inhoudelijke controle door de directie). Bij de reclasseringsinstellingen is het advies uitgebreider en is de uiteindelijke conclusie vaak goed onderbouwd. Over de dubbele adviezen (zowel uitstel/afstel als bijzondere voorwaarden) moeten de reclasseringsinstellingen landelijke afspraken maken. Voor zowel de inrichtingen als de reclasseringsinstellingen geldt dat ze beter moeten vastleggen dat zij de gedetineerde hebben uitgelegd wat de consequenties zijn als hij of zij zich niet aan bijzondere voorwaarden wil conformeren. In het algemeen verdient de voorlichting aan gedetineerden over de v.i.-regeling verbetering.

Ook adviseurs hadden nog regelmatig onterecht het idee dat voorwaardelijke invrijheidstelling door de gedetineerde verdiend moet worden, terwijl het uitgangspunt ook in de nieuwe v.i.-regeling is dat v.i. in principe verleend wordt, tenzij... Juist door het verbinden van voorwaarden aan de invrijheidstelling beoogt de nieuwe regeling de maatschappelijke veiligheid te vergroten en de kans op recidive te beperken.

De penitentiaire inrichtingen en reclasseringsinstellingen geven ieder een eigenstandig advies. Deze adviezen kunnen van elkaar afwijken, echter over de feitelijke informatie die ten grondslag ligt aan het advies

moet afstemming plaats vinden. Dit gebeurt al wel regelmatig, maar zeker niet in alle gevallen. Een knelpunt hierbij zijn de verschillende oplevertermijnen van beide adviseurs. Immers de penitentiaire inrichting stuurt het advies na vijf weken voor een eindcontrole naar de selectiefunctionaris, dan heeft de reclassering haar advies nog niet altijd gereed. Voor de penitentiaire inrichtingen vormt dit een extra handicap omdat zij eigenstandig niet altijd tot bijzondere voorwaarden adviseren, maar regelmatig, na overleg met de reclassering, afgaande op gegevens uit de RiSc, toch daartoe overgaan. De Ist vindt bovendien dat de afstemming te summier is. Het betreft het elkaar informeren over het uiteindelijke advies en eventueel de onderbouwing ervan, maar het betreft geen uitwisseling van informatie over de gedetineerden. Regelmatig bevatten adviezen verschillen in feitelijkheden als verblijfsadressen, eventuele schulden etc. Ook deze informatie weegt mee in de uiteindelijke adviezen en daarom is de verificatie van belang.

Tijdigheid advisering

Naast de kwaliteit van het v.i.-advies wilde de Ist ook bezien of de advisering tijdig was. Het lukt nog niet in alle gevallen om de adviezen op tijd gereed te hebben. De oorzaken hiervan zijn verschillend van aard. Voor de penitentiaire inrichtingen ligt de oorzaak hoofdzakelijk aan het toetsmoment bij de selectiefunctionarissen dat tijd vraagt. Zeker als aanpassingen aan het advies nodig zijn. Bij de reclasseringsinstellingen ligt de oorzaak vooral aan de wijze van toebedeling van de opdrachten. Ook een nadere indicatiestelling kan vertraging veroorzaken.

Toezicht op de voorwaarden

De Inspectie oordeelt dat de reclasseringsinstellingen het v.i.-toezicht redelijk goed op orde hebben. Het beleid met betrekking tot de toezichten is overwegend op orde en bekend bij de uitvoerders. Er zijn echter nog wel verbeterpunten. Het eerste face-to-face contact met de onder toezicht gestelde vindt nog niet in alle gevallen op tijd plaats. De Ist stelt vast dat de toezichten doorgaans gebaseerd zijn op een plan van aanpak. De beschrijving van de door de onder toezichtgestelde te realiseren doelstellingen verdient echter verbetering. De beschrijving kan concreter en wordt daardoor voor alle betrokken partijen duidelijker. Bovendien kan de Ist uit de dossiers niet altijd opmaken hoe de doelstellingen die betrekking hebben op de nazorg aansluiten op de inspanningen die op dit terrein vanuit de penitentiaire inrichting zijn verricht.

Ook de rapportage over het verloop is wisselend. De kwaliteit verschilt sterk per medewerker waardoor een reconstructie van het toezicht soms

lastig is.

Een ander verbeterpunt betreft de verduidelijking van die gevallen waarin de onder toezichtgestelde zich niet aan de afspraken houdt. De Inspectie constateert dat hierop wisselend wordt gereageerd en dat met name het moment waarop dit gemeld moet worden aan het OM varieert. Bijkomende factor is hier de onbekendheid van de CVvi bij de reclasseringswerkers en de afstand die zij tot de CVvi ervaren. Dit in relatie tot het lokale parket waarmee de reclasseringswerkers voor de reguliere toezichten regelmatig contact onderhouden.

Belangrijkste aanbevelingen: Zie bijlage 2 voor een overzicht van alle aanbevelingen.

Aan DJI

- a. Breng bij het OM onder de aandacht dat het OM voor gedetineerden die in aanmerking komen voor v.i. het vonnis zo snel mogelijk opstuurt.
- b. Zorg voor een zo concreet en actueel mogelijke beschrijving van het gedrag van de gedetineerde tijdens detentie.
- c. Borg de bespreking van de v.i.-adviezen in het multidisciplinair overleg (MDO) en de besluitvorming in de vrijhedencommissie.

Aan de 3RO

- d. Actualiseer de Handleiding v.i. waar deze betrekking heeft op v.i.-adviezen voor v.i.-kandidaten met TBS met dwangverpleging en ongewenst verklaarde vreemdelingen.
- e. Maak landelijke afspraken over afstel/ uitstel-adviezen die tevens bijzondere voorwaarden voorstellen, zodat de reclasseringsorganisatie die het toezicht krijgt toebedeeld als de v.i. toch wordt verleend, een betere invulling kan geven aan dat toezicht.
- f. Beschrijf de doelstellingen in een plan van aanpak toezicht zo concreet mogelijk. Laat zien hoe een doel gehaald kan worden met ingebouwde tussenstappen.
- g. Zorg voor een zodanige verslaglegging van het toezicht dat goede overdracht en reconstructie mogelijk is.

Aan DJI en 3RO

- h. Breng in kaart welke informatie, die de penitentiaire inrichting heeft, van belang is voor het v.i.-reclasseringsadvies. Draag er zorg voor dat deze informatie gemakkelijk toegankelijk is voor reclasseringswerkers. Zorg daarbij ook dat reclasseringswerkers gebruik maken van deze informatie.

- i. Zorg voor een adequate afstemming van de relevante feitelijke informatie tussen PI en de rapporterende reclasseringsorganisatie.
- j. Toets in de adviesfase zowel de haalbaarheid als de uitvoerbaarheid van de bijzondere voorwaarden beter, zodat de voorwaarden na oplegging door de CVvi ook uitgevoerd kunnen worden.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Aanleiding

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (Ist) houdt toezicht op de sanctietoepassing in Nederland. Zij doet dit onder meer door het uitvoeren van themaonderzoeken naar aspecten van deze sanctietoepassing. Dit themaonderzoek betreft de uitvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). De v.i. is per 1 juli 2008 ingevoerd en vervangt de vervroegde invrijheidstelling. De Inspectie voor de Sanctietoepassing heeft voor de uitvoering van dit onderzoek in een vroeg stadium gekozen om op die manier een bijdrage te leveren aan het verbeteren van die uitvoering.

Veroordeelden die een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van tenminste één jaar opgelegd hebben gekregen, kunnen sinds 1 juli 2008 alleen nog onder voorwaarden vroeger in vrijheid worden gesteld.¹

Veroordeelden met een kortere straf komen er niet voor in aanmerking. De voorwaardelijke invrijheidstelling vindt plaats onder de algemene voorwaarde dat de veroordeelde tijdens zijn proeftijd niet opnieuw een strafbaar feit mag plegen. De proeftijd voor de algemene voorwaarde gaat in op de dag van invrijheidstelling, is gelijk aan het restant van de straf, met een minimum van één jaar.

Naast de algemene voorwaarde, kan het Openbaar Ministerie (OM) aan een gedetineerde ook bijzondere voorwaarden opleggen, bijvoorbeeld een locatieverbod, alcoholverbod of het volgen van een gedragsinterventie of behandeling. Deze voorwaarden worden afgestemd op de persoon, het soort delict en het recidiverisico. De proeftijd van de bijzondere voorwaarden in het kader van v.i. kan nooit langer duren dan het restant van de straf. Om de uitvoering van de taken rondom v.i. door het OM niet te veel te versnipperen en om uniformiteit in de toepassing van de v.i.-regeling te verkrijgen, is een Centrale Voorziening v.i. (CVvi) in het leven geroepen. Penitentiaire inrichtingen (PI's) en reclasseringsinstellingen adviseren het OM over uitstel of afstel van de v.i. of over de aan v.i. te stellen voorwaarden. Indien een executie-indicator geplaatst is, zal ook het lokale parket een advies over de invrijheidstelling uitbrengen.

Als betrokkene zich niet houdt aan de voorwaarden² kunnen verschil-

¹ Bij voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen personen met een straf tussen 1-2 jaar onder voorwaarden vrij komen nadat zij tenminste 1 jaar én eenderde van de nog resterende straf hebben gezeten. Personen met een straf langer dan 2 jaar kunnen onder voorwaardenvrij komen als tweederde van de straf is uitgezeten.

² NB toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden vindt plaats door de reclassering.

lende reacties volgen, waaronder een vordering tot herroeping van de v.i. De rechter kan dan bepalen dat het restant van de vrijheidsstraf alsnog moet worden uitgezeten.

De nieuwe regeling gaat uit van het principe voorwaardelijke invrijheidstelling tenzij... Uitstel of afstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling is mogelijk indien de veroordeelde zich bijvoorbeeld tijdens detentie ernstig misdraagt, ontsnapt of een poging daartoe doet, of als het recidiverisico door het stellen van voorwaarden niet voldoende kan worden ingeperkt of betrokkene zich niet bereid verklaart de voorwaarden te willen naleven.

Doel

De hoofdvraag van dit themaonderzoek is of de bijdrage die de onderzochte penitentiaire inrichtingen en reclasseringsinstellingen leveren aan de uitvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling voldoet aan de daaraan gestelde eisen.

Deze hoofdvraag valt uiteen in vijf deelvragen:

1. Voldoet de signalering van gedetineerden voor de voorwaardelijke invrijheidstelling?
2. Voldoet de advisering van de PI aan het OM over de invulling van de voorwaardelijke invrijheidstelling?
3. Voldoet de advisering van de reclassering aan het OM over de invulling van de voorwaardelijke invrijheidstelling?
4. Voldoet de uitvoering van het toezicht op de bijzondere voorwaarden door de reclassering?
5. Voldoet de samenwerking en communicatie tussen de verschillende ketenpartners?

1.2 Reikwijdte

Bij de uitvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling zijn de volgende organisaties betrokken:

- Het Openbaar Ministerie (OM) i.c. de CVvi kan uitstel of achterwege laten van de v.i. vorderen, neemt de beslissing over het stellen van bijzondere voorwaarden en stelt de proeftijd bij deze bijzondere voorwaarden vast. Het OM is vervolgens belast met het toezicht op de naleving van zowel de algemene als bijzondere voorwaarden. Ook kan het OM de bijzondere voorwaarden gedurende de proeftijd aanvullen, opheffen of wijzigen. Indien een voorwaarde wordt

- geschonden, kan het OM herroeping van de v.i. vorderen.³
- De penitentiaire inrichtingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) adviseren over uitstel/afstel danwel de noodzaak tot het opleggen van bijzondere voorwaarden. Bureau Selectiefunctionarissen (BSF) toetst de door de PI's opgestelde adviezen. BSF kan de inrichting verzoeken om aanvullende informatie of aanpassing van het advies.
 - De drie reclasseringsorganisaties (3RO) adviseren enerzijds over uitstel/afstel danwel de noodzaak tot het opleggen van bijzondere voorwaarden, anderzijds houden de reclasseringsorganisaties toezicht op de naleving van de voorwaarden v.i.
 - Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) verzorgt de administratieve regie op het v.i.-proces. Zo signaleert zij o.a. de doelgroep. Het CJIB ontvangt door het invoeren van onherroepelijke vonnissen in Tulp-GW door de penitentiaire inrichtingen een automatisch gegenereerd bericht dat een gedetineerde in aanmerking komt voor v.i. Het CJIB is vervolgens verantwoordelijk voor het berichtenverkeer tussen de ketenpartners en het bewaken van termijnen.
 - De Justitiële Informatiedienst (JustID): legt alle beslissingen vast in de justitiële documentatie en het persoonsdossier.
 - De politie kan betrokken worden bij de controle op naleving van de justitiële voorwaarden
 - De Rechtbank neemt beslissing over uitstel/afstel of herroeping v.i. Alleen DJI en de 3RO vallen onder het toezichtsdomein van de Ist. Het onderzoek beperkt zich daarom tot de bijdrage van deze organisaties aan de uitvoering van de v.i. De samenwerking en communicatie tussen de verschillende ketenpartners valt binnen het bereik van het onderzoek, maar zal zich toespitsen op de rollen van DJI en de 3RO hierin.

1.3 Toetsingskader

Voor het themaonderzoek uitvoering voorwaardelijke invrijheidsstelling heeft de Ist een toetsingskader opgesteld. Dit toetsingskader is gebaseerd op:

- de wijziging van het wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met de wijziging van de vervroegde invrijheidstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling, inclusief Memorie van Toelichting.⁴

³ Uit: V.l.zier 1.0, beleids- en procesafspraken van het Project implementatie voorwaardelijke invrijheidstelling.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30513, nr.3

- het uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling (12 juni 2008), inclusief de nota van Toelichting.⁵
- ‘V.I.zier 1.0’, beleids- en procesafspraken project implementatie voorwaardelijke invrijheidstelling.
- enkele elementen uit het toetsingskader (module ‘Toezichten’) van de ISt voor de doorlichting van reclasseringsinstellingen.

Het toetsingskader omvat 11 criteria die voortvloeien uit de vijf deelvragen (zie paragraaf 1.1). Voorbeelden van criteria zijn tijdigheid van de adviezen v.i., uitvoeren van het v.i.-toezicht en samenwerken in de keten. De criteria zijn onderverdeeld in specifieke normen. Het volledige toetsingskader is opgenomen in bijlage 7. Het toetsingskader is verder uitgewerkt in een aantal gestructureerde vragenlijsten voor de interviews en checklists voor het dossieronderzoek.





De ISt zet alle verzamelde gegevens af tegen de criteria uit het toetsingskader en komt tot een oordeel over het beleid, de uitvoering en de borging.

Bij de dimensie beleid beziet de ISt of ten aanzien van een te toetsen criterium (vastgelegd) beleid beschikbaar is dat voldoet aan geldende wet- en regelgeving.

Bij de dimensie uitvoering stelt de ISt vast in hoeverre de uitvoering voldoet.

Bij de dimensie borging gaat de ISt na in hoeverre op handelniveau de toepassing van het beleid is zeker gesteld en in hoeverre de objecten het beleid periodiek evalueren op effectiviteit en zo nodig bijstellen.

De ISt geeft haar oordeel weer in de volgende vier waarderingen:

-  *Voldoet niet aan de relevante normen en verwachtingen*
-  *Voldoet in beperkte mate aan de relevante normen en verwachtingen*
-  *Voldoet overwegend maar niet volledig aan de relevante normen en verwachtingen*
-  *Voldoet aan de relevante normen en verwachtingen*

In bijlage 1 staan alle oordelen op de toetsingscriteria bij elkaar.

⁵ Staatsblad 2008, nr. 218

1.4 Opzet

Methodie

Ter voorbereiding op het onderzoek heeft de inspectie relevante documentatie bij diverse partijen opgevraagd en bestudeerd.⁶ Ook hebben een aantal informatieve gesprekken plaatsgevonden met o.a. vertegenwoordigers van DJI, reclassering en OM. Daarnaast heeft de CVvi in Arnhem relevante managementinformatie en jurisprudentie aangeleverd.

Voor het daadwerkelijke onderzoek heeft de Inspectie verschillende methoden van dataverzameling gebruikt, namelijk het bestuderen van eventuele documentatie op locatie, het verrichten van dossieronderzoek en het houden van interviews.

In totaal heeft de Ist hiertoe vijf penitentiaire inrichtingen en zes reclasseringsorganisaties bezocht. Bij sommige locaties was de ervaring met de v.i. beperkt (slechts vier of vijf adviezen vanaf juli 2009). In totaal zijn er bij de PI's in totaal 41 adviezen bekeken en bij de reclasseringsorganisaties 51 adviezen. Bovendien zijn er 31 toezichtdossiers bekeken. Een volledig overzicht van de methoden van onderzoek en de bezochte locaties staat in bijlage 5.

Landelijke aantallen v.i.

De tabellen 1,2 en 3 geven een indruk van de totale aantallen v.i. adviezen, uitspraken en herroepingen over de periode april 2009 tot en met december 2010.

Tabel 1: Aantal uitgebrachte v.i.-adviezen

Organisatie	Aantal
Dienst Justitiële Inrichtingen	1507
3 reclasseringsorganisaties	1420
Totaal	2927

⁶ In bijlage 4 staat een overzicht van de documentatie.

Tabel 2: Aantal v.i.-uitspraken

Soort voorwaarde	Aantal
Algemene voorwaarden (geen toezicht)	595
Bijzondere voorwaarden (wel toezicht)	521*
Totaal	1116

*In bovengenoemde 521 zaken zijn in totaal 1174 bijzondere voorwaarden opgelegd, waarvan o.a. 189 keer een gedragsinterventie, 507 keer een meldingsgebod, 126 keer een drugs- en alcoholverbod en 156 keer een ambulante behandeling.

Tabel 3: Aantal herroepingen v.i.

Reden herroeping	Aantal
Overtreding algemene voorwaarden	58
Overtreding bijzondere voorwaarden	42*
Totaal	100

*In totaal werden 289 bijzondere voorwaarden overtreden. Slechts in 42 gevallen leidde dit tot een herroeping v.i. in de overige gevallen werd gekozen voor een andere reactie, bijv. sturen van een waarschuwingsbrief, onderhoud ten parkette, wijziging van bijzondere voorwaarden of niets doen.

De mate waarin bij sommige van de objecten ervaring met de v.i. is opgedaan, heeft tot gevolg dat er geen algemeen geldende uitspraken kunnen worden gedaan over de landelijke uitvoering van de v.i. De bevindingen, oordelen en aanbevelingen in dit rapport hebben dan ook primair betrekking op de onderzochte objecten. De bevindingen beschrijven de bestaande praktijk van het adviseren en toezicht houden.

Tijdpad

Op 8 juli 2010 heeft de Ist het themaonderzoek aangekondigd bij de Dienst Justitiële Inrichtingen en bij de hoofdkantoren van de drie reclasseringsorganisaties. Ook het Parket Generaal van het OM is op de hoogte gesteld van het onderzoek. Alle bezochte inrichtingen en reclasseringsinstellingen hebben afzonderlijk een aankondiging van het onderzoek gehad.

Het themaonderzoek is uitgevoerd door twee inspecteurs die in de periode augustus tot en met december 2010 alle objecten hebben bezocht. Ook de CVvi en het Bureau Selectiefunctionarissen zijn in deze periode bezocht. Aanvullend dossieronderzoek vond plaats bij de CVvi in Arnhem en bij het landelijk kantoor van Reclassering Nederland in Utrecht. De gespreksverslagen, die van elk bezoek zijn gemaakt, zijn voor wederhoor aan de betrokkenen voorgelegd.

Het rapport is op 15 februari 2011 voor wederhoor voorgelegd aan de sectordirectie gevangeniswezen van de Dienst Justitiële Inrichtingen,

aan de directies van de 3RO en aan het Parket-Generaal. De ISt heeft de wederhoorreacties op 1 maart 2011 ontvangen. Op 10 maart 2010 heeft de hoofdinspecteur het inspectierapport vastgesteld en aangeboden aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

1.5 Leeswijzer

De navolgende hoofdstukken behandelen elk een aspect uit het toetsingskader (deelvraag). Elke paragraaf opent met een omschrijving van het toegepaste criterium uit het toetsingskader. Hierop volgen de bevindingen, het oordeel en eventuele aanbevelingen. Hoofdstuk 2 beschrijft de signalering van v.i.-kandidaten. Hoofdstuk 3 beschrijft de tijdigheid van de adviezen. In hoofdstuk 4 staat de kwaliteit van de v.i.-advisering van de pi's en reclasseringsorganisaties beschreven. Hoofdstuk 5 beschrijft hoe het toezicht in de v.i.-periode is vormgegeven en in hoofdstuk 6 volgt een uiteenzetting van de samenwerking tussen de ketenpartners. Elk hoofdstuk besluit met een conclusie. Het laatste hoofdstuk geeft een slotbeschouwing over het geheel van de bevindingen.

2

Signalering doelgroep v.i.

Dit hoofdstuk beschrijft of de doelgroep die voor v.i. in aanmerking komt tijdig, juist en volledig wordt gesignaleerd.

2.1 Signalering v.i.-kandidaten

criterium

In het toetsingskader zijn de volgende normen en verwachtingen opgenomen. De PI dient te beschikken over heldere instructies voor het moment waarop de voorlopige (juiste) v.i.-datum aan het OM gemeld dient te worden. Volgens de landelijke procesafspraken is dat 105 dagen voorafgaand aan de voorlopige v.i.-datum. Er vindt controle plaats op tijdigheid en juistheid van de verzending van het bericht met de voorlopige v.i.-datum. Tevens vindt controle plaats of de gehele doelgroep die voor v.i. in aanmerking komt inderdaad wordt gesignaleerd. Tenslotte verwacht de ISt dat monitoring en evaluatie plaatsvindt van de tijdigheid en juistheid van verzending van het bericht met de voorlopige v.i.-datum.

Bevindingen

De verzending van de voorlopige v.i.-datum aan het OM is een geautomatiseerd proces dat geen wijzigingen heeft opgeleverd voor de bestaande werkwijzen in de inrichtingen. Het proces verloopt als volgt. Het OM stuurt, na de veroordeling, het vonnis aan de bevolkingsadministratie (BVA) van de penitentiaire inrichting waar de gedetineerde verblijft. Hier heeft het OM tot twee maanden na de uitspraak de tijd voor⁷. De bevolkingsadministratie voert alleen onherroepelijke vonnissen (brutostraf) in in Tulp-GW⁸. Tulp-GW berekent op basis van die ingevoerde gegevens de v.i.-datum en genereert een signaal aan het Centraal Justitieel Incassobureau. Het CJIB verstuurt dan de opdrachten voor een v.i.-advies aan het bureau selectiefunctionarissen van DJI en aan de balies van de 3RO. Als een gedetineerde in hoger beroep gaat tegen het vonnis dan voert de bevolkingsadministratie alleen een fictieve einddatum in en krijgt het CJIB geen signaal.

Bovenstaand proces is geautomatiseerd en onttrekt zich aan het zicht van de medewerkers BSD en van de reclasseringswerkers advies die de opdracht voor het uitbrengen van een v.i.-advies krijgen. De geïnter-

⁷ In de wederhoor is door het OM aangegeven dat de interne streefnorm voor het vrijgeven voor executie van rechterlijke uitspraken 2 x 15 dagen is. Het OM geeft aan dat die norm niet altijd wordt gehaald.

⁸ Tenuitvoerleggingprocessensysteem Gevangeniswezen, in dit systeem wordt o.a. de werkelijke duur die een persoon doorbrengt in de inrichting bijgehouden.

viewde BSD-medewerkers hebben de indruk dat ze voor alle gedetineerden die voor v.i. in aanmerking komen ook altijd een opdracht krijgen. Het is, bij de onderzochte inrichtingen, tot nu toe niet voorgekomen dat gedetineerden ten onrechte hun v.i. niet gehad hebben. BSD-medewerkers ervaren wel dat de v.i.-regeling voor veel gedetineerden nog vrij onbekend is. Zij moeten de gedetineerden regelmatig uitleg geven over de gevolgen van de v.i.-regeling.

Volgens de selectiefunctionarissen gebeurt het incidenteel wel eens dat een v.i.-advies niet aangevraagd wordt. Dat kan het gevolg zijn van het verkeerd invoeren van een vonnis. Veel regelmatigiger komt het voor dat gedetineerde in hoger beroep of cassatie gaat en er al die tijd geen v.i.-advies kan worden gevraagd. Wanneer het vonnis onherroepelijk wordt, resteert dan nog maar een korte tijd om tot een v.i.-advies te komen. Zowel BSD-medewerkers als reclasseringswerkers krijgen regelmatig spoedopdrachten v.i. Dan hebben ze geen zes weken de tijd om te adviseren maar enkele weken tot enkele dagen.

Er zijn geen evaluaties geweest over de tijdigheid en de volledigheid van de signalering van de doelgroep.

Signalering v.i. kandidaten

Beleid



Uitvoering



Borging



Oordeel

De signalering van de v.i.-kandidaten is een geautomatiseerd proces dat geen gevolgen heeft voor de werkwijze in de inrichtingen of bij de reclasseringsorganisaties. Bevolkingsadministraties hebben bestaande procedures voor het invoeren van vonnissen, waarmee een automatisch signaal aan het CJIB gegenereerd wordt. Het beleid met betrekking tot signalering van v.i.-kandidaten voldoet hiermee.

In de praktijk heeft het beleid van het OM dat vonnissen tot twee maanden na de uitspraak opgestuurd mogen worden, wel direct invloed op de uitvoering van de v.i.-regeling. Daardoor worden vonnissen soms veel later ingevoerd dan dat ze zijn uitgesproken. Hierdoor worden ook de v.i.-adviezen later aangevraagd.

De borging voldoet in beperkte mate. Het BSD signaleert alleen bij toeval of een gedetineerde alsnog v.i.-kandidaat had moeten zijn. Er is beperkte controle op de volledigheid van de doelgroep en geen van de inrichtingen of DJI heeft het proces van signalering geëvalueerd.

Aanbevelingen

Aan DJI

- Breng bij het OM onder de aandacht dat het OM voor gedetineerden die in aanmerking komen voor v.i. het vonnis zo snel mogelijk opstuurt.

- Controleer steekproefsgewijs of de volledige doelgroep die voor v.i. in aanmerking komt ook bereikt wordt.

2.2 Conclusie

De signalering van gedetineerden is overwegend op orde. Het belangrijkste knelpunt is de vertraging die de signalering kan oplopen doordat het OM het vonnis laat doorstuurt of doordat een gedetineerde in hoger beroep gaat en er geen v.i.-advies kan worden opgevraagd.

3

Tijdigheid adviezen

Dit hoofdstuk beschrijft de tijdigheid van de v.i.-adviezen van de penitentiaire inrichtingen en de reclasseringsinstellingen.

3.1 Tijdigheid adviezen penitentiaire inrichtingen

criterium

In het toetsingskader zijn de volgende normen en verwachtingen opgenomen. DJI dient te beschikken over instructies waarin een normtijd is vastgelegd voor het uitbrengen van het v.i.-advies, die aansluit op de landelijk gemaakte beleids- en procesafspraken voor v.i. (zes weken). De penitentiaire inrichtingen brengen binnen zes weken daadwerkelijk advies uit aan het CJIB, tenzij er sprake is van een verkorte procedure. Tenslotte verwacht de ISt dat DJI de tijdigheid van het uitbrengen van het advies monitort en zonodig naar aanleiding van de resultaten procedures bijstuurt.

Bevindingen

DJI beschikt over een 'Handleiding v.i.' met daarin heldere instructies en termijnen voor het uitbrengen van de v.i.-adviezen.⁹

In de praktijk stuurt het CJIB een geautomatiseerd bericht aan het bureau selectiefunctionarissen (BSF). Dit verzoek vermeldt de einddatum waarop het advies aangeleverd moet worden bij het OM. Het BSF onderzoekt in welke inrichting de gedetineerde verblijft en zendt via Tulp-selectie¹⁰ het rapportageverzoek aan de betreffende inrichting. Hierbij noemt BSF tevens de datum waarop het v.i.-advies aan de selectiefunctionarissen moet worden voorgelegd. Die datum ligt één week voor de uiteindelijke opleverdatum aan het OM.

De BSD-medewerkers zijn bekend met het feit dat zij in principe zes weken hebben voor het uitbrengen van een v.i.-advies aan de CVvi en dat ze één week voorafgaand aan die datum het advies ter toetsing moeten voorleggen aan het BSF. Het CJIB rappelleert een aantal dagen voor het verstrijken van de deadline bij het BSF.

BSD-medewerkers vinden dat de termijn doorgaans haalbaar is. Van alle reguliere v.i.-adviezen uitgebracht door de penitentiaire inrichtingen was op de peildatum¹¹ van de CVvi ruim driekwart tijdig ontvangen door

⁹ Handleiding v.i., Wetgeving, beleidskader en werkproces, DJI, mei 2010

¹⁰ Tulpselectie is het geautomatiseerde systeem dat DJI gebruikt voor het verwerken van informatie omtrent gedetineerden tbv oa. verlofaanvragen en selectieadviezen.

¹¹ Cijfers afkomstig van de CVvi, gemeten over de periode april 2009 t/m december 2010.

het CJIB. Het lukt de inrichtingen in 79% van de door de Inspectie onderzochte adviezen om binnen zes weken te adviseren. Van de PIA Groningen waren alle en van PPC Vught nagenoeg alle bekeken adviezen op tijd. In de gevallen waar sprake was van een overschrijding varieert die van 2 dagen tot 22 dagen.

Overschrijdingen hebben volgens de BSD-medewerkers verschillende oorzaken. Regelmatig moeten zij de adviezen -en soms meerdere malen per advies- in opdracht van het bureau selectiefunctionarissen aanpassen en dat kost tijd. Een andere oorzaak is het moment van afstemming met de reclassering. Volgens de richtlijnen dienen penitentiaire inrichting en reclassering, over de inhoud van het advies overleg te hebben gericht op het delen van informatie.¹² Het BSD moet het advies echter een week eerder gereed hebben in verband met de toets van de selectiefunctionarissen. Als de BSD-medewerkers het advies van de reclassering willen afwachten, overschrijden ze bijna automatisch de termijn.

Als het signaal voor een opdrachtverstrekking niet tijdig is afgegeven (zie hoofdstuk 2) dan wordt de termijn voor het geven van een advies korter. In die situaties spreekt men van een versnelde of verkorte procedure. Dat komt o.a. voor wanneer op het moment van onherroepelijk worden van het vonnis –na hoger beroep en cassatie- nog maar een korte detentietijd (korter dan 105 dagen) rest tot aan de v.i.-datum.

De penitentiaire inrichtingen en de selectiefunctionarissen houden geen overzichten bij van de tijdigheid van hun adviezen. De CVvi monitort deze gegevens wel.

Tijdigheid
adviezen
penitentiaire
inrichtingen

Beleid



Uitvoering



Borging



Oordeel

DJI beschikt over een ‘Handleiding v.i.’ waarin de termijnen zijn vastgelegd voor het uitbrengen van de v.i.-adviezen. Die termijnen sluiten aan bij de landelijk gemaakte beleids- en procesafspraken. Het beleid voldoet hiermee aan de verwachtingen.

De uitvoering voldoet overwegend, maar niet volledig. Driekwart van de adviezen wordt gerealiseerd binnen de daarvoor bestaande zes-weeken-termijn. De redenen voor de vertraging zijn vaak gelegen in externe factoren en niet in de interne PI- processen.

Ook de borging voldoet overwegend, maar niet volledig. De bij het v.i.-advies betrokken DJI partners bewaken de termijnen op casusniveau, maar houden geen overzicht bij van de totaal - tijdig of niet tijdig- gerealiseerde termijnen. Dit heeft dan ook nog niet geleid tot

¹² Otleend aan VI-zier 1.0

eventuele bijstelling van instructies of procedures.
Landelijk monitort het OM wel de tijdigheid van de adviezen.

Aanbeveling

Aan DJI:

Evalueer periodiek de tijdigheid van de advisering en stel, indien nodig, de bestaande procedures bij.

3.2 Tijdigheid adviezen 3RO

Criterium

In het toetsingskader zijn de volgende normen en verwachtingen opgenomen. De 3RO dienen te beschikken over instructies waarin een normtijd is vastgelegd voor het uitbrengen van het v.i.-advies die aansluit op de landelijk gemaakte beleids- en procesafspraken voor v.i. (zes weken). De 3RO brengen daadwerkelijk binnen zes weken advies uit aan het CJIB, tenzij er sprake is van een verkorte procedure. De 3RO monitoren de tijdigheid van het uitbrengen van het advies en stellen zonodig procedures bij naar aanleiding van de resultaten.

Bevindingen

In de landelijke instructies van de 3RO is opgenomen dat de normtijd voor het uitbrengen van een advies zes weken bedraagt. Volgens de monitorgegevens van het CVvi van april 2009 tot december 2010 hebben de 3RO gemiddeld 71% van de adviezen tijdig gereed. Van de onderzochte dossiers uit het ISt dossieronderzoek is 68% van de adviezen, van de in het onderzoek betrokken reclasseringsinstellingen, tijdig. De tijdigheid wisselt sterk per instelling. Bij GGZ reclassering Palier was slechts 1 van de 10 bekeken dossiers tijdig en bij de RN Arnhem waren alle 9 bekeken adviezen op tijd. De overschrijding van de zes-weken-norm varieert van enkele dagen tot ruim drie weken.

De opdrachtverstrekking gebeurt voor een deel aan alle reclasseringsorganisaties op dezelfde manier. Het CJIB verstuurt een opdracht voor een advies aan de reclasseringsbalie van het arrondissement waar de gedetineerde is ingesloten. In de reclasseringsbalie zijn de 3RO vertegenwoordigd. De balie verdeelt de opdracht aan de locaties van de Reclassering Nederland (RN), de Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) of de Reclassering Leger des Heils. De verdeling gebeurt, net als alle andere opdrachten die de reclasseringsbalie krijgt, aan de hand van inhoudelijke verdeelcriteria. Hierna verschilt het per regio en per organisatie hoe de verdeling van de opdrachten aan de reclasseringwer-

ker geschiedt.¹³ Omdat het aantal adviesaanvragen v.i. ten opzichte van andere opdrachten klein is en de instroom onregelmatig, heeft niet elke instelling hiervoor vaste procedures. Soms gaat de verdeling via de administratie en een planningsbureau en soms via een leidinggevende. Voor de lidinstellingen van de verslavingsreclassering GGZ (SVG) is de verdeling van de opdrachten afwijkend. Dit komt doordat de SVG-instellingen de afspraak hebben gemaakt dat de thuisunit van een cliënt rapporteert en niet de detentie-unit. De reclasseringsbalie van de detentie-unit ontvangt echter de opdracht van het CJIB en verdeelt deze aan de regionale SVG-instelling. Pas als deze instelling de opdracht retourneert, stuurt de reclasseringsbalie de opdracht aan de thuisunit. De ervaring van GGZ-reclassering Palier Den Haag was dat adviseurs hierdoor regelmatig opdrachten te laat krijgen.

De ervaring van de reclasseringswerkers is dat het over het algemeen wel lukt om binnen de termijn van zes weken te adviseren. Zij kennen de uiterste datum omdat deze op de opdracht vermeld staat. Bovendien krijgen zij (via de balie) voorafgaand aan het verstrijken van de deadline een herinnering van het CJIB. In de gevallen waarin tijdig rapporteren niet lukt, komt dat in eerste instantie doordat de reclasseringswerker de opdracht later krijgt. De reclasseringswerker overlegt in die situaties met zijn of haar werkbegeleider en met de CVvi over uitstel om het rapport uit te brengen.

Een andere reden waarom het niet altijd lukt om tijdig een advies uit te brengen is de Indiciestelling Forensische Zorg (IFZ).¹⁴ Deze nadere indicatiestelling om tot een toeleiding zorg te komen, neemt veel tijd in beslag.

Als de adviesaanvraag een verkorte procedure betreft, is het sterk afhankelijk van de casus, maar ook van de reclasseringsinstelling of binnen het aangegeven tijdsbestek nog een advies geformuleerd kan worden en op welke manier. Met de CVvi is afgesproken dat zoveel als mogelijk gepoogd wordt een advies uit te brengen. De aanwezigheid van een eerder uitgebrachte voorlichtingsrapportage of een advies in het kader van een reïntegratieplan Terugdringen Recidive is dan handig. Als het lukt wordt een (beknopt) reclasseringsadvies uitgebracht, soms brengt de reclasseringswerker een telefonisch advies uit aan de CVvi. In een enkel geval wordt de opdracht zonder advies retour gezonden.

¹³ In de wederhoorreactie van de 3RO is aangegeven dat Reclassering Nederland in 2010 zogenaamde planningsbureaus heeft ingevoerd. De v.i. opdrachten krijgen vanwege de strakke termijnen prioriteit, waarmee een positief effect op de tijdige levering wordt beoogd.

¹⁴ Deze indicatiestelling is nodig om een plaatsing in een zorginstelling te kunnen realiseren.

Zoals gezegd, monitort de CVvi de tijdigheid van de v.i.-adviezen van DJI, 3RO en het OM.

Tijdigheid adviezen

Beleid



Uitvoering



Borging



Oordeel

De 3RO beschikken over instructies waarin een normtijd is vastgelegd voor het uitbrengen van een v.i.-advies die aansluit op de landelijk gemaakte beleids- en procesafspraken voor v.i. Daarmee voldoet het beleid aan de verwachtingen.

De uitvoering voldoet in beperkte mate omdat interne procedures bij de reclasseringsinstellingen en met name bij de SVG ervoor zorgen dat de adviezen niet altijd tijdig zijn.

De borging voldoet overwegend, maar niet volledig. Bij de instellingen zelf is er controle op tijdigheid op casusniveau. De CVvi monitort landelijk de tijdigheid en bespreekt dit met de 3RO. Voor de 3RO is het niet voldoen aan de tijdigheid echter geen onderwerp van evaluatie en daarmee aanleiding tot bijstelling van de procedures.

Aanbeveling

Aan de 3RO en met name de SVG:

Evalueer periodiek de tijdigheid van de advisering en met name de procedure van de opdrachtverstrekking hierin, waardoor de oorzaak van de vertraging verder verduidelijkt wordt. Stel aan de hand daarvan de huidige procedures bij.

3.3 Conclusie

Zowel de penitentiaire inrichtingen als de reclasseringsinstellingen leveren de adviezen in het kader van v.i. in driekwart van de gevallen tijdig aan. De oorzaken van vertragingen verschillen per organisatie. Bij de PI's zijn de oorzaken vooral extern van aard (toets selectiefunctionarissen en afstemming met de reclassering), bij de reclasseringsinstellingen hebben de oorzaken vooral te maken met de interne opdrachtverstrekking.

4

Kwaliteit van adviezen

In dit hoofdstuk wordt de kwaliteit van de v.i.-adviezen van zowel de penitentiaire inrichtingen als de reclasseringsinstellingen belicht. Aan de orde komen o.a. uitstel/afstel van de v.i, de voorgestelde bijzondere voorwaarden en het informeren van de v.i.-kandidaat. De normen en verwachtingen waaraan de adviezen van beide organisaties dienen te voldoen, verschillen op enkele punten. Die punten worden afzonderlijk genoemd.

criterium

In het toetsingskader zijn de volgende normen en verwachtingen opgenomen. Er dienen heldere -op beleid gebaseerde- instructies te zijn waarin is opgenomen aan welke inhoud het advies van de PI en de reclassering moet voldoen. Uit de instructies blijkt in welke gevallen uitstel of afstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt geadviseerd en dit sluit aan bij art. 15d lid 1 Sr.

Daarnaast dient het advies van de penitentiaire inrichting het gedrag van de gedetineerde tijdens detentie te vermelden. Het advies van de reclassering vermeldt het verloop van het penitentiaire programma indien daar sprake van is. Beide adviezen vermelden tevens de activiteiten waar de gedetineerde aan heeft deelgenomen tijdens detentie, die tot doel hebben om het risico op recidive te verminderen ('Terugdringen Recidive').

De adviezen vermelden welke bijzondere voorwaarden worden voorgesteld, bijvoorbeeld:

- deelname aan programmatische activiteiten gericht op terugkeer in de maatschappij;
- het ondergaan van zorg zoals verslavingszorg of geestelijke gezondheidszorg;
- beperkingen betreffende het gedrag en de bewegingsvrijheid van de veroordeelde.

De Ist verwacht in het advies een onderbouwing van de voorwaarden en welke bijdrage zij leveren aan het terugdringen van recidive. Ook vermeldt het advies of aan een bijzondere voorwaarde elektronisch toezicht dient te worden verbonden. Het advies dient het standpunt van de veroordeelde over de voorgestelde bijzondere voorwaarden te vermelden en bij weigering van medewerking aan de voorwaarden, aan te geven dat de gedetineerde op de consequenties van die weigering is gewezen.

Tenslotte controleren de inrichtingen en reclasseringsinstellingen of de inhoud van de adviezen aan de doelstellingen voldoet. Periodiek evalueren DJI en de 3RO de kwaliteit van de rapportages en stellen beleid en instructies op grond hiervan zonnodig bij.

4.1 Adviezen penitentiaire inrichtingen

Bevindingen

Instructies

Er is een 'Handleiding v.i.' van DJI waarin de wetgeving, het beleidskader en het werkproces met betrekking tot de nieuwe v.i.-regeling worden beschreven. De meeste inrichtingen hebben deze handleiding in het begin gebruikt, maar niet alle PI's kennen de handleiding. Bij het PPC in Vught trof de Inspectie een vertaling van de landelijke instructies naar een lokale werkinstructie aan.

Bij de invoering van de v.i.-regeling heeft DJI instructiedagen georganiseerd voor BSD-medewerkers. Verder heeft DJI via Tulp-selectie een adviesformat beschikbaar gesteld waarin de medewerkers het v.i.-advies stapsgewijs kunnen invullen en toelichten. De meeste medewerkers geven aan met de instructies en het format goed uit de voeten te kunnen. Omdat het adviseren in het kader van v.i. in de praktijk nog maar weinig voorkomt, leeft het v.i.-advies nog niet echt. Als taak hangt het er 'maar een beetje bij' naast de reguliere BSD-taken. In die gevallen maken BSD-medewerkers bij een nieuwe v.i.-adviesaanvraag gebruik van een eerder ingevuld advies dat voldeed.

Gedrag tijdens detentie

Het gedrag van de gedetineerde tijdens detentie vormt voor de PI een belangrijke bron van informatie voor het v.i.-advies. De medewerkers gebruiken voor het aanleveren van informatie over het gedrag van de gedetineerde o.a. de rapportages van de verblijfsafdelingen, de uitslagen van urinecontroles, de rapporten en eventuele disciplinaire straffen. Soms wordt de informatie aangevuld met informatie van de psycholoog of medische dienst. Bij de PIA's hebben de medewerkers zelf vaak geen zicht op het functioneren van de gedetineerde, omdat die deelneemt aan een penitentiair programma (PP) en dus niet in de inrichting verblijft. Zij gebruiken voor het opmaken van hun advies informatie uit het penitentiaire dossier en vragen informatie aan de reclasseringsorganisatie die toezicht heeft op de uitvoering van het PP. Het format v.i.-advies bevat met betrekking tot 'gedrag' een aantal blokken die ingevuld kunnen worden. Toch geven de BSD-medewerkers tijdens de interviews aan het moeilijk te vinden exact te bepalen wat de selectiefunctionarissen en /of het OM ten aanzien van het gedrag van de gedetineerde in het advies willen hebben. Dat klemmt des te meer als de PI uitstel of afstel wil adviseren.

Zoals vermeld heeft DJI in de adviesprocedure een controlestap ingebouwd. Een week voor het verstrijken van de datum waarop het advies moet zijn afgerond sturen de PI's het advies naar de selectiefunc-

tionarissen. Daar vindt toetsing plaats op het volledig en consistent invullen van het format. Bij de terugkoppeling blijkt nogal eens dat de selectiefunctionarissen enerzijds niet relevante informatie uit het advies schrappen, terwijl ze anderzijds om aanvullende informatie vragen. Het verschil zit hem dan vaak in het feit dat de inrichting het gedrag van betrokkene te uitgebreid beschrijft (op minder relevante punten of m.b.t. vorige detenties), terwijl de selectiefunctionarissen die beschrijving kort, zakelijk en alleen m.b.t. de huidige detentie wil houden. Tegelijkertijd missen selectiefunctionarissen juist op cruciale punten informatie die bepalend is voor het gedrag van de gedetineerde (bijv. wel/geen vrijheden genoten).

De Inspectie constateert dat in alle onderzochte adviesdossiers¹⁵ het gedrag tijdens detentie wordt beschreven. BSD-medewerkers geven doorgaans niet de bron van de informatie weer. De beschrijving van het gedrag tijdens detentie is vaak mager en niet altijd even concreet. Zo wordt in een aantal dossiers slechts volstaan met het noemen van het aantal disciplinaire straffen zonder een goede beschrijving te geven van het vertoonde gedrag. Ook wordt bijv. vermeld dat betrokkene deelneemt aan de arbeid of aan activiteiten, zonder te beschrijven hoe zijn gedrag tijdens die activiteiten is. Of dat betrokkene ‘negatief gedrag op de afdeling’ vertoont, zonder dit gedrag te duiden. De ketenpartners hebben bij de Inspectie aangegeven belang te hechten aan een zo concreet mogelijke beschrijving van het gedrag van de gedetineerde.

De adviezen van de penitentiaire inrichtingen moeten ook vermelden of de gedetineerde heeft deelgenomen aan activiteiten in het kader van Terugdringen Recidive (TR) en welke nazorgactiviteiten er verricht zijn. Het v.i.-advies kan informatie verstrekken over het reïntegratieplan, of voorgestelde gedragsinterventies al hebben plaatsgehad en hoe ver de gedetineerde is met het behalen van de doelen uit het plan. In de meeste gevallen leveren de TR- en MMD-medewerkers hun informatie zo aan dat BSD die direct in het format kan zetten. In een enkel geval daarentegen haalt de BSD-medewerker de TR-informatie bij de trajectbegeleider en uit het reclasseringsadvies en verwerkt dit zelf in het advies.

De Inspectie trof, voor zover van toepassing (in 35 van de onderzochte dossiers), TR- en MMD-informatie aan in de adviezen. De Inspectie oordeelde dat die informatie in 25 van de 35 dossiers ook voldoende duidelijk was. Uit de overige dossiers kon de ISt niet goed opmaken hoe het TR-traject verlopen was of wat de stand van zaken met betrekking tot de nazorg was.

¹⁵ De ISt onderzocht 41 adviesdossiers van de bezochte penitentiaire inrichtingen.

Overigens onderschrijft de CVvi de constateringen uit het dossieronderzoek. Zij acht de PI-adviezen in het algemeen nog te summier. Het advies vermeldt meestal niet de oorzaak of de context van bepaald gedrag. Ook de beschrijving van disciplinaire straffen is karig. Er wordt weinig of geen uitleg gegeven omtrent het feit of iemand wel of niet aan activiteiten in het kader van Terugdringen Recidive heeft deelgenomen of regimaire vrijheden heeft gehad. De CVvi merkt bovendien op dat de bevindingen niet altijd met de eindconclusie stroken en dat adviezen feitelijke onjuistheden vermelden zoals een onjuist verblijfsadres na detentie.¹⁶

Uitstel/afstel v.i.

Zoals hierboven kort aangestipt kan het gedrag van een gedetineerde tijdens detentie aanleiding zijn om tot een advies van uitstel of afstel van de v.i. te komen. Artikel 15d lid 1 Sr vermeldt expliciet dat de voorwaardelijke invrijheidstelling kan worden uitgesteld of achterwege blijven in het geval:

1. de veroordeelde op grond van de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van zijn geestvermogens is geplaatst in een inrichting voor verpleging van TBS-gestelden en zijn verpleging voortzetting behoeft;
2. de veroordeelde zich ernstig misdraagt na aanvang van de tenuitvoerlegging van de straf. Dit kan blijken uit:
 - ernstige bezwaren of een veroordeling ter zake van een misdrijf
 - gedrag dat tijdens de tenuitvoerlegging van de straf meermalen heeft geleid tot oplegging van een disciplinaire straf;
3. veroordeelde een (poging tot) onttrekking aan de tenuitvoerlegging doet;
4. het stellen van voorwaarden het recidiverisico voor misdrijven onvoldoende inperkt of de veroordeelde zich niet bereid verklaart de voorwaarden na te leven;
5. bij WOTS-zaken, indien de mogelijkheid van uitstel of achterwege blijven van voorwaardelijke invrijheidstelling de instemming van de buitenlandse autoriteit met de overbrenging heeft bevorderd.

De Dienst Justitiële Inrichtingen heeft de redenen voor uitstel of afstel overgenomen in de regelgeving (Handleiding) en verwerkt in het format voor de v.i.-advisering.

In de onderzochte dossiers hebben de penitentiaire inrichtingen vier keer uitstel of afstel van de v.i. geadviseerd. In drie van de vier gevallen was de onderbouwing van het uitstel/afstel advies voor de Inspectie

¹⁶ De CVi heeft DJI recent in een e-mailbericht geïnformeerd over deze bevindingen.

logisch en voldoende duidelijk.

De Inspectie constateert dat in de praktijk verwarring blijkt te bestaan ten aanzien van gedetineerden die tevens de maatregel tbs met dwangverpleging opgelegd hebben gekregen. In enkele dossiers adviseerde de PI bij deze gedetineerden afstel v.i. Indien tijdens detentie echter geen sprake is van onregelmatigheden schrijft de regelgeving voor dat de tbs met dwangverpleging niet de reden zou moeten vormen om te komen tot een uitstel/afstel advies. Bij deze doelgroep kan dan volstaan worden met een v.i.-advies met algemene voorwaarde.¹⁷

Bijzondere voorwaarden

De beschrijving van het gedrag tijdens detentie kan voor de penitentiare inrichting aanleiding zijn voorwaardelijke invrijheidstelling te adviseren en daar bijzondere voorwaarden aan te verbinden. De inrichting kan de volgende bijzondere voorwaarden voorstellen:

- gedragsbeïnvloedende voorwaarden (gedragsinterventies),
- vrijheidsbeperkende voorwaarden (contactverbod, locatieverbod, locatiegebod, meldplicht, drug- en alcoholverbod),
- op zorg gerichte voorwaarden (opname in een zorginstelling, behandeling in een zorginstelling, opname in een 24-uurs voorziening),
- overige voorwaarden (verplichting om zich aan de aanwijzingen van de reclassering te houden).

PI's komen niet vaak eigenstandig tot voorstellen van bijzondere voorwaarden. De Inspectie constateert dat zij hun oordeel voor een belangrijk deel laten bepalen door het oordeel dat de reclassering met betrekking tot de bijzondere voorwaarden heeft. De PI's geven aan dat de reclassering op basis van de RISc (Recidive Inschatting Schalen)¹⁸ een beter zicht heeft op de gewenste aanpak ter vermindering van het recidiverisico. Zo kan de reclassering bijv. adviseren dat een gedetineerde die in een TR-traject zit en nog interventies moet volgen, deze interventies als bijzondere voorwaarde in de v.i.-periode kan uitvoeren. De penitentiare inrichting sluit zich hier dan bij aan en adviseert niet anders of aanvullend. De onderbouwing van de PI-adviezen is dan mager.

Aan een bijzondere voorwaarde kan elektronisch toezicht worden verbonden.

¹⁷ V.l.zier, versie 1.0, paragraaf 4.13.

¹⁸ RISc is het instrument waarmee de reclassering criminogene factoren kan identificeren.

Geen van de door de Inspectie onderzochte dossiers noemt deze optie. Ook het adviesformat in Tulp-selectie noemt de inzet van elektronisch toezicht niet als optie. Toch kunnen zowel de BSD-medewerkers als de selectiefunctionarissen zich situaties voorstellen waarbij gekoppeld aan een locatiegebod elektronisch toezicht van toepassing kan zijn.

Standpunt v.i.-kandidaat

De landelijke DJI-instructie vermeldt dat de medewerker BSD het v.i.-advies bespreekt met de gedetineerde en de reactie van betrokkene verwerkt in het advies.¹⁹ Doorgaans stelt het BSD de gedetineerde op de hoogte van de strekking van het advies. In de praktijk komt het regelmatig voor dat niet de BSD-medewerker, maar bijvoorbeeld de TR-trajectbegeleider het advies met betrokken gedetineerde doorspreekt. Als de gedetineerde inmiddels een penitentiair programma volgt, dan stemt de directeur van de zendende inrichting met de inrichting waar de gedetineerde administratief staat ingeschreven (PIA) af wie met de gedetineerde het v.i.-advies bespreekt. In een enkel geval werd in het dossier aangegeven dat de PI haar eigen advies niet meer met de gedetineerde bespreekt als de reclassering dat al heeft gedaan.

De DJI-instructie vermeldt ook dat in het advies moet worden opgenomen dat de gedetineerde aangeeft dat hij niet bereid is de voorgestelde voorwaarden na te leven. Dit betekent dan nog niet automatisch dat uitstel of achterwege laten van de v.i. moet worden geadviseerd. Als op grond van eerdere ervaringen met de gedetineerde de verwachting is dat de gedetineerde uiteindelijk wel zal meewerken, dan dient dat gemotiveerd vermeld te worden in het advies. Jurisprudentie van verschillende rechtbanken heeft inmiddels duidelijk gemaakt dat het uiterst relevant is dat de gedetineerde op de hoogte wordt gesteld van de consequenties van het niet meewerken aan de totstandkoming van het v.i.-advies danwel het zich niet bereid verklaren de voorwaarden na te leven.²⁰ De rechtbank wijst de vordering uitstel/afstel op grond van de weigering voorwaarden na te leven sneller af als de gedetineerde niet gewezen is op de consequenties van het niet meewerken. Voor de rechter is het namelijk relevant te weten of de gedetineerde vooraf de consequenties van zijn weigering kende. Gedetineerden geven tijdens de zitting nogal eens te kennen wel te willen meewerken aan de voorwaarden. Volgens de CVvI is de extrinsieke motivatie om zich aan de bijzondere voorwaar-

¹⁹ Wanneer dit inhoudelijk wenselijk is, dan kan ook een andere functionaris die deelneemt aan het multi-disciplinair overleg (MDO), eventueel gezamenlijk met de medewerker BSD, de gedetineerde informeren.

²⁰ Rb Leeuwarden, 23 september 2009, 0021-42; Rb Amsterdam 29 april 2009, 13/437128-08; Rb Assen 4 maart 2010 VI-zaaknr. 99/000007-33.

den te houden voor de rechter dan voldoende. Het OM ziet dan ook graag dat een advies duidelijk beschrijft dat iemand al langer niet wil meewerken en bovendien op de hoogte is van de consequenties daarvan.

Met betrekking tot de vermelding van het standpunt van de gedetineerde in de adviezen constateert de Inspectie dat in nagenoeg alle gevallen is vermeld dat betrokkene op de hoogte is gesteld van het advies en “instemt” met de voorwaarden (37 van de 41 onderzochte dossiers). Als betrokkene weigert zich aan de voorwaarden te houden dan vermelden de adviezen niet expliciet dat betrokkene op de hoogte is gesteld van de consequenties van zijn weigering.

Tijdens het inspectiebezoek gaven respondenten regelmatig aan dat de v.i.-regeling met bijbehorende consequenties, voor gedetineerden niet voldoende duidelijk is. In voorkomende gevallen wordt hen pas naderhand duidelijk dat gedrag tijdens detentie en deelname aan TR-programma's van invloed zijn op de besluitvorming rond voorwaardelijke invrijheidstelling.

Controle en evaluatie

De Inspectie heeft de betrokken PI's gevraagd wie de v.i.-adviezen intern danwel extern controleert en beoordeelt. Eveneens is gevraagd of er wel eens feedback op het advies geleverd wordt door CVvi.

In de DJI-werkinstructie wordt aangegeven dat de vrijhedencommissie²¹, na bespreking in het multidisciplinair overleg (MDO), de beslissing neemt met betrekking tot het v.i.-advies.

In sommige van de bezochte PI's (PI Dordrecht en PPC Vught) wordt met een vrijhedencommissie gewerkt, in de andere PI's is dat (nog) niet het geval. De vrijhedencommissie is in die gevallen ook de commissie die het uiteindelijke advies geeft. De Inspectie constateert ook dat inrichtingen de v.i.-adviezen niet altijd bespreken in het multidisciplinair overleg. Het opstellen en uitbrengen van het v.i.-advies wordt daarmee een activiteit die zich concentreert bij de BSD's.

Zoals eerder al is vermeld heeft DJI in de adviesprocedure een controlestap ingebouwd. Een week voor het verstrijken van de datum waarop het advies moet zijn afgerond, sturen de penitentiaire inrichtingen het advies naar de selectiefunctionarissen. Zij controleren het advies op

²¹ Commissie die beslist over het verlenen van vrijheden aan gedetineerden, bestaande uit de directeur en het hoofd BSD.

volledigheid en consistentie. De terugkoppeling van de bevindingen van de selectiefunctionarissen vindt via Tulp-GW plaats en incidenteel ook telefonisch. Ook bezoeken de selectiefunctionarissen de PI's in hun regio regelmatig en maken v.i. dan onderwerp van gesprek. Het komt bij de terugkoppelingen zowel voor dat de selectiefunctionarissen aangeven dat (niet relevante) informatie uit het advies kan worden geschrapt, als dat om aanvullende informatie wordt gevraagd. Inrichtingen ervaren dat het verschil kan uitmaken welke selectiefunctie-onaris het advies beoordeelt. Het bureau selectiefunctionarissen beoordeelt de adviezen zoveel mogelijk op eenzelfde manier, maar erkent de aanwezigheid van die verschillen. Inmiddels is het beoordelingsproces bij BSF gewijzigd. De selectiefunctionarissen bespreken iedere ochtend de binnengekomen adviezen gezamenlijk om op die manier meer uniformiteit te creëren. Als het advies akkoord is, sturen zij het naar de CVvi door het in JustID te plaatsen.

De inrichtingen krijgen vrijwel nooit inhoudelijke feedback van het OM. Desgevraagd gaven alle geïnterviewden aan dat wel op prijs te stellen. Zo zijn ze ook nieuwsgierig naar het uiteindelijke besluit. De beschikkingen komen binnen bij de bevolkingsadministratie van de inrichting waar de gedetineerde verblijft, omdat zij de beslissing moeten invoeren in Tulp-GW. In de praktijk ontvangen de BSD-medewerkers slechts een enkele keer via de bevolkingsadministratie een beschikking met het besluit van de CVvi.

Op landelijk niveau vindt wel monitoring van het v.i.-traject plaats. In de fase direct na invoering van de nieuwe regelgeving, kwamen de betrokken partijen bijeen in het monitoroverleg v.i.²² In dit overleg worden op casusniveau v.i.-zaken besproken en teruggekoppeld. Het overleg heeft al enige tijd niet plaatsgevonden, onder meer omdat wordt nagedacht over een nieuwe overlegstructuur²³. Daarnaast vindt op landelijk niveau, tussen de ketenpartners, overleg plaats in de proceskring v.i.²⁴ In dat overleg worden de meer beleidsmatige zaken aangaande v.i. besproken. Ook heeft de CVvi DJI recent in een e-mailbericht geïnformeerd over de bevindingen met betrekking tot de adviezen van de penitentiaire inrichtingen. De CVvi heeft bij de Inspectie ook aangegeven dat zij aan een FAQ-lijst werkt, die veel voorkomende vragen en antwoorden rond

²² Deelnemers zijn: 3RO, DJI(BSF), CVvi, Just-ID, CJIB en de politie.

²³ In de wederhoor is aangegeven dat er inmiddels plannen liggen voor een nieuwe structuur en dat het monitoroverleg op korte termijn weer zal plaatsvinden.

²⁴ Deelnemers proceskring zijn: 3RO, DJI, CVvi, JustID, CJIB, politie en de Raad voor de Rechtspraak.

v.i. zal beschrijven. Hiermee hoopt de CVvi in een algemene terugkoppeling te kunnen voorzien. Individuele terugkoppeling op casusniveau zou te veel tijd vergen. Wanneer in een casus echt onduidelijkheid bestaat over een advies of aanvullende informatie nodig is, dan neemt de secretaris van de CVvi contact op met de adviseurs.

Kwaliteit adviezen penitentaire inrichtingen

Beleid



Uitvoering



Borging



Oordeel

Het beleid voor de v.i.-advisering van de PI voldoet overwegend, maar niet volledig. Er is een landelijke handleiding en een adviesformat in Tulp-selectie, maar dit biedt de BSD-medewerkers nog regelmatig onvoldoende houvast voor de advisering.

De feitelijke advisering voldoet in beperkte mate. De kwaliteit van de PI-adviezen kan op diverse punten nog worden verbeterd. Zo kan de beschrijving van het gedrag van de gedetineerde concreter. Betrokkenes motivatie voor deelname aan TR-activiteiten, de redenen waarom betrokkene al dan niet vrijheden heeft genoten en hoe daarmee door betrokkene is omgegaan, leveren voor de ketenpartners/ beslissers relevante informatie op. De Inspectie acht het bovendien vanuit een rechtspositioneel perspectief van groot belang dat gedetineerden goed geïnformeerd zijn over de regeling voorwaardelijke invrijheidstelling en de consequenties daarvan voor hun detentie. Dat is nu niet altijd het geval.

De borging voldoet net als het beleid ook overwegend, maar niet volledig aan de verwachtingen van de ISt. Er zijn meerdere controlemomenten ingebouwd om de kwaliteit van het advies te waarborgen, maar noch de inrichtingen noch DJI hebben de kwaliteit van de adviezen geëvalueerd.

Aanbevelingen

Aan DJI

- Zorg voor een zo concreet en actueel mogelijke beschrijving van het gedrag van de gedetineerde tijdens detentie.
- Zorg ervoor dat elektronisch toezicht bij de uitvoering van een bijzondere voorwaarde onderdeel wordt van de overwegingen.
- Benoem in het advies expliciet dat het rapport met de v.i.-kandidaat besproken is en (indien van toepassing) dat betrokkene weigert de voorwaarden na te leven en gewezen is op de mogelijke consequenties daarvan.
- Informeer gedetineerden (hernieuwd), bijvoorbeeld in de huisregels of met een afzonderlijke brochure, over de v.i.-regeling en de mogelijkheden en beperkingen die deze regeling met zich meebrengt

voor hun detentie²⁵.

- Borg de bespreking van de v.i.-adviezen in het multidisciplinair overleg (MDO) en de besluitvorming in de vrijhedencommissie.
- Zorg voor een zo eenduidig mogelijke toets van de v.i.-adviezen door het bureau selectiefunctionarissen.
- Evalueer de v.i.-adviezen periodiek op basis van informatie verkregen van het bureau selectiefunctionarissen en de algemene feedback die het OM verstrekt.

4.2 Adviezen 3RO

Bevindingen

Instructies

De 3RO hebben begin 2008 een 'Handleiding Voorwaardelijke Invrijheidstelling' opgesteld. Na de eerste versie is de handleiding meerdere malen geactualiseerd. Op 19 maart 2009 is de laatste versie uitgebracht. Deze handleiding bevat ook werkinstructies en instructies voor toepassing in het Cliënt Volg Systeem (CVS). De instructies zijn uitgeschreven voor de verschillende functies van de reclasseringswerkers binnen het v.i.-proces en bevatten daarnaast contactgegevens voor de reclasseringswerkers bij vragen. De instructies geven ook een format voor het v.i.-advies, dat is opgenomen in de digitale werkomgeving van de 3RO, zodat de advisering zo volledig mogelijk is en iedere reclasseringswerker dezelfde onderwerpen kan behandelen.

Informatie over detentie in het reclasseringsadvies

Als er een adviesrapport Terugdringen Recidive van een v.i.-kandidaat is dan gebruiken reclasseringswerkers deze informatie als input voor het v.i.-advies. Interventies uit een TR-traject die de v.i.-kandidaat nog niet heeft gevolgd, nemen reclasseringswerkers op in het v.i.-advies. Naast informatie over het TR-traject dat voor een beperkte groep gedetineerden bestaat, inventariseren de medewerkers maatschappelijke dienstverlening (MMD) in de penitentiaire inrichting in hoeverre gedetineerden na detentie problemen hebben met inkomen, schulden, huisvesting, identiteitsbewijs en zorg. Dit is allemaal informatie die ook relevant is voor het reclasseringsadvies. In 64% van de onderzochte dossiers²⁶ staat informatie van het MMD of van TR. Soms staat een

²⁵ Inmiddels heeft de Inspectie in de wederhoorfase begrepen dat de CVvi voor gedetineerden een nieuwe folder zal uitbrengen met duidelijke en overzichtelijke informatie over de wet v.i. Hiertoe zal contact worden gelegd met de afdeling communicatie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Parket-Generaal.

²⁶ In totaal werden 51 reclasseringsdossiers onderzocht.

trajectbegeleider of een MMD-medewerker genoemd als referent. In 45% van de gevallen is het TR traject of de MMD informatie zodanig beschreven dat het een duidelijk en logisch verloop schetst. Naast deze informatie verwerken sommige reclasseringswerkers ook uitslagen van urinecontroles en disciplinaire straffen in het advies. Voor de meeste reclasseringswerkers is het gebruikelijk dat ze contact opnemen met het BSD, de trajectbegeleider of de MMD-medewerker van de PI om deze informatie te achterhalen. Sommige reclasseringswerkers gaan zelfs naar de PI om daar het penitentiaire dossier in te zien. In het IST onderzoek naar het samenwerkingsmodel TR werd geconcludeerd dat de 3RO te beperkt gebruik maken van PI-informatie. Reclasseringswerkers klagen over de kwaliteit en bruikbaarheid van de PI-informatie.²⁷ Bovendien is de informatie niet altijd gemakkelijk toegankelijk. Het ligt aan de persoon die zij spreken of deze de informatie makkelijk geeft en het verschilt per PI hoe laagdrempelig de toegang is om het penitentiaire dossier in te zien.

Informatie over het penitentiair programma in het reclasseringsadvies

Om het verloop van het penitentiair programma (PP) te beschrijven kijken reclasseringswerkers in CVS en sommigen nemen contact op met de toezichthouder of met het PTC (Penitentiair Trajectencentrum) waar de v.i.-kandidaat onder valt. Uit het dossieronderzoek blijkt dat het PP wel vaak wordt genoemd wanneer daar sprake van is (geweest). Maar de inhoudelijke beschrijving is veelal beknopt, waardoor niet voldoende duidelijk is hoe de v.i.-kandidaat zijn penitentiair programma heeft doorlopen. Het advies vermeldt wel altijd of er tijdens het PP gedragsinterventies zijn gevolgd.

Bijzondere voorwaarden

Of het v.i.-advies een bijzondere voorwaarde voorstelt, hangt af van verschillende factoren. De uitslag van de RISc (Recidive InschattingSchalen) vormt voor de reclasseringswerker de leidraad. De reclasseringswerker beoordeelt daarnaast of het voorstel op basis van de RISc ook reëel is. Bijzondere voorwaarden adviseert de reclasseringswerker als er een verhoogd recidiverisico is. Waar de bijzondere voorwaarde zich op richt is afhankelijk van de specifieke criminogene factoren. Met name in de integrale conclusie van het reclasseringsadvies is terug te lezen of en zo ja waarom bijzondere voorwaarden worden voorgesteld en in hoeverre de voorgestelde bijzondere voorwaarden bijdragen aan de vermindering van recidive. Uit het dossieronderzoek blijkt in ruim 86% van de gevallen in hoeverre de voorgestelde bijzondere

²⁷ Themaonderzoek Samenwerkingsmodel TR, Inspectie voor de Sanctietoepassing, 2010.

voorwaarden een bijdrage leveren aan de vermindering van recidive.

In de landelijke instructies staat een lijst met mogelijke bijzondere voorwaarden. Bovendien geeft het adviesformat ook de opties weer. Uit het dossieronderzoek blijkt dat als de reclassering een bijzondere voorwaarde adviseert dit in bijna alle gevallen in ieder geval een meldingsgebod bij de reclassering behelst. Dat is zeker zo in die gevallen waarin ook een gedragsinterventie of ambulante behandeling geadviseerd wordt. Daarnaast adviseren reclasseringswerkers ook regelmatig opname in een kliniek of zorginstelling of controle op alcohol- of druggebruik. Het komt voor dat de v.i. te kort is om gedragsinterventies in te zetten. Dan beschrijft het advies zowel wat er nodig is om de recidive in te perken als wat er haalbaar is in de periode.

Het format voor het adviesrapport attendeert reclasseringswerkers op de overweging om elektronisch toezicht (ET) in te zetten als controle-middel. Adviezen stellen dit controlemiddel echter hoogst zelden daadwerkelijk voor. Het is ook nog maar een keer opgelegd. Een voorwaarde voor ET is het hebben van een geschikt woon- of verblijfs-adres. Dat is lang niet in alle gevallen voor handen en daarmee is de uitvoerbaarheid van ET beperkt. Soms voldoet een locatiege- of verbod of een contactverbod zonder ET en wordt daar voor gekozen.

Uitstel of afstel van de v.i.

De instructie van de 3RO benoemt die gevallen waarin de reclasseringswerker uitstel of achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling kan adviseren. Deze opsomming is conform art. 15d lid 1 Sr. De 3RO-instructie schrijft over TBS met dwangverpleging of ongewenst verklaarde vreemdelingen het volgende: "Als een v.i.-kandidaat naast een gevangenisstraf ook TBS met dwangverpleging heeft opgelegd gekregen of als de v.i.-kandidaat een ongewenst vreemdeling is en bij invrijheidsstelling uitgezet zal worden, komt hij/zij niet in aanmerking voor v.i. en zal de CVv een vordering tot afstel v.i. indienen. Is er sprake van TBS met dwangverpleging of is de v.i.-kandidaat een ongewenste vreemdeling, adviseer dan de v.i.-kandidaat op deze gronden niet in aanmerking te laten komen voor v.i."

De beleidsafspraken in V.I.zier luiden anders. V.I.zier vermeldt dat deze doelgroepen behoren tot de v.i.-doelgroep en dat er –behoudens uitzonderingsgevallen- geen bijzondere voorwaarden zullen worden opgelegd. Slechts de algemene voorwaarde is van kracht. In de praktijk adviseren de reclasseringsorganisaties in deze gevallen ook vaak v.i. met algemene voorwaarde bij deze twee categorieën. Immers na TBS met dwangverpleging is er al een verplicht reclasseringscontact en bij

ongewenste vreemdelingen zou afstel van de v.i. de uitzetting niet bevorderen. Nadat een ongewenst vreemdeling zijn straf heeft uitgezeten, volgt overplaatsing naar een detentiecentrum waar hij wordt ingesloten op grond van art. 59 van de Vreemdelingenwet en begint de voorbereiding voor uitzetting. De praktijk sluit hier beter aan bij de procesafspraken gemaakt in VI-zier en bij de verwachtingen van het OM.

Reclasseringwerkers bij bijna alle bezochte instellingen weten welke gevallen, volgens de geldende regelingen, kunnen leiden tot een uitstel/afstel advies of weten waar ze deze informatie kunnen vinden. Alleen bij de Verslavingszorg Noord Nederland (VNN) Groningen, waar de ervaring met de v.i.-adviezen erg beperkt was, was dit niet het geval. Met name de aanleiding voor uitstel of afstel, dat het recidiverisico door het stellen van bijzondere voorwaarden niet voldoende kan worden ingeperkt, is bekend.

De Inspectie constateert wel dat de adviseurs van de reclasseringsinstellingen, en in mindere mate van de penitentiaire inrichtingen, veelal in de veronderstelling verkeren dat in de nieuwe v.i.-regeling, in tegenstelling tot de oude regeling van vervroegde invrijheidstelling v.i. door de gedetineerde verdiend moet worden. Echter ook de nieuwe v.i.-regeling kent als uitgangspunt dat v.i. in principe verleend wordt, tenzij... Dit misverstand leidt in de praktijk wel eens tot onbegrip bij de adviseurs als de CVvi een advies uitstel/afstel v.i. niet overneemt.

De reclasseringwerkers vinden het vervelend wanneer ze afstel adviseren en de v.i. wordt toch toegekend. Inmiddels hebben sommige reclasseringsorganisaties daarom hun werkwijze aangepast en adviseren ze (in dezelfde rapportage) zowel afstel van de v.i. (indien ze dat nodig achten), als bijzondere voorwaarden voor het geval de v.i. toch wordt verleend. Zo'n advies hinkt dan op twee gedachten, maar voorkomt onduidelijkheid over de bijzondere voorwaarden in het geval de v.i. toch wordt verleend en de reclassering vervolgens het toezicht uit moet voeren in de v.i.-periode.

De CVvi is zoals gezegd terughoudend in het vorderen van uitstel of afstel. Als een gedetineerde met v.i. kan met bijzondere voorwaarden dan heeft dat de voorkeur. De CVvi toetst de haalbaarheid van uitstel of afstel ook op grond van jurisprudentie. Wanneer de CVvi vermoedt dat een uitstel/afstelvordering niet haalbaar is dan neemt men vaak contact op met de reclassering met de vraag of de reclassering het advies wil aanpassen en of er alsnog bijzondere voorwaarden kunnen worden geformuleerd. Dit willen de reclasseringsorganisaties lang niet altijd, zij

blijven dan bij hun oorspronkelijke advies. Mocht een RO het advies niet willen veranderen dan voegt de CVvi soms zelf extra bijzondere voorwaarden toe. Een werkafpraak is om dan in ieder geval een meldingsgebod op te leggen.

Standpunt v.i.-kandidaat

Reclasseringswerkers geven aan het advies altijd met de v.i.-kandidaat te bespreken. In een enkel geval besteden reclasseringswerkers dit uit aan de medewerkers van het Penitentiair Trajecten Centrum (PTC) omdat het gedetineerden betreft in een penitentiair programma, die zich daar melden. Uit het dossieronderzoek blijkt dat in 87% van de gevallen het advies is besproken met de v.i.-kandidaat. In die gevallen waar sprake was van een advies met bijzondere voorwaarden was het maar bij 10% duidelijk dat de gedetineerde ook op de hoogte werd gesteld van de consequenties van weigering van medewerking aan de bijzondere voorwaarden. Reclasseringswerkers geven aan dit wel altijd met de v.i.-kandidaat te bespreken, maar niet in het advies te registreren.

Controle en evaluatie

De reclasseringswerker laat zowel de RISc als het v.i.-advies controleren door de werkbegeleider. Dit is een inhoudelijke toets. Op de reclasseringslocaties heeft de ISt geen evaluaties aangetroffen van v.i.-adviezen. Reclasseringswerkers geven aan nooit feedback te krijgen op hun rapportages van externe partijen zoals de opdrachtgevers. Knelpunten in de advisering bespreken de organisaties in interne overleggen waarna bijstelling plaatsvindt. Op landelijk niveau nemen de 3RO deel aan de proceskring v.i. waar de meer beleidsmatige zaken en bredere thema's rond v.i. onderwerp van gesprek zijn.

Oordeel

Voor wat betreft de inhoud van het advies voldoet het beleid overwegend, maar niet volledig aan de verwachtingen van de ISt omdat de instructies niet volledig aansluiten bij de gemaakte beleidsafspraken in V.I.zier en de werkpraktijk. De instructies in de Handleiding 3RO, over advisering bij v.i.-kandidaten die TBS met dwangverpleging hebben of ongewenst vreemdeling zijn, zijn achterhaald.

De uitvoering voldoet overwegend, maar niet volledig. De adviezen en de eventuele bijzondere voorwaarden zijn veelal goed onderbouwd, echter de informatie over de detentieperiode zouden de reclasseringswerkers beter kunnen betrekken in hun advisering. Ook de registratie dat v.i.-kandidaten op de hoogte zijn gesteld van de consequenties van weigering van de bijzondere voorwaarden, is mager. Er is bovendien verschil in de uitvoering van adviezen die uitstel of afstel adviseren.

Kwaliteit adviezen

3 RO

Beleid



Uitvoering



Borging



Sommige instellingen adviseren tegelijkertijd bijzondere voorwaarden voor het geval de CVvi het uitstel/afsteladvies niet overneemt, en anderen doen dit niet.

Er is een inhoudelijke controle op de kwaliteit van de adviezen en knelpunten bespreken de instellingen intern en onderling in overleggen. De instellingen hebben nog geen evaluatie uitgevoerd van de kwaliteit van de v.i.-adviezen. De borging voldoet daarom eveneens overwegend, maar niet volledig aan de verwachtingen.

Aanbevelingen

Aan DJI en 3RO:

- Breng in kaart welke informatie, die de penitentiaire inrichting heeft, van belang is voor het v.i.-reclasseringsadvies. Draag er zorg voor dat deze informatie gemakkelijk toegankelijk is voor reclasseringswerkers. Zorg daarbij ook dat reclasseringswerkers gebruik maken van deze informatie.
- Verstrek uitleg aan de adviseurs over de strekking van de v.i.-wetgeving, zodat de besluitvorming inzake uitstel/afstel en herroeping v.i. voor hen aannemelijker wordt.

Aan 3RO

- Actualiseer de Handleiding v.i. waar deze betrekking heeft op v.i.-adviezen voor v.i.-kandidaten met TBS met dwangverpleging en ongewenst verklaarde vreemdelingen.
- Benoem in het advies expliciet dat het rapport met de v.i.-kandidaat is besproken en (indien van toepassing) dat betrokkene weigert de voorwaarden na te leven en gewezen is op de mogelijke consequenties daarvan.
- Maak landelijke afspraken over afstel/ uitstel-adviezen die tevens bijzondere voorwaarden voorstellen, zodat de reclasseringsorganisatie die het toezicht krijgt toebedeeld als de v.i. toch wordt verleend, een betere invulling kan geven aan dat toezicht.

4.3 Conclusie

In de kwaliteit van de adviezen zit verschil tussen de penitentiaire inrichtingen en de reclasseringsinstellingen. De adviezen van de penitentiaire inrichtingen zijn qua inhoud nog mager. De adviezen van de reclasseringsinstellingen voldoen in de ogen van de Inspectie meer aan de verwachtingen. Bij beide organisaties constateert de Inspectie verschillen tussen de locaties. Bij alle instellingen is nog kwaliteitswinst te boeken. Beide organisaties kunnen voor het verbeteren van de

kwaliteit, meer dan nu het geval is, gebruik maken van elkaars informatie en van de feedback die zij van ketenpartners krijgen.

5

Toezicht v.i.

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de reclassering het v.i.-toezicht vorm geeft. Aan de orde komen de plannen van aanpak voor het toezicht, de uitvoering van het toezicht en het overtreden van de voorwaarden.

5.1 Plan van aanpak voor het toezicht

criterium

In het toetsingskader zijn de volgende normen en verwachtingen opgenomen. De toezichthouder van de reclassering dient te beschikken over heldere en eenduidige instructies hoe het plan van aanpak op te stellen en waaraan dit moet voldoen.

Het plan van aanpak dient:

- de inzet van eventuele controlemiddelen te beschrijven;
- doelstellingen te bevatten, die SMART²⁸ zijn en gericht op het voorkomen van recidive;
- doelstellingen en activiteiten te bevatten, die gericht zijn op het uitvoeren en naleven van de opgelegde voorwaarden;
- te voorzien in samenwerking met relevante instellingen die een bijdrage kunnen leveren aan de reïntegratie van de cliënt, zoals behandelaars, instellingen voor maatschappelijke opvang of begeleiding of specifieke vormen van hulpverlening;
- aan te sluiten bij trajecten in het kader van ‘Terugdringen Recidive’ en activiteiten in het kader van ‘Aansluiting Nazorg’.

Tenslotte dient controle plaats te vinden op de kwaliteit van het plan van aanpak, waar inzet van controlemiddelen, de aard van de doelstellingen en de samenwerking met relevante instellingen onderdeel van is.

Bevindingen

Instructies

De reclasseringswerkers hanteren voor het vormgeven van het toezicht de algemene informatie uit de ‘Handleiding Reclassering Voorwaardelijke Invrijheidstelling’²⁹ (inclusief werkinstructies en instructies voor toepassing in het Cliënt Volg Systeem) en de instructies van Redesign Toezicht (RT)³⁰. Afzonderlijke lokale instructies over het vormgeven van het v.i.-toezicht is de Inspectie niet tegengekomen. Enkele medewerkers hebben aangegeven dat zij de instructies v.i. soms

²⁸ SMART is het eenvoudig en eenduidig opstellen en controleren van doelstellingen, SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

²⁹ Versie 1.0, 26 april 2010.

³⁰ Redesign Toezicht is het nieuwe ontwerp van toezichtvarianten van de reclassering, waarbij het risico de intensiteit en de inzet van middelen bepaalt en er sprake moet zijn van een evenwicht tussen begeleiding en controle van de onder toezicht gestelde.

lastig te interpreteren vinden. Toezichthouders vragen de CVvi regelmatig om een nadere toelichting.

Doelstellingen

De basis voor het vormgeven van het toezicht is het eerder opgestelde reclasseringsadvies, meestal inclusief RISC, en de toezichtopdracht die het OM verstrekt. Deze informatie levert gezamenlijk de input voor het plan van aanpak toezicht/ toezichtovereenkomst.

Veel toezichthouders beschikken daarnaast voor meer achtergrondinformatie graag over het vonnis of het proces-verbaal van de zaak. De 3RO hebben met het OM afgesproken dat ze zo snel mogelijk het (uitgebreide) vonnis krijgen. Het proces-verbaal is voor het opstellen van het advies en voor het vormgeven van het toezicht dan geen vereiste meer.

Toezichthouders zien het v.i.-toezicht veelal als gewoon toezicht, met als belangrijkste verschil dat zij bij v.i. communiceren met de CVvi in plaats van met het lokale parket en dat de looptijd van het v.i.-toezicht vaak korter is.

Om een toezicht te monitoren, werken toezichthouders in het Redesign Toezicht in CVS. Redesign Toezicht vermeldt alle stappen die een toezichthouder moet doorlopen in het toezicht en in principe ook alle verplichte rapportages over een onder toezichtgestelde. De Inspectie heeft in totaal 31 van deze digitale dossiers bestudeerd.

Bij aanvang van het toezichttraject maakt de toezichthouder een toezichtovereenkomst op. De Inspectie heeft deze toezichtovereenkomsten in 28 van de 31 onderzochte dossiers aangetroffen. De ondertekening van de overeenkomst door de v.i.-gestelde gebeurt veelal pas na enkele afspraken.

In de toezichtdossiers werden, indien van toepassing (24 van de 27 dossiers)³¹, de met het toezicht beoogde doelstellingen beschreven. Die doelstellingen zijn gericht op het naleven van de bijzondere voorwaarden. In bijna drie kwart van de dossiers constateerde de Inspectie dat de omschrijving van doelstellingen niet SMART was, maar eerder vaag of in algemene termen bleef. Een doelstelling werd dan als volgt beschreven: omgaan met agressie, schulden aflossen via een betalingsregeling, toeleiden naar huisvesting of financiën op orde brengen. Uit de beschrijving wordt niet duidelijk hoe dit zou gebeuren, met welke tussenstappen, met welk tijdpad of met welke toetsmomenten. In de

³¹ In enkele zaken kwam het niet tot een plan van aanpak en het beschrijven van doelstellingen, omdat betrokkene nooit verschenen is en het toezicht geretourneerd werd.

onderzochte toezichtdossiers van RN Rotterdam en RN Arnhem trof de Inspectie wel een aantal keer concreet beschreven doelstellingen aan. De toezichthouders gaven als verklaring voor de meer algemene omschrijving van de doelstellingen dat de onder toezicht gestelde de betekenis ook moet kunnen begrijpen en dat onder toezicht gestelden aanvankelijk nog weerstand hebben in het toezicht. Te concrete doelstellingen zorgen dan voor nog meer weerstand. Bovendien is het niet altijd mogelijk om aan het begin van een toezicht al zo concreet te worden. Lopende het toezicht maakt de toezichthouder de doelstellingen dan steeds concreter.

Inzet controlemiddelen

In nagenoeg alle bestudeerde toezichtdossiers trof de Inspectie een beschrijving van de door de reclassering ingezette controlemiddelen aan. Deze controlemiddelen maken het de toezichthouder mogelijk te volgen of de onder toezicht gestelde zich aan de v.i.-voorwaarden houdt. De aangetroffen controlemiddelen variëren van meldplicht op het reclasseringskantoor (in een bepaalde frequentie), huisbezoek door de toezichthouder, urine- en alcoholcontroles, tot terugkoppeling door trainers die bijv. een cognitieve vaardigheden (COVA) training geven of van contacten uit de omgeving van betrokkene, zoals een wijkagent. Toezichthouders geven aan dat het een enkele keer voor komt dat een onder toezichtgestelde via elektronisch toezicht gevolgd wordt. De Inspectie trof elektronisch toezicht als controlemiddel in één van de onderzochte dossiers (RN Arnhem) aan.

Toezichthouders van de onderzochte instellingen van de verslavingsreclassering ervaren de controlemiddelen soms als knellend. Bijvoorbeeld de controle op drugsgebruik moet in hun ogen niet te rigide gehanteerd worden omdat terugval in gebruik bij deze doelgroep ook als leermoment kan dienen. De medewerkers ondervangen dit zelf door wel de controlemogelijkheid via uc's te beschrijven, maar niet de frequentie van de uc's, zodat zij daar wat handelingsruimte hebben.

Samenwerking met instellingen

In vrijwel alle plannen van aanpak die de Inspectie heeft gezien zoekt de reclassering voor de uitvoering van het toezicht samenwerking met instellingen die kunnen bijdragen aan de reïntegratie van de cliënt. Met enkele instanties hebben reclasseringsinstellingen, landelijk of lokaal, vaste samenwerkingsafspraken gemaakt. Instellingen die vaak in de plannen van aanpak staan, zijn: Stichting Exodus, het centrum voor ambulante forensische psychiatrie de Waag, verslavingszorginstellingen, gemeenten en het UWV, maar ook de regiopolitie (wijkagent).

Aansluiting bij ‘Terugdringen Recidive’ en ‘Aansluiting Nazorg’

Waar mogelijk dient het plan van aanpak aan te sluiten bij trajecten in het kader van ‘Terugdringen Recidive’ (TR) en activiteiten in het kader van ‘Aansluiting Nazorg’. Volgens het dossieronderzoek is het slechts in een derde van de dossiers duidelijk of en welke TR- en/of Nazorgactiviteiten er al hebben plaatsgevonden en hoe dat aansluit bij het toezicht (bij RN Alkmaar in 3 van de 5 dossiers). Dit heeft volgens toezichthouders verschillende redenen. Vaak beschikt de toezichthouder niet over een actueel TR-rapport, maar alleen over het oorspronkelijke adviesrapport TR. Het opvragen van informatie bij de PI (BSD of MMD) loopt vaak stroef en onbevredigend. Soms is het belang van de kortlopende trajecten in detentie minder groot dan de aandacht voor nieuw op te starten langer lopende trajecten gedurende het toezicht. Dan steken toezichthouders minder tijd en energie in het verkrijgen van informatie. Soms krijgt de toezichthouder relevante informatie over TR of nazorg van de onder toezicht gestelde zelf.

In die gevallen dat informatie over TR of nazorg wel wordt opgenomen in het plan van aanpak is die meestal afkomstig uit het opgestelde v.i.-advies. De informatie uit de v.i.-adviezen is dan voor de toezichthouder voldoende toereikend om mee aan de slag te gaan. Toezichthouders merken dat praktische zaken na detentie zoals inkomen en huisvesting vaak nog niet goed op orde zijn. Een groot deel van de invulling van het toezicht is dan gericht op het regelen van deze basisbehoeftes.

Controle en evaluatie

De toezichthouders bespreken de toezichtovereenkomst, inclusief te behalen doelstellingen en controlemiddelen, met de werkbegeleider, teamleider of unitmanager. In enkele gevallen komt het bij aanvang van het traject voor, dat de bijzondere voorwaarden zoals opgelegd door het OM niet haalbaar worden geacht. Na intern beraad en overleg met de CVvi stelt de toezichthouder de voorwaarden soms bij.

Oordeel

Het beleid voldoet overwegend, maar niet volledig aan de verwachtingen. De instructies voor Redesign Toezicht zijn helder, maar voor de meer specifieke v.i.-casuïstiek zijn de instructies niet altijd toereikend. De plannen van aanpak voldoen beperkt aan de verwachtingen van de Ist. Elk toezicht is gebaseerd op een plan van aanpak dat doelstellingen en controlemiddelen noemt. Bij nagenoeg alle toezichten is sprake van samenwerking met relevante instanties. De Inspectie beoordeelt de beschrijving van de doelstellingen echter regelmatig als te algemeen of vaag. Een concrete beschrijving van de te realiseren doelen maakt het

Plan van aanpak
toezicht

Beleid



Uitvoering



Borging



toezicht effectiever. Bovendien kunnen concrete doelstellingen ook voor de cliënt duidelijkheid verschaffen waar hij staat in het traject. De plannen van aanpak beschrijven vaak onvoldoende of ze aansluiten bij wat er in detentie is opgestart (aanpak in het kader van Terugdringen Recidive en/of Nazorg). Als er al iets is opgestart tijdens detentie dan kan dat de invulling van het toezicht vergemakkelijken. Als dit wordt genegeerd gaan eerdere inspanningen verloren of worden ze minder effectief.

De borging voldoet grotendeels. Ook bij de interne kwaliteitstoetsing van de plannen van aanpak zou nog meer aandacht besteed kunnen worden aan het concretiseren van de doelstellingen en aan de vraag of gedurende detentie al inspanningen geleverd zijn waarop tijdens het toezicht v.i. voortgeborduurd kan worden.

Aanbevelingen

Aan 3RO

- Actualiseer de bestaande instructies periodiek en maak daarbij gebruik van de opgedane ervaringen in de toezichtcasuïstiek.
- Beschrijf de doelstellingen in een plan van aanpak toezicht zo concreet mogelijk. Laat zien hoe een doel gehaald kan worden met ingebouwde tussenstappen.
- Laat toezichthouders zich ervan vergewissen welke nazorg- en TR-activiteiten in detentie hebben plaatsgehad zodat het toezicht hierbij kan aansluiten.

5.2 Uitvoeren van het toezicht

criterium

In het toetsingskader zijn de volgende normen en verwachtingen opgenomen. De toezichthouder dient te beschikken over heldere en eenduidige instructies hoe deze het toezicht dient uit te voeren. Zodra de veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld, dient de reclassering de toezichtactiviteiten te starten. De reclassering voert het toezicht uit conform het plan van aanpak. Tenslotte vindt controle plaats of het toezicht conform het plan van aanpak wordt uitgevoerd. Ook evalueert de reclassering of de toezichten worden uitgevoerd op de wijze die het beleid voorschrijft en overeenkomstig de plannen van aanpak.

Bevindingen

Instructies

Toezichthouders gebruiken voor de uitvoering van het toezicht de richtlijnen van Redesign Toezicht. Het v.i.-toezicht lijkt in de uitvoering sterk op een regulier toezicht. Alleen de startmelding³² en de contacten met de CVvi, in plaats van met het lokale parket, verschillen.

Start toezicht

Het v.i.-toezicht moet onmiddellijk na de einddatum detentie beginnen d.w.z. dat de onder toezicht gestelde zich binnen vijf dagen na invrijheidstelling in persoon moet melden bij de toezichthouder. Uit het dossieronderzoek blijkt dat dit in tweederde van de gevallen lukt. In veel gevallen heeft er bovendien al een eerste gesprek tijdens detentie plaatsgevonden. Ook als een v.i.-gestelde al in het kader van een Penitentiair Programma onder toezicht van de reclassering staat, vindt de overgang naar het v.i.-toezicht soepel plaats. Zodra het eerste cliëntcontact heeft plaatsgevonden stuurt de toezichthouder een “Melding start toezicht” naar het CJIB.

In de situaties waarin het niet lukt de onder toezicht gestelde direct na ommekomst van de detentie te spreken, heeft dat verschillende oorzaken. Zo komt het regelmatig voor dat reclasseringswerkers de opdracht laat toebedeeld krijgen als gevolg van vertraging bij de reclasseringsbalie. Incidenteel komt het voor dat de v.i. al is aangevangen, maar de opdracht nog niet binnen is bij de toezichthouder. Ook melden cliënten zich soms bij de verkeerde reclasseringsinstelling.

Toezichthouders lopen er in de praktijk vaak tegenaan dat de v.i.-regeling voor de cliënt niet duidelijk is. Zo is het voor cliënten bijvoorbeeld verwarrend dat de algemene en bijzondere voorwaarden een andere proeftijd-termijn hebben.³³ Het kost de toezichthouders veel tijd om bij de aanvang van het traject de regels van de v.i. en de daaraan gekoppelde voorwaarden uit te leggen en de medewerking van de ondertoezicht gestelde te krijgen.

Toezicht conform plan van aanpak (PvA)

De uitvoering van het toezicht behoort plaats te vinden op basis van de toezichtovereenkomst. Toezichthouders geven aan dat de overeenkomst voor hen het uitgangspunt is. In het dossieronderzoek trof de IST

³² De melding “Start v.i.” krijgt de 3RO van het CJIB kort voorafgaand aan het einde van de detentie.

³³ De proeftijd van de algemene voorwaarde bedraagt tenminste 1 jaar, terwijl de proeftijd van de bijzondere voorwaarden ten hoogste gelijk is aan de periode waarover v.i. wordt verleend.

in 20 van de 27 dossiers een werkwijze aan waarbij de overeenkomst leidend was voor de uitvoering van het toezicht. Soms (RN Arnhem) wordt tijdens gesprekken met de cliënt nauwgezet elke doelstelling apart aangehaald, besproken en beschreven. Andere gespreksverslagen zijn wat minder gestructureerd en algemener van aard. De inzet van controlemiddelen, als urinecontroles en contactmomenten (op kantoor van de reclassering of thuis) wordt grotendeels uitgevoerd zoals voorgenomen. Ook hier constateert de Inspectie dat de kwaliteit van de beschrijving van de inzet van controlemiddelen verschilt per toezicht-houder. De Inspectie signaleert tevens dat de uitvoering hier en daar met enige 'couance' gehanteerd wordt. Toezichthouders zoeken naar een evenwicht tussen toezicht en begeleiding en merken op dat een toezicht soms contraproductief werkt als de onder toezichtgestelde te dicht op de huid wordt gezeten. Met name bij cliënten met een verslavingsachtergrond of dak- en thuislozen kan dit een noodzakelijke behandeling in de weg staan.

Tijdens het toezicht komt de uitvoerbaarheid van de voorwaarden soms ook om andere redenen ter discussie te staan. Bijvoorbeeld omdat een behandelinstelling betrokkene niet kan of wil opnemen, of omdat betrokkene een te laag niveau blijkt te hebben voor het volgen van een bepaalde training. In die gevallen moet contact gezocht worden met de CVvi en kunnen na overleg wijzigingen in de bijzondere voorwaarden plaatsvinden.

Ook de haalbaarheid (in tijd) van de voorwaarden levert in de praktijk regelmatig een probleem op. De termijnen voor de bijzondere voorwaarden zijn veelal te kort om bijvoorbeeld de behandeling of de training die wordt opgelegd te realiseren³⁴. Dat is vaak het gevolg van het feit dat er wachtlijsten zijn of omdat er eerst voldoende kandidaten moeten zijn om een trainingsgroep te vormen. Consequentie is dat cliënten nog midden in een behandeltraject of training zitten als de toezichttermijn verstreken is. Slechts een enkeling rond een traject vervolgens op vrijwillige basis af.

Het moeilijkst realiseerbaar zijn de toezichten die worden opgelegd nadat het oorspronkelijke advies uitstel of afstel luidde. Het betreft dan vaak cliënten die volgens de reclassering niet gemotiveerd zijn zich aan de voorwaarden te houden of die in het verleden al verschillende keren voorwaarden hebben overtreden. Zoals al in hoofdstuk 4, paragraaf 4.2

³⁴ Dit i.t.t. een toezicht verbonden aan een voorwaardelijke veroordeling dat meestal een periode van 2 jaar beslaat.

over de adviezen van de reclassering aan de orde is gekomen, formuleren sommige reclasseringsinstellingen in die gevallen dan een tweeledig advies. Enerzijds een beargumenteerd uitstel/afstel advies, anderzijds (voor het geval v.i. toch wordt verleend) bijzondere voorwaarden waaraan cliënt zich gedurende het toezicht dient te houden. De begeleiding van deze doelgroep kost de reclassering veel moeite.

Toezichthouders stellen zich tijdens het verloop van het toezichtstraject zo goed mogelijk op de hoogte van de ontwikkelingen van hun cliënt. Hoe beter en intensiever de contacten met ketenpartners zoals gemeentes, behandelinstellingen en/of trainers, des te beter de toezichthouder op de hoogte blijft van de ontwikkelingen. Goede afspraken met deze instellingen leiden ertoe dat bijzonderheden snel gemeld worden.

Controle en evaluatie

De werkbegeleider ziet alle toezichtovereenkomsten. Hij controleert de aanpak ook inhoudelijk. Gedurende de uitvoering geeft het geautomatiseerde systeem, sinds de invoering van Redesign Toezicht, automatische meldingen bij verschillende te ondernemen activiteiten. Bijv. “eerste face to face contact moet nog plaatsvinden” of “afloopbericht moet worden geschreven”. Sommige meldingen gaan automatisch door naar de werkbegeleider. Die bespreekt de melding vervolgens met de toezichthouder. De meeste bezochte instellingen bespreken de toezichten wekelijks in een caseload- of casuïstiekbespreking. De te volgen aanpak wordt in die besprekingen afgestemd en geaccordeerd door de teamleider.

Ook in intervisie- en/of supervisietrajecten bespreken de medewerkers de problemen die zij tegenkomen bij de uitvoering van het toezicht.

Oordeel

Het beleid voldoet overwegend aan de verwachtingen van de Ist. Weliswaar beschikken de toezichthouders over algemene instructies met betrekking tot de uitvoering van het toezicht, de Inspectie constateert ook dat deze instructies veel ruimte voor interpretatie laten. De uitvoering voldoet overwegend. In een derde van de toezichtcasus is het niet gelukt de gedetineerde binnen vijf dagen te ontmoeten voor een eerste contact. De kwaliteit van de registratie van het verloop van het toezichtstraject (inzet controlemiddelen, behalen doelstellingen) is wisselend en soms onder de maat. De Inspectie constateert tevens dat de uitvoering niet overal eenduidig wordt aangepakt. De borging voldoet naar het oordeel van de Inspectie volledig. Er wordt veel aandacht besteed aan interne traject- en kwaliteitsbewaking.

Uitvoeren van het toezicht

Beleid



Uitvoering



Borging



Aanbevelingen

Aan 3RO

- Zorg voor een zodanige verslaglegging van het toezicht dat goede overdracht en reconstructie mogelijk is.
- Maak in het reclasseringsadvies expliciet dat de inzet van bepaalde controlemiddelen hoewel gewenst, soms contraproductief kan werken bij bepaalde doelgroepen cliënten.

Aan 3RO en DJI

- Toets in de adviesfase zowel de haalbaarheid als de uitvoerbaarheid van de bijzondere voorwaarden beter, zodat de voorwaarden na oplegging door de CVvi ook uitgevoerd kunnen worden.

5.3 Overtreden van de voorwaarden

criterium

In het toetsingskader zijn de volgende normen en verwachtingen opgenomen. De toezichthouder dient te beschikken over heldere en eenduidige instructies hoe om te gaan met overtreding van de voorwaarden. Bij overtreding van de voorwaarden en/of onbeheersbaarheid van de risico's tijdens het reclasseringstoezicht dient de reclassering dit direct te melden aan het OM. Zo spoedig mogelijk na de constatering van overtreding van de voorwaarden en/of onbeheersbaarheid van risico's brengt de reclasseringsinstelling advies uit aan het OM over het aanvullen, wijzigen, opheffen van de bijzondere voorwaarden of het vorderen van herroeping van de v.i. Tenslotte dient de reclassering de melding van overtreding van de voorwaarden en de advisering naar aanleiding daarvan periodiek te evalueren in samenwerking met het OM.

Bevindingen

Instructies

Ook bij het niet nakomen van afspraken en/of het overtreden van de voorwaarden volgen de medewerkers toezicht de aanpak van Redesign Toezicht.

De gebruikelijke werkwijze luidt: bij het niet nakomen van een afspraak volgt eerst een berisping en vervolgens een officiële waarschuwing. Binnen het geautomatiseerde systeem bestaan hiervoor sjablonen. Als betrokken cliënt zich niet (meer) meldt, wordt gecheckt of betrokkene wellicht is aangehouden. Als dat niet het geval is, wordt melding gedaan aan de CVvi.

Overtreden voorwaarden

In het interne casuïstiekoverleg wordt bepaald welke reactie zal volgen. Soms is er ruimte om nog iets met de voorwaarden te schipperen (bijv. incalculeren van terugval van -sommige onder toezicht gestelden- bij een verbod op drugsgebruik, of acceptatie van softdruggebruik i.t.t. harddruggebruik), een andere keer juist niet, omdat de reclassering snel lik-op-stuk beleid zou willen zien. De reclasseringsinstellingen zoeken in deze gevallen regelmatig overleg met de CVvi.

Bij overtreding van de algemene of bijzondere voorwaarden maakt de reclassering de 'Melding overtreding algemene voorwaarde v.i.' of 'Melding overtreding bijzondere voorwaarden v.i.' op. Die meldingen beschrijven kort het betreffende voorval, inclusief datum en tijd. Voorts kan worden aangegeven of voortzetting van het toezicht mogelijk is. Dat laatste kan gepaard gaan met een advies aan het OM om iets aan de voorwaarden te veranderen. De melding kan ook inhouden dat de reclassering geen vertrouwen meer heeft in voortzetting van het toezicht (al of niet met gewijzigde voorwaarden). In dat geval adviseert de reclassering de tenuitvoerlegging (zgn. TUL melding of herroeping v.i.) van het v.i. deel van de straf.

Een enkele keer komt het voor dat het OM een onder toezicht gestelde na een melding oproept op het parket voor een gesprek. In een van de bestudeerde dossiers verliep het toezicht zeer moeizaam en met zoveel spanningen (incl. bedreigingen door de onder toezichtgestelde) dat de toezichthouder door de leiding van de reclasseringsorganisatie van deze casus afgehaald moest worden. Na het gesprek op het parket werd de reclassering geacht het toezicht (met een andere toezichthouder) toch voort te zetten.

De toezichthouders ervaren de rol van het OM bij overtreding van de voorwaarden als terughoudend en erg juridisch/ formeel. Voor hun gevoel moeten ze lang blijven proberen het v.i.-toezicht tot een goed einde te brengen, terwijl sommige casuïstiek van het begin af aan moeizaam verloopt. Het is de toezichthouders dan niet voldoende duidelijk wanneer het OM succesvol een herroeping v.i. kan indienen bij de rechtbank.

Het beeld dat de toezichthouders schetsen wordt mede bepaald door het feit dat zij de CVvi in Arnhem als een anoniem instituut ervaren, terwijl ze op de lokale parketten vaak goede contacten met de officier van justitie (OvJ) hebben en dus sneller en makkelijker kunnen overleggen in gecompliceerde casuïstiek. Bij de CVvi vindt overleg in eerste instantie plaats met het bureau of met een secretaris die vervol-

gens het overleg met een Advocaat-Generaal heeft. De Inspectie vernam van diverse toezichthouders dat de reactie van de CVvi vaak lang op zich laat wachten. Dat creëert in de omgang met cliënten veel onduidelijkheid.

In 20 van de in totaal 31 door de Inspectie bestudeerde dossiers verliep het toezicht niet geheel volgens het plan van aanpak. Er was in die dossiers sprake van het niet nakomen van afspraken (vaak in het kader van de meldplicht) of het anderszins overtreden van voorwaarden. Soms begon de ondertoezichtgestelde helemaal niet aan het traject (niet verschenen), soms kwam betrokkene een of meerdere afspraken om zich te melden niet na, soms werden andere voorwaarden overtreden. In 15 van de 20 dossiers meldt de reclassering het (herhaaldelijk) niet nakomen van afspraken/ overtreding van de voorwaarden aan het OM. In vijf gevallen trof de Inspectie geen meldingen aan. Het betrof in die gevallen telkens het (een of meerdere keren) niet nakomen van een contactafpraak door betrokkene.

De Inspectie constateert dat de onderzochte reclasseringsinstellingen niet eenduidig reageren op het niet nakomen van afspraken/ voorwaarden door de onder toezichtgestelde. De CVvi pleit voor een snelle kennisgeving van het overtreden van voorwaarden door betrokkene. In de praktijk wordt volgens de CVvi soms (te) lang gewacht met het melden van overtredingen.

Evaluatie

De reclasseringsorganisaties bewaken het optreden bij overtreding van de voorwaarden intern in het eigen casuïstiekoverleg. In individuele gevallen wordt regelmatig contact gezocht met de CVvi. Meldingen van overtreding van de voorwaarden en de naar aanleiding daarvan uitgebrachte adviezen worden niet structureel geëvalueerd met het OM. Toezichthouders geven aan geen directe terugkoppeling op hun meldingen van de CVvi te krijgen. Bovendien vinden zij dat de tijd tussen een melding en de TUL-beslissing te lang is. De CVvi wikkelt een melding overtreding voorwaarden in principe binnen twee weken af. De genomen beslissing wordt geplaatst in het landelijke registratiesysteem van het OM, Robein. Tegelijkertijd wordt de reactie gestuurd naar de toezichthoudende instelling. Daar kan de betreffende toezichthouder kennis nemen van het besluit. Een persoonlijke terugkoppeling aan de toezichthouder vindt niet plaats.

Overtreten van de voorwaarden

Beleid



Uitvoering



Borging



Oordeel

Het beleid voldoet geheel. De instructies zijn helder en bij alle medewerkers bekend. De uitvoering voldoet overwegend. De onderzochte reclasseringsinstellingen reageren niet eenduidig op het niet nakomen van afspraken/overtreden van voorwaarden. In het merendeel van de gevallen wordt hiervan melding gedaan aan het OM. In de gevallen waarin melding niet plaatsvond betrof het telkens het niet nakomen van de meldplicht. De borging met betrekking tot het overtreten van de voorwaarden voldoet overwegend. Interne borging vindt voldoende plaats, echter een meer structurele evaluatie, ook met het OM, ontbreekt.

Aanbeveling

Aan 3RO

Maak helder –meer dan nu het geval is- in welke situaties de reclassering het niet nakomen van afspraken of het anderszins overtreten van voorwaarden moet melden bij de CVvi en in welke situaties niet.

5.4 Beëindigen van het toezicht

criterium

Het toetsingskader kent de volgende normen en verwachtingen. Na afloop van de proeftijd van de bijzondere voorwaarden dient de reclassering te rapporteren aan het OM. De manier waarop deze rapportage plaatsvindt, is beschreven in beleid en instructies. Vervolgens stuurt de reclassering zo spoedig mogelijk een afloopbericht aan het OM. Het afloopbericht beschrijft het feitelijk verloop van het toezicht. Tenslotte controleert de reclassering of er een tijdig en kwalitatief voldoende afloopbericht aan het OM wordt gestuurd. De reclassering evalueert de afloopberichten in samenwerking met het OM periodiek en systematisch.

Bevindingen

Instructies

Er zijn vaste formats beschikbaar voor de vormgeving van afloopberichten. Ze vermelden een samenvatting van het verloop van het toezicht, een beschrijving van de bijzondere voorwaarden, welke interventies zijn gevolgd en welke doelen zijn gehaald. De beschrijving van de feitelijke gang van zaken is beknopt. In alle gevallen moet een afloopbericht worden opgesteld, dus zowel in het geval een v.i.-traject positief verloopt, als bij een vroegtijdige beëindiging van het traject.

Afloopbericht

De Inspectie constateert dat verzending van de afloopberichten in de meeste gevallen zo snel mogelijk na afloop van het traject plaatsvindt. De Inspectie trof bij zeven van de negen afloopberichten een verzenddatum binnen twee weken. De aangetroffen afloopberichten gaven een beknopte weergave van het verloop van het toezichttraject, inclusief de gemaakte vorderingen.

Controle en evaluatie

De werkbegeleider en de unitmanager controleren alle afloopberichten. Er wordt dan aandacht besteed aan het beknopt weergeven van het traject en of aan de bijzondere voorwaarden is gewerkt. Toezichttrajecten en afloopberichten worden na afloop niet geëvalueerd met het OM.

Oordeel

De afloopberichten worden conform een vast model opgesteld en worden meestal binnen twee weken verzonden. Ze voldoen daarmee qua inhoud aan de verwachtingen van de Inspectie. De uitvoering voldoet overwegend. Het merendeel van de afloopberichten wordt binnen twee weken verzonden aan het OM en beschrijft beknopt het verloop van het toezichttraject. De kwaliteit van de afloopberichten wordt door de reclassering intern bewaakt. Evaluaties met de opdrachtgever vinden niet plaats. Daarmee voldoet de borging grotendeels.

Beïndigen van
het toezicht

Beleid



Uitvoering



Borging



5.5 Conclusie

De manier waarop de reclassering haar toezichthoudende taak vormgeeft vindt, zeker na de invoering van Redesign Toezicht, gestructureerd plaats. Tegelijkertijd constateert de Inspectie dat de reclasseringsorganisaties met name in de uitvoering qua aanpak van elkaar verschillen. Zo wordt met name op het niet nakomen van afspraken/ voorwaarden door de onder toezichtgestelde door de onderzochte instellingen verschillend gereageerd. De Inspectie acht meer eenduidigheid wenselijk.

6

Samenwerking

Dit hoofdstuk beschrijft in hoeverre de samenwerking en communicatie tussen de verschillende ketenpartners bijdraagt aan de kwaliteit van de uitvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

6.1 Samenwerking tussen penitentiaire inrichting en reclassering

criterium

In het toetsingskader zijn de volgende normen en verwachtingen opgenomen. De samenwerkingsafspraken tussen de verschillende ketenpartners dienen te zijn vastgelegd. DJI en de reclassering doen wat op grond van die samenwerkingsafspraken van hen verwacht mag worden. De samenwerking tussen de ketenpartners dient bij te dragen aan de kwaliteit van de uitvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De samenwerking dient systematisch en periodiek geëvalueerd te worden en zondig worden beleidsafspraken bijgesteld.

Bevindingen

Instructies

In de landelijke instructies is vastgelegd dat de penitentiaire inrichting en de reclasseringsinstelling over de inhoud van het advies overleg moeten hebben gericht op het delen van informatie.³⁵ Het format voor het opstellen van het v.i.-advies dat de penitentiaire inrichtingen gebruiken vraagt expliciet naar deze afstemming met de reclassering, wanneer, met wie en de uitkomst van die afstemming. Ook de reclassering heeft in CVS de mogelijkheid om relevante detentie-informatie te verwerken.

Buiten de landelijke richtlijnen heeft de Inspectie alleen in de regio Rotterdam regionale samenwerkingsafspraken over de v.i. tussen het gevangeniswezen en de 3RO aangetroffen. Eenmaal per zes weken vindt hier logistiek overleg plaats waarin de samenwerking besproken wordt.

Afstemming feitelijke informatie

In de praktijk komt het overleg op casusniveau regelmatig onder druk te staan. In 37% van alle door de ISt bestudeerde adviezen (totaal 92, van zowel PI's als reclasseringsinstellingen) blijkt niet dat overleg heeft plaatsgevonden.

³⁵ Ontleend aan VI-zier 1.0

Het niet afstemmen van de adviezen heeft verschillende oorzaken. De PI moet haar advies vanwege de controleslag bij het bureau selectiefunctie-onarissen een week eerder afronden dan de reclassering. Als de BSD-medewerker dan contact zoekt met de reclassering is de reclasseringsrapporteur vaak nog niet klaar met het advies. Dit effect wordt versterkt doordat het regelmatig voorkomt dat de reclasseringswerker de v.i.-opdracht later krijgt (zie ook paragraaf 3.2).

Daarnaast hebben penitentiaire inrichting en de reclassering over en weer te maken met wisselende organisaties (verschillende reclasseringsinstellingen) en contactpersonen (soms BSD, soms trajectbegeleider). Bovendien hebben zij geen directe toegang tot elkaars informatie of v.i.-advies. Het komt dan ook regelmatig voor dat, naar aanleiding van het -vaak telefonische- overlegmoment het advies nog moet worden aangepast, omdat daarbij alsnog aanvullende relevante informatie naar voren komt. Zo is voor de penitentiaire inrichting de informatie uit de RISc, het door de reclassering gebruikte diagnose-instrument, vaak van doorslaggevende betekenis voor het al of niet voorstellen van bijzondere voorwaarden. De reclasseringswerkers geven aan dat zij de kwaliteit en toegankelijkheid van de PI-informatie niet altijd voldoende vinden. Zo beschikken ze niet altijd over de juiste informatie van de medewerkers maatschappelijke dienstverlening.

Enkele PI's voeren aan dat het overleg met de medewerkers van Reclassering Nederland soepeler verloopt dan met medewerkers van de verslavingsreclassering of van de reclassering van het Leger des Heils. Volgens de geïnterviewden ligt dat aan het feit dat de medewerkers van Reclassering Nederland meer v.i.-adviezen schrijven en er bij de verslavingsreclassering en de reclassering van het Leger des Heils minder bekendheid bestaat met de procedures.

Uit de interviews blijkt dat, in de gevallen dat afstemming plaatsvindt, dit overleg vooral over het uiteindelijke advies gaat, dus de toekenning van de v.i. al dan niet met bijzondere voorwaarden. Het afstemmings-overleg omvat echter veelal geen check op de feitelijkheden. In een derde van de onderzochte dossiers (totaal 92) beschikte de Inspectie over het advies van zowel de PI als de reclassering met betrekking tot dezelfde gedetineerde.

In meer dan de helft van die gevallen (15 dossiers) constateerde de Inspectie verschillen in de gebruikte feitelijke informatie. Zo komt het regelmatig voor dat beide organisaties spreken over een verschillend verblijfsadres na detentie of dat het ene advies melding maakt van een forse schuldenproblematiek bij betrokkene, terwijl dat bij de andere adviseur niet bekend lijkt. Ook de beschrijving van het gedrag tijdens

detentie correspondeert niet altijd. Zo trof de Inspectie een dossier aan waar het advies van de penitentiaire inrichting melding maakt van een disciplinaire straf voor een vechtpartij, terwijl het advies van de reclassering beschrijft dat er geen sprake is van agressie. Ook de CVvi constateert regelmatig verschillen in feitelijkheden tussen het PI- en het reclasseringsadvies, maar attendeert de adviseurs hier niet op. Voor de CVvi is het vooral relevant dat de risicogebieden zo goed mogelijk in kaart worden gebracht.

Evaluatie

Enkele reclasseringsmedewerkers geven aan dat ze de samenwerking met de PI regelmatig in het eigen werkoverleg bespreken. Initiatieven van inrichtingen danwel reclasseringsinstellingen om tot een beter overleg over de v.i.-adviezen in de regio te komen is de Inspectie, behalve in Rotterdam, niet tegengekomen. Landelijk vond, in de eerste fase na invoering van de v.i., het monitoroverleg v.i. plaats. In dit overleg stemden de ketenpartners op casusniveau v.i. zaken af. Het monitoroverleg v.i. heeft enige tijd niet plaatsgevonden, omdat wordt nagedacht over een nieuwe structuur. Naast het monitoroverleg v.i. functioneert de landelijke proceskring v.i. In dat overleg worden de meer beleidsmatige zaken en thema's besproken.

Samenwerking
tussen
penitentiaire
inrichting en
reclassering

Beleid



Uitvoering



Borging



Oordeel

Het beleid met betrekking tot de samenwerking tussen PI's en reclasseringsinstellingen voldoet slechts beperkt. Hoewel in de landelijke instructies op informatiedeling tussen beide organisaties aangestuurd wordt, treft de Inspectie nagenoeg geen regionale structuren aan waarbinnen samenwerking vorm krijgt. Ook in de praktijk komt het overleg over de adviezen slechts beperkt tot zijn recht. De twee advies-trajecten van zes weken lopen niet parallel waardoor praktische problemen ontstaan in het moment van afstemming. Daarnaast constateert de Inspectie dat in de zaken waarin het wel tot overleg komt, feitelijke informatie niet goed wordt uitgewisseld. Ook de borging voldoet op dit punt beperkt. De Inspectie heeft geen initiatieven gericht op het faciliteren en waarborgen van een goede afstemming aangetroffen.

Aanbevelingen

Aan DJI en 3RO

- Bevorder het zoveel als mogelijk gelijktijdig lopen van de beide advies-trajecten, zodat de onderlinge afstemming niet om praktische redenen belemmerd wordt.

- Zorg voor een adequate afstemming van de relevante feitelijke informatie tussen PI en de rapporterende reclasseringsorganisatie.

6.2 Contacten met CVvi

criterium

In het toetsingskader zijn de volgende normen en verwachtingen opgenomen. De samenwerkingsafspraken tussen de verschillende ketenpartners dienen te zijn vastgelegd. De samenwerking tussen de ketenpartners dient bij te dragen aan de kwaliteit van de uitvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De samenwerking dient systematisch en periodiek geëvalueerd te worden en zonodig worden beleidsafspraken bijgesteld.

Bevindingen

De taken, verantwoordelijkheden en werkaafspraken van de ketenpartners zijn beschreven in V.I.zier 1.0, beleids- en procesafspraken van het project implementatie v.i. De ketenpartners hebben deze afspraken ieder vertaald naar werkinstructies voor hun medewerkers.

Medewerkers, betrokken bij zowel advisering als toezicht, merken op dat zij een vaste contactpersoon bij de CVvi missen. Lokaal hebben zij met het arrondissementsparket vaak een intensief contact met de executieofficier, waardoor ze in casuïstiek snel kunnen overleggen en handelen. Met de CVvi zijn zulke werkrelaties er nog niet. Soms gaven medewerkers ook aan dat onbekendheid met de processen bij de CVvi en de, relatief, lage aantallen v.i.-zaken daarbij een rol spelen. Een enkele medewerker vond het bovendien vervelend dat er contact is met een secretariaat in plaats van met een officier van justitie (i.c. een Advocaat-Generaal).

De CVvi ziet vanuit haar regierol alle adviesdossiers van DJI, 3RO en OM. Zij beschikt daarmee over een totaalbeeld van de kwaliteit van de adviezen. De CVvi geeft de individuele inrichtingen en reclasseringsinstellingen geen inhoudelijke feedback op casusniveau. Uitzonderingen betreffen die adviezen die onduidelijk zijn, dan vraagt de CVvi om verduidelijking. De terugkoppeling die de CVvi, meer op hoofdlijnen geeft, vindt plaats in de landelijke overlegvormen (monitoroverleg v.i. en proceskring v.i.). Daarnaast nam de Inspectie kennis van een algemene terugkoppeling aan DJI (via een e-mailbericht) die betrekking

had op de inhoud van de PI adviezen.³⁶ De CVvi geeft bij de Inspectie tevens aan dat er een FAQ-lijst in de maak is die veel voorkomende vragen en antwoorden aangaande de v.i. zal beschrijven. Hiermee hoopt de CVvi in een meer algemene terugkoppeling te kunnen voorzien. Alle geïnterviewden geven aan feedback (bij voorkeur op casusniveau) zeer op prijs te stellen.

Er heeft nog geen evaluatie van de samenwerking met de CVvi plaatsgevonden. In de landelijke proceskring v.i. worden voorkomende problemen besproken en actiepunten benoemd. In tegenstelling tot DJI en 3RO is de CVvi ook actief in het monitoren van andere gegevens met betrekking tot het v.i.-traject (bijv. tijdigheid adviezen, maar ook vorderingen uitstel/afstel, herroepingen v.i.). Ook die informatie wordt ingebracht in de proceskring v.i.

Contacten met CVvi

Beleid



Uitvoering



Borging



Oordeel

De samenwerking met de CVvi is opgenomen in V.I.zier. Alle ketenpartners hebben op basis van V.I.zier werkinstructies gemaakt voor hun medewerkers. Hiermee voldoet de het beleid volledig aan de verwachtingen van de ISt. Medewerkers van de penitentiaire inrichtingen en reclasseringsinstellingen hebben nog niet altijd een goed beeld van de CVvi-organisatie en zijn als gevolg daarvan ook niet erg tevreden over de communicatie. Bovendien is er slechts in beperkt mate sprake van feedback. Alhoewel landelijk veel informatie over de v.i.-advisering en uitvoering beschikbaar is, is die informatie niet of slechts beperkt bekend bij de penitentiaire inrichtingen en de reclasseringsinstellingen. De Inspectie realiseert zich dat het niet haalbaar is alle instellingen op casuïstiekniveau van feedback te voorzien. Wel zou het breder verschaffen van de algemene informatie aan zowel adviserende als toezichthoudende instellingen tot meer inzicht en kwaliteitsverbetering kunnen leiden. De uitvoering voldoet daarom in beperkte mate aan de verwachtingen van de ISt. Ook de borging voldoet beperkt aan de verwachtingen van de ISt. De ketenpartners bespreken ad hoc knelpunten in de proceskring v.i. en DJI heeft op verzoek feedback gekregen op de advisering door de PI's. Noch vanuit de PI's noch vanuit de reclasseringsinstellingen is sprake van een periodieke evaluatie van de samenwerking met de CVvi.

³⁶ De CVvi heeft in de wederhoorreactie aangegeven dat zij een bijdrage levert aan de landelijke voorlichting van de 3RO. Zij gaat in gesprek met DJI om te kijken of zo'n voorlichting ook aan BSD-medewerkers gegeven kan worden.

Aanbevelingen

Aan DJI en 3RO

- Maak gebruik van de door de CVvi aangeleverde monitor- en feedbackinformatie ten behoeve van de verbetering van de eigen interne processen en de kwaliteit van de advisering en het toezicht³⁷.
- Draag zorg voor een periodieke evaluatie van de samenwerking met de CVvi.

6.3 Conclusie

De Inspectie concludeert dat elke ketenpartner in het v.i.-proces zijn eigen taken oppakt, maar dat er nog niet echt sprake is van een goede afstemming of samenwerking gericht op het verbeteren van de v.i.-advisering. Handicap hierbij is dat de verschillende organisatieonderdelen (in meer of mindere mate) nog maar weinig ervaring hebben opgedaan met de v.i.

³⁷ De 3RO hebben in de wederhoorreactie aangegeven de monitorinformatie in de toekomst verder te willen verfijnen op organisatie- en unitniveau.

7 Slotbeschouwing

Met het themaonderzoek naar de voorwaardelijke invrijheidstelling wilde de ISt beoordelen of penitentiaire inrichtingen en reclasseringsinstellingen met hun werkzaamheden bijdragen aan de beoogde uitvoering van de v.i.-regeling. Hiervoor heeft de ISt drie stadia van de uitvoering beoordeeld, namelijk de signalering van de gedetineerden die voor v.i. in aanmerking komen, de advisering van zowel de penitentiaire inrichtingen als de reclasseringsinstellingen en het toezicht op de bijzondere voorwaarden. Bovendien heeft de ISt beoordeeld of de samenwerking en de communicatie tussen penitentiaire inrichtingen, reclasseringsinstellingen en de CVvi bijdraagt aan een goede uitvoering van de v.i.-regeling.

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek betrof de kwaliteit van de advisering. De kwaliteitseisen die de organisaties zelf stellen zijn hierbij uitgangspunt. De werkwijze en de regelgeving over de v.i. is grotendeels goed neergelegd in landelijke instructies. Een uitzondering vormen de instructies van de 3RO over de advisering bij TBS met dwangverpleging en vreemdelingen. Inrichtingen en reclasseringsinstellingen hebben vaak geen (aanvullende) lokale instructies en voor medewerkers bij de penitentiaire inrichtingen bieden de landelijke instructies en de formats te weinig houvast. Dit ziet de ISt terug in de kwaliteit van de adviezen. De adviezen zijn over het algemeen mager waardoor het uiteindelijke advies onvoldoende onderbouwing krijgt. Een factor die hier mede debet aan is, is de soms beperkte interne, multidisciplinaire bespreking (en daarmee onvoldoende inhoudelijke controle door de directie). Bij de reclasseringsinstellingen is het advies uitgebreider en is de uiteindelijke conclusie vaak goed onderbouwd. Over de dubbele adviezen (zowel uitstel/ afstel als bijzondere voorwaarden) moeten de reclasseringsinstellingen landelijke afspraken maken. Voor zowel de inrichtingen als de reclasseringsinstellingen geldt dat ze beter moeten vastleggen dat zij de gedetineerde hebben uitgelegd wat de consequenties zijn als hij of zij zich niet aan bijzondere voorwaarden wil conformeren. In het algemeen verdient de voorlichting aan gedetineerden over de v.i.-regeling verbetering.

Maar ook bij de medewerkers van penitentiaire inrichtingen en reclasseringsinstellingen constateerde de Inspectie hier en daar onduidelijkheden met betrekking tot de strekking van de v.i.-regeling. Nog regelmatig verkeerden zij in de veronderstelling dat in de nieuwe v.i.-regeling, in tegenstelling tot de oude regeling van vervroegde invrijheidstelling, v.i. door de gedetineerde verdiend moet worden. Echter ook de nieuwe v.i.-regeling kent als uitgangspunt dat v.i. in principe verleend wordt, tenzij... De nieuwe v.i.-regeling beoogt juist

door het toekennen van de invrijheidstelling met voorwaarden de maatschappelijke veiligheid te vergroten en de kans op recidive te beperken.

Anders dan bij een advies over een reïntegratieplan TR, waarbij beide instellingen tot een gezamenlijk advies moeten komen, geven de instellingen bij de v.i. ieder een eigenstandig advies. Deze adviezen kunnen van elkaar afwijken, echter over de feitelijke informatie moet afstemming plaats vinden. Dit gebeurt al wel regelmatig, maar zeker niet in alle gevallen. Een knelpunt hierbij zijn de verschillende oplevertermijnen van beide adviseurs. Immers de penitentiaire inrichting stuurt het advies na vijf weken voor een eindcontrole naar de selectiefunctionaris, dan heeft de reclassering haar advies nog niet altijd gereed. Voor de penitentiaire inrichtingen vormt dit een extra handicap omdat zij eigenstandig niet altijd tot bijzondere voorwaarden adviseren, maar na overleg met de reclassering, afgaande op gegevens uit de RISc, toch daartoe overgaan. De Ist vindt bovendien dat de afstemming te summier is. Het betreft het elkaar informeren over het uiteindelijke advies en eventueel de onderbouwing ervan, maar het betreft geen uitwisseling van informatie over de gedetineerden. Regelmatig bevatten adviezen verschillen in feitelijkeheden als verblijfsadressen, eventuele schulden etc. Ook deze informatie weegt mee in de uiteindelijke adviezen en daarom is de verificatie van belang.

Naast de kwaliteit van het v.i.-advies wilde de Ist ook bezien of de advisering tijdig was. Het lukt nog niet in alle gevallen om de adviezen op tijd gereed te hebben. De oorzaken hiervan zijn verschillend van aard. Voor de PI ligt de oorzaak hoofdzakelijk aan het toetsmoment bij de selectiefunctionaris dat tijd vraagt. Zeker als aanpassingen aan het advies nodig zijn. Bij de reclasseringsinstellingen ligt de oorzaak vooral aan de wijze van toebedeling van de opdrachten. Ook een nadere indicatiestelling kan vertraging veroorzaken.

De Ist heeft ook aandacht geschonken aan de vraag of de doelgroep wel (tijdig) gesignaleerd werd. In de praktijk bleek de signalering een geautomatiseerd proces. Echter de datum van invoering van het definitieve vonnis is wel een factor die van invloed is op de tijdige signalering. De aanlevering van het vonnis door het OM aan de bevolkingsadministratie bij de inrichting waar de v.i.-kandidaat verblijft, laat regelmatig op zich wachten. Daardoor krijgt het CJIB op een latere datum het signaal om een adviesopdracht te verstrekken. De Ist stelt vast dat dit in de praktijk voor vertraging zorgt in de signalering van kandidaten.






De reclasseringsinstelling is naast adviseur ook toezichthouder wanneer het OM de v.i. heeft toegekend met bijzondere voorwaarden. De Inspectie oordeelt dat de reclasseringsinstellingen het v.i.-toezicht redelijk goed op orde hebben. Het beleid met betrekking tot de toezichten is overwegend op orde en bekend bij de uitvoerders. Er zijn echter nog wel verbeterpunten. Het eerste face-to-face contact met de onder toezicht gestelde vindt nog niet in alle gevallen op tijd plaats. De Ist stelt vast dat de toezichten doorgaans gebaseerd zijn op een plan van aanpak. De beschrijving van de door de onder toezichtgestelde te realiseren doelstellingen verdient echter verbetering. De beschrijving kan concreter en wordt daardoor voor alle betrokken partijen duidelijker. Bovendien kan de Ist uit de dossiers niet altijd opmaken hoe de doelen rondom de nazorg aansluiten op de inspanningen die op dit terrein vanuit de inrichting zijn verricht. Ook de rapportage over het verloop is wisselend. De kwaliteit verschilt sterk per medewerker, waardoor een reconstructie van het toezicht soms lastig is. Een ander verbeterpunt betreft de verduidelijking van die gevallen waarin de onder toezichtgestelde zich niet aan de afspraken houdt. De Inspectie constateert dat hierop wisselend wordt gereageerd en dat met name het moment waarop dit gemeld moet worden aan het OM varieert. Bijkomende factor is hier de onbekendheid van de CVvi bij de reclasseringswerkers en de afstand die zij tot de CVvi ervaren. Dit in relatie tot het lokale parket waarmee de reclasseringswerkers voor de reguliere toezichten regelmatig contact onderhouden.

Voor de penitentiaire inrichtingen en de reclasseringsinstellingen betekende de invoering van de nieuwe v.i.-regeling in 2008 een nieuwe werkwijze. Dit gold met name voor de penitentiaire inrichtingen omdat zij niet eerder zo direct adviseerden aan het OM over de tenuitvoerlegging van de straf. Reclasseringsinstellingen hebben een veel ruimere ervaring in de advisering in strafzaken. Zo stelt de reclassering altijd de voorlichtingsrapportages over de verdachte in het strafproces op. Omdat de aantallen v.i.-zaken per inrichting of reclasseringsinstelling op nagenoeg alle bezochte locaties nog relatief beperkt zijn, is niet overal evenveel routine/ervaring opgedaan. Ondanks deze beperking trof de Inspectie een werkpraktijk aan die een basis verschaft om tot een goede uitvoering te komen.

Bijlage 1

Oordeel

Legenda oordeel

-  Voldoet niet aan de relevante normen en verwachtingen
-  Voldoet in beperkte mate aan de relevante normen en verwachtingen
-  Voldoet overwegend maar niet volledig aan de relevante normen en verwachtingen
-  Voldoet aan de relevante normen en verwachtingen
-  Strekt tot voorbeeld voor andere inrichtingen

Oordeel	Beleid	Uitvoering	Borging
Signalering v.i.-kandidaten			
Tijdigheid adviezen penitentiaire inrichtingen			
Tijdigheid adviezen 3RO			
Kwaliteit adviezen penitentiaire inrichtingen			
Kwaliteit adviezen 3RO			
Plan van aanpak voor toezicht			
Uitvoeren van het toezicht			
Overtreden van de voorwaarden			
Beëindigen van het toezicht			
Samenwerking tussen penitentiaire inrichting en reclassering			
Contacten met CVvi			

Bijlage 2

Aanbevelingen

Aan DJI

1. Breng bij het OM onder de aandacht dat het OM voor gedetineerden die in aanmerking komen voor v.i. het vonnis zo snel mogelijk opstuurt.
2. Controleer steekproefsgewijs of de volledige doelgroep die voor v.i. in aanmerking komt ook bereikt wordt.
3. Evalueer periodiek de tijdigheid van de advisering en stel, indien nodig, de bestaande procedures bij.
4. Zorg voor een zo concreet en actueel mogelijke beschrijving van het gedrag van de gedetineerde tijdens detentie.
5. Zorg ervoor dat elektronisch toezicht bij de uitvoering van een bijzondere voorwaarde onderdeel wordt van de overwegingen.
6. Informeer gedetineerden hernieuwd, bijvoorbeeld in de huisregels of met een afzonderlijke brochure, over de v.i.-regeling en de mogelijkheden en beperkingen die deze regeling met zich meebrengt voor hun detentie.³⁸
7. Borg de bespreking van de v.i.-adviezen in het multidisciplinair overleg (MDO) en de besluitvorming in de vrijhedencommissie.
8. Zorg voor een zo eenduidig mogelijke toets van de v.i.-adviezen door het bureau selectiefunctionarissen.
9. Evalueer de v.i.-adviezen periodiek op basis van informatie verkregen van het bureau selectiefunctionarissen en de algemene feedback die het OM verstrekt.

Aan de 3RO

10. Evalueer periodiek de tijdigheid van de advisering en met name de procedure van de opdrachtverstrekking hierin, waardoor de oorzaak van de vertraging verder verduidelijkt wordt. Stel aan de hand daarvan de huidige procedures bij.
11. Actualiseer de Handleiding v.i. waar deze betrekking heeft op v.i.-adviezen voor v.i.-kandidaten met TBS met dwangverpleging en ongewenst verklaarde vreemdelingen.
12. Maak landelijke afspraken over afstel/ uitstel-adviezen die tevens bijzondere voorwaarden voorstellen, zodat de reclasseringsorganisatie die het toezicht krijgt toebedeeld als de v.i. toch wordt verleend, een betere invulling kan geven aan dat toezicht.

³⁸ Inmiddels heeft de Inspectie in de wederhoorfase begrepen dat de CVwi voor gedetineerden een nieuwe folder zal uitbrengen met duidelijke en overzichtelijke informatie over de wet v.i. Hiertoe zal contact worden gelegd met de afdeling communicatie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Parket-Generaal.

13. Actualiseer de bestaande instructies periodiek en maak daarbij gebruik van de opgedane ervaringen in de toezichtcasuïstiek.
14. Beschrijf de doelstellingen in een plan van aanpak toezicht zo concreet mogelijk. Laat zien hoe een doel gehaald kan worden met ingebouwde tussenstappen.
15. Laat toezichthouders zich ervan vergewissen welke nazorg- en TR-activiteiten in detentie hebben plaatsgehad zodat het toezicht hierbij kan aansluiten.
16. Zorg voor een zodanige verslaglegging van het toezicht dat goede overdracht en reconstructie mogelijk is.
17. Maak in het reclasseringsadvies expliciet dat de inzet van bepaalde controlemiddelen hoewel gewenst, soms contraproductief kan werken bij bepaalde doelgroepen cliënten.
18. Maak helder –meer dan nu het geval is- in welke situaties de reclassering het niet nakomen van afspraken of het anderszins overtreden van voorwaarden moet melden bij de CVvi en in welke situaties niet.

Aan DJI en 3RO

19. Breng in kaart welke informatie, die de penitentiaire inrichting heeft, van belang is voor het v.i.-reclasseringsadvies. Draag er zorg voor dat deze informatie gemakkelijk toegankelijk is voor reclasseringswerkers. Zorg daarbij ook dat reclasseringswerkers gebruik maken van deze informatie.
20. Verstrek uitleg aan de adviseurs over de strekking van de v.i.-wetgeving, zodat de besluitvorming inzake uitstel/afstel en herroeping v.i. voor hen aannemelijker wordt.
21. Benoem in het advies expliciet dat het rapport met de v.i kandidaat besproken is en (indien van toepassing) dat betrokkene weigert de voorwaarden na te leven en gewezen is op de mogelijke consequenties daarvan.
22. Toets in de adviesfase zowel de haalbaarheid als de uitvoerbaarheid van de bijzondere voorwaarden beter, zodat de voorwaarden na oplegging door de CVvi ook uitgevoerd kunnen worden.
23. Bevorder het zoveel als mogelijk gelijktijdig lopen van de beide adviestrajecten, zodat de onderlinge afstemming niet om praktische redenen belemmerd wordt.
24. Zorg voor een adequate afstemming van de relevante feitelijke informatie tussen PI en de rapporterende reclasseringsorganisatie.
25. Maak gebruik van de door de CVvi aangeleverde monitor- en feedbackinformatie ten behoeve van de verbetering van de eigen interne processen en de kwaliteit van de advisering en het toezicht.

26. Draag zorg voor een periodieke evaluatie van de samenwerking met de CVvi.

Bijlage 3

Afkortingen

3RO	Drie reclasseringsorganisaties
BBI	Beperkt beveiligde inrichting
BSD	Bureau selectie- en detentiebegeleiding
BSF	Bureau selectiefunctionarissen
BVA	Bevolkingsadministratie
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CVvi	Centrale Voorziening voorwaardelijke invrijheidstelling
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
ET	Elektronisch Toezicht
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
IFZ	Indicatiestelling Forensische Zorg
ISt	Inspectie voor de Sanctietoepassing
Just-ID	Justitiële Informatiedienst
LdH	Leger des Heils
MDO	Multi-disciplinair overleg
MMD	Bureau van de medewerker maatschappelijke dienstverlening
OM	Openbaar Ministerie
PI	Penitentiaire inrichting
PIA	Penitentiaire Inrichting Administratief
PP	Penitentiair Programma
PPC	Penitentiair Psychiatrisch Centrum
PTC	Penitentiair Trajecten Centrum
pva	Plan van aanpak
RISc	RecidiveInschattingsSchalen
RN	Reclassering Nederland
SVG	Stichting verslavingsreclassering GGZ
TBS	Ter Beschikking Stelling
TR	Terugdringen Recidive
Tulp-GW	Tenuitvoerlegging processensysteem Gevangeniswezen
v.i.	Voorwaardelijke invrijheidstelling
ZBBI	Zeer beperkt beveiligde inrichting

Bijlage 4

Bronnen

- Factsheet Wet voorwaardelijke invrijheidstelling, Ministerie van Justitie, juli 2008
- Handleiding v.i. DJI, Wetgeving, beleidskader en werkproces, mei 2010
- Handleiding Voorwaardelijke Invrijheidstelling, 3RO, 19 maart 2009
- Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke invrijheidstelling, Staatsblad, 12 juni 2008
- V.I. verkorte instructie, BSF Zwolle, juni 2010
- V.I.zier, versie 1.0, Beleids- en procesafspraken, Project implementatie v.i., 9 december 2009
- Voorwaardelijke invrijheidstelling, Praktijkwijzer Strafrecht, 2009
- Wijziging wetboek van Strafrecht, inclusief Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30513, nr. 3

Bijlage 5

Methoden van onderzoek

Dossieronderzoek

Ten behoeve van het dossieronderzoek heeft de Inspectie bij aanvang van het onderzoek de te bezoeken locaties gevraagd haar een overzicht te verschaffen van het aantal uitgebrachte v.i.-adviezen danwel (voor de reclasseringsinstellingen) de opgedragen v.i.-toezichten vanaf juli 2009. Waar mogelijk heeft de Inspectie een selectie van 10 dossiers gemaakt uit de aangeleverde lijst adviezen. Dat lukte niet voor alle onderzochte locaties. Bij een geringer aantal dan 10 uitgebrachte adviezen heeft de Inspectie het daadwerkelijke aantal onderzocht.³⁹ Ook gold voor enkele onderzochte reclasseringsinstellingen dat zij slechts over een gering aantal toezichtdossiers beschikten. Waar mogelijk zijn telkens 5 toezichtdossiers⁴⁰ onderzocht.

Interviews

De inspectie heeft tijdens de inspectiebezoeken interviews gehouden met:

- BSD of PIA medewerkers en/of de selectiecoördinator
- reclasseringswerkers advies en toezicht
- justitiabelen die voor v.i. in aanmerking kwamen of al voorwaardelijk in vrijheid waren gesteld
- ketenpartners zoals CVvi en Bureau Selectiefunctionarissen

Per bezochte locatie is een korte terugkoppeling van de bevindingen gedaan aan het management. Van de afgenomen interviews heeft de inspectie een gespreksverslag gemaakt dat voor wederhoor op de feitelijke bevindingen is voorgelegd aan de geïnterviewde functionarissen. De verslagen zijn waar nodig aangepast en vormen mede de input voor dit rapport.

Objectkeuze

Om een breed beeld te krijgen van de uitvoeringspraktijk werd het onderzoek uitgevoerd in PI's met verschillende bestemmingen. Zo is gekozen voor twee penitentiaire inrichtingen administratief (PIA's): PIA Arnhem en PIA Groningen; een PI voor vrouwen met diverse bestemmingen (HvB, gevangenis, BBI en ZBBI): PI Amerswiel; een grote PI zonder ZBBI: PI Dordrecht en een penitentiair psychiatrisch centrum: PPC Vught.

Voor wat betreft de reclasseringsinstellingen is gezocht naar instellingen die een van de drie reclasseringsorganisaties vertegenwoordigen.

³⁹ In totaal zijn 41 PI en 51 reclasseringsadviesdossiers onderzocht.

⁴⁰ In totaal zijn 31 toezichtdossiers onderzocht.

Vervolgens is gekeken naar instellingen die –meestal in dezelfde regio- over dezelfde v.i.-kandidaten adviseerden waarover een geselecteerde PI ook adviseerde. Die keuze bood naar verwachting tijdens het dossieronderzoek toegevoegde waarde.

Deze selectie leidde tot de volgende keuzes: RN Alkmaar-Haarlem unit Alkmaar, Verslavingszorg Noord Nederland in Groningen, RN Rotterdam-Dordrecht, RN Utrecht-Arnhem unit Arnhem, GGZ Reclassering Palier in Den Haag en Reclassering Leger des Heils Den Haag. Ook de toezichten in het kader van v.i. zijn bij deze reclasseringsinstellingen onderwerp van onderzoek geweest..

In zijn algemeen houdt de inspectie met de keuze voor objecten tevens rekening met de toezichtlast voor de betreffende organisaties. Zo zijn voor dit onderzoek de locaties die de ISt bij het recente onderzoek naar het Samenwerkingsmodel Terugdringen Recidive betrok, op een uitzondering na niet bezocht.⁴¹

⁴¹ Aanvankelijk zou de ISt Novadic Kentron Eindhoven in het onderzoek betrekken. Toen echter bleek dat daar nagenoeg geen ervaring met de v.i.-regeling was, heeft de ISt gekozen voor een locatie van de verslavingsreclassering met ruime ervaring (reclassering Palier Den Haag). Deze locatie bezocht de ISt ook voor het themaonderzoek TR.

Bijlage 6

Toetsingskader

Hoofdvraag	Criterium	Dimensie	Specifieke norm
Voldoet de signalering van gedetineerden?	1 Tijdigheid en juistheid van de signalering	Beleid	1.1 Aanwezigheid instructies tijdigheid en juistheid De PI beschikt over heldere instructies over het moment waarop de voorlopige (juiste) v.i.-datum aan het OM gemeld dient te worden
			1.2 Inhoud instructies tijdigheid en juistheid De instructies voor de PI voorzien in verzending van het bericht 105 dagen voorafgaand aan de voorlopige datum van v.i.
		Uitvoering	1.3 Tijdigheid en juistheid Het bericht met de juiste voorlopige v.i.-datum wordt 105 dagen voor de voorlopige v.i. datum aan het OM verstuurd
		Borging	1.4 Controle tijdigheid en juistheid Er vindt controle plaats op tijdigheid en juistheid verzending van het bericht met de voorlopige v.i.-datum
			1.5 Evaluatie tijdigheid en juistheid Er vindt monitoring en evaluatie plaats van de tijdigheid en juistheid van verzending van het bericht met de voorlopige v.i.-datum
	2 Bereik van de doelgroep	Beleid	2.1 Instructies bereik doelgroep De PI beschikt over heldere instructies ten aanzien van het signaleren van kandidaten voor v.i. conform de wettelijke definitie
		Uitvoering	2.2 Bereik doelgroep Indien een gedetineerde binnen de doelgroep valt stuur de PI een bericht met een voorlopige v.i.-datum aan het OM
		Borging	2.3 Controle bereik doelgroep Er vindt controle plaats of de gehele doelgroep die voor v.i. in aanmerking komt inderdaad wordt gesignaleerd en door middel van een bericht bij het OM wordt aangemeld
	Voldoet de advisering van de PI?	3 Tijdigheid van het advies van de PI	Beleid
		Uitvoering	3.2 Realisatie tijdigheid advies PI Het advies van DJI wordt binnen 6 weken voor v.i.-datum uitgebracht aan het CJIB, tenzij er sprake is van een verkorte procedure.

Hoofdvraag	Criterium	Dimensie	Specifieke norm
	4 Inhoud van het advies van de PI	Borging	3.3 Monitoring tijdigheid advies PI De DJI monitort de tijdigheid van het uitbrengen van het advies en stelt zonodig procedures bij naar aanleiding van de resultaten
		Beleid	4.1 Instructies advies PI inhoud Er zijn heldere -op beleid gebaseerde- instructies waarin is opgenomen aan welke inhoud het advies van de PI moet voldoen.
			4.2 Beleid advies PI uitstel/afstel Er is helder beleid in welke gevallen uitstel en achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt geadviseerd dat aansluit bij art. 51d Sr.
		Uitvoering	4.3 Vermelding gedrag in advies PI Het advies van de PI vermeldt het gedrag van de gedetineerde tijdens detentie
			4.4 Vermelding activiteiten TR in advies PI Het advies van de PI vermeldt activiteiten waar de gedetineerde aan heeft deelgenomen tijdens detentie die tot doel hebben om het risico op recidive te verminderen ('Terugdringen Recidive').
			4.5 Vermelding bijzondere voorwaarden in advies PI Het advies van de PI vermeldt welke bijzondere voorwaarden worden voorgesteld, b.v. - deelname aan programmatische activiteiten gericht op terugkeer in de maatschappij - het ondergaan van zorg zoals verslavingszorg of geestelijke gezondheidszorg. - beperkingen betreffende het gedrag en de bewegingsvrijheid van de veroordeelde bevatten.
			4.6 Onderbouwing voorwaarden advies PI Het advies van de PI bevat een onderbouwing hoe deze voorwaarden bijdragen aan het terugdringen van recidive
			4.7 Advies PI ET Het advies van de PI vermeldt of het aangewezen is aan enige bijzondere voorwaarde elektronisch toezicht te verbinden
			4.8 Standpunt veroordeelde in advies PI Het advies van de PI vermeldt het standpunt van de veroordeelde over de voorgestelde bijzondere voorwaarden

Hoofdvraag	Criterium	Dimensie	Specifieke norm
			4.9 Advies PI uitstel/afstel Herhaalde ernstige misdragingen tijdens detentie kan reden zijn advies uit te brengen van uitstel of afstel van de voorwaardelijke invrijheidstelling.
		Borging	4.10 Controle advies PI De PI controleert of de inhoud van het advies aan de doelstelling voldoet
			4.11 Evaluatie advies PI DJI evalueert de kwaliteit van de rapportages en stelt beleid en instructies op grond hiervan zonnodig bij
Voldoet de advisering van de reclassering?	5 Tijdigheid van het advies van de RO	Beleid	5.1 Normtijd advies RO De reclassering beschikt over instructies waarin een normtijd is vastgelegd voor het uitbrengen van het advies die aansluit op de gemaakte beleids- en procesafspraken voor v.i. (6 weken voor v.i.-datum), tenzij er sprake is van een verkorte procedure.
		Uitvoering	5.2 Realisatie tijdigheid advies RO Het advies van de reclassering wordt binnen 6 weken voor v.i.-datum uitgebracht aan het CJIB, tenzij er sprake is van een verkorte procedure.
		Borging	5.3 Monitoring tijdigheid advies RO De reclassering monitort de tijdigheid van het uitbrengen van het advies en stelt zonnodig procedures bij naar aanleiding van de resultaten
	6 Inhoud van het advies van de RO	Beleid	6.1 Instructies advies RO inhoud Er zijn heldere -op beleid gebaseerde- instructies waarin is opgenomen aan welke inhoud het advies van de reclassering moet voldoen
			6.2 Instructies advies RO uitstel/afstel Er is helder beleid in welke gevallen uitstel en achterwege laten van de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt geadviseerd dat aansluit bij art. 15d Sr
		Uitvoering	6.3 Vermelding gedrag in advies RO Het advies van de reclassering vermeldt het verloop van het PP van de gedetineerde indien daar sprake van is.
			6.4 Vermelding activiteiten TR in advies RO Advies van de reclassering vermeldt activiteiten waar de gedetineerde aan heeft deelgenomen tijdens detentie die tot doel hebben om het risico op recidive te verminderen ('Terugdringen Recidive').

Hoofdvraag	Criterium	Dimensie	Specifieke norm
			6.5 Vermelding bijzondere voorwaarden in advies RO Het advies van de reclassering vermeldt welke bijzondere voorwaarden worden voorgesteld, b.v. - deelname aan programmatische activiteiten gericht op terugkeer in de maatschappij - het ondergaan van zorg zoals verslavingszorg of geestelijke gezondheidszorg. - beperkingen betreffende het gedrag en de bewegingsvrijheid van de veroordeelde
			6.6 Onderbouwing voorwaarden in advies RO Het advies van de reclassering bevat een onderbouwing hoe deze voorwaarden bijdragen aan het terugdringen van recidive
			6.7 Advies RO ET Het advies van de reclassering vermeldt of het aangewezen is aan enige bijzondere voorwaarde elektronisch toezicht te verbinden
			6.8 Vermelding standpunt veroordeelde in advies RO Het advies van de reclassering vermeldt het standpunt van de veroordeelde over de voorgestelde bijzondere voorwaarde. Bij weigering van medewerking aan de vw vermeldt het advies dat de gedetineerde op de consequenties van die weigering is gewezen.
			6.9 Advies RO uitstel/afstel Indien het recidiverisico door het stellen van bijzondere voorwaarden niet voldoende kan worden ingeperkt, kan dat aanleiding zijn voor het advies om de voorwaardelijke invrijheidstelling uit te stellen of achterwege te laten
		Borging	6.10 Controle advies RO De reclassering controleert of de inhoud van het advies aan de doelstelling voldoet
			6.11 Evaluatie advies RO De reclassering evalueert de kwaliteit van de rapportages en stelt beleid en instructies op grond hiervan zonodig bij
Voldoet de uitvoering van het toezicht?	7 Opstellen van het Plan van Aanpak voor het toezicht	Beleid	7.1 Beleid opstellen PvA De toezichthouder beschikt over heldere en eenduidige instructies hoe het plan van aanpak op te stellen en waaraan dit moet voldoen

Hoofdvraag	Criterium	Dimensie	Specifieke norm	
		Uitvoering	7.2 Controlemiddelen in PvA In het plan van aanpak is beschreven welke controlemiddelen worden ingezet	
			7.3 Doelstellingen in PvA Het plan van aanpak bevat SMART doelstellingen die het voorkomen van recidive tot doelstelling hebben	
			7.4 PvA gericht op naleving voorwaarden De doelstellingen en activiteiten in het plan van aanpak zijn gericht op het uitvoeren en naleven van de opgelegde voorwaarden.	
			7.5 PvA voorziet in samenwerking reïntegratie Het plan van aanpak voorziet in samenwerking met relevante instellingen die een bijdrage kunnen leveren aan de reïntegratie van de cliënt. Hierbij valt te denken aan behandelaars, instellingen voor maatschappelijke opvang of begeleiding, specifieke vormen van hulpverlening	
			7.6 aansluiting PvA op TR en Nazorg Het plan van aanpak sluit aan bij trajecten in het kader van 'Terudringen Recidive' en activiteiten in het kader van 'Aansluiting Nazorg'.	
			Borging	7.7 Controle inhoud PvA Er vindt controle plaats op de kwaliteit van het plan van aanpak waarbij de inzet van controlemiddelen, de aard van de doelstellingen en de samenwerking met relevante instellingen onderdeel van is.
	8 Uitvoeren van het toezicht		Beleid	8.1 Instructies toezicht De toezichthouder beschikt over heldere en eenduidige instructies hoe het toezicht uitgevoerd dient te worden
			Uitvoering	8.2 Start toezicht Zodra de veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld, start de reclassering de toezichtsactiviteiten
				8.3 Uitvoering conform PvA De reclassering voert het toezicht uit conform het plan van aanpak
			Borging	8.4 Controle conform PvA Er vindt controle plaats of het toezicht conform het plan van aanpak wordt uitgevoerd
8.5 Evaluatie conform beleid De reclassering evalueert of de toezichten worden uitgevoerd op de wijze die het beleid voorschrijft en overeenkomstig de plannen van aanpak				

Hoofdvraag	Criterium	Dimensie	Specifieke norm
	9 Overtreden van de voorwaarden	Beleid	9.1 Instructies overtreding voorwaarden De toezichthouder beschikt over heldere en eenduidige instructies hoe om te gaan met overtreding van de voorwaarden
		Uitvoering	9.2 Melding overtreding voorwaarden en onbeheersbaarheid van risico's Bij overtreding van de voorwaarden en/of onbeheersbaarheid van risico's tijdens het reclasseringstoezicht meldt de reclassering dit direct aan het OM
			9.3 Advies na melding overtreding voorwaarden en onbeheersbaarheid van risico's Zo spoedig mogelijk na de constatering van overtreding van de voorwaarden en/of onbeheersbaarheid van risico's brengt de reclassering instelling advies uit aan het openbaar ministerie over het aanvullen, wijzigen, opheffen van de bijzondere voorwaarden of het vorderen van herroeping van de v.i.
		Borging	9.4 Evaluatie overtreden voorwaarden De melding van overtreding van de voorwaarden en de adviseren naar aanleiding daarvan worden periodiek en systematisch door de reclassering in samenwerking met het OM geëvalueerd
	10 Beëindigen van het toezicht	Beleid	10.1 Beleid en instructies afloopbericht De reclassering heeft de rapportage aan het OM na afloop van de proeftijd van de bijzondere voorwaarden in beleid en instructies vastgelegd
		Uitvoering	10.2 Termijn afloopbericht Nadat de proeftijd van de bijzondere voorwaarden is geëindigd, stuurt de reclassering zo spoedig mogelijk een afloopbericht aan het OM
			10.3 Inhoud afloopbericht Het afloopbericht beschrijft het feitelijk verloop van het toezicht.
		Borging	10.4 Controle afloopbericht De reclassering controleert of er een tijdig en kwalitatief voldoende afloopbericht aan het OM wordt gestuurd.
			10.5 Evaluatie afloopberichten De reclassering evalueert i.s.m. het OM periodiek en systematisch de afloopberichten
	Voldoet de samenwerking en communicatie tussen de verschillende ketenpartners?	11 Samenwerking in de keten	Beleid

Hoofdvraag	Criterium	Dimensie	Specifieke norm
		Uitvoering	11.2 Uitvoering deeltaken DJI en de reclassering doen wat op grond van de samenwerkingsafspraken van hen verwacht mag worden
			11.3 Bijdrage samenwerking De samenwerking draagt bij aan de kwaliteit van de uitvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling
		Borging	11.4 Evaluatie samenwerking De samenwerking wordt systematisch en periodiek geëvalueerd en zonodig worden afspraken bijgesteld.

Bijlage 7

Geografische ligging





Missie ISt

“De ISt ziet toe op de sanctietoepassing met het oog op zichtbare verbetering van de effectiviteit en kwaliteit van de sanctietoepassing.

De ISt adviseert de minister van Justitie ten behoeve van borging van behoorlijke sanctietoepassing.

De ISt is hierbij onafhankelijk in haar oordeel, transparant in haar werkwijze en professioneel in haar kennis, vaardigheid en houding.”

Dit is een uitgave van:
Inspectie voor de Sanctietoepassing
Kalvermarkt 53 | 2511 CB Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.ist.nl

Maart 2011 | Publicatie-nr. J-7762