



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Kwaliteit van het reclasserings- toezicht

*Een ketengericht onderzoek in de arrondissementen
Noord-Holland en Amsterdam*

Inhoudsopgave

	Voorwoord	3
	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	4
1	Inleiding	12
1.1	Aanleiding onderzoek	13
1.2	Doelstelling en onderzoeksvraag	13
1.3	Onderzoeksaanpak	14
1.3.1	Analysekader	14
1.3.2	Onderzoeksmethoden	15
1.4	Afbakening	16
1.5	Leeswijzer	17
2	Inrichten toezicht	18
2.1	Risico-inschatting	18
2.2	Toezichtplan	19
3	Uitvoeren toezicht	22
3.1	Reclassering intern	22
3.2	Samenwerking met zorginstellingen	28
3.3	Samenwerking met politie	31
3.4	Samenwerking met de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)	32
4	Monitoren toezicht	35
4.1	Interne tegenspraak	35
4.2	Evaluaties	36
4.3	Voortgangsrapportages	37
5	Bijsturen toezicht	39
5.1	Reclassering intern	39
5.2	Betrekken opdrachtgever	40
5.3	Afgeronde toezichten	42
	Bijlagen	
I	Bronnenlijst	43
II	Analysekader	45
III	Afkortingen	51



Voorwoord

Rechters, het Openbaar Ministerie en de Dienst Justitiële Inrichtingen kunnen bijzondere voorwaarden opleggen aan justitiabelen. Dat kan onder andere bij de veroordeling voor een strafbaar feit, bij een voorwaardelijke invrijheidstelling of gerelateerd aan een Penitentiair Programma. Bijzondere voorwaarden zijn gericht op gedragsverandering bij de justitiabele en het beperken van risico's voor de maatschappij. De reclassering is verantwoordelijk om er op toe te zien dat justitiabelen zich aan de gestelde voorwaarden houden. De reclassering begeleidt justitiabelen bij het naleven van de voorwaarden en bewaakt dat ze dit doen. Als een justitiabele een voorwaarde overtreedt, reageert de reclassering hierop.

Toezicht houden op de naleving van bijzondere voorwaarden is geen sinecure. Reclasseringsswerkers moeten balanceren tussen enerzijds cliënten begeleiden en helpen zich aan de voorwaarden te houden en anderzijds het stellen van duidelijke grenzen bij niet toelaatbaar gedrag. Als grenzen worden overschreden, moet de reclassering hier ook adequaat op reageren.

De reclassering werkt nauw samen met haar opdrachtgevers (OM en DJI) en ketenpartners, zoals zorginstellingen en de politie. De reclassering werkt vooral samen met haar opdrachtgevers wanneer een toezicht niet goed loopt omdat de opdrachtgever eindverantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving van de voorwaarden. Met zorginstellingen werkt de reclassering samen wanneer een justitiabele een behandeling moet volgen.

Het is van belang dat de reclassering kwalitatief goed toezicht houdt. Het gaat om rechterlijke beslissingen die ten uitvoer gelegd moeten worden. Het gaat om het verminderen van recidive voor een veiligere samenleving. De Inspectie Veiligheid en Justitie heeft daarom de kwaliteit van het reclasseringstoezicht onderzocht. Dat heeft zij in de arrondissementen Amsterdam en Noord-Holland gedaan.

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Veiligheid en Justitie



Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Inleiding

Het Nederlands strafrechtstelsel kent de mogelijkheid van een persoonsgerichte aanpak. Dit wordt onder andere bereikt door bijzondere voorwaarden op te leggen aan verdachten en veroordeelden. Bijzondere voorwaarden kunnen op verschillende momenten worden opgelegd. Zo kan een verdachte onder voorwaarden zijn proces in vrijheid afwachten. Als een justitiabele veroordeeld is voor een strafbaar feit, kunnen bijzondere voorwaarden gelden tijdens verschillende momenten van zijn straf of maatregel. Voorbeelden zijn de voorwaardelijke invrijheidstelling, het voorwaardelijk strafdeel of een voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling. Welke modaliteit geldt, is afhankelijk van de opgelegde straf of maatregel. Bijzondere voorwaarden zijn gericht op gedragsverandering bij de veroordeelde of verdachte en bescherming van de maatschappij en het slachtoffer in het bijzonder.¹ Rechters, het Openbaar Ministerie (OM) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) kunnen bijzondere voorwaarden opleggen. Als iemand zich niet aan de gestelde voorwaarden houdt, kan een sanctie volgen, namelijk de tenuitvoerlegging van (een deel van) de voorwaardelijke straf. Dit is de 'stok achter de deur' om ervoor te zorgen dat mensen zich aan de voorwaarden houden.

In Nederland voeren drie organisaties reclasseringstoezicht uit: Reclassering Nederland (RN), Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) en het Leger des heils Jeugdbescherming en Reclassering (LJ&R). De drie reclasseringsorganisaties (3RO) zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden. De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) houdt toezicht op de reclassering en hecht belang aan kwalitatief goed reclasseringswerk. In dit onderzoek heeft de Inspectie VenJ de kwaliteit van het reclasseringstoezicht onderzocht in de arrondissementen Noord-Holland en Amsterdam. Hierin heeft de Inspectie VenJ RN regio Noord-West, LJ&R, Palier en Inforsa betrokken. Vanwege de nauwe samenwerking met een aantal ketenpartners, heeft de Inspectie VenJ ook het OM, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de politie en de (poli)klinieken en instellingen voor begeleid wonen betrokken.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Wat is de kwaliteit van het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden?

¹ College van Procureurs-Generaal (2013). *Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden*. Te raadplegen via www.om.nl



In het rapport komen de volgende onderzoeksvragen aan bod:

1. *Hoe wordt het toezicht ingericht?*
2. *Hoe wordt het toezicht uitgevoerd?*
3. *Hoe wordt het toezicht gemonitord?*
4. *Hoe wordt het toezicht bijgestuurd indien dat nodig blijkt?*

Methoden van onderzoek

Voor het onderzoek heeft de Inspectie VenJ een analysekader opgesteld waarin de onderzoeksvragen zijn uitgewerkt. Dit is opgenomen in bijlage twee van dit rapport. De Inspectie VenJ heeft interviews afgenomen, dossieronderzoek uitgevoerd, het informatiesysteem van de reclassering geraadpleegd en documenten geanalyseerd.

Conclusie en aandachtspunten

In het kader op de volgende pagina staan de conclusie en aandachtspunten op hoofdlijnen. Deze worden verderop nader toegelicht.



Conclusie

De Inspectie VenJ concludeert dat de reclasseringsorganisaties in de arrondissementen Noord-Holland en Amsterdam zich voldoende inspannen om de gewenste kwaliteit te leveren. Echter, een aantal ketenprocessen duurt lang, wat de resultaten negatief beïnvloedt. De reclassering is op onderdelen namelijk afhankelijk van ketenpartners. Hoewel deze samenwerking in goede sfeer verloopt en ketenpartners goede contacten met elkaar hebben, concludeert de Inspectie VenJ dat resultaten soms achterblijven. Hier zijn volgens de Inspectie VenJ verbeteringen te realiseren.

Positief: reclasseringswerkers leveren over het algemeen voldoende kwaliteit
Het reclasseringstoezicht is toegesneden op de cliënt met aandacht voor specifieke risico's en aandachtspunten. Reclasseringswerkers richten toezichten goed in, voeren dit goed uit en sturen bij wanneer een cliënt een overtreding begaat. Het monitoren van het toezicht behoeft nog wel verbetering.

Aandachtspunt 1: Beperkt monitoren van reclasseringstoezichten
Het eerste verbeterpunt is het beperkt monitoren van toezichten. Het monitoren van een toezicht is van belang om goed zicht te houden op de risicofactoren en de vooruitgang van de cliënt. De Inspectie VenJ vindt het monitoren met name belangrijk omdat reclasseringswerkers ruimte hebben om maatwerk te leveren. De Inspectie VenJ onderschrijft de behoefte aan maatwerk, maar stelt wel dat de reclassering keuzes voor maatwerk bewust en goed onderbouwd moet nemen. Goed evalueren en goede collegiale feedback zijn dan van wezenlijk belang om blinde vlekken te voorkomen bij reclasseringswerkers en keuzes goed te onderbouwen. Op dit moment evalueren reclasseringswerkers toezichten echter nog niet vaak genoeg en staat de collegiale toetsing nog niet overall even stevig. Ook zijn gemaakte keuzes niet altijd even navolgbaar, omdat het resultaat van collegiale feedback beperkt geregistreerd wordt en evaluatieverslagen beperkt beschikbaar zijn.

Aandachtspunt 2: Te lange ketenprocessen hebben een negatief effect op de resultaten

Het tweede verbeterpunt is de ketensamenwerking. De Inspectie VenJ concludeert dat tijd op een aantal punten in de keten een knelpunt oplevert. Een aantal processen in de keten, zoals het aanleveren van toezichtopdrachten, wachttijden voor TUL²-zittingen en wachttijden voor zorginstellingen, verloopt niet goed. De Inspectie VenJ meent dat de processen nu te lang duren. Inspanningen van ketenpartners hebben meer effect wanneer andere ketenpartners zich ook inspannen. Zo spant de reclassering zich in om binnen twee weken na ontvangst van een toezichtopdracht te starten. Dit is positief, maar door de lange aanlevertijd van de toezichtopdracht is het de vraag of het gewenste effect van snelle uitvoering van straffen na veroordeling in voldoende mate wordt bereikt.

Verder concludeert de Inspectie VenJ dat de reclassering in casus waarin de cliënt geen toestemming verleent voor het uitwisselen van behandelinformatie mogelijk (te) weinig zicht heeft op de naleving van de voorwaarde zich te laten behandelen. In het Wetsvoorstel forensische zorg is een verplichting

² TUL staat voor tenuitvoerlegging.



opgenomen voor de zorgaanbieder om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) te bepalen gegevens over de behandeltrouw te verstrekken.³ De Inspectie VenJ vindt het van belang dat vooruitlopend op een eventuele inwerkingtreding van het wetsvoorstel nadrukkelijker wordt ingezet op het verkrijgen van toestemming van de cliënt. Daarnaast is het van belang dat de reclassering en haar ketenpartners nader analyseren of in het bestaande wettelijk kader de mogelijkheden ten aanzien van het delen van justitiële en strafvorderlijke gegevens met behandelaren volledig worden benut.⁴ Behandelaren hebben namelijk behoefte aan een deel van deze gegevens in het kader van de behandeling maar ontvangen deze niet regelmatig.

Inrichten toezicht gebeurt zorgvuldig, onderbouwing moet beter

De kern van een reclasseringstoezicht is het toezien op de naleving van de voorwaarden en het begeleiden van de cliënt hierbij. Reclasseringswerkers maken een toezichtplan waarin de bijzondere voorwaarden, de doelen die hieruit voortvloeien en de afspraken tussen de reclasseringswerker en de cliënt staan. De Inspectie VenJ concludeert dat de onderbouwing van de toezichtplannen niet altijd stevig genoeg is. Zo ontbreekt vanwege tijdgebrek het gebruik van een risicotaxatie-instrument in een deel van de zaken. Het niet gebruiken van zo een instrument kan verantwoord zijn als er inhoudelijke gronden aan ten grondslag liggen. Tijdgebrek is echter geen inhoudelijke grond.

Aanlevering toezichtopdracht niet tijdig

Een reclasseringstoezicht begint wanneer een rechter, het OM of de DJI bijzondere voorwaarden oplegt. De toezichtopdracht gaat dan naar de reclassering, die de cliënt uitnodigt en zo het toezicht start. Een knelpunt is de opdrachtverstrekking bij voorwaardelijke veroordelingen. De helft van alle toezichtopdrachten blijft meer dan 29 dagen liggen bij het OM, waardoor de reclassering pas laat weet dat zij toezicht dient te houden. Hierbij geldt dat het OM deels afhankelijk is van rechtbanken die de vonnissen aanleveren bij het OM. In een aantal gevallen weet de reclassering op een andere manier dat zij toezicht moet houden, maar in de gevallen dat zij dat niet weet is zij afhankelijk van de toezichtopdracht. Als de opdracht eenmaal bij de reclassering binnen is, starten de meeste toezichten op tijd. De Inspectie VenJ vindt het kwalijk dat op een deel van de cliënten geen of pas laat toezicht wordt gehouden, omdat de administratieve routing te lang duurt.

Reclassering heeft voldoende zicht op cliënten

Reclasseringwerkers werken risicogericht. Dat betekent onder andere dat zij de meldplichtfrequentie af laten hangen van het recidiverisico van de cliënt, maar ook van andere manieren van zicht houden op de cliënt. Zo kan voldoende informatie beschikbaar zijn via een begeleider van de wooninstelling en/of de behandelaar van de polikliniek.

³ Artikel 2.6, zesde lid, Wetsvoorstel forensische zorg.

⁴ In artikel 2.6, derde lid, Wetsvoorstel forensische zorg is een grondslag opgenomen voor de Minister van VenJ om de strafrechtelijke titel, de duur daarvan, de eventuele gestelde voorwaarden die betrekking hebben op de forensische zorg, de indicatiestelling, en de wijze waarop het toezicht op de tenuitvoerlegging wordt vormgegeven.



Voorts maakt de reclassering gebruik van elektronische controle om locatieverboden en -geboden te controleren. De uitvoering hiervan verloopt goed.

Helpt van de cliënten start niet met de gedragsinterventies ondanks goede inbedding in het toezicht

Een mogelijke bijzondere voorwaarde is het volgen van een gedragsinterventie. De reclassering geeft deze gedragsinterventies zelf. De trainer is altijd een andere medewerker dan de reclasseringswerker die toezicht houdt op de cliënt. De samenwerking tussen de trainer en de reclasseringswerker verloopt goed. Desondanks start 46 procent van de cliënten die een gedragsinterventie opgelegd hebben gekregen hier niet mee. Redenen hiervoor zijn divers. De training start bijvoorbeeld niet wanneer het toezicht eerder negatief is beëindigd of wanneer de cliënt vanwege bijvoorbeeld een licht verstandelijke beperking niet geschikt blijkt te zijn voor de gedragsinterventie. Het is niet bekend welk deel van de cliënten dat niet met de training start dit op een andere manier invult.

Behoeft aan informatie-uitwisseling, maar (wettelijke) geheimhoudingsplicht van de behandelaar bemoeilijkt dit

In veel toezichten dient de cliënt als bijzondere voorwaarde een ambulante dan wel klinische behandeling te volgen.⁵ Dan werkt de reclassering samen met de zorginstelling. Over het algemeen zijn de partijen tevreden over de onderlinge samenwerking. Echter, de informatie-uitwisseling tussen de partijen verloopt in een aantal casussen stroef. De behandelaar is gebonden aan een geheimhoudingsplicht en zal zonder toestemming van de cliënt geen behandelinformatie verstrekken aan de reclassering. Om die toestemming aan de voorkant te verkrijgen heeft de reclassering een driepartijenovereenkomst opgesteld, die in de praktijk naar het oordeel van de Inspectie niet voldoende gebruikt wordt. Echter, ook wanneer de overeenkomst wel vooraf wordt voorgelegd, maar de cliënt niet tekent en later geen toestemming geeft om informatie uit te wisselen, heeft de reclassering naar haar oordeel niet voldoende zicht op het verloop van de behandeling. Dit bemoeilijkt de taak van de reclassering om toe te zien op het verloop van de behandeling. De reclassering moet dan een afweging maken of het gebrek aan toestemming van de cliënt reden is om aan het OM terug te melden dat niet aan het reclasseringstoezicht wordt meegewerkt.

Wet biedt mogelijk ruimte om justitiële en strafvorderlijke gegevens met behandelaren te delen, maar dit is geen gangbare praktijk

Andersom bezit de reclassering informatie die behandelaren graag willen benutten in het kader van het behandeltraject. Kennis van NIFP-rapportages, reclasseringsadviezen en justitiële gegevens (delictgeschiedenis) die betrekking hebben op de patiënt dragen volgens behandelaren bij aan de betrouwbaarheid van de risicotaxatie en zijn zeer waardevol voor het bepalen van de focus en intensiteit van de behandeling. Bovendien geeft kennis van dergelijke informatie de behandelaar een evenwichtiger beeld van de problematiek dan op basis van alleen de van de patiënt verkregen informatie mogelijk zou zijn. Deze belangen lijken bij in de Eerste Kamer aanhangige wetgeving erkend. In artikel 2.6, derde lid, van het Wetsvoorstel forensische zorg is een grondslag opgenomen voor de Minister van VenJ om bepaalde informatie met de zorgaanbieder te delen ten behoeve van de zorgverlening aan de patiënt. Het betreft informatie die betrekking heeft op de

⁵ Een ambulante behandeling volgt de cliënt bij een polikliniek. Dit zijn periodieke afspraken bij een behandelaar. Bij een klinische behandeling wordt de cliënt opgenomen in een forensische kliniek.



strafrechtelijke titel, de duur daarvan, de eventuele gestelde voorwaarden die betrekking hebben op de forensische zorg, de indicatiestelling, en de wijze waarop het toezicht op de tenuitvoerlegging wordt vormgegeven.

De Inspectie VenJ constateert dat er binnen het bestaande wettelijke kader eveneens mogelijkheden bestaan voor het OM om bepaalde gegevens aan zorgaanbieders te verstrekken. Op basis van artikel 17, derde lid, van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg) kan het OM justitiële gegevens verstrekken aan zorgaanbieders die forensische zorg verlenen voor zover dit nodig is voor de uitvoering van het Interimbesluit forensische zorg, waaronder het verlenen van zorg.⁶ Ondanks dat deze bepalingen ruimte lijken te bieden om behandelaren in het kader van de forensische zorg beschikking te geven over de NIFP-rapportage en de delictgeschiedenis van betrokkene, is dit geen gangbare praktijk. Tot slot zou nader kunnen worden bezien in hoeverre artikel 39^e van de Wjsg een grondslag kan bieden voor verstrekking van NIFP-rapportages aan zorgaanbieders door het OM.⁷

Reclassering kan politie meer betrekken

De reclassering en de politie kunnen elkaar versterken. De politie kan een bijdrage leveren aan reclasseringstoezichten, onder andere door onaangekondigd op bezoek te gaan bij de cliënt of in de gaten te houden of de cliënt bijvoorbeeld laat op straat verblijft. Andersom kan de reclassering de politie helpen. Als de wijkagent goed op de hoogte is van het reclasseringstoezicht, is hij beter in staat de (sociale) veiligheid in de wijk te borgen. De reclassering kan de bereidheid tot medewerking bij de politie meer 'verzilveren' dan dat zij nu doet.

Diffuse taakverdeling tussen reclassering en de DJI bij penitentiair programma

De reclassering en de DJI zijn ketenpartners die dicht bij elkaar staan in de keten. Vaak is er namelijk reclasseringstoezicht aansluitend op detentie. De samenwerking is dan ook nauw. De Inspectie VenJ vindt het opmerkelijk dat de taakverdeling diffuus is voor penitentiaire programma's.⁸ De DJI is namelijk opdrachtgever, maar vervult zelf ook een deel van de uitvoering. De DJI stelt de voorwaarden waar de gedetineerde in zo een programma aan moet voldoen, en geeft de reclassering opdracht toe te zien op de naleving ervan. De DJI verzorgt echter zelf de dagbesteding en is ook aanspreekpunt voor de projecten waar gedetineerden werken. Als hier iets gebeurt, moet de DJI dat eerst aan de reclassering doorgeven. De reclassering rapporteert er vervolgens over aan de DJI. Hoewel dit verschillende functionarissen zijn, vindt de Inspectie VenJ deze constructie niet efficiënt.

⁶ De Minister van Veiligheid en Justitie, de reclassering en de zorgaanbieder zijn gerechtigd tot het verwerken van persoonsgegevens, wanneer dit dient ten behoeve van de doeleinden van Interimbesluit forensische zorg: het opstellen van een indicatiestellingsadvies, het toeleiden van patiënten door de Minister of namens hem door de reclassering aan de zorgaanbieder, het verlenen van zorg, het opstellen van een declaratie voor de behandeling door de zorgaanbieder en de uitbetaling van deze declaratie.

⁷ Artikel 39e, eerste lid, onder g, Wjsg: het gaat dan om verstrekking aan instanties die belast zijn met de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen of handelingen, beslissingen van de officier van justitie dan wel van vrijheidsbenemende straffen of maatregelen. Verstrekking dient noodzakelijk te zijn met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, en moet voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

⁸ In een penitentiair programma mag een gedetineerde het laatste deel van zijn detentie buiten de inrichting verblijven met een enkelband, mits hij minimaal 26 uur dagbesteding per week heeft.



Zorg niet aansluitend op detentie toegankelijk door late indicatiestelling PMO

De samenwerking tussen de reclassering en het psycho-medisch overleg (PMO) in de penitentiaire inrichting verloopt stroef. Het PMO is bevoegd om gedetineerden aan te melden voor zorg die zij aansluitend op detentie dienen te krijgen (vanuit een opgelegde bijzondere voorwaarde). De casemanager van de PI geeft bij het PMO aan dat een gedetineerde naar zijn inschatting aangemeld dient te worden voor zorg. In de praktijk is sprake van een moeizame samenwerkingsrelatie tussen de casemanager en het PMO, waardoor het PMO nauwelijks gedetineerden aanmeldt voor zorg aansluitend op detentie. De resultaten van een pilot tussen de DJI en de reclassering laten zien dat de in de pilot geteste werkwijze ook de samenwerking tussen de casemanagers, de reclassering en het PMO verbeterde.

Reclasseringsorganisaties investeren in collegiale feedback

Alle reclasseringsorganisaties leggen, zij het in verschillende tempo's, steeds meer verantwoordelijkheid bij de reclasseringswerker zelf. In plaats van controle door een werkbegeleider (of soortgelijke functie) op het werk, doen reclasseringswerkers dit nu onderling. Dit heet collegiale feedback. Het is bedoeld om blinde vlekken te voorkomen en te reflecteren op casussen. De Inspectie VenJ constateert dat de reclasseringsorganisaties hierin hebben geïnvesteerd maar er verschillend mee omgaan om medewerkers hierin te faciliteren. Een algemene trend is dat meer wordt ingezet op het ondersteunen van de professionele ontwikkeling van reclasseringswerkers. De Inspectie VenJ vraagt blijvende aandacht voor het durven aanspreken op de kwaliteit van elkaars werk. Het gebeurt namelijk nog niet overal even goed, waardoor tunnelvisie mogelijk is. Daarbij is een aandachtspunt dat reclasseringswerkers hun overwegingen in toezichten en collegiale feedback niet voldoende registreren in IRIS⁹, waardoor deze niet navolgbaar zijn in het geval van overdracht van zaken of voor ZSM.

Evaluëren gebeurt weinig

Naast collegiale feedback om blinde vlekken te voorkomen, zijn evaluatieverslagen ook een middel om periodiek te bezien welke vorderingen een cliënt heeft gemaakt. Reclasseringswerkers evalueren hun toezichten echter meer impliciet dan expliciet. Dat wil zeggen dat zij tijdens meldplichtcontacten wel de voortgang bespreken, maar hier geen expliciet verslag van maken. De Inspectie VenJ meent dat expliciet evalueren (door er ook een verslag over op te stellen) van meerwaarde is in een toezicht, omdat de reclasseringswerker dan meer genoodzaakt is een stap terug te doen om naar de casus te kijken. Juist die stap terug is van belang.

Na overtreding duurt het lang voordat de zaak voor de rechter komt

Als een cliënt een bijzondere voorwaarde overtreedt of recidiveert, kan de reclassering de opdrachtgever adviseren het toezicht te beëindigen. Het voorwaardelijk strafdeel kan dan (gedeeltelijk) ten uitvoer gelegd worden. Voor de meeste toezichten geldt dat het OM de opdrachtgever is. Als de reclassering het OM adviseert een voorwaardelijk strafdeel ten uitvoer te laten leggen, kan het OM dit vorderen bij de rechtbank. In de praktijk duurt het lang voordat de zaak op zitting komt. De Inspectie VenJ constateert dat er risico's ontstaan wanneer dit lang duurt. Enerzijds is een snelle reactie bevorderlijk voor het effect van de reactie. Anderzijds is de periode tussen het advies en de zitting een grijs gebied. In sommige casussen kan de reclassering het toezicht in de periode tot aan de zitting voortzetten. Echter,

⁹ IRIS staat voor Integraal Reclassering Informatie Systeem. Hierin houden reclasseringswerkers per cliënt de vorderingen bij.



in andere casussen lukt dit niet doordat de cliënt onbereikbaar is. In die gevallen worden eventuele risico's dus niet gecontroleerd.

Aanbevelingen

Aanbevelingen aan de 3RO

1. Zorg dat reclasseringswerkers in alle gevallen een *inhoudelijke* afweging maken om al dan niet een risicotaxatie-instrument te gebruiken.
2. Analyseer in hoeveel gevallen dat een cliënt niet met een gedragsinterventie start, dit niet op een andere manier wordt ingevuld.
3. Pas in alle toezichten een vorm van schriftelijke evaluatie toe.

Aanbeveling aan de 3RO, het OM en zorginstellingen

4. Analyseer gezamenlijk of in de huidige werkwijze ten aanzien van informatiedeling de wettelijke mogelijkheden volledig worden benut. Dit geldt zowel voor het delen van informatie *door* behandelaren met de reclassering als voor het delen van NIFP-rapportages en justitiële informatie *met* behandelaren.

Aanbevelingen aan de 3RO en zorginstellingen

5. Investeer in kennis over elkaars werk en de daarmee gepaard gaande informatiebehoefte.
6. Gebruik de driepartijenovereenkomst in alle toezichten waar een cliënt zorg krijgt.

Aanbevelingen aan de politie en de 3RO

7. Werk indien nodig in reclasseringstoezichten samen.
8. Zorg dat wijkagenten op de hoogte zijn van reclasseringstoezichten in hun wijk.

Aanbevelingen aan de DJI

9. Bezie de mogelijkheden om de taakverdeling binnen penitentiaire programma's aan te passen zodat de verantwoordingslijnen duidelijker zijn.
10. Verbeter de samenwerking tussen het PMO en de reclassering zodat gedetineerden al tijdens detentie aangemeld kunnen worden voor de ambulante behandeling die zij aansluitend op detentie moeten volgen.

Aanbevelingen aan het OM

11. Onderzoek of de aanlevering van toezichtopdrachten voor een voorwaardelijke veroordeling net zo snel kan als die voor schorsingstoezichten.
12. Verkort de tijd tussen het uitbrengen van het advies TUL en de zittingsdatum voor de tenuitvoerlegging van (een deel van) het voorwaardelijk strafrestant.



1

Inleiding

Het Nederlands strafrechtstelsel kent de mogelijkheid van een persoonsgerichte aanpak. Deze wordt onder andere bereikt door bijzondere voorwaarden op te leggen aan verdachten en veroordeelden. Bijzondere voorwaarden kunnen op verschillende momenten worden opgelegd. Zo kan een verdachte onder voorwaarden zijn proces in vrijheid afwachten. Als een justitiabele veroordeeld is voor een strafbaar feit, kunnen bijzondere voorwaarden gelden tijdens verschillende momenten van zijn straf of maatregel. Voorbeelden zijn de voorwaardelijke invrijheidstelling, het voorwaardelijk strafdeel of een voorwaardelijke beëindiging van de terbeschikkingstelling. Welke modaliteit geldt, is afhankelijk van de opgelegde straf of maatregel. Bijzondere voorwaarden zijn gericht op gedragsverandering bij de veroordeelde of verdachte en bescherming van de maatschappij en het slachtoffer in het bijzonder.¹⁰ Rechter, het Openbaar Ministerie (OM) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zijn instanties die bijzondere voorwaarden kunnen opleggen.¹¹ Als iemand zich niet aan de gestelde voorwaarden houdt, kan een sanctie volgen, namelijk de tenuitvoerlegging van (een deel van) de voorwaardelijke straf.¹² Dit is de 'stok achter de deur' om ervoor te zorgen dat mensen zich aan de voorwaarden houden.

Na het opleggen van bijzondere voorwaarden moet gecontroleerd worden of deze worden nageleefd. Conform artikel 14c van het Wetboek van Strafrecht zijn de reclasseringsorganisaties belast met het houden van toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden. De reclassering moet zowel controleren of haar cliënten de bijzondere voorwaarden naleven, als hen begeleiden en ondersteunen bij het naleven ervan om aan gedragsverandering te werken. Reclassering is gericht op re-integratie van de cliënt.

In Nederland zijn drie reclasseringsorganisaties (3RO) werkzaam. Dat zijn Reclassering Nederland (RN), Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) en Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering (LJ&R). Naast de reclassering zijn meer

¹⁰ College van Procureurs-Generaal (2013). *Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden*. Te raadplegen via www.om.nl.

¹¹ Rechter kunnen bijzondere voorwaarden stellen bij o.a. de schorsing van voorlopige hechtenis, een voorwaardelijke veroordeling of een voorwaardelijke beëindiging tbs. Het OM kan bijzondere voorwaarden stellen bij bijvoorbeeld de voorwaardelijke invrijheidstelling. De DJI kan dit in het kader van een penitentiair programma. Zie verder paragraaf 1.4.

¹² Afhankelijk van de modaliteit verschilt het gevolg. Zo is het gevolg bij een schorsing van de preventieve hechtenis dat de justitiabele alsnog preventief gehecht wordt.



organisaties betrokken bij dit toezicht. Het OM en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) treden op als opdrachtgever van de reclassering en zijn onder andere verantwoordelijk voor beslissingen over de voortgang van een toezicht en voor het besluit wanneer bij de rechter tenuitvoerlegging van het resterend strafdeel wordt gevorderd vanwege overtreding van een voorwaarde. Voorts zijn er instellingen die een rol spelen bij bepaalde bijzondere voorwaarden. Zo zijn er voorwaarden die de cliënt verplichten een behandeling te volgen of onder begeleiding te wonen. Hier dragen onder meer forensische (poli)klinieken en Regionale Instellingen voor Begeleid Wonen (RIBW's) zorg voor.

1.1 Aanleiding onderzoek

De afgelopen jaren leggen de rechterlijke macht en het OM steeds vaker voorwaardelijke straffen op waar de reclassering op toeziet. In 2007 voltooide de reclassering 7.200 toezichten, in 2014 is dit aantal gestegen tot 11.800.¹³ In de ramingen van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) komt de verwachting naar voren dat dit aantal de komende jaren blijft stijgen.¹⁴ Het realiseren van deze groeiende instroom, tezamen met de bezuinigingen op de reclassering ten tijde van een deel van het kabinet Rutte II, ziet de Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: Inspectie VenJ) als een risico voor de kwaliteit van de taakuitvoering van de reclassering. Een goede taakuitvoering is van belang zodat opgelegde bijzondere voorwaarden (geheel) ten uitvoer wordt gelegd en gedragsverandering bij de cliënt wordt bewerkstelligd.

In eerder onderzoek¹⁵ constateerde de Inspectie VenJ onder meer dat het methodisch werken door de reclassering verbetering behoefde en dat er knelpunten zijn in de samenwerking met het OM. Voorts heeft de Inspectie VenJ signalen¹⁶ ontvangen dat er knelpunten zijn in de samenwerking met andere keten- en netwerkpartners van de reclassering. Een voorbeeld hiervan is de informatie-uitwisseling tussen de reclassering en de politie. Ketensamenwerking vindt ook plaats in het kader van de indicatiestelling forensische zorg. Een goede samenwerking tussen de reclassering en relevante keten- en netwerkpartners is een belangrijke randvoorwaarde voor adequaat toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden en een effectieve tenuitvoerlegging van voorwaardelijke sancties.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Doelstelling

Dit onderzoek richt zich op het toezicht door de reclassering op de naleving van bijzondere voorwaarden. Reclasseringstoezicht dient kwalitatief op orde te zijn

¹³ Kalidien, S.N., Heer-de Lange, N. E. de (2015). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2014. Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: WODC, CBS & Raad voor de rechtspraak.

¹⁴ Smit, P.R. (2015). *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2020*. Den Haag: WODC.

¹⁵ Inspectie Veiligheid en Justitie (2014). *Doorlichting Reclassering Nederland regio Rotterdam*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2015). *Doorlichting Leger des Heils Reclassering Rotterdam*. Den Haag:

Inspectie Veiligheid en Justitie.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2015). *Doorlichting Reclassering Bouman GGZ*. Den Haag: Inspectie

Veiligheid en Justitie.

¹⁶ Signalen zijn onder andere afkomstig uit incidentmeldingen die de Inspectie VenJ ontvangt en bevindingen van gerelateerde onderzoeken.



teneinde de strafrechtelijke beslissing effectief ten uitvoer te leggen en recidive verminderend te werken om zo een bijdrage te leveren aan de veiligheid van de samenleving. De Inspectie VenJ maakt met dit onderzoek inzichtelijk hoe het is gesteld met de kwaliteit van dit toezicht.

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt daarmee als volgt:

'Wat is de kwaliteit van het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden?'

Kwaliteit is een veelzijdig begrip. Het uitgangspunt is dat een reclasseringstoezicht kwalitatief op orde is als gedaan wordt wat moet gebeuren (de harde normen) en als dit goed gebeurt. Dit laatste definieert de Inspectie VenJ in dit onderzoek als het doorlopen van de regulatieve cyclus.¹⁷ Het gaat om het inrichten, het uitvoeren en het monitoren van het toezicht en het bijsturen indien nodig. De onderzoeksvragen richten zich op deze vier stappen:

1. Hoe wordt het toezicht ingericht?
2. Hoe wordt het toezicht uitgevoerd?
3. Hoe wordt het toezicht gemonitord?
4. Hoe wordt het toezicht bijgestuurd indien dat nodig blijkt?

1.3 Onderzoeksaanpak

Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen heeft de Inspectie een analysekader en verschillende onderzoeksmethoden gebruikt.

1.3.1 Analyse kader

Voor het oordelen over de indicatoren die de Inspectie VenJ onderzoekt, maakt de Inspectie gebruik van het analysekader voor de reclassering (zie bijlage II). Hierbij dient vermeld te worden dat niet iedere indicator even concreet genormeerd is. Tijdige start van het toezicht is bijvoorbeeld wel duidelijk genormeerd, maar het realiseren van zorg niet. Dit komt enerzijds door het ontbreken van wettelijke normen op deze indicatoren, anderzijds door de professionaliteit die reclasseringsorganisaties van hun medewerkers verlangen. Medewerkers krijgen de ruimte om een doel, zoals het naleven van de bijzondere voorwaarden, op verschillende manieren te bereiken.

De Inspectie VenJ baseert zich voor de operationalisering van het begrip 'kwaliteit' ten behoeve van dit onderzoek op verschillende bronnen. Eén daarvan is het boek 'Werken in gedwongen kader'¹⁸, dat de reclasseringsorganisaties hanteren als belangrijk uitgangspunt voor het reclasseringswerk. Hierop gebaseerd hebben de reclasseringsorganisaties negen kenmerken¹⁹ geformuleerd die bijdragen aan een

¹⁷ Menger, A., Krechtig, L., Bosker, J. (2014). *Werken in gedwongen kader. Methodiek voor forensisch sociaal werk*. Amsterdam: SWP.

¹⁸ Menger, A., Krechtig, L., Bosker, J. (2014). *Werken in gedwongen kader. Methodiek voor forensisch sociaal werk*. Amsterdam: SWP.

¹⁹ Dat zijn achtereenvolgens tijdige start (1), effectieve werkaliantie met de cliënt (2), overeenstemming over de doelen (3), inschatting van risicofactoren en beschermende factoren als basis van het plan van aanpak (4), een proportioneel plan van aanpak (5), hybride werken (6), monitoren en evalueren (7), regie



goede uitvoering van het reclasseringstoezicht. Een andere bron is de kwaliteitscirkel van Deming²⁰ waarin de plan-do-check-act-cyclus uiteen wordt gezet. In beginsel geldt deze cyclus als hulpmiddel voor kwaliteitsmanagement op procesniveau. De gedachte erachter is echter goed van toepassing op het reclasseringstoezicht. Het sluit bovendien goed aan op de regulatieve cyclus, zoals Menger, Krechtig en Bosker die omschrijven.²¹ Dit is een cyclische manier van werken die de aspecten van het traject als het ware 'reguleert'.

De Inspectie VenJ heeft het analysekader afgestemd met de 3RO.

1.3.2 Onderzoeksmethoden

De hieronder genoemde onderzoeksmethoden zijn er op gericht om op algemeen niveau uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit van het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden. Hierbij combineert de Inspectie VenJ verschillende onderzoeksmethoden om bevindingen te kunnen verifiëren.

Documentstudie

Wat betreft de samenwerking met keten- en netwerkpartners vroeg de Inspectie VenJ de betreffende samenwerkingsconvenanten op om te bezien wat de vastgelegde uitgangspunten voor de samenwerking zijn.

Informatiesysteem raadplegen

Alle reclasseringswerkers van de 3RO registreren hun werkzaamheden in hetzelfde cliënt volgsysteem, namelijk IRIS (Integraal Reclassering Informatie Systeem). Dit bood de Inspectie VenJ de mogelijkheid om op een geaggregeerd niveau informatie op te vragen. Hierdoor werd onder meer inzichtelijk hoeveel toezichten tijdig starten.

Interviews

De Inspectie VenJ nam interviews af met diverse betrokkenen, waaronder met keten- en netwerkpartners die met de reclassering samenwerken. Voorbeelden zijn het OM, de DJI en een aantal zorginstellingen. Daarnaast interviewde de Inspectie VenJ uitvoerende medewerkers en leidinggevendenden bij de verschillende reclasseringsorganisaties. Waar het bij het raadplegen van het informatiesysteem voornamelijk ging om de vraag óf iets gebeurde, vroeg de Inspectie in de interviews meer naar de afwegingen die reclasseringswerkers maken wanneer een cliënt een voorwaarde overtreedt.

Dossieronderzoek

De Inspectie VenJ voerde dossieronderzoek uit om vast te kunnen stellen of de bevindingen via bovenstaande onderzoeksmethoden overeenstemden met de inhoud van de dossiers. De Inspectie VenJ onderzocht in totaal 60 dossiers. In de geselecteerde dossiers zijn drie categorieën vertegenwoordigd: lopende toezichten, positief afgesloten toezichten en negatief afgesloten toezichten. De Inspectie VenJ koos voor deze drie categorieën, omdat niet overal alle indicatoren aanwezig dan

voeren (8) en adequaat reageren op ongewenst gedrag (9).

²⁰ Moen, R.D., Norman, C.L. (2010). Circling back. Clearing up myths about the Deming cycle and seeing how it keeps evolving. *Qualityprogress*, 2010 (10).

²¹ Menger, A., Krechtig, L., Bosker, J. (2014). *Werken in gedwongen kader. Methodiek voor forensisch sociaal werk*. Amsterdam: SWP.



wel actueel zijn. Zo is het denkbaar dat in een recent gestart toezicht nog geen waarschuwingen zijn gegeven. Daarentegen is in een toezicht dat al enkele jaren loopt het aanwezige toezichtplan niet meer actueel.

1.4 Afbakening

De Inspectie richt zich met dit onderzoek op het toezicht van de reclassering op de naleving van bijzondere voorwaarden. De adviserende taak van de reclassering voor de rechtspraak en het uitvoeren van werkstraffen vallen dus buiten dit onderzoek. Voor reclasseringstoezicht bestaan verschillende juridische modaliteiten. De Inspectie betreft onderstaande toezichtmodaliteiten in het onderzoek:

- schorsing van voorlopige hechtenis²²;
- voorwaardelijke veroordeling²³;
- penitentiair programma²⁴;
- voorwaardelijke invrijheidstelling²⁵;
- voorwaardelijke beëindiging tbs²⁶;
- tbs met voorwaarden.²⁷

Geografische afbakening

De reclasseringsorganisaties hebben zichzelf regionaal georganiseerd (met alle drie één hoofdkantoor). In dit onderzoek heeft de Inspectie VenJ gekozen voor de arrondissementen Noord-Holland en Amsterdam. Hiervoor gelden twee argumenten. In de eerste plaats wil de Inspectie VenJ twee gerechtelijke arrondissementen bij het onderzoek betrekken, zodat zij de samenwerking tussen de reclassering en twee verschillende arrondissementsparketten van het OM kan vergelijken. In de tweede plaats wil de Inspectie VenJ dat de regionale indeling van de drie reclasseringsorganisaties zo veel mogelijk aansluit op de gerechtelijke kaart. De arrondissementen Noord-Holland en Amsterdam sluiten aan op de regionale indeling van RN en LJ&R die hierin beiden in één regio werkzaam zijn. Van SVG is Inforsa werkzaam in het arrondissement Amsterdam en Palier in het arrondissement Noord-

²² Als de cliënt zich aan de voorwaarden houdt, mag hij zijn rechtszitting in vrijheid afwachten. Zo niet, dan kan alsnog uitvoering worden gegeven aan de voorlopige hechtenis. Artikel 80 e.v. Wetboek van Strafvordering.

²³ Als de cliënt zich aan de voorwaarden houdt, wordt een deel van zijn straf niet ten uitvoer gelegd. Als hij een voorwaarde overtreedt, moet hij wel (een deel van) zijn straf ondergaan. Artikel 14b Wetboek van Strafrecht

²⁴ Gedetineerden kunnen in aanmerking komen voor het volgen van een penitentiair programma. Zij verlaten dan de inrichting, maar dragen een enkelband en moeten een minimum aantal uren dagbesteding per week hebben. Daarnaast wordt een aantal bijzondere voorwaarden opgelegd. Artikel 5 Penitentiare Maatregel.

²⁵ In Nederland komt iedere gedetineerde met een gevangenisstraf van een jaar of langer in aanmerking voor voorwaardelijke invrijheidstelling nadat hij twee derde van zijn straf heeft uitgezeten. Aan deze invrijheidstelling worden bijzondere voorwaarden verbonden. Artikel 15 Wetboek van Strafrecht.

²⁶ Tbs: terbeschikkingstelling. Tbs is een maatregel die opgelegd kan worden aan plegers van ernstige strafbare feiten die geheel dan wel gedeeltelijk ontoerekeningsvatbaar zijn verklaard. Zie artikel 38g Wetboek van Strafrecht voor de voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel.

²⁷ Artikel 38 Wetboek van Strafrecht.



Holland.²⁸ De Inspectie betreft dus RN regio Noord-West, SVG Inforsa, SVG Palier en LJ&R cluster Noord-West bij het onderzoek.

Ketenpartners

De drie reclasseringsorganisaties zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden. Voor de uitvoering van deze taak dient de reclassering goed samen te werken met haar keten- en netwerkpartners. Een goede samenwerking is van wezenlijk belang voor een goed toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden. Daarom betreft de Inspectie een aantal netwerk- en ketenpartners bij dit onderzoek, namelijk het OM, de DJI, forensische (poli)klinieken, RIBW's en de politie.

1.5 Leeswijzer

In de hoofdstukken twee tot en met vijf behandelt de Inspectie de vier deelvragen. De bijlagen bevatten het gebruikte analysekader, een bronnenlijst en een afkortingenlijst. In dit rapport hanteert de Inspectie VenJ de term 'reclasseringswerker'. Hiermee bedoelt de Inspectie VenJ de toezichthouders van de reclassering. Waar adviseurs van de reclassering worden bedoeld, is dat expliciet aangegeven.

²⁸ SVG Palier is daarnaast ook werkzaam in het arrondissement Haaglanden.



2

Inrichten toezicht

Reclasseringswerkers richten toezichten zorgvuldig in en komen tot toezichtplannen van voldoende kwaliteit. De onderbouwing hiervan is echter niet altijd even stevig wanneer reclasseringswerkers door tijdgebrek geen risicotaxatie-instrument gebruiken. De Inspectie VenJ vindt dat het al dan niet gebruiken van een risicotaxatie-instrument op inhoudelijke gronden gebaseerd moet zijn en niet op basis van tijdgebrek.

Reclasseringstoezicht en de door de rechter opgelegde bijzondere voorwaarden zijn bedoeld om bij te dragen aan recidivevermindering en op die manier de maatschappelijke veiligheid te vergroten. Vanuit dit gedachtegoed geeft de reclasseringswerker het toezicht vorm. In dit hoofdstuk gaat de Inspectie in op haar bevindingen ten aanzien van wijze waarop de reclasseringswerkers het toezicht inrichten op basis van deze risico's en de opgelegde bijzondere voorwaarden.

2.1 Risico-inschatting

Bij het inrichten van het toezicht hebben reclasseringswerkers verschillende mogelijkheden om de risico's en criminogene en beschermende factoren in kaart te brengen. Reclasseringswerkers kunnen bij hun risicotaxatie gebruik maken van risicotaxatie-instrumenten zoals de Quickscan en de RISC²⁹. Daarnaast kunnen zij zich baseren op reeds beschikbare diagnostiek, dossierinformatie en gesprekken met de cliënt en diens netwerk. De risico's dienen dusdanig in kaart gebracht te worden, dat de reclasseringswerker in staat is er doelen aan te koppelen die de justitiabele moet halen.

RISC of Quickscan niet afgenomen in verband met tijdgebrek

In 75% van de cases is gestandaardiseerde risicotaxatie aanwezig in de vorm van de RISC of Quickscan. In de meeste gevallen is de risicotaxatie afgenomen tijdens de adviesfase. Door het project Ruim Baan³⁰ kiezen adviseurs vaker voor een

²⁹ De RISC en de Quickscan zijn instrumenten die op basis van criminogene factoren het recidiverisico, mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding en de geschikte gedragsinterventies bepaalt.

³⁰ Ruim Baan is een ontwikkeling binnen de reclassering waarin niet meer gedacht wordt binnen de bestaande producten. Centraal staat 'doen wat nodig is'. Dit kan dus betekenen dat de reclassering niet in



rapportage waarin geen of minder uitgebreide risicotaxatie-instrumenten zijn gebruikt. In 25% van de gevallen is om deze of een andere reden zodoende geen (recente) gestandaardiseerde risicotaxatie vanuit de adviesfase aanwezig.

Wanneer bij de start van een toezicht geen risicotaxatie aanwezig is, maakt de reclasseringswerker op basis van zijn professioneel oordeel en in overleg met collega's de afweging of dit noodzakelijk is. Hierbij maken zij onderscheid tussen statische en dynamische risicofactoren.³¹ Met name in het geval van wijzigingen in de dynamische risicofactoren achten zij het wenselijk (opnieuw) een RISc af te nemen.

Uit de interviews blijkt dat het onder de reclasseringswerkers de voorkeur heeft om bij het ontbreken van een (recente) RISc vanuit de adviesfase, deze alsnog af te nemen. Bij enkele locaties gebeurt dit door de adviseurs van de reclasseringsorganisatie, op andere locaties dient de reclasseringswerker deze zelf af te nemen. Reclasseringswerkers geven aan dat dit in verband met tijdgebrek nauwelijks door hen zelf gebeurt. In enkele gevallen neemt de betrokken behandelaar een risicotaxatie af.

Andere bronnen voor het inschatten van risico's

De reclasseringswerker kan er bij het ontbreken van gestandaardiseerde risicotaxatie ook voor kiezen om voor het inschatten van risico's gebruik te maken van andere bronnen. Hierbij valt te denken aan de Pro Justitia rapportage (PJ-rapportage)³², informatie van behandelaars het strafblad en de gesprekken met de cliënt zelf. De reclasseringswerkers benoemen met name de gesprekken met de cliënten als belangrijke bron voor de risico-inschatting.

2.2 Toezichtplan

Op basis van de opgelegde bijzondere voorwaarden en de in kaart gebrachte risico's en criminogene en beschermende factoren is de reclasseringswerker in staat om doelen aan het toezicht te verbinden. Daarnaast vraagt de reclasseringswerker de cliënt of hij zelf doelen heeft. De doelen, tezamen met de opgelegde bijzondere voorwaarden legt de reclasseringswerker vast in het toezichtplan. Dit plan dient de reclasseringswerker af te stemmen met de cliënt.

Toezichtplan vaak niet tijdig

Reclasseringswerkers stellen in de meeste gevallen een toezichtplan op. Voorheen hanteerden de reclasseringsorganisaties een norm van zes weken voor het opstellen van een toezichtplan, deze norm is echter losgelaten. Reclasseringswerkers geven aan dat er gemiddeld twee tot vier gesprekken met de cliënt aan het opstellen van het toezichtplan vooraf gaan. Dit is ongeacht het toezichtniveau waar de cliënt zich in bevindt. Hierdoor duurt het bij cliënten in een laag toezichtniveau, waarbij er

de vorm van een product een bijdrage levert, maar bijvoorbeeld mondeling adviseert. Ruim Baan beperkt zich tot op heden tot de adviezen van de reclassering.

³¹ Statische factoren zijn onveranderlijk, zoals leeftijd en delictgeschiedenis. Dynamische factoren zijn wel veranderlijk, zoals inkomenssituatie, woonsituatie en het netwerk van een justitiabele.

³² In een PJ-rapportage worden het OM en de rechter onafhankelijk geïnformeerd over de uitkomsten van een gedragsonderzoek naar de geestesgesteldheid van een verdachte. Het NIFP voert deze onderzoeken uit en stelt de rapportages op.



gemiddeld één keer in de drie weken contact is, langer voordat er een plan ligt.³³ Cliënten in een hoger toezichtniveau zien hun reclasseringswerker vaker, gemiddeld één keer per week, waardoor het opstellen van een toezichtplan sneller verloopt.³⁴ De voorheen geldende norm van zes weken halen zij zodoende niet, ook niet in de hoog risico zaken.

Het is de vraag op in hoeverre (voor de cliënt) duidelijk is wat het reclasseringstoezicht precies inhoudt op basis van alleen gesprekken met de reclasseringswerker.

Commitment van de cliënt

Een mogelijke verklaring voor het laat opstellen van het toezichtplan ligt in het feit dat reclasseringswerkers bij het opstellen van het toezichtplan commitment willen creëren bij de cliënt. Het is daarbij van belang eerst een band op te bouwen met de cliënt. Ook proberen ze de bijzondere voorwaarden om te zetten in een gezamenlijk doel, zodat de cliënt gemotiveerd is om ermee aan de slag te gaan.

De commitment van de cliënt vergroot de kans op een effectief reclasseringstoezicht. De Inspectie VenJ ziet dan ook de meerwaarde in van het feit dat de reclasseringswerkers hier op inspelen voordat zij een toezichtplan en doelen opstellen.

Inhoud toezichtplan is voldoende

Bijzondere voorwaarden in het toezichtplan

De inhoud van de toezichtplannen is divers. In het toezichtplan dienen ten eerste de bijzondere voorwaarden vermeld te staan. Deze zijn door de rechter, het OM of de DJI opgelegd en zijn zodoende leidend tijdens het toezicht. De wijze waarop reclasseringswerkers de bijzondere voorwaarden in het toezichtplan vermelden is wisselend. Een deel van de reclasseringswerkers neemt de bijzondere voorwaarden letterlijk over uit het vonnis. Daarnaast zijn er reclasseringswerkers die de bijzondere voorwaarden niet letterlijk overnemen, maar vertalen naar voor de cliënt begrijpelijker taal. In enkele gevallen nemen ze de bijzondere voorwaarden niet over, maar vertalen zij deze naar doelen.

Formuleren van doelen

Voorts dient de reclasseringswerker doelen in het toezichtplan op te nemen. De reclasseringswerker koppelt de opgelegde bijzondere voorwaarden aan doelen die de cliënt dient te behalen tijdens het toezicht. De reclasseringswerkers geven aan de bijzondere voorwaarden als een middel te zien om de gestelde doelen te bereiken. In het geval dat een cliënt agressieproblematiek kent, kan de rechter een gedragsinterventie of een ambulante behandeling opleggen als bijzondere voorwaarde. De reclasseringswerker gebruikt deze interventie of behandeling vervolgens als middel voor de cliënt om te werken aan zijn doel om controle te krijgen over zijn agressie.

Naast de doelen die voortkomen uit de bijzondere voorwaarden, kunnen er nog aanvullende doelen in het plan opgenomen worden. Daaraan ligt volgens de reclasseringswerkers allereerst de door hen gemaakte risicotaxatie ten grondslag. Daarnaast zijn deze aanvullende doelen afhankelijk van de motivatie van de cliënt: hij kan ook eigen doelen stellen. Een voorbeeld hiervan is het verkrijgen van zinvolle

³³ De norm voor een niveau 1 toezicht is dat de cliënt elke negentig dagen drie keer gezien kan worden.

³⁴ De norm voor een niveau 3 toezicht is dat de cliënt elke negentig dagen twaalf keer gezien kan worden.



dagbesteding. Ook kan een gedragsinterventie of ambulante behandeling in het toezichtplan opgenomen worden als het niet door de rechter opgelegd is, maar de cliënt gemotiveerd is om hieraan mee te werken.

Het opstellen van de doelen dient SMART³⁵ te gebeuren. Op die manier is voor de reclasseringswerker gedurende het toezicht makkelijk te bepalen of een doel behaald is. Uit dossieronderzoek blijkt dat het formuleren van de doelen grotendeels volgens de SMART richtlijnen gebeurt. Het aspect 'tijdgebonden' komt echter in de doelen niet of nauwelijks naar voren. Wel blijkt uit de interviews met de reclasseringswerkers dat zij bij het opstellen van de doelen realistisch willen zijn. Illustratief hiervoor is het feit dat zij rekening houden met het cognitieve vermogen van de cliënt bij het opstellen van de doelen.

³⁵ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.



3

Uitvoeren toezicht

De kern van een reclasseringstoezicht is het toezien op de naleving van de algemene en bijzondere voorwaarden en het begeleiden van de cliënt hierbij om aan gedragsverandering te werken. Het is gericht op re-integratie. Voorbeelden van bijzondere voorwaarden zijn de meldplicht, het volgen van een behandeling, begeleid wonen of een locatieverbod of -gebod. Een deel van het werk, zoals de meldplicht, voert de reclassering zelfstandig uit. Voor een ander deel werkt de reclassering samen met andere organisaties. In dit hoofdstuk maakt de Inspectie VenJ daarom onderscheid tussen wat de reclassering eigenstandig doet en situaties waarin zij samenwerkt met andere organisaties. De organisaties waarmee de reclassering samenwerkt zijn zorginstellingen zoals forensische klinieken en poliklinieken, de politie en de DJI.

3.1 Reclassering intern

Reclasseringswerkers maken bewuste keuzes bij het houden van toezicht op hun cliënten. De Inspectie VenJ onderschrijft dat de mogelijkheid er moet zijn om maatwerk te kunnen leveren. De Inspectie VenJ constateert echter wel dat twee zaken laag scoren, namelijk de contactfrequentie en het aantal cliënten dat met een opgelegde gedragsinterventie start. Hoewel een hoge contactfrequentie niet per definitie betekent dat een toezicht kwalitatief op orde is, kan een lage contactfrequentie duiden op onvoldoende zicht op de cliënt. Zolang reclasseringswerkers bewuste afwegingen maken en hierbij waken voor blinde vlekken kan een lage contactfrequentie verantwoord zijn.

De Inspectie VenJ constateert dat iets minder dan de helft van de cliënten die een gedragsinterventie moeten volgen, hier niet mee start. Dit behoeft aandacht, omdat zij niet voldoen aan de bijzondere voorwaarde. Het is nu niet inzichtelijk welk deel hiervan op een andere manier tegemoet komt aan het doel van de gedragsinterventie.

Formele toezichtopdracht komt laat

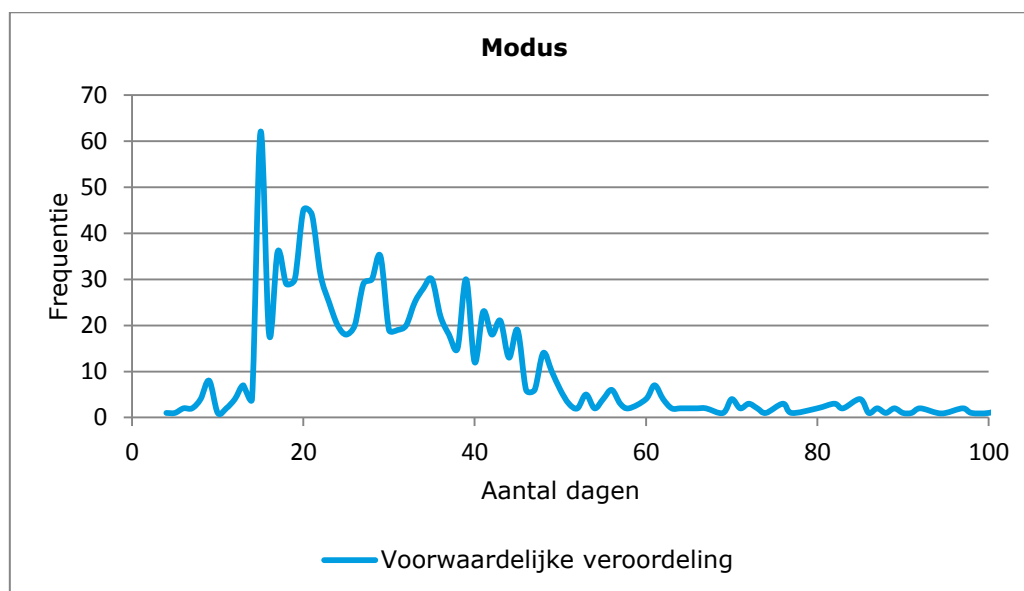
De grondslag van een toezicht is een rechterlijke beslissing of een beslissing door het OM of de DJI. In het vonnis of de strafbeschikking staat dat de justitiabele zich aan een aantal bijzondere voorwaarden moet houden. Het is de



verantwoordelijkheid van het OM een vonnis te versturen naar het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). Het CJIB zendt de opdracht om het toezicht uit te voeren vervolgens door naar de aangewezen reclasseringsorganisatie.

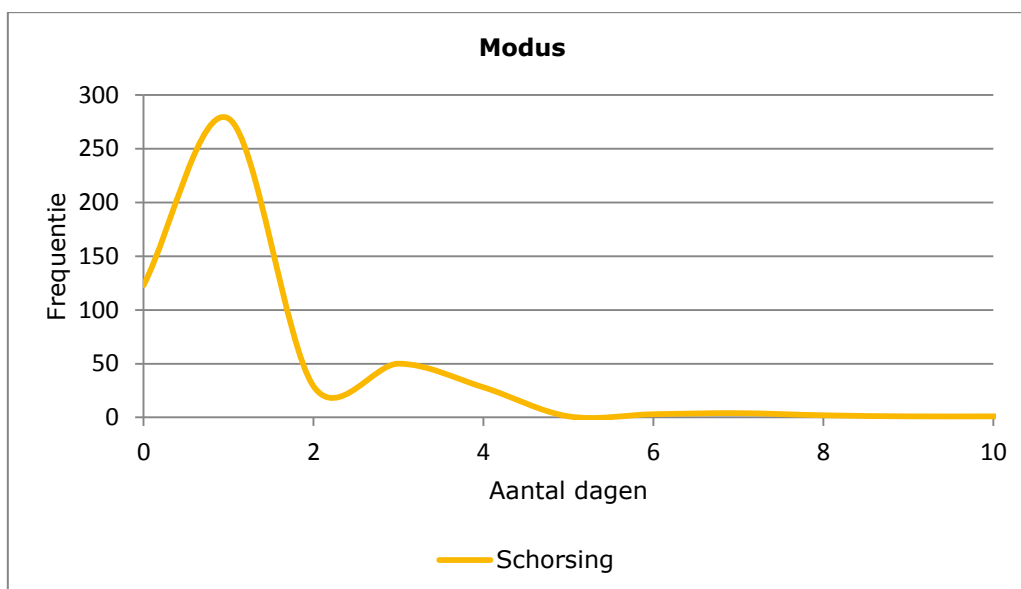
Uit het onderzoek blijkt dat de aanlevering van de toezichtopdrachten een knelpunt is. In de praktijk kan er geruime tijd overheen gaan voordat de reclassering een toezichtopdracht ontvangt. De meeste tijd zit in de aanlevering van de toezichtopdracht door het OM aan het CJIB. Hiervoor is het OM deels afhankelijk van rechtbanken die de vonnissen bij het OM aanleveren. Er is wel een verschil tussen schorsingstoezichten en toezichten bij voorwaardelijke veroordelingen. Opdrachten voor schorsingstoezichten komen snel bij de reclassering terecht. Bij voorwaardelijke veroordelingen duurt dit langer.

Grafiek a. Aanlevertermijn toezichtopdrachten voorwaardelijke veroordeling gemeten vanaf onherroepelijk worden vonnis. Arrondissementen Amsterdam en Noord-Holland (jan-mrt 2017)





Grafiek b. Aanlevertermijn toezichtopdrachten schorsing voorlopige hechtenis in de arrondissementen Amsterdam en Noord-Holland (jan-mrt 2017)



De gemiddelden laten geen compleet beeld zien, omdat er sprake is van een relatief groot aantal 'uitschieters'. De grafieken laten daarom de modus zien. Dat is het aantal keer dat een waarneming voorkomt. Op de horizontale as staat de aanlevertermijn in het aantal dagen. Op de verticale as staat hoe vaak een bepaald aantal dagen voorkomt; de frequentie. Bij zowel voorwaardelijke veroordelingen als bij schorsingstoezichten is te zien dat de reclassering de meeste opdrachten respectievelijk binnen twee weken dan wel binnen twee dagen ontvangt. Een klein deel duurt aanzienlijk langer.

Vaak is op een andere manier bij de reclassering bekend dat het toezicht is opgelegd, bijvoorbeeld wanneer de reclassering heeft geadviseerd voor de rechtszitting. De reclassering kan de cliënt dan uitnodigen en het toezicht starten. Voor de financiering³⁶ werkt de reclassering dan met een voorlopige opdracht. Er zijn ook gevallen wanneer de reclassering alleen via de formele opdracht weet dat een toezicht is opgelegd. Als deze opdracht laat komt en de cliënt meldt zich niet vanzelf, wordt dit toezicht voorlopig niet gestart. Het is immers niet bekend bij de reclassering.

Meeste toezichten starten op tijd

Voor een tijdige start van het toezicht heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie normen geformuleerd. Schorsingstoezichten dienen binnen zeven dagen na ontvangst van de opdracht te starten, voorwaardelijke veroordelingen binnen veertien dagen na ontvangst dan wel na detentie. Om de tijdige start van een toezicht te meten wordt het eerste meldplichtcontact als start van het toezicht beschouwd. De tijd begint te lopen vanaf de binnenkomst van de formele opdracht bij de reclassering. De cijfers laten dus de tijd zien tussen de ontvangst van de opdracht en het eerste meldplichtcontact.

³⁶ De reclassering wordt per reclasseringstoezicht betaald. Voorwaarde om mee te tellen in de financiering is de aanwezigheid van de toezichtopdracht.



Tabel a. *Tijdige start - schorsingstoezichten in de arrondissementen Amsterdam en Noord-Holland (meetperiode 01-01-2016 t/m 31-08-2016)*

Aantal dagen	Percentage	Tijdig?
Minder dan 0 dagen	34,55%	71,17% tijdig
0-7 dagen	36,62%	
8-14 dagen	4,42%	28,83% niet tijdig
>14 dagen	19,74%	
Niet gestart	4,68%	

Tabel b. *Tijdige start - voorwaardelijke veroordelingen in de arrondissementen Amsterdam en Noord-Holland (meetperiode 1-1-2016 t/m 31-08-2016)*

Aantal dagen	Percentage	Tijdig?
Minder dan 0 dagen	49,09%	58,18% tijdig
0-14 dagen	9,09%	
15-30 dagen	14,55%	41,82% niet tijdig
>30 dagen	23,43%	
Niet gestart	3,84%	

De twee tabellen laten zien dat 71 procent van de schorsingstoezichten tijdig start. Voor voorwaardelijke veroordelingen geldt dat 58 procent tijdig start. Een verklaring voor dit lage percentage is gelegen in het feit dat de reclassering begin 2016 te maken had met een forse instroom. Er is nieuw personeel geworven. Hiervoor geldt echter dat deze pas na de inwerkperiode volledig inzetbaar zijn. Het verschil tussen schorsingstoezichten en toezichten bij voorwaardelijke veroordelingen ligt aan de prioritering door de reclassering: schorsingstoezichten krijgen voorrang op toezichten bij voorwaardelijke veroordelingen, tenzij dit een hoog-risicozaak betreft.

Cijfers in de keten

Bovenstaande cijfers gaan alleen over de periode waar de reclassering zelf invloed op heeft. Dat is vanaf de binnenkomst van de opdracht. Echter, hiervoor is beschreven dat het regelmatig lang duurt voordat de opdracht bij de reclassering komt. Het snel starten met de tenuitvoerlegging van een straf volgend op de beslissing staat dus onder druk. Dit, terwijl het belangrijk is voor de recidive verminderende werking dat de straf zo snel mogelijk volgt op een delict.

Reclasseringswerkers bepalen zelf de meldplichtfrequentie

In alle reclasseringstoezichten moet de cliënt voldoen aan de meldplichtcontacten. Dit zijn verplichte contacten met de reclasseringwerker. Veelal vinden deze op het kantoor van de reclassering plaats, andere voorbeelden zoals huisbezoeken vallen er ook onder. Afhankelijk van de risico-inschatting schaaft de reclassering een toezicht in een niveau in: 1, 2 of 3. Hoe hoger het niveau, hoe intensiever het toezicht.



Een aantal jaar geleden hingen er strakke normen aan de meldplichtfrequentie. Afhankelijk van het niveau moest de reclassering een cliënt eenmaal per week, eenmaal per twee weken of eenmaal per vier weken spreken. Het ministerie van Veiligheid en Justitie stuurde hier op door het halen van deze normen als voorwaarde te stellen voor de financiering. Dit vond doorwerking in de reclasseringsorganisaties: het management stuurde stevig op het halen van de norm. Op de werkvloer leidde dit in een aantal gevallen tot frustraties: cliënten moesten vanwege bijvoorbeeld ziekte gemiste meldplichtcontacten inhalen om de norm te halen, terwijl daar niet altijd noodzaak toe werd gezien omdat het risico beperkt was.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie stuurt niet meer op de contactfrequentie. De reclassering onderschrijft wel het belang van de contactfrequentie als één van de kwaliteitsindicatoren en hanteert intern de eerder verplichte normen nu als streefnormen. Reclasseringswerkers kunnen hier beargumenteerd van afwijken op basis van hun professioneel oordeel. In de praktijk heeft dit geleid tot een daling in de contactfrequentie.

Tabel c. Contactfrequentie uitgedrukt in gemiddelde tijd tussen contacten arrondissementen Amsterdam en Noord-Holland (meetperiode 01-01-2016 t/m 31-08-2016)

Toezichtniveau	Gemiddelde tijd tussen contacten
Niveau 1	39,4 dagen
Niveau 2	28 dagen
Niveau 3	17,5 dagen

De Inspectie VenJ onderschrijft dat binnen reclasseringstoezichten maatwerk mogelijk moet zijn om als reclasseringswerker te kunnen doen wat nodig is. Het afwijken van de contactfrequentie is mogelijk, indien de reclassering op een andere manier zicht houdt op de cliënt. Zo kunnen reclasseringswerkers op basis van informatie uit het netwerk (bijvoorbeeld een behandelaar of een begeleider in een woonsetting) voldoende informatie ontvangen. Uit interviews heeft de Inspectie VenJ vernomen dat reclasseringswerkers bewust de afweging maken of (het inhalen van) een meldplichtcontact van meerwaarde is. Uit de onderzochte dossiers heeft de Inspectie VenJ ook op kunnen maken dat in die casussen de reclassering voldoende zicht heeft op de cliënt, voor zover dat te beoordelen is op basis van alleen de verslaglegging. De Inspectie VenJ maakt hierbij wel de kanttekening dat reclasseringswerkers alternatieve manieren van zicht houden op de cliënt, zoals het gebruik van het netwerk, niet goed registreren in IRIS.

Elektronische controle verloopt goed

Elektronische Controle (EC) is het controleren van een locatiegebod of –verbod door middel van een enkelband. Voor de uitvoering ervan werkt de reclassering samen met meerdere organisaties. Zo is de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) van de DJI verantwoordelijk voor het aansluiten van de enkelbanden, het beheer van de hardware en het functioneel beheer van de software. Een particulier bedrijf is verantwoordelijk voor technische aspecten, zoals de gps-functie, de regiekamer waar 24/7 monitoring plaatsvindt en het doorzetten van meldingen naar relevante partijen.



De reclassering is tevreden over de samenwerking met de ketenpartners op het gebied van EC en over het instrument zelf. Verschillende respondenten van de reclassering gaven bij de Inspectie VenJ aan dat het meer toegepast zou kunnen worden.

Grootste deel dat een gedragsinterventie start rondt deze af

Gedragsinterventies zijn trainingen die de reclassering zelf verzorgt. Dit zijn andere medewerkers dan degene die toezicht houdt op een cliënt. Als de gedragsinterventie loopt is de samenwerking tussen de trainer en de reclasseringswerker goed. Zo is de reclasseringswerker aanwezig bij het startgesprek en de tussen- en eindevaluatie. Tussentijds rapporteert de trainer aan de reclasseringswerker indien nodig over de inzet van de cliënt.

Voor de periode van 1 januari 2016 tot en met 1 augustus 2016 geldt dat 54 procent van de cliënten die een gedragsinterventie opgelegd hebben gekregen, hiermee start. Het merendeel van deze groep, 68 procent, rondt de training positief af. 32 procent valt uit, bijvoorbeeld vanwege te weinig inzet, het beëindigen van het toezicht of een verhuizing (naar een andere penitentiaire inrichting).

Helpt van de cliënten start niet met de gedragsinterventie

De overige 46 procent van de cliënten start niet met de gedragsinterventie. Dat kan uiteenlopende redenen hebben. De training start bijvoorbeeld niet wanneer de cliënt is overgeplaatst naar een andere penitentiaire inrichting, het toezicht eerder negatief is beëindigd of wanneer de cliënt vanwege bijvoorbeeld een licht verstandelijke beperking niet geschikt blijkt te zijn voor de gedragsinterventie. Wanneer de cliënt niet geschikt blijkt voor een gedragsinterventie, zoekt de reclassering naar een alternatief om aan de onderliggende problematiek te werken. Dit kan bijvoorbeeld een ambulante behandeling zijn.

De Inspectie VenJ vraagt aandacht voor het lage percentage dat met de gedragsinterventie start. Het volgen van een gedragsinterventie is in veel gevallen een bijzondere voorwaarde die een rechter dan wel het OM of de DJI heeft opgelegd.³⁷ In andere gevallen legt de reclassering de gedragsinterventie op als aanwijzing³⁸ of volgt de cliënt het op eigen initiatief. Het is dus van belang dat de cliënt daadwerkelijk start met de training.

De continuïteit van reclasseringstoezichten is geborgd

De reclassering moet borgen dat reclasseringstoezichten doorgang kunnen vinden, ook bij uitval van de reclasseringswerker door bijvoorbeeld ziekte of verlof. De onderzochte reclasseringsorganisaties hebben op verschillende manieren georganiseerd dat casussen intern overdraagbaar zijn tussen collega's. Zo zijn collega's op de hoogte van elkaars caseload en kunnen zij meldplichtcontacten van elkaar overnemen. Voor toezichten met EC, tbs-zaken en niveau 3 toezichten geldt dat altijd een tweede reclasseringswerker in IRIS staat vermeld, die ook gebeld kan worden bij een overtreding van het locatieverbod of -gebod.

³⁷ Dit is afhankelijk van de modaliteit. Zo kan een officier van justitie een gedragsinterventie opleggen met een strafbeschikking en kan de DJI dit opleggen door middel van een penitentiair programma.

³⁸ De reclassering is bevoegd om aanwijzingen te geven waar de cliënt zich aan moet houden. Aanwijzingen moeten passen binnen de bijzondere voorwaarden en zijn minder bindend. Op een overtreding van een aanwijzing reageert de reclassering anders dan op de overtreding van een bijzondere voorwaarde.



3.2 Samenwerking met zorginstellingen

De reclassering werkt nauw samen met zorginstellingen. Zij weten elkaar te vinden en knelpunten zijn onderwerp van gesprek. Voorbeelden van knelpunten zijn de wachttijden voor ambulante behandelingen en begeleid wonen, informatiedeling tussen behandelaars en de reclassering en de voorspelbaarheid van urinecontroles. Hier kunnen verbeteringen in aangebracht worden die de effectiviteit vergroten. Informatiedeling van behandelaar aan de reclassering blijft een aandachtspunt, zeker wanneer de cliënt hier geen toestemming voor geeft. Het gebruik van de driepartijenovereenkomst verdient meer aandacht, omdat hiermee informatiedeling beter geborgd kan worden.

Rechters, de DJI en officieren van justitie kunnen als bijzondere voorwaarde opleggen dat een cliënt zich laat behandelen voor bepaalde problematiek. Dit kan een ambulante behandeling zijn, waarbij de cliënt periodiek afspraken heeft met een behandelaar. Een andere optie is een klinische behandeling, waarbij de cliënt wordt opgenomen in een forensische kliniek. Op het gebied van zorg kan een cliënt ook verplicht worden tot begeleid wonen. Begeleid wonen is een vorm van behandeling waarbij cliënten leren hoe zelfstandig te wonen en wat hier bij komt kijken. Regionale Instellingen voor Begeleid Wonen (RIBW's) verlenen deze zorg.

Wachttijden ambulante behandeling en RIBW's

De reclassering indiceert voor ambulante zorg of begeleid wonen via de applicatie Informatievoorziening forensische zorg (Ifzo). Er is sprake van wachttijden waardoor het enkele maanden kan duren voordat een cliënt kan starten met de behandeling. Vooral in Amsterdam is sprake van een tekort aan plaatsen voor begeleid wonen. Een enkele aanbieder van ambulante zorg had een opnamestop doorgevoerd ten tijde van het onderzoek.

Informatie-uitwisseling is complex

Als een cliënt een behandeling moet volgen, moet de reclassering er op toe zien dat dit gebeurt en dat de cliënt voldoende meewerkt. Hiervoor is de reclassering afhankelijk van de behandelaar voor informatie.

Juridische context

De behandelaar is gebonden aan het medisch beroepsgeheim. Dit betekent dat hij informatie over de patiënt dan wel inzage in of afschrift van het behandeldossier in beginsel niet verder mag delen toestemming van de patiënt. Dit is vastgelegd in artikel 7:457, lid 1, van het Burgerlijk Wetboek (BW).

**Artikel 7:457, lid 1 BW**

Onverminderd het in artikel 448 lid 3, tweede volzin, bepaalde draagt de hulpverlener zorg, dat aan anderen dan de patiënt geen inlichtingen over de patiënt dan wel inzage in of afschrift van de bescheiden, bedoeld in artikel 454, worden verstrekt dan met toestemming van de patiënt. Indien verstrekking plaatsvindt, geschiedt deze slechts voor zover daardoor de persoonlijke levenssfeer van een ander niet wordt geschaad. De verstrekking kan geschieden zonder inachtneming van de beperkingen, bedoeld in de voorgaande volzinnen, indien het bij of krachtens de wet bepaalde daartoe verplicht.

Het beroepsgeheim geldt ook in het kader van de zorg die in het kader van een bijzondere voorwaarde wordt verleend. De behandelaar mag dus geen informatie over de patiënt verstrekken aan de reclassering als de cliënt daar geen toestemming voor geeft. De behandelaar laat aan de reclassering weten of de cliënt naar de behandelafspraken komt. De 3RO hebben in samenwerking met zorginstellingen een driepartijenovereenkomst ontwikkeld om het verkrijgen van toestemming te faciliteren en zodoende meer informatie te kunnen delen. De cliënt, de behandelaar en de reclassering ondertekenen de overeenkomst waarin zij verplichtingen aan elkaar vastleggen. Door dit te ondertekenen, geeft de cliënt toestemming aan de behandelaar om bepaalde informatie te delen.

Informatiedeling door zorginstellingen

In casussen waarin de cliënt toestemming geeft om informatie te delen kunnen de behandelaar en de reclassering voldoende informatie uitwisselen.³⁹ Knelpunten doen zich voor wanneer de cliënt geen toestemming geeft. Het is dan voor de reclassering lastig om goed toezicht te houden op naleving van de behandelvoorwaarde. In deze casuïstiek is het aan de behandelaar en de reclasseringswerker om de cliënt te motiveren mee te werken aan de behandeling.

De driepartijenovereenkomst is een goed middel om aan de voorkant te borgen dat de behandelaar voldoende informatie kan verstrekken zodat de reclassering haar taak op een goede manier kan vervullen. De Inspectie VenJ tekent echter op dat de reclassering deze overeenkomst niet altijd hanteert. Voorts zullen er altijd cliënten zijn die geen toestemming verlenen. Voor deze groep geldt sec gezien dat zij onvoldoende meewerken aan de bijzondere voorwaarde, en zij daardoor riskeren dat het voorwaardelijk strafdeel ten uitvoer wordt gelegd. Echter, in de praktijk schatten de reclassering en het OM een (gedeeltelijke) tenuitvoerlegging bij de rechter niet haalbaar. Dit brengt de reclassering in een lastig parket.

Een complicerende factor is dat juist bij de groep die geen toestemming geeft om informatie te delen, het risico speelt dat zij zich niet behandelbaar opstellen en zich niet aan de voorwaarden houden. Juist in die risicovolle gevallen wil de reclassering voldoende informatie van de behandelaar ontvangen.

³⁹ Naar schatting van de reclassering wordt in driekwart van de casussen voldoende informatie uitgewisseld. In een kwart van de gevallen is dit niet het geval, vanwege het ontbreken van toestemming.



Informatiedeling door de reclassering

Informatie-uitwisseling tussen de reclassering en zorginstellingen gaat ook de andere kant op. Met name aan het begin van een traject heeft een zorginstelling behoefte aan informatie over de aangemelde cliënt. De reclassering kan deze informatie verstrekken. Een deel van de informatie zit in de aanmelding. Verschillende zorginstellingen hebben echter aangegeven deze informatie summier te vinden. Zorginstellingen hebben behoefte aan informatie over de cliënt om twee redenen. In de eerste plaats willen zij zelf een goede inschatting kunnen maken van de cliënt, dit mede vanuit veiligheidsperspectief. Ten tweede is sprake van efficiëntiewinst als de behandelaar al over meer informatie beschikt. Anders moet hij deze zelf verzamelen in gesprekken met de cliënt, wat dubbel werk oplevert aangezien deze informatie vaak al door andere partijen verzameld is. De cliënt kan het bovendien als extra belastend ervaren wat de motivatie niet ten goede komt. Een veel genoemd document dat behandelaars graag zouden ontvangen, is de gedragsdeskundige rapportage van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en psychologie (NIFP) (indien aanwezig). Deze mag de reclassering echter niet delen omdat het een strafvorderlijk gegeven betreft in de zin van de Wjsg. Het NIFP verwijst bij vragen over het delen van PJ-rapportages naar de opdrachtgever.

Deze belangen lijken bij in de Eerste Kamer aanhangige wetgeving erkend. In artikel 2.6, derde lid, van het Wetsvoorstel forensische zorg is een grondslag opgenomen voor de Minister van VenJ om bepaalde informatie met de zorgaanbieder te delen ten behoeve van de zorgverlening aan de patiënt. Het betreft informatie die betrekking heeft op de strafrechtelijke titel, de duur daarvan, de eventuele gestelde voorwaarden die betrekking hebben op de forensische zorg, de indicatiestelling, en de wijze waarop het toezicht op de tenuitvoerlegging wordt vormgegeven.

De Inspectie constateert dat er binnen het bestaande wettelijke kader eveneens mogelijkheden bestaan voor het OM om justitiële en strafvorderlijke gegevens aan zorgaanbieders te verstrekken. Op basis van artikel 17, derde lid, van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg) kan het OM justitiële gegevens verstrekken aan zorgaanbieders die forensische zorg verlenen voor zover dit nodig is voor de uitvoering van het Interimbesluit forensische zorg, waaronder het verlenen van zorg.⁴⁰

Urinecontroles zijn voorspelbaar

De reclassering besteedt urinecontroles uit aan zorgaanbieders. Het verschilt per reclasseringsorganisatie welke organisatie dit uitvoert. De reclassering ontvangt de uitslagen van urinecontroles tijdig. Een aandachtspunt is de voorspelbaarheid van urinecontroles. Doordat deze bij een aantal zorginstellingen vooraf ingepland zijn, kan de cliënt er rekening mee houden in zijn middelengebruik. Met de urinecontrole kan de reclassering dan niet goed het middelengebruik controleren. Als urinecontroles onaangekondigd zijn, kan de cliënt er geen rekening mee houden en kan de reclassering dus beter het middelengebruik controleren.

⁴⁰ De Minister van Veiligheid en Justitie, de reclassering en de zorgaanbieder zijn gerechtigd tot het verwerken van persoonsgegevens, wanneer dit dient ten behoeve van de doeleinden van Interimbesluit forensische zorg: het opstellen van een indicatiestellingsadvies, het toeleiden van patiënten door de Minister of namens hem door de reclassering aan de zorgaanbieder, het verlenen van zorg, het opstellen van een declaratie voor de behandeling door de zorgaanbieder en de uitbetaling van deze declaratie.



Zorg in forensisch kader verschilt van reguliere zorg

Het werken in een forensisch kader is gefocust op het beperken van recidiverisico en zo het bevorderen van veiligheid voor de samenleving. Dit geldt ook voor forensische zorg. Door zorg te verlenen en de cliënt te helpen, wordt het recidiverisico lager. In reguliere zorg spelen risico's voor de samenleving geen rol. De reclassering merkt in de samenwerking met zorginstellingen dat het 'forensisch denken' niet bij iedere zorginstelling even scherp op het netvlies staat. Hierdoor delen zij soms relevante informatie niet met de reclassering, of zijn zij zich onvoldoende bewust van de mogelijke consequenties van het niet meewerken aan een behandeling. Zorginstellingen waarmee de reclassering veelvuldig samenwerkt weten goed wat het forensisch kader inhoudt. Bij andere zorginstellingen is dit niet altijd even bekend.

3.3 Samenwerking met politie

Er is sprake van een grote bereidheid bij de politie om een bijdrage te leveren aan reclasseringstoezichten. Deze bereidheid wordt niet geheel 'verzilverd'. Enerzijds betreft de reclassering de politie niet in veel reclasseringstoezichten. Anderzijds weten wijkagenten niet altijd dat een bewoner onder reclasseringstoezicht staat. De Inspectie VenJ meent dat beide organisaties hun taakuitvoering kunnen versterken door meer samen te werken.

De politie vervult verschillende rollen binnen reclasseringstoezichten. Zo gaat de politie, indien een slachtoffer dit wenst, direct naar een slachtoffer toe wanneer een locatieverbod (gecontroleerd met een enkelband) overtreden wordt door een justitiabele. Ook trekken wijkagenten gezamenlijk op met reclasseringswerkers om goed zicht te houden op cliënten.

Wijkagenten worden niet actief geïnformeerd

Zoals in paragraaf 3.1 aan de orde kwam, routeert het CJIB de opdrachten voor reclasseringstoezicht naar de betreffende reclasseringsorganisatie. Het CJIB geeft ook alle vrijheidsbeperkende voorwaarden⁴¹ door aan de politie. Een van de vrijheidsbeperkende voorwaarden is de meldplicht.⁴² Het CJIB geeft deze informatie door aan het Nationaal Politie Informatiepunt Veroordeelden (NPIV) en zet het zelf in het opsporingssysteem van de politie. Omdat in alle reclasseringstoezichten een meldplicht wordt opgelegd, beschikt de politie over de lopende reclasseringstoezichten.

Wijkagenten geven bij de Inspectie VenJ aan graag op de hoogte te zijn van bewoners in hun wijk die onder reclasseringstoezicht staan. Zij kunnen hiervoor het systeem Amazone raadplegen. Dit vergt een inspanning: wijkagenten worden niet automatisch geïnformeerd. Het is daarnaast geen onderdeel van de briefing.

De Inspectie VenJ constateert dat het in de praktijk soms lang kan duren voordat een reclasseringswerker de juiste wijkagent spreekt en vice versa.

⁴¹ Ministerie Veiligheid en Justitie (2012). *Menukaart bijzondere voorwaarden*. Den Haag: Ministerie Veiligheid en Justitie.

⁴² Andere vrijheidsbeperkende voorwaarden zijn het contactverbod, het locatieverbod en het locatiegebod.



Wijkagenten zijn van toegevoegde waarde

Wijkagenten geven aan graag een bijdrage te willen leveren aan reclasseringstoezichten. Enerzijds vinden zij het hun taak om te weten welke bewoners onder reclasseringstoezicht staan, vanuit het oogpunt van (sociale) veiligheid in de wijk. Anderzijds vinden zij dat zij een bijdrage kunnen leveren aan een reclasseringstoezicht. Wijkagenten kunnen namelijk wat makkelijker onaangekondigd op huisbezoek gaan dan reclasseringswerkers en zien wanneer de cliënt bijvoorbeeld veel op straat hangt. De politie en de reclassering kunnen elkaar zodoende versterken.

Andere voorbeelden van goede samenwerking zijn het gezamenlijk afleggen van een huisbezoek, of een meldplichtcontact op het politiebureau.

3.4 Samenwerking met de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

De reclassering en de DJI werken veel met elkaar samen. In de praktijk is sprake van een aantal spanningsvelden. Zo vindt de Inspectie VenJ de verantwoordelijkheidsverdeling bij Penitentiaire Programma's opmerkelijk: de DJI is voor een deel van de werkzaamheden zowel uitvoerder als opdrachtgever. Hierdoor moet de senior casemanager van de PI van bepaalde zaken melding maken aan de reclassering, terwijl de reclassering hier vervolgens over rapporteert aan de vestigingsdirecteur van de PI. De verantwoordelijkheidsverdeling is hierdoor niet altijd duidelijk en het is niet efficiënt.

Verder is sprake van een moeizame samenwerking tussen de casemanagers en het psycho-medisch overleg. Het indiceren van zorg, zodat justitiabelen aansluitend op detentie met een behandeling kunnen starten gebeurt daardoor onvoldoende. Dit geldt met name voor ambulante behandelingen. Het duurt in deze gevallen onnodig lang voordat de behandeling start.

De DJI is opdrachtgever van de reclassering bij Penitentiaire Programma's (PP's). Dat is een periode in de laatste fase van de detentie, voorafgaand aan de voorwaardelijke invrijheidstelling (indien van toepassing). Gedetineerden die aan een aantal vereisten voldoen (zoals goed gedrag) komen hiervoor in aanmerking.⁴³ Tijdens een penitentiair programma verblijven gedetineerden geheel buiten de PI en staan zij onder toezicht met behulp van een elektronische enkelband⁴⁴. Zij dienen over minimaal 26 uur per week aan dagbesteding te beschikken en moeten zich aan een aantal bijzondere voorwaarden houden. De selectiefunctionaris van de DJI⁴⁵ stelt deze voorwaarden vast na advies van de reclassering en geeft de reclassering opdracht toezicht te houden op de naleving ervan. Het toezicht in PP's van korte duur (<9 weken) voert de DJI zelf uit.⁴⁶

⁴³ Zie artikel 5 en verder van de Penitentiaire Maatregel.

⁴⁴ De gedetineerde draagt in ieder geval gedurende het eerste derde deel van het traject een elektronische enkelband.

⁴⁵ Artikel 7 van de Penitentiaire Maatregel.

⁴⁶ Zie artikel 7 van de Erkenningsregeling penitentiair programma.



Daarnaast werkt de reclassering met PI's samen als een gedetineerde aansluitend op detentie een reclasseringstoezicht heeft. Dit geldt voor een groot deel van de gedetineerden.

Suboptimale taakverdeling tussen PIA en reclassering

Als een gedetineerde met zijn penitentiair programma start, valt hij onder de eindverantwoordelijkheid van de Penitentiare Inrichting Administratief (PIA).⁴⁷ De PIA is dan opdrachtgever van de reclassering. De reclassering houdt zodoende in opdracht van de PIA toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden. Het Penitentiair Trajecten Centrum (PTC) (een onderdeel van de PIA) is verantwoordelijk voor de 26 uur dagbesteding van de gedetineerde. Medewerkers van het PTC organiseren de dagbesteding en zijn ook aanspreekpunt voor de dagbestedingsprojecten waar gedetineerden werken. Zij leggen ten aanzien van de dagbesteding verantwoording af aan de reclassering.

Er is sprake van verschillende routes van rapporteren over de voortgang van een toezicht. De reclassering rapporteert aan het hoofd van de PIA over de voortgang van het reclasseringstoezicht, omdat die opdrachtgever is. De medewerker van het PTC is verantwoordelijk voor de dagbesteding. Deze rapporteert bijzonderheden daarover aan de reclassering, die dit vervolgens opneemt in rapportages aan het hoofd PIA. De medewerker van het PTC rapporteert dus niet direct aan het hoofd PIA, terwijl die wel onder diens verantwoordelijkheid valt.

Deze werkwijze vloeit logisch voort uit de verantwoordelijkheden die de verschillende organisaties hebben op basis van de Penitentiare beginselenwet (Pbw). De Inspectie VenJ vindt het wel bijzonder dat de DJI enerzijds het toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden uitbesteedt aan de reclassering, maar anderzijds zelf de dagbesteding verzorgt. Daardoor legt de reclassering verantwoording af aan de DJI over werk waarvan de DJI zelf een deel verzorgt.

Nieuwe werkwijze per 1 januari 2017

Voor penitentiare programma's geldt per 1 januari 2017 een nieuwe werkwijze. De taken behorend bij penitentiare programma's zijn overgegaan naar PI's. Zo werken medewerkers van het voormalig PTC nu als senior casemanager binnen de PI's. Niet meer het hoofd van een PIA, maar de vestigingsdirecteur van een PI is verantwoordelijk voor penitentiare programma's. Omdat de verantwoordelijkheid voor de dagbesteding bij DJI blijft, verwacht de Inspectie VenJ niet dat de nieuwe werkwijze het gesignaleerde aandachtspunt oplost.

Tijdens detentie indiceren voor zorg verloopt moeizaam

Voor een goede overgang tussen detentie en de fase daarna is het bijvoorbeeld van belang dat de gedetineerde vast wordt aangemeld voor de behandeling die hij moet volgen na detentie. Als hij op tijd is aangemeld, kan hij aansluitend op detentie starten. Als iemand gedurende detentie op de wachtlijst staat, kan de behandeling idealiter aanvagen als hij vrijkomt. Voor klinische opname kan de reclassering tijdens de detentie al voorbereiding treffen zodat de gedetineerde aansluitend op detentie in een kliniek opgenomen wordt. Voor ambulante zorg ligt dit anders. De reclassering kan deze zorg niet indiceren, omdat deze cliënten tijdens detentie onder verantwoordelijkheid van de vestigingsdirecteur vallen. Er is de afspraak gemaakt dat het PMO dit doet. Tijdens detentie zijn de psychologen van het psycho-

⁴⁷ Een PIA is verantwoordelijk voor de penitentiare programma's van gedetineerden van verschillende inrichtingen. Ten tijde van het onderzoek kende Nederland drie PIA's. Een PIA had zelf geen cellen.



medisch overleg (PMO) bevoegd te indiceren. In de praktijk lopen verschillende partijen hierbij tegen knelpunten aan.

Wanneer de reclassering of een casemanager van de inrichting het PMO verzoekt een indicatie te stellen, geeft het PMO regelmatig geen gehoor aan dit verzoek. Dat is ook hun bevoegdheid. Echter, het heeft geen positief effect op de overgang van detentie naar de aansluitende fase. Er liggen een aantal redenen ten grondslag aan de houding van het PMO.

Ten eerste is het PMO bedoeld voor het verlenen van psychische zorg aan gedetineerden, zoals die buiten detentie ook toegankelijk is. Dat is de primaire doelstelling van de psychologen die in inrichtingen werkzaam zijn. Dit betekent dat zij in beginsel uitgaan van de hulpbehoefte van gedetineerden. Ook wanneer een behandeling is opgelegd als bijzondere voorwaarde, willen zij eerst de hulpbehoefte van de gedetineerde peilen. Als de gedetineerde geen hulpbehoefte kenbaar maakt, indiceert een psycholoog van het PMO niet.

Ten tweede hebben psychologen te maken met een hoge werkdruk. Bij een groot aandeel van de gedetineerden is sprake van een vorm van psychische problematiek.⁴⁸ Psychologen prioriteren daardoor in hun werk. Het afgeven van een indicatie voor de zorg na detentie staat dan niet bovenaan.

Tot slot gaf het NIFP⁴⁹ aan dat de aanvraag voor een indicatie vaak niet tijdig gebeurt. Dit hangt samen met het tweede punt: de psycholoog wil in gesprek met de gedetineerde, maar heeft daar niet altijd tijd voor omdat ze voorrang geven aan het verlenen van zorg aan gedetineerden met psychische problematiek.

Pilots

Er zijn recentelijk buiten de twee onderzochte arrondissementen twee pilots afgerond waarbij de reclassering en de DJI intensiever zijn gaan samenwerken. De pilots liepen in PI Alphen aan de Rijn en in PI Sittard. Medewerkers van de reclassering houden kantoor in de inrichtingen om makkelijker contact te kunnen leggen met gedetineerden en medewerkers van de DJI. Voorts adviseert de reclassering in het kader van Ruim Baan⁵⁰ niet meer volgens vooraf vaststaande productiefomats. De reclassering adviseert op de wijze die het best past bij de betreffende casus. Dit kan een schriftelijk advies zijn, maar ook mondeling. Dit zou de efficiëntie en doeltreffendheid ten goede moeten komen.

Uit de evaluatie⁵¹ blijkt dat beide partijen positief zijn over de gehanteerde werkwijze in de pilots. Hieruit komt ook naar voren dat de verbeterde samenwerking tussen de reclassering en de DJI uitstraalt naar andere organisatiedelen van beide organisaties. Zo verloopt ook de samenwerking tussen de reclassering en het PMO beter. De Inspectie VenJ hoopt dat dit de gewenste verbetering bij het PMO zal ondersteunen en er een betere aansluiting gaat plaatsvinden tussen de detentie en het reclasseringstoezicht.

⁴⁸ Dienst Justitiële Inrichtingen (2016). *Infographic gevangeniswezen*. Den Haag: Ministerie Veiligheid en Justitie.

⁴⁹ Het NIFP is verantwoordelijk voor de inhoudelijke ondersteuning van psychologen werkzaam in penitentiaire inrichtingen.

⁵⁰ Zie paragraaf 2.1.

⁵¹ Dienst Justitiële Inrichtingen en 3RO (2017). *Eindevaluatie Proeftuinen 3RO DJI Advies*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie en 3RO.



4

Monitoren toezicht

Sinds 2014 is bij de reclasseringsorganisaties een ontwikkeling gaande om meer verantwoordelijkheid bij de reclasseringsswerkers te beleggen. Hierdoor verandert de wijze waarop interne tegenspraak is belegd en neemt horizontale feedback een prominentere rol in. De Inspectie VenJ signaleert dat de reclasseringsorganisaties de medewerkers goed faciliteren bij het vormgeven van de horizontale feedback. Elkaar durven aanspreken en verslaglegging van de feedbackmomenten zijn echter nog aandachtspunten. Tot slot dienen reclasseringsswerkers toezichten beter te evalueren.

Een reclasseringsswerker dient tijdens het toezicht cliënten te begeleiden bij het behalen van de gestelde doelen en te controleren of cliënten de algemene en bijzondere voorwaarden naleven. Daarnaast dient hij alert te zijn op risico's en signalen van recidive en hierop te interveniëren. Om hier tijdens een toezicht scherp op te blijven en de voortgang te monitoren is het van belang te reflecteren op de casus en het eigen handelen hierin. Mogelijke manieren om dit te doen zijn het organiseren van interne tegenspraak, het houden van evaluaties en het opstellen van voortgangsverslagen voor de opdrachtgever.

4.1 Interne tegenspraak

Interne tegenspraak dient dusdanig georganiseerd te zijn dat een reclasseringsswerker te allen tijde ruggespraak kan hebben en belangrijke beslissingen nooit alleen hoeft te nemen. Voorbeelden van belangrijke beslissingen zijn het geven van een waarschuwing of het toezicht negatief beëindigen. Daarnaast zorgt dit ervoor dat de reclasseringsswerker geen blinde vlekken krijgt en kritisch op het eigen handelen reflecteert. Interne tegenspraak bestaat uit collegiale toetsing (feedback), casuïstiekoverleg en intervisie.

Feedback kan zowel verticaal als horizontaal zijn. De verticale feedback ontvangen reclasseringsswerkers in één op één gesprekken met hun direct leidinggevende en van de kwaliteitsmedewerker.⁵² Daarnaast ontvangen zij horizontale feedback van hun collega reclasseringsswerkers.

⁵² Per reclasseringsorganisatie verschilt de benaming van deze functie. De takenpakketten verschillen, maar zijn vergelijkbaar.



Meer verantwoordelijkheid bij reclasseringswerkers zelf

Er is binnen de reclasseringsorganisaties sinds 2014 een verschuiving gaande ten aanzien van verantwoordelijkheden.⁵³ Zij beleggen de verantwoordelijkheid lager in de organisatie, wat betekent dat veel verantwoordelijkheden bij de reclasseringswerkers liggen. Daarmee beogen zij de professional centraal te zetten en handelingsvrijheid te geven. Dit is onder andere zichtbaar bij het thema interne tegenspraak. De verantwoordelijkheid voor de interne tegenspraak ligt door deze verschuiving grotendeels bij de reclasseringswerkers zelf.

Het borgen van kwaliteit doen de reclasseringsorganisaties op drie manieren. Ten eerste hebben zij op verschillende manieren georganiseerd dat individuele casuïstiek door een ander getoetst wordt. Voorbeelden zijn casuïstiekbesprekingen, intervisie en feedback op de werkvloer. Ten tweede hebben de reclasseringsorganisaties werkwijzen ontwikkeld om reclasseringswerkers in deze professionaliteit te ondersteunen door bijvoorbeeld het volgen van cursussen en de inzet van kwaliteitsmedewerkers. Tot slot beschikt iedere reclasseringswerker over een dashboard waarop een aantal kwaliteitsindicatoren zijn vastgelegd. Hiermee kunnen reclasseringswerkers zelf hun productie en een aantal kwaliteitsnormen in de gaten houden.

Elkaar durven aanspreken is een aandachtspunt

Een andere wijze van collegiale feedback is de feedback die op de werkvloer aan elkaar wordt gegeven. Een aandachtspunt blijft echter om elkaar aan te spreken. Niet alle reclasseringswerkers durven dit. De sfeer binnen een team is hierop van grote invloed. Reclasseringswerkers geven aan dat niet alle collega's feedback even gemakkelijk ontvangen, wat maakt dat zij zich niet altijd naar elkaar toe uitspreken. Daarnaast geven zij aan dat het voor de kwaliteit van de horizontale feedback van belang is dat de groep heterogeen is – op het gebied van leeftijd, geslacht en werkgebied – zodat verschillende perspectieven meewegen. Palier en RN zetten hier actief op in door reclasseringswerkers een workshop feedback geven aan te bieden.

4.2 Evaluaties

Om zicht te hebben op hoe het toezicht verloopt dienen reclasseringswerkers het toezicht te evalueren en dit te registreren in IRIS. Er dienen periodiek evaluaties gehouden te worden van het toezicht, die vooraf gepland kunnen worden. Naast periodieke evaluaties dient er bij veranderingen in de casus ook evaluatie en verslaglegging plaats te vinden.

Evaluaties van het toezicht niet regelmatig opgesteld

In een evaluatie van het toezicht kijkt de reclasseringswerker zowel naar de casus – de bijzondere voorwaarden, de doelen en gedragingen van de cliënt – als naar het eigen professioneel handelen. De overwegingen van de reclasseringswerker zijn daarbij van belang. Tot 2010 was het opstellen van evaluatieverslagen één van de productiecriteriën. Als er niet aan was voldaan, werd het toezicht niet gefinancierd. Omdat het geen productiecriterium is, sturen leidinggevenden er nu minder op.

⁵³ De reclasseringsorganisaties hanteren andere benamingen voor deze verschuiving van verantwoordelijkheden. RN noemt dit bijvoorbeeld 'Professional Centraal' en LJ&R noemt het 'Operatie Veerkracht'. Binnen de SVG is hier geen specifieke benaming voor.



Reclasseringswerkers vinden het evalueren van het toezicht belangrijk, maar geven aan door tijdgebrek regelmatig geen evaluatieverslag op te stellen. Een enkele reclasseringswerker geeft aan nu nog steeds op vaste momenten met de cliënt samen het toezichtplan en de doelen te evalueren en daar verslag van op te maken. De reclasseringswerkers evalueren het toezicht echter wel impliciet. Doelgericht Toezicht⁵⁴ ondersteunt dit proces, doordat de reclasseringswerker na elk meldplichtcontact per doel de ontwikkelingen noteert en daardoor de voortgang evalueert.

Leidinggevenden en kwaliteitsfunctionarissen hechten veel waarde aan het evalueren van het toezicht en (inzage in) de overwegingen van de reclasseringswerker. De evaluaties geven hen de mogelijkheid het toezicht te monitoren van een afstand. Doordat de evaluatieverslagen echter niet opgesteld worden, is er minder zicht op de overwegingen van de toezichthouder. Inforsa overweegt om die reden de evaluatieverslagen weer verplicht te stellen. Vanwege tijdgebrek geven reclasseringswerkers aan ook regelmatig de voortgangsrapportages aan de opdrachtgever⁵⁵ te gebruiken als evaluatieverslag. Deze hoeven echter niet bij alle toezichten te worden opgesteld.

Hoewel de reclassering het belang van evaluatieverslagen erkent, ziet de Inspectie dat er weinig evaluatieverslagen zijn. Hierdoor bestaat het risico dat reclasseringswerkers onvoldoende reflecteren op de voortgang van een toezicht. Het opstellen van een evaluatieverslag dwingt namelijk tot het kritisch tegen het licht houden van de casus en het eigen handelen, meer dan wanneer evalueren impliciet gebeurt.

4.3 Voortgangsrapportages

De reclassering dient aan haar opdrachtgevers, het OM en de DJI, te rapporteren over de voortgang van het toezicht. Voor niveau drie zaken dient de reclasseringswerker elke drie maanden een rapportage naar het OM te sturen. Voor het Penitentiair Programma (PP) geldt dat de reclassering op een derde, twee derde en aan het eind van de PP toezicht aan de DJI rapporteert. Daarnaast adviseert de reclassering indien er sprake is van Elektronische Controle (EC) over voortzetting of beëindiging hiervan.

Reclasseringsorganisaties houden de opdrachtgever voldoende op de hoogte

Voortgangsrapportages aan het OM

Voor de niveau drie toezichten en HIC-plegers⁵⁶ stellen de reclasseringswerkers elke drie maanden een voortgangsrapportage op voor het OM. In andere toezichtniveaus (niveau een en twee) stellen zij alleen een voortgangsrapportage op als de cliënt recidiveert, of als de reclasseringswerker het OM op de hoogte wil stellen van veranderingen in de situatie van de cliënt. Hierbij valt te denken aan zaken die het risico op recidive verhogen. In het arrondissement Amsterdam heeft het OM met de reclasseringsorganisaties aparte afspraken gemaakt. Ongeacht het

⁵⁴ Doelgericht Toezicht is een nieuwe registratiewijze in IRIS. Reclasseringswerkers registreren nu niet per activiteit (bijvoorbeeld een meldplichtcontact), maar per doel.

⁵⁵ Zie paragraaf 5.3.

⁵⁶ High Impact Crime betreft delicten die een grote impact hebben op het slachtoffer, diens directe omgeving en het veiligheidsgevoel in de maatschappij. Een voorbeeld is een woningoverval.



toezichtniveau dient de reclassering uitsluitend een voortgangsrapportage te sturen als het OM een beslissing dient te nemen omdat er zich relevante wijzigingen in de casus voordoen.

Voortgangsrapportages aan de DJI

In de modaliteiten waarin de DJI opdrachtgever is, rapporteert de reclassering op een derde, twee derde en aan het eind van de toezichtperiode aan de DJI. De reclasseringswerker verzond ten tijde van het onderzoek de voortgangsrapportage naar de Penitentiaire Inrichting Administratief (PIA). In 2017 verschuift deze verantwoordelijkheid naar de desbetreffende PI-directeuren. De PIA ontving de voortgangsrapportages niet altijd tijdig. De PIA rappelleerde in dergelijke gevallen.

De PIA gaf aan alle voortgangsrapportages te lezen en tevreden te zijn over de inhoud en kwaliteit van de rapportages. In de tussentijdse en eindrapportages was duidelijk te lezen wat de voortgang was ten aanzien van de doelen en bijzondere voorwaarden. Wel kwam het voor dat er in de rapportages gesproken werd over ongewenst gedrag dat niet eerder aanhangig was gemaakt bij de PIA.

Reclasseringswerkers ervaren het als prettig om op vaste momenten te evalueren en daarbij Doelgericht Toezicht door te nemen en te reflecteren op de doelen. Het verplichte karakter biedt hen een stok achter de deur om er tijd voor te maken.



5

Bijsturen toezicht

Reclasseringswerkers houden bij ongewenst gedrag en overtredingen rekening met de mate van verwijtbaarheid en leveren maatwerk. Hierbij hanteren zij een escalatiemodel, afhankelijk van de ernst van de overtreding. Het OM biedt de reclassering meer handelsruimte dan de DJI als het gaat om reageren op ongewenst gedrag. Voorgaande punten kunnen leiden tot onwenselijke verschillen in de reactie op ongewenst gedrag. Het is daarom van belang dat dit onderwerp voldoende aandacht krijgt in de collegiale toetsing.

Bij een ernstige overtreding adviseert de reclassering het OM een tenuitvoerlegging (TUL) te vorderen bij de rechtbank. De rol van de ketenprocesmedewerkers bij het OM draagt bij aan goede TUL-adviezen. Het duurt echter lang voordat een zaak op zitting komt bij de rechter. In de aanloop naar de zitting verschilt het of de reclassering een inspanningsverplichting heeft en hoe zij daar invulling aan geeft.

Wijzigingen in de casus leiden zelden tot een bijstelling van het toezichtplan. Mede hierdoor werken toezichthouders niet cyclisch.

Als een cliënt één of meerdere van de gestelde voorwaarden niet naleeft, kan de reclassering ingrijpen. Dit noemen we het bijsturen van het toezicht: al dan niet met behulp van een sanctie reageren op het ongewenst gedrag van de cliënt. In eerste instantie is de reclassering aan zet om te reageren op overtredingen. Indien het een ernstige overtreding betreft, dient de reclassering de opdrachtgever te betrekken.

5.1 Reclassering intern

Reclasseringswerkers leveren maatwerk en hanteren een geleidelijke schaal

Reclasseringswerkers hebben professionele ruimte om bij overtredingen van bijzondere voorwaarden of ander ongewenst gedrag zelf een passende reactie te kiezen. Bij overtredingen van bijzondere voorwaarden heeft de reclassering de plicht de opdrachtgever in te lichten. Zij houden hierbij rekening met de verwijtbaarheid van het gedrag en het verwachte effect van een bepaalde maatregel. Zij wegen dit af tegen de ernst van de overtreding en komen zo tot een beslissing. Zij hanteren



ook een geleidelijke schaal: reclasseringswerkers reageren anders op een eerste overtreding dan wanneer de cliënt meerdere overtredingen heeft begaan.

Reclasseringswerkers informeren de opdrachtgever over ongewenst gedrag en het overtreden van bijzondere voorwaarden. De reclassering stemt in deze gevallen de vervolgactie af met de opdrachtgever. Mogelijke vervolgacties zijn het geven van een mondelinge waarschuwing, een schriftelijke waarschuwing of een retourzending. Bij een retourzending kan het OM een (gedeeltelijke) tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk strafdeel vorderen of de reclassering ontheffen van het toezicht.⁵⁷

In de meetperiode hebben in totaal 4.747 mensen onder toezicht van de reclassering gestaan. Hiervan hebben 520 cliënten op enig moment een waarschuwing gehad. Dat betekent dat ongeveer 1 op de 6 cliënten een waarschuwing ontvangt. Gemiddeld ontving deze groep 1,4 waarschuwingen per persoon. Dat betekent dat een deel meerdere waarschuwingen heeft ontvangen.

De Inspectie VenJ onderschrijft het belang van maatwerk bij het reageren op overtredingen van bijzondere voorwaarden. Het is belangrijk om rekening te houden met verwijtbaarheid en verwacht effect van een sanctie. Collegiale toetsing, zoals behandeld in het vorig hoofdstuk, is daarom erg belangrijk, juist bij dit type beslissingen.

Toezichtplannen worden weinig bijgesteld

Na een overtreding van een bijzondere voorwaarde of andere relevante wijzigingen kan de reclasseringswerker de inhoud van een reclasseringstoezicht aanpassen. Zo kunnen doelen veranderen of komen er nieuwe doelen bij. Reclasseringswerkers passen het toezichtplan hierop weinig aan. Wijzigingen gebeuren meer impliciet. Dat wil zeggen dat zij bijvoorbeeld doelen aanpassen, er aandacht aan besteden tijdens meldplichtcontacten, maar dit niet registreren in het toezichtplan. Het wijzigen van bijzondere voorwaarden kan alleen de opdrachtgever.

5.2 Betrekken opdrachtgever

De reclassering moet de opdrachtgever op de hoogte stellen van de voortgang van een toezicht. De reclasseringsorganisaties hebben regionale afspraken gemaakt met opdrachtgevers over de situaties waarover zij moeten rapporteren. Een aanleiding voor contact is een ernstige overtreding. Hierbij bestaat namelijk de mogelijkheid de cliënt (terug) te plaatsen in detentie. De reclassering kan dit wel adviseren aan de opdrachtgever, maar niet zelfstandig beslissen.

Als de reclassering het OM adviseert de cliënt in detentie te plaatsen, is het de verantwoordelijkheid van het OM tenuitvoerlegging te vorderen bij de rechtbank. De rechter beslist dan over (terug)plaatsing in detentie. Als de DJI de opdrachtgever is, kan de vestigingsdirecteur zelf besluiten de cliënt terug in detentie te plaatsen.

Lange wachttijden voor TUL-zittingen

Wanneer sprake is van een ernstige overtreding, kan de reclassering het OM adviseren een (gedeeltelijke) TUL van het voorwaardelijk strafdeel te vorderen bij de rechter. Deze adviezen dient de reclassering in bij de KPM'er van het OM. De

⁵⁷ Wanneer het een penitentiair programma betreft, beslist de vestigingsdirecteur over de sanctie.



samenwerking tussen de reclassering en de KPM'ers verloopt naar tevredenheid van beide partijen. Ook is het OM tevreden over de TUL-adviezen van de reclassering.

Voor een effectieve reactie op de overtreding is het van belang dat de zaak snel voor de rechter komt. In de praktijk is dit niet het geval: het duurt regelmatig meerdere maanden voordat een zaak op zitting komt. Op peildatum 3 maart 2017 bedroeg in het arrondissement Amsterdam de gemiddelde periode tot de zitting 140 dagen. Dit gold voor 25 zaken die op dat moment gepland waren. De wachttijd zit met name in de periode nadat het OM de zaak naar de rechtbank heeft gestuurd.

Wanneer de reclassering een hoog gevaarsrisico inschat, adviseert zij het OM een voorlopige TUL uit te voeren. De cliënt wordt dan direct aangehouden en vastgezet. De behandeling van de zaak vindt dan binnen 30 dagen plaats.

De Inspectie VenJ heeft in het onderzoek geen eenduidige verklaring kunnen vinden voor de lange wachttijden. Het heeft onder meer te maken met de beschikbare zittingscapaciteit op rechtbanken en de hoeveelheid zittingscapaciteit die het OM heeft ingekocht. Deze inkoop gebeurt jaarlijks en per arrondissement.

Lange wachttijden voor TUL-zittingen heeft de Inspectie VenJ in eerdere onderzoeken ook geconstateerd.⁵⁸ De drie reclasseringsorganisaties hebben het onderwerp aangekaart bij het Parket Generaal van het Openbaar Ministerie. Het Parket Generaal heeft aangegeven dat deze problematiek in meerdere arrondissementen speelt.

Invulling wachttijden

Tijdens de periode waarin de cliënt moet wachten op de TUL-zitting is de reclassering nog verantwoordelijk voor het toezicht en probeert het toezicht voort te zetten. Wanneer de reclassering geen contact krijgt met de cliënt, kan zij het OM vragen haar te ontheffen van deze inspanningsverplichting. Dit betekent dat de reclassering geen verdere actie hoeft te ondernemen om in contact te komen met de cliënt. Tenzij sprake is van een voorlopige TUL, waarbij een cliënt direct wordt aangehouden, is de cliënt tijdens deze periode buiten het zicht van justitie.

Minder maatwerk mogelijk bij rapporteren aan DJI

In de Penitentiaire Maatregel en daarop betrekking hebbende beleidsstukken⁵⁹ is neergelegd welke acties volgen op overtredingen. Deze kaders zijn strakker dan in andere toezichtmodaliteiten, waarbij de reclassering aan het OM rapporteert. Zo is bijvoorbeeld een overtreding van een middelenverbod voor de DJI reden om de cliënt direct terug in detentie te plaatsen. In de praktijk volgt de reclassering deze richtlijnen niet altijd. Zo vindt de reclassering terugplaatsing in detentie vanwege een overtreding van een middelenverbod niet perse een effectief middel: dit verschilt per casus. Dit levert op casusniveau een zekere mate van spanning op tussen de DJI en de reclassering. Daarbij komt dat wanneer de reclassering een overtreding sanctioneert, de DJI deze mogelijkheid niet meer heeft. Dan zou sprake zijn van een tweede consequentie op dezelfde overtreding van voorwaarden.

⁵⁸ Zie *Doorlichting Reclassering Nederland regio Rotterdam* (2014), *Doorlichting Leger des Heils Reclassering Rotterdam* (2015) en *Doorlichting Reclassering Bouman GGZ* (2015).

⁵⁹ Dienst Justitiële Inrichtingen (2007). *Risicobeheersing PP's. Kwaliteitsverbetering uitvoering*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.



5.3 Afgeronde toezichten

Onderstaande tabel toont de aantallen afgeronde toezichten door de 3RO in de onderzochte arrondissementen. Ongeveer twee derde van de reclasseringstoezichten wordt positief afgesloten wanneer de opgelegde termijn verloopt. Dat wil zeggen dat de cliënt zich aan de voorwaarden heeft gehouden in die periode. Een klein deel wordt voortijdig positief afgesloten. Dit betekent een positieve afsluiting van een traject voordat de termijn is verlopen vanwege goed gedrag en afgenomen risico's. Hiervoor heeft de reclassering toestemming nodig van het OM. Ongeveer een vijfde van de reclasseringstoezichten is voortijdig negatief beëindigd. Dat wil zeggen dat het toezicht vòòr het verlopen van de termijn negatief wordt afgesloten omdat de cliënt een voorwaarde heeft overtreden. In enkele gevallen krijgt de reclassering geen contact met de cliënt en start het toezicht niet. Dit wordt dan voortijdig negatief beëindigd. Het resterende deel is niet voltooid om administratieve redenen.

Tabel d. Afgeronde reclasseringstoezichten in de arrondissementen Amsterdam en Noord-Holland
(meetperiode 01-01-2016 t/m 31-08-2016)

Categorie	Aantal
Toezicht positief afgesloten na verlopen termijn	1479
Toezicht positief afgesloten vòòr verlopen termijn	135
Toezicht negatief afgesloten vòòr verlopen termijn	503
Geen contact met cliënt	16
Toezicht niet voltooid vanwege administratieve redenen ⁶⁰	125
Totaal	2258

⁶⁰ Dit betreft vaak verkeerd ingevoerde toezichtopdrachten. Deze tellen wel mee in het systeem, ondanks dat er feitelijk geen reclasseringstoezicht loopt.



I

Bijlage Bronnenlijst

Geraadpleegde literatuur

- Inspectie Veiligheid en Justitie (2016). *Kwaliteit van reclasseringstoezicht. Plan van aanpak*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.
- College van Procureurs-Generaal (2013). *Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden*. Geraadpleegd via: www.om.nl.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (2007). *Risicobeheersing PP's. Kwaliteitsverbetering uitvoering*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (2016). *Infographic gevangeniswezen*. Den Haag: Ministerie Veiligheid en Justitie.
- Dienst Justitiële Inrichtingen, 3RO (2017). *Eindevaluatie Proeftuinen 3RO DJI Advies*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie en 3RO.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2014). *Doorlichting Reclassering Nederland regio Rotterdam*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2015). *Doorlichting Leger des Heils Reclassering Rotterdam*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2015). *Doorlichting Reclassering Bouman GGZ*. Den Haag: Inspectie Veiligheid en Justitie.
- Kalidien, S.N., Heer-de Lange, N. E. de (2015). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2014. Ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: WODC, CBS & Raad voor de rechtspraak.
- Menger, A., Krechtig, L., Bosker, J. (2014). *Werken in gedwongen kader. Methodiek voor forensisch sociaal werk*. Amsterdam: SWP.
- Ministerie Veiligheid en Justitie (2012). *Menukaart bijzondere voorwaarden*. Den Haag: Ministerie Veiligheid en Justitie.
- Moen, R.D., Norman, C.L. (2010). Circling back. Clearing up myths about the Deming cycle and seeing how it keeps evolving. *Qualityprogress, 2010* (10).
- Smit, P.R. (2015). *Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2020*. Den Haag: WODC.

Geraadpleegde wetgeving

- Erkenningsregeling penitentiair programma
- Penitentiaire Beginselenwet
- Penitentiaire Maatregel
- Wet op Geneeskundige Behandelingsovereenkomst
- Wetboek van Strafrecht
- Wetboek van Strafvordering



Geraadpleegde beleidsdocumenten

- Auditrapportage toezicht Inforsa
- Basisnotitie PP/EC, DJI, november 2009
- Beleidsdocument 3RO 'verstrekken reclasseringsrapport aan De Waag'
- Certificeringsrapport Palier
- Eindevaluatie Proeftuinen 3RO DJI Advies
- Geanonimiseerd overzicht TUL-zaken arrondissement Noord-Holland
- Infographic DJI – gevangeniswezen juli 2016
- Justitiële Voorwaarden 'grip op recidive', politie
- Justitiële Voorwaarden, werkprocessen, factsheet politie
- Menukaart justitiële voorwaarden, ministerie van Veiligheid en Justitie, januari 2012
- Model driepartijenovereenkomst, 3RO
- Procesoverzicht penitentiair programma
- Protocol elektronisch toezicht, december 2011
- Risicobeheersing penitentiaire programma's, kwaliteitsverbetering uitvoering, DJI, maart 2007
- Samenwerkingsovereenkomst politie, 3RO en OM, mei 2011
- Samenwerkingsovereenkomst Reclassering Nederland en HVO Querido



II

Bijlage Analysekader

	Indicator	Toelichting	Norm
1.1.1	Gestandaardiseerde risicotaxatie	Om de risico's, criminogene en beschermende factoren in kaart te brengen kan de reclasseringswerker gebruik maken van deze drie bronnen.	De risico's, criminogene en beschermende factoren dienen dusdanig in kaart te zijn gebracht, dat de reclasseringswerker in staat is er doelen aan te koppelen.
1.1.2	Dossierinformatie		
1.1.3	(Beknopt) reclasseringsadvies		
1.2.1	Opgelegde bijzondere voorwaarden overnemen	Op basis van de opgelegde bijzondere voorwaarden en de in kaart gebrachte risico's, criminogene en beschermende factoren, maakt de reclasseringswerker een	De reclasseringswerker dient de opgelegde bijzondere voorwaarden over te nemen in het toezichtplan.



1.2.2	Tijdig opstellen	plan van aanpak voor het toezicht. Hij doet dit in de vorm van een toezichtplan. De reclasseringswerker stemt dit document af met de cliënt.	Een toezichtplan dient tijdig ⁶¹ na de start van het toezicht opgesteld te zijn.
1.2.3	Doelen SMART formuleren		De doelen in het toezichtplan dienen Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden geformuleerd te zijn.
1.2.4	Overeenstemming over het plan		Er dient overeenstemming te zijn over het plan tussen de reclasseringswerker en de cliënt.
2.1.1	Tijdige start toezicht	Een toezicht start bij het eerste face-to-face-contact.	Bij een schorsing van preventieve hechtenis moet binnen een week na ontvangst van de opdracht het toezicht starten. Bij een voorwaardelijke veroordeling is dit twee weken. Voor penitentiaire programma's en voorwaardelijke invrijheidstellingen geldt dat het toezicht aansluitend op detentie dient aan te vangen.
2.1.2	Borging continuïteit toezicht	Er zijn verschillende manieren om de continuïteit van een toezicht te waarborgen. Zo kan gewerkt worden met kleine groepen reclasseringswerkers die van elkaars zaken op de hoogte zijn. Een andere optie is duobegeleiderschap.	De continuïteit van het toezicht moet geborgd zijn.
2.1.3	Meldplichtcontacten	Een toezicht wordt, gebaseerd op de	Voor de intensiteit en frequentie gelden

⁶¹ Voorheen hanteerden de 3RO een norm van zes weken. Volgens de 3RO is dit in de uitvoering niet altijd haalbaar en nodig. Hier wordt niet meer op gestuurd. In het onderzoek worden uit IRIS de gerealiseerde termijnen geselecteerd en op basis hiervan het gemiddelde bepaald. Dit bepaalt de norm van tijdigheid.



		ingeschatte risico's, ingeschaald in niveau 1, 2 of 3, waarbij niveau 3 het meest intensief is met een hoge contactfrequentie.	onderstaande richtlijnen. De reclasseringswerker kan hier met redenen omkleed een eigen invulling aan geven. Bij niveau 1 kan de cliënt elke negentig dagen drie keer worden gezien. Bij niveau 2 is dat zes keer en bij niveau 3 is dat twaalf keer. Hiervoor geldt een gemiddelde interval van respectievelijk vijfenveertig dagen, dertig dagen en veertien dagen.
2.1.4	Elektronische controle	Een gebiedsverbod of -gebod kan alleen sluitend worden gecontroleerd als sprake is van elektronische controle middels een enkelband. Het is denkbaar dat de enkelband na het verstrijken van tijd en goed gedrag wordt verwijderd, maar dat het gebiedsverbod of -gebod niet wordt opgeheven.	In die gevallen waarin een gebiedsverbod of -gebod is opgelegd, moet overwogen zijn waarom wel/geen gebruik wordt gemaakt van elektronische controle.
2.1.5	Deelname gedragsinterventie	Reclasseringsorganisaties bieden zelf een aantal gedragsinterventies aan. Daarnaast bieden andere organisaties, zoals GGZ-instellingen, gedragsinterventies aan. Voorbeelden van justitiële gedragsinterventies zijn de Cognitieve Vaardigheden training (CoVa), de leefstijltraining en de agressie regulatie training (ART).	Indien een gedragsinterventie als bijzondere voorwaarde is opgelegd, dient deze voltooid te zijn binnen de termijn van het lopend toezicht.
2.2.1	Urinecontrole	Urinecontrole is een middel om toe te zien op de naleving van een drugs- en/of	De uitslagen van urinecontroles dienen bij de reclassering bekend te zijn. De reclassering



		alcoholverbod. Reclasseringsorganisaties voeren deze niet zelf uit, maar werken hiervoor samen met andere instellingen (bijvoorbeeld de GGZ).	dient afspraken gemaakt te hebben met de instellingen die de urinecontroles afneemt.
2.2.2	Realiseren van zorg	Als de bijzondere voorwaarde op zorg gericht is, kan ambulante of klinische zorg opgelegd worden. De reclassering dient er zorg voor te dragen dat de cliënt deze behandeling gaat volgen. De reclassering stelt de indicatie voor ambulante zorg. Voor klinische zorg stelt de afdeling Indicatiestelling Forensische Zorg (IFZ) van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en psychologie (NIFP) de indicatie.	De reclassering organiseert dat de cliënt de als bijzondere voorwaarde opgelegde zorg krijgt.
2.2.3	Afstemmen met ketenpartners & verantwoordelijkheid verdelen	De reclassering is uitvoeringsverantwoordelijk voor het toezicht. Als bijzondere voorwaarde kan zijn opgelegd dat de cliënt een zorgtraject moet volgen. De ingeschakelde zorginstelling is dan verantwoordelijk voor de voortgang van het zorgtraject. De verantwoordelijkheid voor het toezicht blijft bij de reclassering.	Omdat het zorgtraject onderdeel is van het reclasseringstoezicht, dient er helderheid te zijn wie er over welke besluitvorming gaat.
2.2.4	Informatie uitwisselen		Omdat het zorgtraject onderdeel is van het reclasseringstoezicht, dienen afspraken gemaakt te zijn hoe de informatie-uitwisseling verloopt. Daarnaast dient de reclassering op de hoogte te zijn van de voortgang ervan.
2.3.1	Informatie halen (bij informeel netwerk)	Het informeel netwerk van een cliënt kan ingezet worden om zicht te houden op hoe het met de cliënt gaat. Een voorbeeld is alcoholgebruik. Het kan ook ingezet worden	Reclasseringswerkers dienen contact te hebben met het informeel netwerk van de cliënt, om informatie te halen en om dit netwerk in te zetten ter motivatie van de
2.3.2	(Informeel netwerk) inzetten ter motivatie van cliënt		



		om de cliënt te motiveren. Zo kan bijvoorbeeld de hulp van de partner ingeschakeld worden.	cliënt.
3.1.1	Collegiale toetsing	Collegiale toetsing, casuïstiekoverleg en intervisie zijn manieren om interne feedback te organiseren.	Interne feedback dient dusdanig georganiseerd te zijn dat reclasseringswerkers altijd ruggespraak kunnen hebben en belangrijke beslissingen nooit alleen nemen.
3.1.2	Casuïstiekoverleg		
3.1.3	Intervisie		
3.2.1	Periodiek evaluaties opstellen	Om helder te hebben of de ingezette begeleiding bijdraagt aan de geformuleerde doelen, evalueren reclasseringswerkers het toezicht. Zij gaan dan per leefgebied na wat de stand van zaken is en welke vorderingen de cliënt heeft geboekt. Evaluaties kunnen vooraf gepland worden. Daarnaast kunnen ze ook ad hoc uitgevoerd worden, bijvoorbeeld bij een voornemen tot voortijdige positieve afsluiting.	Evaluaties dienen gehouden te worden. Een vaste termijn is er niet, wel moeten de evaluaties gepland zijn in het toezichtplan.
3.2.2	Bij veranderingen casus evaluatieverslag opstellen		Indien de casus daartoe aanleiding geeft, dient de reclassering een evaluatieverslag op te stellen.
3.3.1	Voortgangsrapportage aan het OM	De reclassering dient aan haar opdrachtgever te rapporteren over de voortgang van het toezicht. De opdrachtgever is het OM of de DJI.	De reclassering dient iedere drie maanden een voortgangsrapportage aan het OM te sturen voor alle niveau 3 toezichten.
3.3.2	Voortgangsrapportage aan de DJI		Voor penitentiaire programma's geldt dat de reclassering op een derde van de PP-periode, op twee derde en aan het einde van de toezichtperiode aan de opdrachtgever rapporteert. Indien sprake is van elektronische controle, adviseert de



			reclassering over voortzetting of beëindiging hiervan.
4.1.1	Mondelinge waarschuwing	Een cliënt kan ongewenst gedrag vertonen. Dit kan variëren van niet op afspraken komen, agressief gedrag tot het overtreden van aanwijzingen of bijzondere voorwaarden. De reclasseringsmedewerker heeft verschillende mogelijkheden om te reageren: een mondelinge waarschuwing, een schriftelijke berisping of waarschuwing (de waarschuwing is zwaarder) of retourzending. Bij een retourzending wordt het toezicht als niet uitvoerbaar teruggestuurd aan de opdrachtgever. Het kan voorkomen dat, voordat tot retourzending wordt overgegaan, de officier van justitie op het parket nog een waarschuwing geeft. In het geval dat het OM de opdrachtgever is, moet de zaak ter zitting gebracht worden zodat de rechter zich er over uitspreekt.	De reclasseringswerker dient een afgewogen keuze te maken welk middel hij inzet. In geval van het overtreden van de bijzondere voorwaarden geldt dat in beginsel bij de 1 ^e keer direct contact met het OM moet worden opgenomen en een officiële waarschuwing wordt gegeven. Bij de 2 ^e keer beslist het OM over het vervolg op advies van de reclassering. DJI beslist al bij de 1 ^e keer bij een overtreding van de bijzondere voorwaarden over het vervolg op advies van de reclassering.
4.1.2	Berisping		
4.1.3	Schriftelijke waarschuwing		
4.1.4	Retourzending		De zitting dient binnen XX ⁶² dagen na retourzending plaats te vinden.

⁶² Vanwege arrondissementale verschillen vult de Inspectie deze norm tijdens het onderzoek aan, op basis van samenwerkingsafspraken tussen de reclassering en het OM.



III

Bijlage Afkortingen

Afkorting	Betekenis
3RO	De drie reclasseringsorganisaties (Reclassering Nederland, Leger des Heils, Stichting Verslavingsreclassering GGZ)
Amvb	Algemene maatregel van bestuur
ART	Agressie regulatie training
Bjsg	Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CoVa	Cognitieve Vaardigheden taining
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DV&O	Dienst Vervoer en Ondersteuning
EC	Elektronische Controle
FPK	Forensisch psychiatrische kliniek
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
HIC	High Impact Crime
IFZ	Indicatiestelling Forensische Zorg
Ifzo	Informatievoorziening forensische zorg
Inspectie VenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
IRIS	Integraal Reclassering Informatie Systeem
KPM'er	ketenprocesmedewerker



LJ&R	Leger des heils Jeugdbescherming en Reclassering
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en psychologie
NPIV	Nationaal Politie Informatiepunt Veroordeelden
OM	Openbaar Ministerie
PBW	Penitentiaire Beginselenwet
PI	Penitentiaire inrichting
PIA	Penitentiaire Inrichting Administratief
PJ	Pro Justitia
PMO	Psychomedisch overleg
PP	Penitentiair Programma
PTC	Penitentiair Trajecten Centrum
RIBW	Regionale Instelling voor Beschermd Wonen
RISc	Recidive Inschattings Schalen
RN	Reclassering Nederland
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden
SVG	Stichting Verslavingsreclassering GGZ
Tbs	terbeschikkingstelling
TUL	Tenuitvoerlegging
WGBO	Wet op de Geneeskundige Behandelovereenkomst
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZSM	Zorgvuldig, Snel en op Maat



Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectievenj.nl

September 2017

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*