

Vergaderjaar 2009–2010

29 270

Reclasseringsbeleid

Nr. 32

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS EN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 december 2009

In november 2009 zijn de drie reclasseringsorganisaties van start gegaan met de landelijke invoering van een geheel vernieuwd reclasseringstoezicht. De afgelopen periode hebben zij hard gewerkt aan de ontwikkeling van dit nieuwe toezicht. Dit heeft geresulteerd in een nieuw ontwerp waarin de bijzondere voorwaarde(n) en het recidiverisico van de dader centraal staan. Het invoeren van het nieuwe toezicht is een belangrijke mijlpaal in het verbeteren van het proces van voorwaardelijke straffen en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Voor de geloofwaardigheid van de voorwaardelijke straf is strikt reclasseringstoezicht en opvolging bij niet-naleving essentieel.

In deze brief informeren wij u over de invoering van het nieuwe reclasseringstoezicht. Hiermee voldoen wij tevens aan het verzoek van de vaste commissie voor Justitie van 20 november 2009 (kenmerk 2009Z21493/2009D58275) om geïnformeerd te worden over de stand van zaken met betrekking tot het verbeteren van het reclasseringstoezicht alsook een reactie te geven op het rapport «Planevaluatie Reclasseringstoezicht».

Allereerst schetsen we kort de persoonsgerichte aanpak waarbinnen de reclasseringsorganisaties het nieuwe toezicht vormgeven. Daarna geven wij aan welke verbetermaatregelen voor toezicht het kabinet heeft aangekondigd en wat de uitgangspunten van het nieuwe toezicht zijn. Ook gaan we in op de test van het nieuwe toezicht en de uitkomsten van de planevaluatie die in opdracht van het WODC is uitgevoerd. Tot slot besteden we aandacht aan de context van verandertrajecten die bij de reclasseringsorganisaties gaande zijn.

1. Persoonsgerichte aanpak

Veiligheid is een van de kerndoelen van het kabinet. Omdat veel criminaliteit en overlast wordt veroorzaakt door recidivisten werkt het kabinet met het project Veiligheid begint bij Voorkomen (Vbbv) aan het terugdringen

van de recidive. Het kabinet kiest hierbij voor een persoonsgerichte aanpak. Over deze aanpak hebben wij u geïnformeerd in de brief «Maatregelen recidivereductie: Nadruk op Nazorg» van 29 augustus (TK 2007–2008, 24 587, nr. 299). In deze brief is onder meer het belang aangegeven van voorwaardelijke straffen en de kans die deze bieden om te werken aan gedragsverandering. Werken aan gedragsverandering ter voorkoming van herhalingscriminaliteit dient te geschieden onder strikt toezicht.

Het kabinet stimuleert brede toepassing van strafrechtelijke voorwaarden. Zo is de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) medio 2008 heringevoerd, kennen we inmiddels het forensisch psychiatrisch toezicht en de gedragsbeïnvloedende maatregel voor jeugdigen, en is de termijn van de voorwaardelijke beëindiging van de tbs verlengd van maximaal drie naar negen jaar.

2. Verbetermaatregelen toezicht

Versillende incidenten en onderzoeken naar de uitvoering van toezicht vormden de aanleiding om het toezicht ingrijpend te verbeteren. De knelpunten die hieruit naar voren kwamen waren, samengevat:

- het is niet eenduidig wat onder reclasseringstoezicht wordt verstaan;
- de invulling van het toezicht is nauwelijks gestandaardiseerd, maar wordt veelal bepaald door de individuele professional;
- er is onvoldoende zicht op de effectiviteit.

In de brief van 12 juli 2007 (TK 2006–2007, 29 270, nr. 14) heeft het kabinet daarom maatregelen aangekondigd om de uitvoering van het toezicht te verbeteren. De reclasseringsorganisaties hebben de opdracht gekregen het reclasseringstoezicht grondig te herzien.

De invoering van het nieuwe toezicht is stapsgewijs verlopen. De reclasseringsorganisaties hebben vooruitlopend op het nieuwe toezicht een landelijk verbeterplan toezicht opgesteld, dat in het voorjaar van 2008 is ingevoerd. Ook hebben we medio 2008 een doorlichting van de uitvoering van het toezicht uit laten voeren. Deze doorlichting was een herhaling van de doorlichting die in 2007 door de reclasseringsorganisaties zelf was uitgevoerd. Over de uitkomsten hiervan bent u bij brief van 12 juli 2007¹ geïnformeerd. Daarbij is een herhaling van de doorlichting aangekondigd. De uitkomst van de doorlichting was, kort samengevat, dat de reclasseringsorganisaties het toezicht in grote lijnen uitvoeren conform de bestaande richtlijnen. Niettemin komen ook zorgpunten over de uitvoering van het toezicht uit de doorlichting naar voren. De voornaamste zijn dat uitvoering van het toezicht nog vaak laat start en de feitelijke contactfrequentie lager is dan de afgesproken contactfrequentie. Onze overtuiging is dat deze punten met de invoering van het nieuwe toezicht aanzienlijk worden verbeterd. Om dit te toetsen, zullen we in 2010 de uitvoering van het toezicht opnieuw laten doorlichten.

De opdracht aan de reclasseringsorganisaties heeft geresulteerd in een geheel nieuw toezichtontwerp, dat nu gereed is. Reclasseringstoezicht is hierin als volgt gedefinieerd:

Reclasseringstoezicht is controle op het nakomen van door het Openbaar Ministerie, de rechter of de Dienst Justitiële Inrichtingen opgelegde bijzondere voorwaarden en het signaleren van dreigende overtreding, het stimuleren en motiveren van de veroordeelde om zich aan de bijzondere voorwaarden te houden.

3. Uitgangspunten van het nieuwe reclasseringstoezicht

Bij de ontwikkeling van het nieuwe toezicht zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 270, nr. 14.

- het toezicht dient landelijk eenduidig te worden uitgevoerd;
- het toezicht bestaat uit drie standaard varianten die verschillen qua intensiteit;
- de intensiteit van het toezicht hangt af van het recidiverisico en de kans op schade;
- om een effectief toezicht te bewerkstelligen is combinatie van controle en begeleiding essentieel;
- om toezicht efficiënt en effectief uit te voeren, is optimale inzet van controlemethoden noodzakelijk.

Overeenkomstig bovenstaande definitie onderscheiden we in het nieuwe toezicht een viertal componenten: de bijzondere voorwaarde(n), reactie op niet-naleving, controle en «stimuleren en motiveren» (begeleiding). Wij gaan op elk van deze componenten afzonderlijk in.

Bijzondere voorwaarden

Met het opleggen van bijzondere voorwaarden wordt gedragsverandering beoogd. De inhoud van de bijzondere voorwaarde kan bijvoorbeeld zijn het deelnemen aan een gedragsinterventie, een contactof locatieverbod of de verplichting om zich onder behandeling te stellen of op te laten nemen (forensische zorg). De opgelegde bijzondere voorwaarde vormt de kern van het werken aan gedragsverandering. Daarom staat in het nieuwe toezicht de bijzondere voorwaarde(n) die de rechter oplegt centraal.

Reactie op niet-naleving van de voorwaarden

De geloofwaardigheid van de voorwaardelijke straf valt of staat met een snelle en consequente reactie op niet-naleving van de voorwaarden. Dit onderdeel is in het nieuwe toezicht dan ook strikt en gestandaardiseerd vormgegeven. Er is een waarschuwingssystematiek ontwikkeld dat de reclasseringswerker hierbij houvast biedt. Het is niet langer afhankelijk van de inschatting van de individuele reclasseringswerker welke reactie er op overtreding van voorwaarden volgt. Van groot belang is dat de reclasseringsorganisatie altijd contact opneemt met het Openbaar Ministerie bij constatering van een overtreding van voorwaarden. Het Openbaar Ministerie besluit vervolgens welke reactie er moet volgen op de overtreding: het Openbaar Ministerie kan aanscherping van de voorwaarden aan de rechter verzoeken of de rechter vragen de (gedeeltelijke) tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf te bevelen. Door deze verschillende mogelijkheden wordt het Openbaar Ministerie in staat gesteld per overtreding een beslissing te nemen die het beste past in de persoonsgerichte aanpak die voor de betreffende onder toezicht gestelde wenselijk is. Voor tbs-gestelden geldt in de toekomst een extra reactiemogelijkheid. We hebben een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend ten aanzien van het verlengen van de tbs met voorwaarden van maximaal vier naar negen jaar. In dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid van een tijdelijke crisisopname vastgelegd. Deze tijdelijke opname is bedoeld voor de situatie waarin bij een eerste en lichte overtreding van de voorwaarden een stabilisatie van de problematiek van de tbs-gestelde noodzakelijk is. Op die manier hoeft niet meteen te worden gekozen voor het zwaardere middel van het alsnog bevelen van de dwangverpleging. Dit vraagt van het Openbaar Ministerie en de reclasseringsorganisaties dat zij indien nodig, snel met elkaar in contact treden. Daarom organiseren zij duidelijke aanspreekpunten over en weer.

Controle

Controle is essentieel om daadwerkelijk te kunnen reageren op niet-naleving van de voorwaarden. Het onderdeel controle op de naleving van de bijzondere voorwaarden wordt in het nieuwe toezicht dan ook strikter

vormgegeven dan voorheen. De mate van controle is niet langer vrij te bepalen door de individuele reclasseringswerker maar wordt gericht op het risico van overtreding van de voorwaarden. De aard en intensiteit van de controle varieert daarbij per toezichtniveau. De meldplicht, een standaard onderdeel van elk toezicht, is bijvoorbeeld binnen het minst intensieve toezichtniveau vastgesteld op minimaal één keer per drie weken (in de eerste fase, dit wordt afgebouwd) en in het meest intensieve toezichtniveau minimaal wekelijks. Het meest intensieve toezichtniveau sluit qua intensiteit aan bij toezicht op tbs-gestelden. Het aantal uren voor toezicht op tbs-gestelden is met de uitvoering van het plan van aanpak tbs verviervoudigd. Daarnaast kan controle bestaan uit alcohol- of drugscontrole of een huisof werkplekbezoek. Zo gaat de reclasseringswerker na of de onder toezicht gestelde zich houdt aan de opgelegde voorwaarden en aanwijzingen.

Door de rechter of het Openbaar Ministerie kan aan de bijzondere voorwaarden ook elektronisch toezicht worden verbonden. Door middel van elektronisch toezicht kan de aanwezigheid van een veroordeelde op een bepaalde plaats, meestal zijn huis, gecontroleerd worden, maar ook kan een veroordeelde 24 uur per dag worden gevolgd door gebruik te maken van GPS (Global Positioning System). De reclasseringsorganisaties experimenteren thans met de toepassing hiervan. Ook de toepassing van elektronisch toezicht dat bestaat uit het permanent volgen van een persoon dient uiteraard door de rechter of het Openbaar Ministerie te zijn toegestaan.

Begeleiding (stimuleren en motiveren)

Een ander belangrijk onderdeel van het toezicht is begeleiding van de onder toezicht gestelde om zich aan de bijzondere voorwaarden te houden. Uit onderzoek blijkt dat de combinatie van controle en begeleiding effectief is in het terugdringen van recidive. Controle alleen zal er niet toe leiden dat iemand zich aan voorwaarden houdt. De begeleiding binnen het nieuwe toezicht wordt gericht op het zich (kunnen) houden aan de gestelde bijzondere voorwaarden. Als iemand bijvoorbeeld een ambulante behandeling dient te volgen, maar hij gaat daar niet uit eigen beweging naartoe, zal de reclasseringswerker hem daartoe stimuleren en motiveren. Deze benadering van begeleiding is een stap op weg naar professionalisering van werken aan gedragsverandering in gedwongen kader die de reclasseringsorganisaties hebben ingezet.

De kwaliteitsverbetering van het toezicht brengt een kostenstijging met zich mee. Het nieuwe toezicht is intensiever dan het huidige toezicht. Gemiddeld genomen stijgt het aantal uren voor toezicht met ruim 33%. De meerkosten die deze stijging meebrengt waren reeds voorzien bij de inrichting van de maatregelen uit het programma VbbV en worden conform planning daaruit gefinancierd.

4. Test van het nieuwe toezicht

De reclasseringsorganisaties hebben het nieuwe toezicht uitgebreid getest in een pilot in Utrecht. Op basis van de uitkomsten van deze test is het ontwerp aangescherpt. In deze testfase is ook veel aandacht geweest voor de samenwerking met het Openbaar Ministerie. Immers, niet alleen voor de reclasseringswerkers brengt het nieuwe toezicht grote veranderingen in werkwijze met zich mee, dit geldt zeker ook voor het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie moet actie ondernemen indien de reclasseringsorganisatie meldt dat iemand een voorwaarde overtreedt.

Naast het testen van het nieuwe toezicht in de praktijk hechten we ook aan wetenschappelijke onderbouwing. In opdracht van het WODC is een planevaluatie uitgevoerd. De voornaamste conclusie van deze planevaluatie is dat de onderliggende beleidstheorie van het nieuwe toezicht op hoofdlijnen wordt ondersteund door resultaten van wetenschappelijk onderzoek. Een aantal onderdelen van het nieuwe toezicht was ten tijde van de planevaluatie echter nog niet geheel ontwikkeld. Hierdoor kan nog geen conclusie worden getrokken over de vraag of het toezicht de beoogde doelen (effectiviteit, transparantie en een betrouwbare uitvoering) kan bereiken. We zullen de invoering van het nieuwe toezicht daarom monitoren en in 2010 zal het WODC een procesevaluatie laten uitvoeren.

5. Veranderde context

De reclasseringsorganisaties vormen een belangrijke schakel in de strafrechtsketen. Zij leveren met andere partijen een bijdrage aan het terugdringen van recidive. Dit vraagt een professionaliseringslag van de reclasseringsorganisaties. Er zijn sinds 2002 dan ook verschillende verandertrajecten bij de reclasseringsorganisaties in gang gezet.

Bij al deze veranderingen hechten wij aan verminderen van bureaucratistische regels, zoals ook de motie Van Velzen (TK 2007–2008, 31 200 VI, nr. 49) bepleit. Conform deze motie krijgen de reclasseringsorganisaties in één arrondissement vrije ruimte voor activiteiten die naar hun professionele oordeel zinvol zijn voor de reïntegratie van (ex-)justitiabelen. Deze kunnen zich richten op extra begeleiding, ook na het justitiële traject, of het toeleiden naar zorg zonder dat de rechter of het Openbaar Ministerie daartoe opdracht heeft gegeven. De uitkomsten van het experiment moeten bijdragen aan de verdere professionalisering van reclasseringstaken. Over de uitvoering van deze motie bent u geïnformeerd in de brief van 13 maart (TK 2007–2008, 29 270, nr. 19).

De eerste verandering sinds 2002 is dat een scheiding tussen advies- en toezichttaken in het reclasseringswerk is aangebracht met de invoering van de taakspecialisatie. Doordat adviseurs adviezen uitbrengen en toezichthouders het toezicht uitvoeren, is de specifieke deskundigheid van reclasseringswerkers vergroot en wordt objectiviteit geborgd.

Daarnaast is dit voorjaar de implementatie van veranderingen in de adviesfunctie van de reclasseringsorganisaties gestart. Het reclasseringsadvies is de eerste stap om te komen tot de juiste op de persoon gerichte voorwaarden en effectief reclasseringstoezicht op de naleving van die voorwaarden. Daarom brengen de reclasseringsorganisaties voorafgaand aan de zitting advies uit over de mogelijkheden van bijzondere voorwaarde(n).

Tevens werken de reclasseringsorganisaties aan de invoering van erkende gedragsinterventies. De Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie toetst ex ante of gedragsinterventies kunnen leiden tot vermindering van recidive.

Ook zijn reclasseringsbalies bij de parketten opgericht. Via de reclasseringsbalie worden inkomende opdrachten verdeeld en kan de reclasseringsorganisatie sneller starten met een toezichtopdracht. De werking van de reclasseringsbalies wordt in 2010 geëvalueerd.

In de strijd tegen recidive is samenwerking met maatschappelijke partners van groot belang. De Veiligheidshuizen vormen een uitstekende basis om deze samenwerking vorm te geven. In die Veiligheidshuizen nemen naast

strafrechtelijke partners ook gemeenten en zorginstellingen deel. Door met elkaar om de tafel te zitten en de concrete problematiek te bespreken, is het mogelijk om op de persoon toegespitst te interveniëren, waarbij repressie en preventie vaak hand in hand gaan. Eind dit jaar is er een landelijke dekkend netwerk van Veiligheidshuizen. Hier liggen ook voor de reclasseringsorganisaties veel kansen om het werk te verrijken door middel van informatie-uitwisseling met andere bij de persoon betrokken instanties.

De wijze waarop wordt gewerkt aan een sluitende nazorg heeft ook consequenties voor de inzet van de reclasseringsorganisaties. Deels voorwaardelijke straffen en de voorwaardelijke invrijheidstelling bieden een overgangssituatie waarbij de reclasseringsorganisaties door middel van toezicht op de gestelde voorwaarden het nazorgtraject van de nodige stevigheid kan voorzien. Na afloop van de detentie hebben gemeenten een belangrijke regierol als het gaat om de reïntegratie van de ex-gedetineerde burger. In het onlangs gesloten Samenwerkingsmodel nazorg worden de gezamenlijke ambities en de wederzijdse taken en verantwoordelijkheden van Justitie en gemeenten op het gebied van wonen, inkomen/werk, scholing, identiteitsbewijs, schulden en zorg vastgelegd. Gemeenten kunnen bij de uitvoering van de gemeentelijke nazorg de reclassering inschakelen. Reclasseringswerkers hebben immers ervaring met werken met deze specifieke doelgroep.

Tot slot is de samenwerking tussen het gevangeniswezen en de reclasseringsorganisaties grondig gewijzigd volgens afspraken in het programma Terugdringen Recidive, een onderdeel van het programma Modernisering Gevangeniswezen.

6. Afsluiting

We zijn verheugd dat de reclasseringsorganisaties zijn gestart met invoering van het nieuwe reclasseringstoezicht. Hiermee wordt een belangrijke stap gezet op weg naar een landelijk werkende keten van voorwaardelijke straffen. Inwerkingtreding van de wet voorwaardelijke sancties in 2011 vormt hiervan het sluitstuk. Het nieuwe toezicht brengt grote veranderingen in het werk van de reclasseringsorganisaties én het Openbaar Ministerie mee. Het jaar 2010 zal daarom in het teken staan van implementatie van het stelsel van voorwaardelijke sancties, waaronder (verdere) aansluiting van ketenpartners op het nieuwe toezicht.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin