

Vergaderjaar 2011–2012

29 270

Reclasseringsbeleid

Nr. 66

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 maart 2012

1. Inleiding

Hierbij informeer ik uw Kamer over de meest recente uitkomsten van de Recidivemonitor van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Daarnaast informeer ik u over de voortgang van de verbeteraanpak voor toepassing van gedragsinterventies voor langverblijvenden in detentie, zoals toegezegd in het verslag van een schriftelijk overleg van 21 februari 2011 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 270, nr. 40).

Verder voldoe ik met deze brief aan een tweetal toezeggingen uit het algemeen overleg over de reclassering met de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van 8 september 2011 (Kamerstuk 29 270, nr. 54). Deze toezeggingen betreffen het informeren van uw Kamer over de uitkomsten van een scan naar professionele ruimten voor reclasseringswerkers en over de financiering van de reclasseringsinzet in de Veiligheidshuizen.

Tot slot ga ik in op de uitvoering van de moties die zijn aangenomen naar aanleiding van het VAO Reclassering op 2 november 2011 (Handelingen II 2011/12, nr. 18, item 6, blz. 51–54). Het betreft de motie van het lid Van der Steur (VVD) over verdergaande vormen van samenwerking tussen de drie reclasseringsorganisaties (Kamerstuk 29 270, nr. 58) en de motie van de leden Van der Steur (VVD) en Helder (PVV) over de financiering van de reclassering (Kamerstuk 29 270, nr. 59).

2. Recidivemonitor

In de brief van 26 oktober 2011 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 29 270, nr. 60) hebben de Minister van Veiligheid en Justitie en ik de visie uiteengezet van dit kabinet op de recidivebestrijding als essentieel onderdeel van een effectieve en geloofwaardige sanctietoepassing. De

sanctietoepassing moet onder meer bijdragen aan gedragsverandering van daders gericht op het verminderen van recidiverisico's. Minder recidive betekent immers minder slachtoffers. In de visie van het kabinet vormt recidivebestrijding daarom een belangrijk onderdeel van het veiligheidsbeleid. De doelstelling van het terugdringen van de recidive onder ex-gedetineerden met 10%-punt voor het jaarcohort 2010¹ ten opzichte van het jaarcohort 2002 blijft daarmee voor dit kabinet onverkort van kracht.

Het WODC berekent jaarlijks de strafrechtelijke recidive van Nederlandse justitiabelen en vormt daarmee de belangrijkste informatiebron voor de uiteindelijke toets of deze doelstelling wordt behaald. Voor het meten van het effect van de kabinetsdoelstelling geldt echter dat pas na enkele jaren zichtbaar is of ex-gedetineerden blijvend niet terugvallen in criminaliteit. Het is gebruikelijk dat hierover na een periode van zeven jaar uitspraken kunnen worden gedaan. Het WODC is echter gevraagd om een inschatting te maken van de definitieve effecten op basis van de 2-jaars recidive, zodat deze cijfers eerder beschikbaar zijn. De doelstelling om de 7-jaars recidive onder ex-gedetineerden met 10%-punt te verlagen komt volgens het WODC tot uitdrukking in de verlaging van de 2-jaars recidivepercentage met 7,7%-punt.

De nieuwste meting van de Recidivemonitor treft u aan in bijgevoegde factsheet «*Recidivebericht 2002–2008, ontwikkelingen in de strafrechtelijke recidive van Nederlandse justitiabelen*».² Hieruit blijkt dat zowel bij de volwassen als bij de minderjarige justitiabelen het percentage daders dat binnen twee jaar opnieuw met Justitie in aanraking kwam wederom licht is afgenomen. Ook na correctie op verschuivingen in de verschillende onderzoekspopulaties (op achtergronden als sekse, leeftijd en aantal eerdere justitiecontacten) en na controle op het bestaan van registratie-effecten, is er in alle populaties sprake van een daling van de strafrechtelijke recidive. In 2002 bedroeg het 2-jarig recidivepercentage onder ex-gedetineerden 55,2% en in 2008 is dat 48,5%. Er is nu dus al sprake van een daling van 6,7%-punt. Het grootste deel van de destijds beoogde reductie van 7,7%-punt is daarmee gerealiseerd. Wat betreft het kabinet is met die doelstelling overigens slechts een tussendoel bereikt, want hoe lastig ook, verdergaande verlaging van de recidive blijft aangewezen. Criminaliteit veroorzaakt nog steeds veel maatschappelijke schade en overlast. Het vergroten van de maatschappelijke veiligheid is een topprioriteit van dit kabinet en veel criminaliteit wordt veroorzaakt door recidivisten. De inspanningen blijven er daarom op gericht om het in deze kabinetsperiode veiliger te laten worden, onder meer door de recidive van justitiabelen verder te laten dalen en daarmee slachtoffers te voorkomen. In de eerdergenoemde brief van 26 oktober 2011 is reeds aangegeven welke extra maatregelen dit kabinet nodig acht om het recidivepercentage verder te laten dalen.

3. Gedragsinterventies tijdens detentie

Een effectieve invulling van de straf moet ervoor zorgen dat daders niet opnieuw de fout in gaan. Van belang daarbij is de inzet op gedragsverandering, onder meer door middel van forensische zorg- of behandeltrajecten, zowel tijdens detentie als in het kader van voorwaardelijke trajecten. Daarnaast wordt met gedragsinterventies gericht gewerkt aan het ombuigen van criminogene factoren en risicovol gedrag naar positief gedrag. De onafhankelijke Erkenningscommissie Gedragsinterventies toetst justitiële gedragsinterventies op verwachte effectiviteit in termen van recidivevermindering. In 2011 is het totaal aantal deelnemers aan erkende gedragsinterventies met ruim 17% toegenomen in vergelijking met 2010³, maar blijft daarmee toch nog uiterst beperkt. Het gaat onder

¹ De groep ex-gedetineerden die in 2010 uitstroomde uit een penitentiaire inrichting.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Totaal aantal deelnemers tijdens detentie en in het kader van voorwaardelijke trajecten.

meer om gedragsinterventies gericht op afname van criminele recidive als gevolg van antisociaal gedrag, agressie en verslaving.

De groep die tijdens detentie in aanmerking komt voor een gedragsinterventie is relatief klein gegeven de totale populatie van het gevangeniswezen¹. Alleen langverblijvenden kunnen in aanmerking komen voor gedragsinterventies. De detentieduur bij kortverblijvenden is te kort om gedragsinterventies aan te bieden. Verder geldt dat het deelnemen aan een gedragsinterventie geïndiceerd en geadviseerd moet zijn door de reclassering. Daarnaast hecht ik sterk aan de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde. Van een gedetineerde worden motivatie en eigen inzet verwacht voor zijn terugkeer in de samenleving. Uiteraard heeft elke gedetineerde wettelijk recht op de activiteiten uit de Penitentiaire Beginselenwet, krijgt iedereen de benodigde zorg en wordt het minimumaanbod op het gebied van nazorg aangeboden. Zoals ik ook in mijn brief van 4 juni 2011 over het programma Modernisering Gevangeniswezen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 270, nr. 52) heb aangegeven, wordt de vanzelfsprekendheid in het aanbieden van overige activiteiten vervangen door een systeem waarbij de gedetineerde reïntegratieactiviteiten kan verdienen bij goed gedrag en aanwezige motivatie. Gedragsinterventies zijn daarbij één van de mogelijkheden binnen het geheel aan activiteiten voor gedetineerden, naast o.a. scholing, terugkeeractiviteiten en forensische zorg.

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) heeft in haar rapport uit 2010 over het samenwerkingsmodel tussen het gevangeniswezen en de drie reclasseringsorganisaties geconstateerd dat gedragsinterventies die voor gedetineerden zijn geïndiceerd lang niet altijd worden uitgevoerd. En hoewel het een relatief kleine groep betreft, acht ik dit vanzelfsprekend onwenselijk. Ik heb daarom in mijn brief van 16 november 2010 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 270, nr. 38) aangegeven dat ik er naar streef dat eind 2011 minimaal 75% van de in detentie- en reïntegratieplannen opgenomen gedragsinterventies ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Het beeld over het jaar 2011 is dat voor de groep langverblijvenden circa 1500 gedragsinterventies zijn geadviseerd, waarvan 62% is uitgevoerd. Hoewel de ambitie voor het afgelopen jaar daarmee niet volledig is gerealiseerd, verwacht ik dat met de aanpak die in gang is gezet een goede basis is gelegd om dit percentage in 2012 verder te verhogen. Hieronder licht ik deze aanpak toe.

Naar aanleiding van het ISt-onderzoek zijn het afgelopen jaar diverse maatregelen uitgevoerd om het samenwerkingsproces tussen de reclasseringsorganisaties en het gevangeniswezen te vereenvoudigen en te versnellen en de uitvoering van gedragsinterventies te optimaliseren. Zo worden reclasseringsadviezen die zijn opgesteld gedurende het gerechtelijke voortraject inmiddels ook gebruikt voor het detentie- en reïntegratieplan, dat voor alle gedetineerden wordt opgesteld. De ervaring in de laatste maanden van 2011 is dat er in circa 25% van de gevallen een actueel reclasseringsadvies beschikbaar is. Verder prioriteert het gevangeniswezen bij adviesopdrachten zonodig op basis van strafrestant, wordt flexibeler omgegaan met het aantal deelnemers per trainingsgroep en worden trainingen vaker dan één keer per week gegeven. Daarnaast is de uitvoering van gedragsinterventies geconcentreerd in 17 penitentiaire inrichtingen (PI's). Verdergaande concentratie wordt begrensd door de noodzakelijke beschikbaarheid van capaciteit voor preventieve hechtenis in het arrondissement waar de rechtszaak loopt en door het uitgangspunt dat kortgestraften worden geplaatst in een inrichting in de eigen regio. Deze beperkingen in de concentratiemogelijkheden hebben tot gevolg dat het niet mogelijk is om alle gedetineerden voor wie deelname aan een gedragsinterventie is geadviseerd daadwerkelijk te laten deelnemen.

¹ De jaarlijkse instroom in het gevangeniswezen is circa 40 000 personen. Voor circa 13% is de detentieduur lang genoeg om in aanmerking te kunnen komen voor gedragsinterventies.

Enige uitval is dus onvermijdbaar. Deze groep kan wel deelnemen aan de korter durende terugkeeractiviteiten die binnen het gevangeniswezen worden aangeboden en gericht zijn op de leefgebieden van nazorg: werk, inkomen en opleiding, schulden, woning en zorg. Daarnaast is in toenemende mate ambulante forensische zorg binnen PI's beschikbaar. Voor dit jaar is extra GGZ-zorg voor het gevangeniswezen ingekocht. Naar verwachting is per 1 mei 2012 in alle PI's GGZ-zorg aanwezig.

4. Toezeggingen AO Reclassering d.d. 8 september 2011

Regeldrukvermindering en professionele ruimte

Tijdens het algemeen overleg op 8 september 2011 heb ik met de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie gesproken over vermindering van de regeldruk bij de reclasseringsorganisaties en de uitkomsten van het experiment met deels vrij te besteden reclasseringsbudget (motie Van Velzen/Teeven). Uit het onderzoeksrapport naar de uitvoering van deze motie werd vastgesteld, dat de medewerkers bij de reclassering niet zoveel last hebben van de verantwoordingsplicht of van het evidence based werken als kennelijk bij de motie werd aangenomen. Ondanks deze bevinding heb ik op verzoek van de leden Van Toorenburg (CDA) en Gesthuizen (SP) toegezegd om, in aanvulling op de evaluatie van het experiment, een scan uit te voeren onder reclasseringswerkers met de vraag of zij daadwerkelijk voldoende ruimte hebben om te doen wat naar hun professioneel oordeel nodig is.

Deze scan heb ik vormgegeven door drie ronde tafel-gesprekken te organiseren met in totaal 25 medewerkers van de drie reclasseringsorganisaties. Ik heb er hierbij nadrukkelijk voor gekozen om met medewerkers in gesprek te gaan die op de werkvloer zelf met justitiabelen werken. Uit deze scan is naar voren gekomen dat de reclasseringswerkers in beginsel voldoende ruimte ervaren om hun werk goed te kunnen uitvoeren. Wel blijkt uit de gesprekken dat reclasseringswerkers vaak onvoldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden die binnen het reguliere werk bestaan, met name binnen het toezicht. Zo was niet elke medewerker bekend met de mogelijkheid om het toezicht reeds *tijdens* detentie te starten of met het feit dat de uurnormering een gewogen gemiddelde is en zeker geen bovengrens in een individueel geval. Dit laatste betekent dat de uren die niet bij een bepaalde justitiabele gebruikt worden, ingezet kunnen worden ten behoeve van andere justitiabelen of voor andere activiteiten in het kader van de strafrechtsketen. Daarnaast blijken reclasseringswerkers onvoldoende bekend met de mogelijkheden die het justitieel case-management biedt, zoals het nog tijdelijk contact houden met een cliënt die na afloop van het juridisch kader tussen wal en schip dreigt te vallen. De handelingsruimte die de reclasseringswerker *ervaart* blijkt dus aanmerkelijk kleiner te zijn dan de ruimte die feitelijk beschikbaar is. Deze conclusie sluit naadloos aan bij de bevindingen uit het eerdere onderzoek van de Universiteit Utrecht en de Hogeschool Utrecht naar de uitvoering van de pilot motie Van Velzen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 270, nr. 50). Ik heb de drie reclasseringsorganisaties andermaal dringend verzocht ervoor zorg te dragen dat de bestaande ruimte door reclasseringswerkers volledig wordt benut en dat de informatievoorziening aan reclasseringswerkers over deze al lang toegestane ruimte aanzienlijk wordt verbeterd. Daarnaast geven de uitkomsten mij aanleiding om in 2012 te bekijken of de formulering van de productiecriteriën op basis waarvan de producten van de reclassering worden gefinancierd aangepast moeten worden, teneinde een eenduidige interpretatie van deze criteria te bevorderen.

Een andere uitkomst van mijn gesprekken met reclasseringswerkers betreft het registratiesysteem van de reclassering. Het onderzoek in het kader van de pilot motie Van Velzen gaf reeds aan dat de medewerkers bij de reclassering niet veel last hebben van de verantwoordingsplicht, maar wel van de onoverzichtelijkheid van het registratiesysteem Cliënt Volg Systeem (CVS). In december 2011 is CVS vervangen door het Integraal Reclasserings Informatie Systeem (IRIS). De gesproken reclasseringswerkers gaven niet aan met het zeer recent ingevoerde systeem IRIS al grote verbeteringen op het vlak van registratie te ervaren. De periode van gebruik is echter te kort om er al helemaal aan gewend te zijn en het systeem optimaal te hebben leren gebruiken. Daarnaast wordt IRIS de komende tijd geleidelijk verder uitgebreid en verbeterd.

Verder zijn tijdens de ronde tafel-gesprekken enkele aspecten benoemd met betrekking tot het werkproces in de keten. Zo geven medewerkers bij de reclassering aan vaak laat geïnformeerd te worden over de einddatum van feitelijke detentie. Dit werkt belemmerend voor het bieden van continuïteit in situaties waarin reclasseringstoezicht aansluitend op de detentie aan de orde is. Met de recente invoering van IRIS vindt de uitwisseling van o.a. detentiegegevens tussen de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de reclasseringsorganisaties plaats via de strafrechtsketendatabank van de Justitiële Informatiedienst (JustID). Deze partijen zijn structureel met elkaar in overleg om ervoor te zorgen dat de medewerkers bij de reclassering optimaal gefaciliteerd worden door het systeem.

Een ander aspect dat in de gesprekken met medewerkers van de reclassering naar voren is gebracht betreft de toeleiding naar forensische zorg. De reclasseringswerkers blijken met name moeite te hebben met de termijnen om een justitiabele in klinische zorg te krijgen. Tevens vindt de reclassering dat het systeem Informatisering forensische zorg (Ifzo) het proces nog onvoldoende faciliteert. Ik herken de genoemde knelpunten. In 2011 heeft een forse groei plaatsgevonden van het aantal indicatiestellingen voor klinische zorg bij het NIFP. Hierdoor waren de doorlooptijden niet op orde. Het NIFP heeft inmiddels extra capaciteit ingezet. Hierdoor zijn de doorlooptijden aanmerkelijk verbeterd, al is het optimum nog zeker niet bereikt. Daarnaast vinden op korte termijn enkele bijeenkomsten plaats om de communicatie en afstemming tussen de reclasseringsorganisaties en het NIFP verder te verbeteren. Het informatiesysteem Ifzo van DJI ondersteunt het proces van toeleiding naar forensische zorg. In tegenstelling tot andere organisaties in de forensische zorgketen, maakt de reclassering pas sinds eind 2011 gebruik van dit systeem. Gebleken is dat het systeem nog onvoldoende aansluit bij de wensen van de reclassering. Er zijn inmiddels verbeteringen in gang gezet. Ik verwacht dat hierdoor de gebruiksvriendelijkheid voor de reclassering in de loop van 2012 toeneemt.

Reclasseringsinzet Veiligheidshuizen

Tijdens het algemeen overleg op 8 september 2011 heb ik naar aanleiding van vragen van het lid Gesthuizen (SP) toegezegd uw Kamer te informeren over de financiering van de reclasseringsinzet in de Veiligheidshuizen. Hierover merk ik op dat de uurnormering van reclasseringsproducten voorziet in ketensamenwerking en overleg met ketenpartners. Participatie van de reclasseringsorganisaties in de Veiligheidshuizen beoogt juist een efficiënte wijze van samenwerken te garanderen en voor zover er kosten gemaakt worden, dienen deze dan ook in beginsel binnen de bestaande uurnormering van de reclasseringsproducten te worden gefinancierd. Ik laat overigens op dit moment een analyse uitvoeren naar de kosten en baten van participatie in de Veiligheidshuizen en de vraag of de benodigde inzet van de reclassering voldoende gedekt wordt door de

huidige uurnormering. Naar verwachting wordt het onderzoek in mei a.s. afgerond.

5. Moties naar aanleiding van het VAO Reclassering van 2 november 2011

Motie inzake financiering van de reclassering

Uw Kamer heeft de motie van de leden Van der Steur (VVD) en Helder (PVV) aangenomen, om vanaf 2012 bij de financiering van de reclasseringsorganisaties de eis te betrekken dat producten potentieel of bewezen effectief zijn bij het terugdringen van recidive. Ten aanzien van de uitvoering van deze motie merk ik op dat de reclassering al in alle fases van het proces wetenschappelijk onderbouwde middelen inzet. Alleen op deze manier kan gericht worden gewerkt aan recidivevermindering en worden nieuwe slachtoffers voorkomen.

Op dit moment worden alleen diagnose-instrumenten gefinancierd die wetenschappelijk onderbouwd zijn. Dit geldt in beginsel ook voor gedragsinterventies. Niet-erkende gedragstrainingen mogen alleen worden uitgevoerd zolang er voor de problematiek of doelgroep waar de training zich op richt nog geen erkende gedragsinterventie beschikbaar is, in afwachting van erkenning. Dat geldt bijvoorbeeld voor de training voor plegers van huiselijk geweld. Bij de ontwikkeling van een nieuw reclasseringsproduct geldt dat op basis van onderzoek moet blijken dat het potentieel of bewezen effectief is bij het terugdringen van recidive. Overigens merk ik op dat een aantal taken meer indirect bijdragen aan de recidivedoelstelling, zoals advisering aan de rechter of het Openbaar Ministerie. Deze producten blijf ik financieren met het oog op een goede rechtsgang en een effectieve strafoplegging. Er zijn inmiddels duidelijke afspraken gemaakt over de inhoud van de te leveren producten, inclusief meetbare kwaliteitscriteria en de vergoeding ervan. Er zijn daarnaast nieuwe productiecriteriën en kwaliteitscriteria vastgesteld, waarin financiële prikkels zijn ingebouwd om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Deze criteria bieden tevens een basis voor een meer gerichte aansturing van de reclasseringsorganisaties.

Motie inzake samenwerking reclasseringsorganisaties

Uw Kamer heeft de motie Van der Steur (VVD) aangenomen die ertoe strekt om in 2012 met de reclasseringsorganisaties verdergaande vormen van samenwerking te bespreken en te bezien of hiermee kwaliteitsverbetering en efficiëntie kan worden bevorderd. Het is niet vanzelfsprekend dat kwaliteitsverbetering en efficiëntie alleen bereikt kunnen worden door verdere samenwerking of samenvoeging. Eerder heb ik uw Kamer, in reactie op vragen over een mogelijke samenvoeging van de drie reclasseringsorganisaties, laten weten de huidige sturingsrelatie vooralsnog niet te zullen wijzigen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 29 270, nr. 51). Immers, de kwaliteit van het reclasseringswerk is in grote mate afhankelijk van een goede en zorgvuldige inbedding van verbeteringen die zijn ontwikkeld in de reguliere processen van de reclasseringsorganisaties. Langs deze weg zijn stappen voorwaarts gezet. Ik merk hierover op dat de reclasseringsorganisaties bij nieuwe ontwikkelingstrajecten en bij de inrichting van een opleidingshuis voor reclasseringsswerkers reeds intensief samenwerken. Verder wil ik uitvoering geven aan de motie door in 2012 een efficiëntere procesgang te realiseren bij de verdeling van opdrachten tussen de drie reclasseringsorganisaties. Tevens zal met ingang van 2013

kostenbesparing plaatsvinden op de kwaliteitsborging van gedragsinterventies door een meer efficiënte samenwerking van de drie reclasseringsorganisaties op dit terrein.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven