

Inzicht in Toezicht

De uitvoering van Toezicht door de Reclassering

Manja Abraham
Bram van Dijk
Marlene Zwaan

Inzicht in Toezicht

Amsterdam, april 2007

Manja Abraham
Bram van Dijk
Marlene Zwaan

© 2007, WODC, Ministerie van Justitie
Auteursrechten voorbehouden

DSP – groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam
T: +31 (0)20 625 75 37
F: +31 (0)20 627 47 59
E: dsp@dsp-groep.nl
W: www.dsp-groep.nl
KvK: 33176766 A'dam

Inhoudsopgave

Summary	4
Samenvatting	9
1 Inleiding	14
1.1 Wat is toezicht	14
1.2 Aanleiding en doelstelling onderzoek	15
1.3 Definitie toezicht en onderzoeksvragen	15
1.4 Onderzoeksinstrumenten en methodologische beperkingen	17
1.5 Leeswijzer	21
2 Bijstellingen onderzoeksopzet	23
3 Theoretisch Kader	25
3.1 Ontwikkeling van het theoretisch kader	25
3.2 Literatuur reclassering en toezicht	25
3.3 Definitie van toezicht	31
3.4 Succes van toezicht	34
3.5 Factoren die kans op succes beïnvloeden	35
4 Beschrijving van toezicht	38
4.1 Procesbeschrijving van toezicht	38
4.2 Uitvoering toezicht in de praktijk	40
4.3 Uitvoeringsvarianten van toezicht	45
5 Toetsing aan het theoretisch kader	47
5.1 Factoren uit programmatheorie	47
5.2 Reclasseringsspecifieke afspraken	53
6 Resultaten van toezicht	57
6.1 Succes van toezicht	57
6.2 Toezicht niet gestart	58
6.3 Toezicht voortijdig beëindigd	60
6.4 Relatie met What Works	60
6.5 Relatie met reclasseringsspecifieke factoren	63
7 Ervaringen met toezicht	65
7.1 Betrokken organisaties	65
7.2 Resultaten uit de interviews met sleutelpersonen	66
7.3 Resultaten uit de interviews met reclasseringscliënten	68
8 Conclusies en aanbevelingen	72
8.1 Beantwoording van onderzoeksvragen	72
8.2 Aanbevelingen	82
Bijlagen	
Bijlage 1 Begeleidingscommissie	85
Bijlage 2 Afkortingen	86
Bijlage 3 Literatuurlijst	87
Bijlage 4 Lijst agogische programma's	89

Summary

Research was carried out for the WODC (Research and Documentation Centre) of the Ministry of Justice, with a twofold objective:

- 1 To describe the supervision product as carried out by the three rehabilitation organisations and – where possible – to distinguish execution variants in supervision.
- 2 Determine which factors contribute to successful supervision.

Originally the intention was also that the research would provide an insight into the long-term effectiveness of the different variants in supervision of the three rehabilitation organisations. Soon after the start of the research it became apparent that this objective was too ambitious; not least because there did not appear to be any clearly described supervision variants. The research therefore acquired a descriptive character, focussing mainly on obtaining an insight into the way in which the rehabilitation organisations interpret supervision.

The three rehabilitation organisations, Reclassering Leger des Heils (Salvation Army Rehabilitation Organisation), Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland (Netherlands Drug Addiction Rehabilitation Foundation) and Reclassering Nederland (Netherlands Rehabilitation Organisation), supervise around 12,400 cases in the Netherlands each year (2005). The rehabilitation organisations each have their own background, target group(s) and specialisations: The Leger des Heils is particularly geared to the homeless, the Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland is mainly geared to drug addicts and Reclassering Nederland serves the general target group. On the instructions of the different judicial organisations (Public Prosecution Service, the judiciary and penitential institutions) the rehabilitation organisations supervise and monitor rehabilitation clients within a compulsory framework.

The aim of supervision is that the client adheres to the special conditions that are imposed, recidivism is prevented during and after supervision, and the client is helped with his resocialisation.

Supervision usually consists of supervision and monitoring. In concrete terms this means that the rehabilitation agency will in any case frequently meet with the client. At these meetings, checks are made as to whether the client has kept their appointments, and supervision is offered. Programmes geared to changing the client's behaviour may also be offered.

Theoretical framework

After it became apparent that research into the long-term effectiveness of supervision was not feasible, a theoretical framework was set up by the researchers, in which a number of factors are differentiated that may influence the successful completion of supervision programmes. For the sake of brevity, we will deal with the effective factors here.

In setting up the theoretical framework, the following were used:

- Insights obtained from research into the literature, including in particular *Het delict als maatstaf; Methodiek voor werken in gedwongen kader* (The delict as criterion: Methodology for working in a compulsory framework) (Menger & Krechtig, 2004) .
- Handboek Reclassering (Stichting Reclassering Nederland, 2003). (Rehabilitation Handbook (Netherlands Rehabilitation Foundation, 2003)).
- Effectieve strafrechtelijke interventies (Ministerie van Justitie, 2001). (Effective criminal interventions (Ministry of Justice, 2001)).

In describing supervision, the extent to which the activities that are carried out correspond to the programme description in the Rehabilitation Handbook was looked at first.

In addition, the degree to which possible effective factors play a role in the way supervision is carried out was examined.

Finally, an attempt was made to determine whether there was indeed a relationship between the possible effective factors and the degree to which supervision programmes are successfully completed, or not started, or prematurely interrupted.

Research instruments

Five research instruments were used in this research:

- Literature study / document analysis
- Quantitative analysis of 8,354 supervision programmes written off in 2004 from the Client Follow-up System (Cliënt Volg Systeem).
- Extensive dossier analysis (106 dossiers)
- Interviews with key persons (16)
- Interviews with (ex) rehabilitation clients (12)

It should be noted here that the Client Follow-up System has a number of limitations. For example, the nature of the monitoring activities carried out is not always recorded. These methodological limitations apply to a lesser extent to the penetrating dossier analysis, which makes it the most important source of information in describing supervision.

The number of interviews held was limited. They do not, therefore, give a representative picture, although they do provide a context for the interpretation of the dossiers.

Most important conclusions about execution of supervision.

- From the dossier analysis and interviews it appears that no clear execution variants in supervision can be differentiated in rehabilitation in practice: the interpretation of supervision is particularly geared to the individual client. There are, however, particular supervision characteristics that can be linked to particular target groups. Drug addicts, for instance, generally receive specific care and clinical treatment. But for this target group the differences in interpreting the supervision are also greater than the similarities.
- Supervision is presently provided at the earliest possible stage, based on the legal framework, data from the CVS, RISc, consultation with the client, and the professionalism and expertise of the rehabilitation worker. The monitoring and welfare activities to be used are determined at the start of supervision.

The rehabilitation organisation has the option to define the content of the supervision programme within the bounds of the conditions set by the principle.

- In the What Works literature, the importance of an underlying programme theory is emphasised. This type of theory substantiates why certain activities are appropriate for interpreting supervision, and what the underlying mechanisms and effective factors are that determine the effectiveness of supervision. On the basis of this research it may be stated that a programme theory for the rehabilitation sector is still in development and that a specific programme theory is not explicitly endorsed within the three rehabilitation organisations.
- Of the dossiers examined, an objective was formulated in nearly all cases of supervision that were started. The aim of the supervision is to be found in the action plan that is set up at the start of supervision. The nature of the objectives varies. There are short-term objectives, limited to the supervision period (including not relapsing during supervision), there are long-term objectives, often relating to the ability to function well in society after supervision has finished, social rehabilitation or resocialisation, or transference to the care sector. From the interviews it appears that there is a difference in this between the three rehabilitation organisations. The Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland and the Leger des Heils are more geared to transferring to the care sector (care following the supervision period), while Reclassering Nederland focuses on preventing recidivism and on resocialisation. The concepts objective, targets and measures are used interchangeably in practice, although this has improved since the arrival of RISc.
- In executing supervision, the programme description and the corresponding protocols from the Rehabilitation Handbook are generally followed, but in some cases these regulations are not adhered to. For instance, during supervision an assessment must be made at the periodic client meetings (weekly/2-weekly if necessary, based on the diagnosis, but a minimum of once a month), of the way in which the agreements that have been made are fleshed out and observed. The required contact frequency is not achieved in many supervision programmes. The fact that a criminal offence was committed is often also not reported to the competent authorities, contrary to the protocols in the Rehabilitation Handbook. There are signals that relatively small criminal acts do not consistently lead to a return of supervision by the rehabilitation worker (often in consultation with their manager) to the Public Prosecution Service. The programme may be continued – after consultation with the Public Prosecution Service – after adapting the conditions. Finally, it has been found that the Public Prosecution Service does not always provide feedback on what happens with ‘returned’ supervision cases (supervision that was prematurely ended by the rehabilitation organisation and which was reported to the judiciary). This means that the rehabilitation worker is not always present at an enforcement hearing. This is confirmed in the ISt (sanctions inspectorate) report into implementation in the chain, 2006.
- On the basis of interviews with key persons, the cautious conclusion may be drawn that there is a reasonable level of cooperation between the different partners in the chain. One sticking point, however, is the progress of the programme in the criminal justice chain, which is slowed down because one organisation has to wait for another one. The judiciary sometimes has to wait for an information or advice report, which is often delivered just before the hearing. The rehabilitation organisations say they

have to wait for the court's verdict before they can make a start. These findings are confirmed in the recent report on the chain connection between rehabilitation organisations and the Public Prosecution Service from the Sanctions Inspectorate (Inspectie voor Sanctietoepassing), 2006.

Conclusions on results of supervision

- From the dossier analysis and the quantitative CVS analysis it appears that part of the supervision is impossible after the start and is therefore halted (12% of supervision cases were written off in 2004). From the dossier analysis it appears that the most frequent reason for not starting supervision is not being able to reach the rehabilitation clients. Not keeping appointments at an early stage of supervision is a second reason for not starting. This picture is confirmed by the interviews. An even larger part of the supervision programmes is started but prematurely ended (26% of supervision programmes were written off in 2004). In nearly *one third* of the dossiers that were ended prematurely a new offence has been committed.
- From the quantitative CVS analysis it appears that the frequency of supervision activities is highest in the programmes that were ended prematurely. From the dossier analysis it appears that this is partly explained because clients with a high risk of repetition are checked more frequently.
- The majority of rehabilitation clients are not offered a welfare programme; the dossier analysis shows that over one-third of clients followed a welfare programme. From the CVS analysis it appears that clients for whom supervision was successfully completed a welfare programme is offered slightly more often than clients for whom supervision ended prematurely. If supervision incorporating a welfare programme is successfully completed, the welfare programme is also completed in most cases (about 65%).
- Possible effective elements from the theoretical framework that are found in the method of working of rehabilitation organisations as standard are: in the interpretation of supervision, account is taken of factors conducive to crime (the need principle); the intervention programmes are geared to the diagnostics, and account is taken of a client's responsiveness. On the basis of our research, however, it is difficult to determine whether these three factors also contribute to a greater likelihood of successful completion of supervision.
- Furthermore, it is assumed that apart from the above-mentioned (possible) effective elements derived from the What Works literature, including prior to detention, the presence of an advice and information report and specified special conditions influence the likelihood of supervision being successfully completed. Research shows that there does indeed appear to be a small degree of correlation between these factors and successful supervision. It should be noted here that it is of course by no means always a case of prior detention, and in less than half of all supervision programmes of specified special conditions.

Recommendations

The recommendations are split into recommendations for the execution of supervision and recommendations for management of the rehabilitation organisations.

The recommendations for management are particularly aimed at creating better conditions for acting as a watchdog on rehabilitation organisations.

Management

- 1 Develop an unambiguous framework of concepts in respect of supervision for use by both the Ministry of Justice, the rehabilitation organisations and other judicial organisations.
It is of primary importance that a definition is established that can be used by all the organisations. Furthermore, it is important that the specification of legal stipulations is used unequivocally by the different organisations. Thus, the specification of judicial stipulations in the Client Follow-up System must not be contrary to the formal legal specifications.
- 2 Work the existing programme theory for supervision out further, so that a cohesive structure is created that can help rehabilitation workers achieve successful execution of supervision. Factors from the What Works literature and specific factors for rehabilitation supervision can form the basis for this. The programme theory should contain descriptions with presumed effective components of supervision for the most important target groups. This can be linked to the programme theories that are worked out in the framework of the Adviescommissie Onderzoeksprogrammering Reclassering (Advisory Committee on Research Programming for Rehabilitation).
- 3 Control by the management of the rehabilitation organisations must be more result-oriented than is presently the case and as far as possible formulated in measurable terms. An evaluation of the effectiveness of supervision will thereby be made possible.

Executive level

- 4 Arrangements on the execution of supervision must be met, for example in relation to the intensity of the supervision.
- 5 Supervision programmes must preferably start as soon as possible after sentencing or after the end of detention.
- 6 Objectives formulated for individual supervision programmes must relate to the intended results of the supervision activities and should preferably be set down in measurable terms.
- 7 The rehabilitation organisations must report all breaches that took place during supervision and which are known about back to the Public Prosecution Service. A reciprocal requirement to provide information is also helpful.

Samenvatting

In opdracht van het WODC (Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum) van het Ministerie van Justitie is een onderzoek uitgevoerd met een tweeledige doelstelling:

- 1 Het beschrijven van het product toezicht zoals dat wordt uitgevoerd door de drie reclasseringsorganisaties en het – zo mogelijk – onderscheiden van uitvoeringsvarianten van toezicht.
- 2 Bepalen welke factoren bijdragen aan een succesvol toezicht.

Oorspronkelijk was het de bedoeling om met het onderzoek ook inzicht te verkrijgen in de lange termijneffectiviteit van verschillende toezichtvarianten van de drie reclasseringsorganisaties. Dit bleek al snel na de start van het onderzoek een te ambitieuze doelstelling; onder meer omdat er van helder omschreven varianten van toezicht geen sprake bleek te zijn.

Het onderzoek heeft daarom een beschrijvend karakter gekregen, in hoofdzaak gericht op het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop de reclasseringsorganisaties invulling geven aan toezicht.

De drie reclasseringsorganisaties, Reclassering Leger des Heils, Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland en Reclassering Nederland, voeren in Nederland jaarlijks circa 12.400 toezichten uit (2005). De reclasseringsinstellingen hebben elk hun eigen achtergrond, doelgroep(en) en specialismen: Leger des Heils is vooral gericht op dak- en thuislozen, de Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland is vooral gericht op verslaafden en de Reclassering Nederland dient de algemene doelgroep. In opdracht van verschillende justitiële organisaties (Openbaar Ministerie, rechtelijke macht en penitentiaire inrichtingen) begeleiden en controleren de reclasseringsorganisaties de reclasseringscliënten in een gedwongen kader.

Het doel van het toezicht is dat de cliënt zich aan de opgelegde bijzondere voorwaarden houdt, recidive tijdens en na het toezicht wordt voorkomen en de cliënt wordt geholpen met diens resocialisatie.

Het toezicht bestaat doorgaans uit begeleiding en controle. Concreet betekent dit dat de reclassering in ieder geval op frequente basis gesprekken voert met de cliënt. Tijdens deze gesprekken wordt nagegaan of de cliënt zijn of haar afspraken nakomt en wordt begeleiding geboden. Daarnaast kunnen er programma's worden aangeboden die gericht zijn op gedragsverandering van de cliënt.

Theoretisch kader

Nadat gebleken was dat onderzoek naar de lange termijneffectiviteit van toezicht niet haalbaar was, is door de onderzoekers een theoretisch kader opgesteld waarin een aantal factoren wordt onderscheiden die mogelijk van invloed zijn op het succesvol afronden van toezichttrajecten. We spreken hier verder kortheidshalve van werkzame factoren.

Bij het opstellen van het theoretisch kader is gebruik gemaakt van:

- Inzichten ontleend aan het literatuuronderzoek waaronder met name *Het delict als maatstaf; Methodiek voor werken in gedwongen kader* (Menger & Krechtig, 2004).
- Handboek Reclassering (Stichting Reclassering Nederland, 2003).

- Effectieve strafrechtelijke interventies (Ministerie van Justitie, 2001).

Bij de beschrijving van toezicht is in de eerste plaats nagegaan in hoeverre de activiteiten die worden uitgevoerd in overeenstemming zijn met de procesbeschrijving die in het Handboek Reclassering is opgenomen.

Daarnaast is onderzocht in welke mate de mogelijk werkzame factoren een rol spelen bij de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd.

Tenslotte is getracht vast te stellen of er inderdaad een relatie bestaat tussen de mogelijk werkzame factoren en de mate waarin toezichtstrajecten succesvol worden afgerond dan wel niet van start gaan of voortijdig worden afgebroken.

Onderzoeksinstrumenten

In dit onderzoek zijn vijf onderzoeksinstrumenten gehanteerd:

- Literatuurstudie/ documentanalyse
- Kwantitatieve analyse van 8.354 in 2004 afgeboekte toezichten uit het Cliënt Volg Systeem
- Verdiepende dossieranalyse (106 dossiers)
- Interviews met sleutelpersonen (16)
- Interviews met (ex-)cliënten van de reclassering (12)

Kanttekening daarbij is dat het Cliënt Volg Systeem een aantal beperkingen kent. Zo wordt bijvoorbeeld de aard van de uitgevoerde controleactiviteiten niet altijd geregistreerd. Deze methodologische beperkingen gelden in mindere mate voor de verdiepende dossieranalyse, die daarmee ook de belangrijkste informatiebron is voor de beschrijving van toezicht.

Het aantal gehouden interviews is beperkt. Ze geven derhalve geen representatief beeld maar bieden wel een context voor de interpretatie van de dossiers.

Belangrijkste constatering en conclusies over uitvoering van toezicht

- Uit de dossieranalyse en interviews blijkt dat in de reclasseringspraktijk geen eenduidige uitvoeringsvarianten van toezicht onderscheiden kunnen worden; de invulling van toezicht is vooral op de individuele cliënt toegesneden. Wel zijn er bepaalde kenmerken van toezicht te koppelen aan bepaalde doelgroepen. Zo krijgen verslaafden over het algemeen een klinische behandeling in de verslavingszorg. Maar ook voor deze doelgroep geldt dat de verschillen in de invulling van het toezicht groter zijn dan de overeenkomsten.
- Toezicht wordt momenteel in een zo vroeg mogelijk stadium vormgegeven op basis van het juridische kader, gegevens uit het CVS, RISc, overleg met de cliënt, en de professionaliteit en expertise van de reclasseringswerker. Bij aanvang van het toezicht wordt bepaald welke controleactiviteiten en agogische activiteiten worden ingezet. De reclassering heeft binnen de door de opdrachtgever gestelde voorwaarden de mogelijkheid om de inhoud van het toezicht vorm te geven.
- In de What Works literatuur wordt het belang van een achterliggende programmatheorie benadrukt. In een dergelijke theorie wordt onderbouwd waarom bepaalde activiteiten passend zijn voor de invulling van het toezicht, en wat de onderliggende mechanismen en werkzame factoren zijn die de effectiviteit van toezicht bepalen. Op basis van dit onderzoek kan worden vastgesteld dat een programmatheorie voor de reclassering nog in ontwikkeling is en dat binnen de drie reclasseringsorganisaties niet expliciet een bepaalde programmatheorie wordt onderschreven.

- Van de beschouwde dossiers is er in bijna alle gevallen van de wel gestarte toezichten een doelstelling geformuleerd. Het doel van het toezicht is terug te vinden in het plan van aanpak dat bij de aanvang van het toezicht wordt opgesteld.

De aard van de doelstellingen is wisselend. Er zijn korte termijn doelstellingen die zich beperken tot de toezichtstermijn (waaronder het niet recidiveren tijdens het toezicht), er zijn lange termijn doelstellingen die veelal refereren aan het goed kunnen functioneren in de samenleving na afloop van het toezicht, maatschappelijke rehabilitatie of resocialisatie, of het overdragen naar zorg. Uit de interviews blijkt hierin een verschil te zijn tussen de drie reclasseringsorganisaties. De Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland en het Leger des Heils richten zich meer op overdracht naar zorg (zorg na afloop van het toezicht), de Reclassering Nederland op het voorkomen van recidive en maatschappelijke resocialisatie.

De begrippen doelstelling, doelen en maatregelen worden in de praktijk door elkaar gebruikt, hoewel dit volgens reclasseringswerkers is verbeterd sinds de opkomst van RISc.

- Bij de uitvoering van toezicht worden de procesbeschrijving en de bijbehorende protocollen uit het Handboek Reclassering in grote lijnen gevolgd, maar in sommige gevallen wordt van deze voorschriften afgeweken.

Zo moet gedurende de looptijd van het toezicht tijdens het periodieke gesprek met de cliënt (wekelijks/2-wekelijks indien nodig op basis van de gestelde diagnose, maar minimaal eens per maand) worden nagegaan op welke wijze de gemaakte afspraken worden ingevuld en nagekomen. De voorgeschreven contactfrequentie wordt in veel toezichttrajecten niet gehaald.

Ook wordt in afwijking van de protocollen uit het Handboek Reclassering het plegen van een strafbaar feit niet altijd gemeld bij het bevoegd gezag. Er zijn signalen dat relatief kleine misdrijven niet consequent leiden tot retournering van het toezicht door de reclasseringswerker (vaak in overleg met de leidinggevende) aan het OM. Eventueel wordt het traject -na overleg met het OM- gecontinueerd met aanpassing van de voorwaarden.

Tenslotte is vastgesteld dat het Openbaar Ministerie niet altijd terugkoppelt wat er gebeurt met 'geretourneerde' toezichten (toezichten die voortijdig zijn beëindigd door de reclassering, waarvan melding is gemaakt aan justitie). Daardoor komt het voor dat de reclasseringswerker niet aanwezig is op een zitting ten uitvoer legging. Dit wordt bevestigd in het ISt rapport naar ketenaansluiting, 2006.

- Op grond van de interviews met sleutelpersonen kan de voorzichtige conclusie worden getrokken dat de samenwerking tussen de verschillende ketenpartners redelijk verloopt. Een knelpunt is evenwel dat de procesgang in de strafrechtketen wordt vertraagd doordat de ene organisatie op de andere moet wachten. Justitie moet soms wachten op een voorlichtings- of adviesrapportage, die vaak pas vlak voor de zitting wordt geleverd. De reclassering zegt te moeten wachten op het vonnis van de rechter vorens zij kan beginnen. Deze bevinding wordt bevestigd in het onlangs verschenen rapport over ketenaansluiting tussen de reclassering en het OM, van de Inspectie voor Sanctietoepassing, 2006.

Conclusies over resultaten van toezicht

- Uit de dossieranalyse en de kwantitatieve CVS analyse blijkt dat een deel van de toezichten na de start onmogelijk is en daarom wordt afgebroken (12% van de in 2004 afgeboekte toezichten). Uit de dossieranalyse blijkt dat de meest voorkomende reden voor het niet starten van toezicht is: het niet kunnen bereiken van reclasseringscliënten. Het niet nakomen van afspraken in een pril stadium van het toezicht is een tweede reden voor het niet starten. Dit beeld wordt bevestigd door de interviews. Een nog groter deel van de toezichttrajecten wordt begonnen maar voortijdig beëindigd (26% van de in 2004 afgeboekte toezichten). In bijna *een derde* van de onderzochte voortijdig beëindigde dossiers is er sprake van het opnieuw plegen van strafbare feiten.
- Uit de kwantitatieve CVS-analyse blijkt dat de frequentie van controleactiviteiten het hoogst is bij de voortijdig beëindigde trajecten. Uit de dossieranalyse blijkt dat dit deels wordt verklaard doordat cliënten met een hoog recidiverisico frequenter worden gecontroleerd.
- De meerderheid van de reclasseringscliënten krijgt geen agogisch programma aangeboden; de dossieranalyse laat zien dat ruim éénderde van de cliënten een agogisch programma heeft gevolgd. Uit de CVS-analyse blijkt dat cliënten bij wie het toezicht succesvol is afgerond, iets vaker een agogisch programma aangeboden hebben gekregen dan cliënten bij wie het toezicht voortijdig is beëindigd. Als een toezicht, waar een agogisch programma onderdeel van uitmaakt, succesvol wordt afgerond, wordt in de meeste (ongeveer 65%) gevallen ook het agogisch programma in zijn geheel doorlopen.
- Mogelijk werkzame bestanddelen uit het theoretisch kader die standaard worden teruggevonden in de werkwijze van de reclassering zijn: bij de invulling van het toezicht wordt rekening gehouden met de criminogene factoren (behoefteprincipe); de interventieprogramma's worden afgestemd op de diagnostiek, er wordt rekening gehouden met de responsiviteit van cliënten. Op grond van ons onderzoek kan echter moeilijk worden vastgesteld of deze drie factoren ook daadwerkelijk bijdragen aan een grotere kans op succesvolle afronding van het toezicht.
- Voorts wordt verondersteld dat naast bovengenoemde (mogelijke) werkzame bestanddelen die ontleend zijn aan de What-works literatuur ook voorafgaande detentie, de aanwezigheid van een advies en voorlichtingsrapportage en gespecificeerde bijzondere voorwaarden van invloed zijn op de kans dat toezicht succesvol wordt afgerond. Het onderzoek laat zien dat er inderdaad een lichte mate van samenhang lijkt te zijn tussen deze factoren en het succes van toezicht. Daarbij past de kanttekening dat er natuurlijk lang niet altijd sprake is van voorafgaande detentie en in minder dan de helft van de toezichten sprake is van gespecificeerde bijzondere voorwaarden.

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn onderverdeeld in aanbevelingen voor de uitvoering van toezicht en aanbevelingen voor het management van de reclasseringsorganisaties.

De aanbevelingen voor het management zijn er vooral op gericht betere voorwaarden te scheppen voor de uitvoering van het toezicht.

Management

- 1 Ontwikkel een eenduidig begrippenkader ten aanzien van toezicht dat zowel door het Ministerie van Justitie, de reclasseringsorganisaties en andere justitiële organisaties wordt gehanteerd.
Allereerst is van belang dat een definitie wordt vastgesteld, die door alle organisaties wordt gebruikt. Daarnaast is van belang dat ook de omschrijving van juridische modaliteiten eenduidig wordt gehanteerd door de verschillende organisaties. Zo moet de omschrijving van juridische modaliteiten in het Cliënt Volg Systeem niet in strijd zijn met de formele juridische omschrijvingen.
- 2 Werk de bestaande programmatheorie voor toezicht verder uit, zodat er een samenhangende structuur ontstaat die de reclasseringswerkers kan helpen bij een succesvolle uitvoering van het toezicht. Factoren uit de What Works literatuur en specifieke factoren voor reclasseringstoezicht kunnen daarbij de basis vormen. De programmatheorie dient voor de belangrijkste doelgroepen beschrijvingen te bevatten met verondersteld werkzame bestanddelen van het toezicht. Hierbij kan worden aangesloten bij de programmatheorieën die worden uitgewerkt in het kader van de Adviescommissie Onderzoeksprogrammering Reclassering.
- 3 De sturing door de directies van de reclasseringsorganisaties dient meer dan nu het geval is resultaatgericht te zijn en bovendien voor zover mogelijk te worden geformuleerd in meetbare termen. Een evaluatie van de effectiviteit van het toezicht wordt daarmee mogelijk gemaakt.

Uitvoerend niveau

- 4 Afspraken over uitvoering van het toezicht dienen te worden nagekomen, bijvoorbeeld met betrekking tot de intensiteit van het toezicht.
- 5 Toezichttrajecten dienen bij voorkeur zo snel mogelijk na vonnis of na beëindiging van detentie van start te gaan.
- 6 Doelstellingen die voor individuele toezichttrajecten worden geformuleerd moeten betrekking hebben op de resultaten die met de toezichtactiviteiten worden beoogd en worden bij voorkeur in meetbare termen vastgelegd.
- 7 De reclassering dient alle overtredingen die tijdens het toezicht zijn begaan en waarvan kennis wordt gedragen terug te melden aan het OM. Een omgekeerde informatieplicht is eveneens dienstig.

1 Inleiding

1.1 Wat is toezicht

De drie reclasseringsorganisaties, Reclassering Leger des Heils, Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland (SVG) en Reclassering Nederland, voeren in Nederland jaarlijks circa 12.400 toezichten uit (2005). De reclasseringsinstellingen hebben elk hun eigen achtergrond, doelgroep(en) en specialismen: Reclassering Leger des Heils is vooral gericht op dak- en thuislozen, de Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland vooral gericht op verslaafden en de Reclassering Nederland dient de algemene doelgroep¹. In opdracht van verschillende justitiële organisaties (Openbaar Ministerie, rechtelijke macht en penitentiaire inrichtingen) begeleiden en controleren de reclasseringsorganisaties de reclasseringscliënten in een gedwongen kader, bijvoorbeeld een rechterlijk vonnis, TBS, voorwaarden bij een transactie, een penitentiaal programma, et cetera. Het doel van het toezicht is dat de cliënt zich aan de opgelegde bijzondere voorwaarden houdt, recidive tijdens en na het toezicht wordt voorkomen en de cliënt wordt geholpen met diens resocialisatie.

Toezicht bestaat doorgaans uit begeleiding en controle. Concreet betekent dit dat de reclassering in ieder geval op frequente basis gesprekken voert met de cliënt. Tijdens deze gesprekken wordt nagegaan of de cliënt zijn of haar afspraken nakomt en wordt begeleiding geboden. Daarnaast kunnen er programma's worden aangeboden die gericht zijn op gedragsverandering van de cliënt. De reclassering voert het werk merendeels zelf uit maar het toezicht kan zich ook beperken tot mondelinge of schriftelijke controle van afspraken die de cliënt heeft gemaakt bij externe behandelaars. De reclassering is verantwoordelijk voor de uitvoering van toezicht, het Openbaar Ministerie is de eindverantwoordelijke.

Ontwikkelingen

De afgelopen jaren is er veel veranderd binnen de reclasseringswereld. Reclasseringshulp op vrijwillige basis wordt niet meer gefinancierd en is vervangen door toezicht op basis van een justitiële beslissing. Dit plaatst cliënt en reclassering in een andere onderlinge verhouding. De vraag naar toezicht is uitsluitend afkomstig van het OM, de zittende magistratuur en de Dienst Justitiële Inrichtingen.

In 2002 is de financieringsvorm Outputsturing (OPS) ingevoerd. Vanaf dat moment worden de reclasseringsorganisaties aangestuurd op basis van een financiële vergoeding voor afgeronde verrichtingen. Alleen op grond van aantoonbare productie (output) wordt door het Ministerie van Justitie subsidie verleend. De organisaties moeten meer dan voorheen transparantie nastreven, de uitvoering van hun taken beter verantwoorden en rapporteren aan het Ministerie van Justitie.

In hetzelfde jaar is het programma Terugdringen Recidive (TR) van start gegaan als onderdeel van het kabinetsbrede Veiligheidsprogramma (minis-

Noot 1 Het onderscheid tussen reclasseringsorganisaties wordt in dit onderzoek alleen beschreven wanneer dit relevante verschillen laat zien.

teries van Justitie en Binnenlandse Zaken, 2002). Dat programma heeft tot doel om de recidive na detentie of ander justitieel traject te verminderen. Voor de reclassering heeft het programma TR een aantal gevolgen. Een daarvan is dat, in het kader van toezicht, alleen nog erkende gedragsinterventies mogen worden ingezet.

1.2 Aanleiding en doelstelling onderzoek

Door de toenemende complexiteit van het reclasseringstoezicht, bestaat bij het Ministerie van Justitie de behoefte inzicht te krijgen in de invulling van het 'product' toezicht. Met het oog hierop heeft het WODC van het Ministerie van Justitie onderhavig onderzoek laten uitvoeren met de volgende tweeledige doelstelling:

- 1 Het beschrijven van het product toezicht zoals dat wordt uitgevoerd door de drie reclasseringsorganisaties en het - zo mogelijk - onderscheiden van uitvoeringsvarianten van toezicht.
- 2 Bepalen welke factoren bijdragen aan een succesvol toezicht.

De oorspronkelijke onderzoeksopzet is in de loop van het onderzoekstraject aangepast. Op basis van voortschrijdend inzicht is afgeweken van de ambitieuzere doelstelling om mede te kijken naar de *lange termijn effectiviteit* van het product toezicht. In plaats daarvan is er gekeken naar factoren, die (mogelijk) bijdragen aan het succes van toezicht; in hoofdstuk 2 wordt dit nader toegelicht.

Recente onderzoeksrapporten over toezicht hebben vaak een beperkter onderzoeks domein. Ze gaan bijvoorbeeld alleen over bepaalde juridische modaliteiten (zoals het Parlementair onderzoek naar TBS uit 2006 en het rapport Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis, door Jacobs, van Kalmthout en von Bergh (2006) of beperken zich tot een deel van het toezichtstraject (zoals het onderzoek van de Inspectie Sanctie toepassing uit 2006 naar de ketensamenwerking tussen de reclassering en het OM).

1.3 Definitie toezicht en onderzoeksvragen

De wijzigingen in de onderzoeksopzet vinden ook hun weerslag in het feit dat de definitie van het begrip toezicht en de onderzoeksvragen in de loop van het onderzoek zijn bijgesteld. In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de bijstellingen in de onderzoeksopzet.

In deze paragraaf zijn de definitie en onderzoeksvragen opgenomen zoals deze uiteindelijk in het onderzoek zijn gebruikt.

Definitie toezicht

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen, die betrekking hebben op *de mate van het succesvol afronden* van toezicht, hanteren wij de definitie als gesteld in de brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer over reclasseringsbeleid (KST 29270-1, 2003):

Toezicht is toezicht houden op het nakomen van door het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur opgelegde voorwaarden (zoals de 'bijzondere voorwaarden' bij een voorwaardelijke veroordeling).

De definitie van de Stichting Reclassering Nederland is breder en luidt:

Alle activiteiten die toezien op het naleven van alle voorwaarden en gemaakte afspraken met de cliënten.

Onderzoeksvragen

De uiteindelijke onderzoeksvragen luiden:

- 1 Welke uitvoeringsvarianten van toezicht kunnen er momenteel worden onderscheiden?
- 2 Hoe is de uitvoering van toezicht vormgegeven en welke activiteiten vinden daarbij plaats? Zowel inhoudelijk als procesmatig.
- 3 Welke doelen worden bij de uitvoering van toezicht gesteld?
- 4 Welke inzichten uit buitenlands onderzoek over de effectiviteit van de reclassering zijn relevant voor de Nederlandse situatie? De beantwoording van deze vraag blijft beperkt tot enkele Angelsaksische landen.
- 5 Welke programma- of beleidstheorie ligt aan de uitvoering van toezicht ten grondslag? Is deze van toepassing op alle toezichttrajecten?
- 6 Hoe verhoudt toezicht, zoals dat in de praktijk wordt uitgevoerd, zich tot de productbeschrijving van toezicht?
- 7 Op welke wijze kan effectiviteit van toezicht meetbaar worden gemaakt?
- 8 Wat zijn de werkzame bestanddelen van toezicht en in hoeverre worden deze werkzame bestanddelen in de uitvoering van toezicht toegepast?
- 9 In welke mate is tijdens de uitvoering van toezicht sprake van recidive?
- 10 Hoe wordt de effectiviteit van het reclasseringsproduct toezicht ingeschat door de vertegenwoordigers van de betrokken partijen? In welke mate zijn de opdrachtgevers tevreden over het toezicht? Welke factoren zijn hierbij van belang?
- 11 In welke mate zijn de reclasseringscliënten tevreden met het toezicht door de reclasseringsorganisaties? Welke factoren zijn hierbij van belang?
- 12 Op welke wijze kan de uitvoering van het toezicht worden verbeterd, zodat:
 - een hogere effectiviteit bereikt wordt;
 - beter aan de wensen van de opdrachtgevers tegemoet wordt gekomen;
 - een betere aansluiting bij de (nieuwe) doelgroepen als gevolg van nieuwe ontwikkelingen binnen het programma 'modernisering sanctietoepassing' wordt gerealiseerd.

Bij de onderzoeksvragen die verband houden met de *beschrijving* van de feitelijke inhoud van toezicht (onderzoeksvragen 1-6) zullen wij uitgaan van de definitie van de Stichting Reclassering Nederland.

1.4 Onderzoeksinstrumenten en methodologische beperkingen

In dit onderzoek zijn vijf onderzoeksinstrumenten gehanteerd:

- Literatuurstudie/documentanalyse
- Kwantitatieve analyse van Cliënt Volg Systeem gegevens
- Verdiepende dossieranalyse
- Interviews met sleutelpersonen
- Interviews met (ex-)cliënten van de reclassering

Literatuurstudie/documentanalyse

In de literatuur is een aantal overzichtsstudies te vinden die informatie bevatten over de werkzame bestanddelen van programma's die tot doel hebben de kans op recidive te verminderen (zie o.a. MacKenzie et al., 2002; Gendreau et al., 2000; Vollum et al., 2002).

De '*What Works*'-principes nemen hier een belangrijke plaats in. De methodiekbeschrijving van Menger & Krechtig (2004) is gebaseerd op de *What Works* principes en vormt de belangrijkste Nederlandse bron. Dit werk dient sinds kort als referentiekader voor de reclasseringsorganisaties, maar dat was tijdens de onderzochte periode nog niet het geval.

Er zijn ook relevante documenten van de Stichting Reclassering Nederland (waaronder het Handboek Reclassering uit 2003) en het ministerie van Justitie, en recente onderzoeken (Kalmthout en Derks, 2006, ISt rapport, 2006, Van Gestel, van der Knaap en Hendriks, 2006 en Parlementair onderzoek naar TBS, 2006) bestudeerd.

Kwantitatieve analyse van CVS gegevens

Het Cliënt Volg Systeem (CVS) is een elektronisch registratiesysteem dat door alle drie de reclasseringsorganisaties wordt gebruikt om cliëntgegevens te verwerken. Om een representatief *overzicht* te krijgen van het resultaat van toezicht, de invulling van toezichttrajecten en de (mogelijke) relatie daartussen, is een kwantitatieve analyse verricht op gegevens uit het Cliënt Volg Systeem. Bij de Stichting Reclassering Nederland is een extractie opgevraagd van alle registraties van het reclasseringsproduct toezicht², die zijn afgeboekt in 2004³. Dat wil zeggen dat het gaat om toezichttrajecten die om welke reden dan ook zijn afgesloten. De analyse is verricht op 8.354 cliënten⁴.

Bij de uitkomsten van de analyses op het Cliënt Volg Systeem moeten enkele algemene kantekeningen worden geplaatst betreffende de validiteit en betrouwbaarheid.

- Noot 2 De volgende outputsturingsvarianten zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten: Elektronisch Toezicht (activiteiten van dusdanig andere aard dat deze niet op een lijn kunnen worden gesteld met controleactiviteiten van andere modaliteiten), Pre-Toezicht (opdracht tot begeleiding; zeer recentelijk ingevoerd), Proefverlof in het kader van maatregel PIJ (cliënten jonger dan 18), S.T.P. (scholings- en trainingsprogramma; valt buiten toezicht).
- Noot 3 Bij de aanvang van het onderzoek in 2005 is er toestemming gevraagd voor CVS data van het voorafgaande (complete) jaar 2004.
- Noot 4 In 2004 waren dit 8.586 cases, ofwel 8.586 (ex)reclasseringscliënten. Een relatief klein aantal cases wordt buiten beschouwing gelaten: trajecten waarvan onduidelijk is wat er nu mee is gebeurd, en hoe deze er voor staan (geen productie i.v.m. projectsubsidie en rapport niet afge maakt) en opgeschorte trajecten (indien de cliënt bijvoorbeeld tijdens een toezicht gedetineerd raakt door bijv. een oud vonnis dat ten uitvoer wordt gelegd, het toezicht inclusief de einddatum uit het vonnis wordt dan verlengd).

- Dit onderzoek is gebaseerd op dossiers zoals deze zijn geregistreerd in het Cliënt Volg Systeem. De gegevens binnen dit systeem worden niet geregistreerd voor onderzoekdoeleinden, en niet iedere reclasseringsmedewerker volgt dezelfde richtlijnen voor registratie.
- Informatie is niet noodzakelijkerwijs volledig, vooral waar het informatie van ketenpartners betreft (zoals het OM, de zittende magistratuur of de penitentiaire inrichting(en)). Informatie die voor dit onderzoek relevant zou kunnen zijn, zoals de aard van uitgevoerde controleactiviteiten, wordt niet altijd geregistreerd.
- In het Cliënt Volg systeem moet ook de toezichtovereenkomst met de cliënt als digitaal document worden opgeslagen. Het aanwezig zijn van dit digitale document in het Cliënt Volg Systeem betekent echter niet dat er daadwerkelijk een overeenkomst is opgesteld en getekend. Omgekeerd geldt ook dat het afwezig zijn van digitale documenten niet betekent dat deze er in werkelijkheid niet zijn. Er zal volgens reclasseringsswerkers eerder sprake zijn van 'onderregistratie' dan 'overregistratie'.
- Het Cliënt Volg Systeem is ingevoerd in 2002. Oudere informatie moest worden omgegoten naar de 'CVS-vorm'. Hoe vaak zo'n omzetting tot fouten heeft geleid, is moeilijk in te schatten. Daarom kan er niet altijd vanuit worden gegaan dat oudere gegevens uit het Cliënt Volg Systeem correct zijn.
- De registratie van activiteiten is niet helemaal zuiver. Zo kende het Cliënt Volg Systeem voor 1 mei 2004 de mogelijkheid om toezichtactiviteiten te registreren onder het programma 'trajectbegeleiding'. Niet alle activiteiten die onder trajectbegeleiding geregistreerd staan hebben echter betrekking op toezicht. Sommige activiteiten kunnen eenvoudig herleid worden tot sec trajectbegeleiding. Andere activiteiten konden zowel in het kader van toezicht als in het kader van trajectbegeleiding worden gegeven. In deze analyse is er, in overleg met de deskundigen van zowel de Stichting Reclassering Nederland als de Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland, voor gekozen alle activiteiten mee te nemen die mogelijk in het kader van toezicht zijn gegeven. Dit levert een lichte overschatting op van het werkelijke aantal toezichtactiviteiten.
- Op dezelfde wijze is de registratie van het aantal agogische programma's licht 'vervuild'. De drie reclasseringsorganisaties kenden een groot aantal agogische programma's die zij hun cliënten konden aanbieden. Een deel van de programma's wordt altijd in het kader van toezicht gegeven een ander deel wordt nooit aangeboden in het kader van toezicht. Weer andere programma's worden soms in het kader van toezicht aangeboden, maar ook in het kader van bijvoorbeeld trajectbegeleiding. In het Cliënt Volg Systeem wordt niet onderscheiden of een agogisch programma al dan niet in het kader van toezicht is uitgevoerd. In deze analyse is er, in overleg met de Stichting Reclassering Nederland en Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland voor gekozen, alle agogische programma's mee te nemen die zeker of mogelijk in het kader van toezicht zijn gevolgd. Vermoedelijk heeft dit een lichte overschatting van het aantal agogische programma's tot gevolg.

Verdiepende dossieranalyse

Om een beter inzicht te krijgen op de invulling van toezichttrajecten is er een verdiepende dossieranalyse uitgevoerd op 106 geselecteerde dossiers. Ook de dossieranalyse kent zijn beperkingen; dit onderzoek is gebaseerd op dossiers zoals deze zijn geregistreerd in het Cliënt Volg Systeem waarvan de beperkingen hierboven al zijn besproken. De twee laatst genoemde beperkingen spelen bij de verdiepende dossieranalyse geen rol.

De dossiers zijn geselecteerd door middel van een random steekproef uit alle tussen 1 januari 2006 en 1 juli 2006 afgeronde toezichttrajecten⁵. Bij de steekproeftrekking is gewerkt met getrapte stratificatie op een zodanige wijze dat uitspraken naar toezichtvariant, naar trajectstatus of naar reclasseringsorganisatie kunnen worden gedaan. De geselecteerde dossiers vormen geen volledige representatieve afspiegeling van de afgesloten trajecten. In werkelijkheid zijn er bijvoorbeeld meer toezichten in het kader van een penitentiaal programma dan in het kader van de tenuitvoerlegging van TBS; in de steekproef is dit omgekeerd. Daarom wordt in deze rapportage het gebruik van absolute aantallen zoveel mogelijk vermeden.

De dossiers zijn beoordeeld en gescoord op een aantal items die voortvloeien uit het theoretisch kader.

Interviews met sleutelpersonen

Door middel van 16 telefonische interviews met sleutelpersonen is een beeld gevormd van de werkwijze van de reclassering en de samenwerking met de ketenpartners.

De interviews zijn daarnaast gebruikt om:

- Sleutelpersonen een inschatting te laten geven van de invulling en effectiviteit van de verschillende toezichtvarianten.
- Een beeld te krijgen van de mate waarin de betrokkenen tevreden zijn over de verschillende toezichtvarianten.
- Verbetervoorstellen in de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd te inventariseren.

Binnen dit onderzoek zijn vier groepen sleutelpersonen onderscheiden:

- 1 Beleidsmedewerkers en vertegenwoordigers van de drie reclasseringsorganisaties.
- 2 Beleidsmedewerkers van het ministerie van Justitie van DJI/GW en DJI/TBS.
- 3 Reclasseringswerkers van reclasseringsorganisaties. Uit iedere reclasseringsorganisatie zijn twee uitvoerende reclasseringswerkers geselecteerd en geïnterviewd.
- 4 De opdrachtgevers. Er zijn één officier van justitie, één rechter en twee vertegenwoordigers van een penitentiaire inrichting geïnterviewd.

Met de telefonische interviews, die onder voorwaarde van volledige anonimiteit zijn afgenomen, is geen representativiteit nagestreefd. Het aantal afgenomen interviews is hiervoor ook niet toereikend. Dit geldt het sterkst voor uitspraken door de opdrachtgevers.

Interviews met (ex-)reclasseringscliënten

Met het oog op de privacy van (ex) cliënten wilde de reclassering geen namen en telefoonnummers voor een beoogde steekproef van 30 cliënten leveren. Daarom zijn buiten de reclassering om ex-reclasseringscliënten benaderd door middel van een oproep via een koepelorganisatie van vrijwilligersorganisaties die zich inzetten voor gedetineerden, ex-gedetineerden en hun relaties (BONJO). Om de respons te bevorderen werd deelname beloond met 20 euro.

Noot 5 De volgende outputsturingsvarianten zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten: Elektronisch Toezicht, Pre-Toezicht (opdracht tot begeleiding), Proefverlof in het kader van maatregel PIJ, S.T.P. (scholings- en trainingsprogramma).

Deze wervingsmethode heeft mogelijk een aantal selectie-effecten tot gevolg. Ten eerste betreft het hier voornamelijk, maar niet alleen, ex-gedetineerden. Ten tweede is het denkbaar dat vooral ex-cliënten met uitgesproken goede of negatieve ervaringen reageren.

Uiteindelijk zijn er twaalf telefonische gesprekken met reclasseringscliënten en ex-reclasseringscliënten gevoerd. In deze gesprekken werd ingegaan op de invulling van toezicht, de tekortkomingen en de sterke kanten van het ondergane toezicht.

Kanttekening: Ontwikkelingen in de tijd

Het reclasseringsveld was en is volop in beweging. Enkele belangrijke ontwikkelingen in de afgelopen vijf jaar zijn: beleidsvoering op basis van Output Sturing, de invoering van het Cliënt Volg Systeem, de start van het programma Terugdringen Recidive en de aangescherpte positie van de reclassering, en de implementatie van RISc (diagnostisch instrument voor risicotaxatie). Op korte termijn zal de reclasseringsbalie zijn intrede doen⁶, waarmee de adviestaken van de reclassering worden gescheiden van de uitvoerende taken van de reclassering.

De veranderingen binnen het reclasseringsveld vinden ook hun weerslag in dit onderzoek omdat verschillende onderzoeksinstrumenten betrekking hebben op verschillende tijdspannes.

De kwantitatieve CVS-analyse is uitgevoerd op toezichttrajecten afgerond in 2004. De gemiddelde doorlooptijd van toezicht is ongeveer anderhalf jaar, uiteenlopend van enkele jaren tot enkele dagen. Dit houdt in dat de analyse voor een deel is verricht op toezichten die zijn gestart voor de invoering van het Cliënt Volg Systeem, en zeker voor de invoering van RISc. In de dossierstudie zijn toezichten bekeken die zijn afgeboekt in de eerste helft van 2006; in een periode dat RISc wordt ingevoerd maar nog lang niet altijd wordt gebruikt. De interviews met sleutelpersonen refereren aan toezicht zoals dat 'vandaag de dag' wordt uitgevoerd.

Dit verklaart waarom in de dossieranalyse nog lang niet altijd RISc diagnoses zijn aangetroffen, terwijl alle reclasseringswerkers aangeven dat zij (nu) RISc gebruiken.

Mogelijk verklaart dit ook dat uit de CVS-analyse blijkt dat bij een derde van de toezichten geen voorlichtings- of adviesrapportage is aangetroffen, terwijl de reclasseringswerkers stellen dat cadeaugevallen⁷ bijna niet voorkomen.

1.5 Leeswijzer

De inleiding, aanleiding en doelstelling van het onderzoek, onderzoeksvragen, onderzoeksinstrumenten en methodologische verantwoording zijn reeds beschreven. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het verloop van het onderzoek en de bijstelling van onderzoeksdoelen en onderzoeksmethoden. In hoofdstuk 3 behandelen we het theoretisch kader dat mede op basis van de literatuurstudie is vastgesteld. Dit kader biedt een overzicht van factoren waarvan wordt verondersteld dat deze samenhangen met de mate van succes van toezicht. In hoofdstuk 4 wordt toezicht beschreven aan de hand van de procesbeschrijving van de Stichting Reclassering Nederland. Er wordt onderzocht of er uitvoeringsvarianten van toezicht te zijn onderscheiden. De toetsing van toezicht aan de factoren van het theoretisch kader staat centraal in hoofdstuk 5. De resultaten van toezicht zijn te vinden in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 worden de ervaringen met toezicht beschreven van sleutelpersonen en (ex)-cliënten. Het rapport wordt afgesloten met de beantwoording van de onderzoeksvragen en aanbevelingen (hoofdstuk 8).

Noot 6 Per 2007 openen de drie reclasseringsorganisaties een gezamenlijk loket om de rechter en het Openbaar Ministerie tijdig te voorzien van reclasseringsadvies.

Noot 7 Cadeaugevallen zijn toezichten die *zonder* de basis van een voorlichtings- of adviesrapportage zijn opgelegd.

In het rapport wordt zo veel mogelijk informatie uit de verschillende methoden van dataverzameling gecombineerd. Hierbij vormt het Cliënt Volg Systeem (in het bijzonder de dossiers) de basis en dienen de interviews ter verfijning. Uit de tekst valt op te maken waar de informatie vandaan komt.

2 Bijstellingen onderzoeksopzet

De oorspronkelijke onderzoeksopzet zoals weergegeven in de offerte van DSP-groep 'Effectiviteit reclasseringsproduct toezicht' d.d. 7 september 2005 is grotendeels gebaseerd op de startnotitie die het WODC voor de uitvoering van het onderzoek heeft opgesteld. In deze startnotitie is de volgende tweeledige probleemstelling voor het onderzoek geformuleerd:

- Hoe kan de effectiviteit van het reclasseringsproduct toezicht meetbaar worden gemaakt?
- Wat is de effectiviteit van de toezichtvarianten die momenteel door de reclasseringsorganisaties worden aangevoerd?

Deze probleemstelling is, zeker voor wat betreft het tweede deel, te ambitieus gebleken.

Gedurende het onderzoek zijn twee belangrijke wijzigingen in de oorspronkelijke onderzoeksopzet doorgevoerd.

De eerste wijziging vond kort na de start van het onderzoek plaats. In de offerte is aangegeven dat door middel van een documentanalyse, zonodig aangevuld met mondelinge informatie van medewerkers van reclasseringsinstellingen, een overzicht gemaakt zou gaan worden van verschillende toezichtvarianten. De offerte volgt daarmee de startnotitie van het WODC, waarin wordt verondersteld dat er in de uitvoeringspraktijk van de reclassering toezichtvarianten te onderscheiden zijn. Van helder omschreven toezichtvarianten gericht op doelgroepen van cliënten bleek echter geen sprake te zijn; toezichtvarianten zoals door de reclassering gehanteerd zijn de outputsturingsvarianten die in de systematiek van het ministerie van Justitie worden onderscheiden. Deze systematiek is gebaseerd op de verschillende juridische modaliteiten van toezicht en er is niet of nauwelijks een beschrijving van kenmerkende inhoudelijke aspecten van verschillende varianten van toezicht.

Mede op grond van deze bevinding is er in de begeleidingscommissie van 14 november 2005 conform een voorstel van DSP-groep voor gekozen de inhoudelijke beschrijving van toezicht mede te baseren op een grootschalige kwantitatieve analyse van het CVS. Dit voorstel is nader uitgewerkt in de notitie 'Stand van zaken januari 2006'. In deze notitie wordt aangegeven dat alle ongeveer 11.000 digitale dossiers over 2004 die zijn opgenomen in het Cliënt Volg Systeem geanalyseerd kunnen worden om een goed beeld te krijgen van de activiteiten die in het kader van toezicht worden uitgevoerd. Deze analyse was niet in de offerte opgenomen. Omdat het idee was dat deze CVS-analyse de handmatige dossieranalyse grotendeels overbodig zal maken, is besloten het aantal handmatig te onderzoeken dossiers terug te brengen tot 40.

Nadat de CVS-analyse was uitgevoerd, bleek dat daarmee weliswaar een goed beeld was verkregen van de mate waarin toezicht succesvol wordt afgerond, maar dat het inzicht in de activiteiten die in het kader van toezicht worden uitgevoerd (te) oppervlakkig van aard was. Met het oog hierop is in de begeleidingscommissie van 6 juni 2006 voorgesteld om het aantal handmatig te onderzoeken dossiers op te hogen. Uiteindelijk is in overleg met de opdrachtgever en de Directie Sanctie- en Preventiebeleid besloten om 106 dossiers handmatig te onderzoeken.

De tweede belangrijke wijziging betrof het meten van effectiviteit van toezicht. In de offerte is voorgesteld om in het kader van een effectiviteitstoets allereerst na te gaan in hoeverre met de uitvoering van toezicht wordt voldaan aan 'What Works'-criteria en vervolgens na te gaan in welke mate reclasseringscliënten tijdens het toezicht recidiveren. Om dit laatste te kunnen vaststellen is in de offerte een recidivemeting opgenomen, door bij 1.000 reclasseringscliënten via JDS of HKS na te gaan of zij na beëindiging van het toezicht opnieuw een delict hebben gepleegd. In de opdrachtverlening is dit voorstel voor effectmeting geaccepteerd.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek is er besloten om het onderdeel dat betrekking zou hebben op het meten van effectiviteit te laten vervallen. Het belangrijkste argument hiervoor was dat nog onvoldoende duidelijk was wat toezicht inhoudt; daardoor zou dus ook niet duidelijk kunnen worden waar mogelijke effecten aan toegeschreven konden worden.

Op basis van deze argumentatie is met instemming van de begeleidingscommissie besloten om de lange termijneffecten van toezicht buiten beschouwing te laten, en uitsluitend de effectiviteit op korte termijn vast te stellen door na te gaan of het toezicht al dan niet succesvol is afgerond.

Dit bracht met zich mee dat de recidivemeting via JDS of HKS is komen te vervallen. Deze beide veranderingen zijn vastgelegd in de notitie 'Hoofdlijnen onderzoek Toezicht Reclassering' d.d. 4 mei 2006 en geaccordeerd in de vergadering van de begeleidingscommissie d.d. 8 mei 2006.

De wijzigingen in de onderzoeksopzet gaven aanleiding tot het opstellen van de notitie 'Nieuw plan van aanpak' (31 mei 2006), waarin is vastgelegd met welke onderzoeksmethoden de verschillende onderzoeksvragen uiteindelijk beantwoord zouden worden.

Door de wijzigingen in de onderzoeksopzet heeft het onderzoek vooral een beschrijvend karakter gekregen. Tijdens het onderzoek is beschreven hoe toezicht door de reclasseringsorganisaties wordt ingevuld. Daarnaast is door de onderzoekers een theoretisch kader opgesteld waarin de mogelijk werkzame bestanddelen van toezicht zijn beschreven en is nagegaan in hoeverre deze mogelijk werkzame bestanddelen in de praktijk worden toegepast en in welke mate zij van invloed zijn op het resultaat van toezicht (de korte termijneffectiviteit).

3 Theoretisch Kader

3.1 Ontwikkeling van het theoretisch kader

Het theoretisch kader van het reclasseringsproduct toezicht vormt de leidraad voor dit onderzoek. Het kader, dat in dit hoofdstuk wordt gepresenteerd, dient het product toezicht alsmede het succes van toezicht en de factoren waarvan verondersteld wordt dat zij van invloed zijn op dit succes, te vatten in één model.

We hebben het theoretisch kader opgesteld op basis van drie literatuurbronnen:

- Inzichten ontleend aan het literatuuronderzoek (zie volgende paragraaf) waaronder met name *Het delict als maatstaf; Methodiek voor werken in gedwongen kader* (Menger & Krechtig, 2004).
- Handboek Reclassering (Stichting Reclassering Nederland, 2003).
- Effectieve strafrechtelijke interventies (Ministerie van Justitie, 2001).

Onder de naam *What Works* is de afgelopen jaren veel Angelsaksisch onderzoek gepubliceerd over de effectiviteit van gedragsinterventies in het algemeen. De effectiviteit is volgens onderzoek gerelateerd aan vier belangrijke principes: het risicoprincipe, het behoefte principe, het principe van responsiviteit en het principe van programma-integriteit. Deze principes worden in het theoretisch kader later uitgewerkt.

Het boek van Menger en Krechtig, dat merendeels is gebaseerd op *What Works* principes, wordt ondertussen door de reclassering gebruikt als referentiekader. De *What Works* principes zijn in het kader van Terugdringen Recidive eerst toegepast op de ontwikkeling van de diagnose instrumenten (RISc) en op de doorlichting en ontwikkeling van gedragsinterventies. Begeleidingen van de benadering zijn verwerkt in de methodiekontwikkeling zoals die is opgenomen in het boek *Het delict als maatstaf* (Menger & Krechtig, 2004). Ook in een artikel van Poort en Bosker (2005) wordt het belang van *What Works* principes voor de werkwijze van de reclassering benadrukt. De *What Works* principes waren in de praktijk echter nog niet leidend bij de uitvoering van toezicht in de onderzochte periode.

Naast de literatuur die ten grondslag ligt aan het theoretische kader, is het kader verder uitgewerkt aan de hand van commentaar van de begeleidingscommissie. De leden hebben hun visie vanuit hun persoonlijke expertise op het gebied van de reclassering gegeven. Vervolgens is het kader bijgesteld op basis van de resultaten van de kwantitatieve CVS analyse en aangevuld met een aantal factoren waarvan wordt verondersteld dat deze bijdragen aan een grotere kans op succesvol toezicht.

3.2 Literatuur reclassering en toezicht

Vooral in de VS, Canada, en Groot-Brittannië, is gedurende de laatste decennia veel onderzoek gedaan naar effectieve en niet effectieve reclasseringsinterventies. De vraag dringt zich op wat er internationaal bekend is in de literatuur over de effectiviteit van het toezicht.

Het doel van deze literatuurscan is tweeledig. Eerst wordt onderzocht of er vergelijkbaar toezicht in het buitenland bestaat. Ten tweede wordt specifiek gekeken naar de effectiviteit van toezicht.

Vergelijkbaar toezicht in het buitenland

Hoewel in de meeste landen een vorm van reclassering bestaat, kan de invulling en wetgeving ten aanzien van de bevoegdheden van de reclassering tussen landen behoorlijk sterk verschillen. Waar in sommige landen veel aandacht wordt besteed aan resocialisatie en ondersteuning, wordt in het andere landen een meer repressieve kant van de reclassering benadrukt. In een overzicht van reclassering in Europa tonen van Kalmthout en Derks (2000) de verscheidenheid in taken en achterliggende ideeën van de reclassering in verschillende Europese landen. Zij geven aan dat landen onderling wat dit betreft dermate kunnen verschillen dat er nauwelijks geloofwaardige categorieën te maken zijn. Over de taak van de reclassering, in Nederland sterk geënt op het voorkomen van criminaliteit en recidive, stelt de auteur: "*It is striking that only in a limited number of countries the probation service see it as its task to play a role in primary crime prevention (p. 10)*".

Maar voor elk land geldt, zij het in meer of mindere mate, dat de reclassering een toezichthoudende functie heeft. Toezicht is een instrument van de reclassering om het gedrag van (ex-)gedetineerden te beïnvloeden met als doel de recidive terug te dringen. Waar echter in het ene land de nadruk meer ligt op de nazorg van de (ex-)gedetineerde (preventie), ligt in het andere land meer de nadruk op het beschermen van de gemeenschap door middel van onderdrukkende maatregelen (repressie). Er is in het buitenland geen toezicht aangetroffen dat sterk lijkt op de Nederlandse invulling van toezicht.

Verenigde Staten

Het grootste deel van de literatuur die uit de VS afkomstig is, draait om de effectiviteit van zogenaamde re-entry programma's. Alvorens in te gaan op de verschillende vormen van toezicht in de VS, is het zinvol om het verschil tussen *parole* en *probation* aan te stippen. *Parole* is het vervroegd vrijlaten van gevangenen, waarna zij onder toezicht staan. *Probation* is het veroordelen van een dader tot een straf binnen de gemeenschap.

In Amerika bestaat de zogenaamde *parole officer* die verantwoordelijk is voor het toezicht op de (ex-)gedetineerde. Hoewel we in Nederland snel geneigd zouden zijn dit te vertalen met 'reclasseringsbeambte' verschillen de taken en bevoegdheden van beide functionarissen dermate, dat gekozen is om de Amerikaanse benaming aan te houden. Deze *parole officers* hebben de bevoegdheid om wapens te dragen en te gebruiken, om locaties en eigendommen te doorzoeken en personen te fouilleren zonder rekening te hoeven houden met de grondwettelijke vereisten waaraan bijvoorbeeld politieagenten wel moeten voldoen (grondwettelijke recht op privacy), om een arrestatie te bevelen zonder enige aanleiding en tenslotte om iemand gevangen te zetten zonder borgstelling (Peterselia, 2003).

De taak van de *parole officer* is het toezicht houden op de *parolee*. Deze moet zich houden aan verschillende voorwaarden. Zo moet hij zich binnen 24 uur na vrijlating melden. Hij mag geen wapens dragen, hij dient elke verandering van adresgegevens onmiddellijk te melden, hij mag niet meer dan 48 uur reizen zonder toestemming van de *parole officer*, hij moet participe-

ren in opleidings- en werkprogramma's, hij mag geen misdaden plegen en hij moet zich onderwerpen aan fouilleringen door de politie en *parole officers*.

Het toezicht op de *parolees* wordt onderverdeeld in administratieve, minimum, medium en intensive supervision, al naar gelang het type dader. Sommige daders vormen een grotere bedreiging voor de algemene veiligheid dan anderen. De precieze inhoud van het toezicht varieert echter per jurisdictie. Zo kent New York City voor het administratieve toezicht (de lichtste variant) een systeem waarbij de *parolee* per computer informatie over zichzelf doorstuurt naar de *parole officer*. Er bestaat dan nauwelijks interactie tussen de *parole officer* en de (ex-) gedetineerde. Van mensen binnen het *Intensive Supervision Program* (zwaarste variant van toezicht) kan echter worden verwacht dat zij zich elke avond persoonlijk melden. Zij kunnen ook onder het *Electronic monitoring program* vallen, waarbij ze een enkelband aankrijgen en binnen een bepaalde afstand van de ontvanger moeten blijven. *Intensive supervision* behelst gewoonlijk eveneens bloedafname om op drugs te testen, eens per twee weken. Bovendien wordt van daders verwacht dat zij een geldbedrag betalen aan slachtoffers en betalen voor het 'privilege van toezicht'. Deze vorm van toezicht is in de VS sinds de jaren tachtig enorm gegroeid.

Maar werkt dit toezicht nu ook? Daarover verschillen de meningen. Solomon e.a. (2005) stellen:

"Despite its widespread use, remarkably little is known about whether parole supervision increases public safety or improves re-entry transitions. Prior research indicates that fewer than half of parolees successfully complete their period of parole supervision without violating a condition of release or committing a new offense and that two-thirds of all prisoners are rearrested within three years of release. To date, however, no national studies have compared the criminal activity of prisoners who are supervised after release to that of their unsupervised counterparts."

Deze auteurs komen uiteindelijk tot de conclusie dat niet kan worden vastgesteld of toezicht al dan niet tot vermindering van recidive leidt.

Andere auteurs komen tot andere conclusies. Zo laat MacKenzie (1997) in zijn studie zien dat wanneer toezicht gecombineerd wordt met rehabilitatie programma's, de meeste kans bestaat op een vermindering van recidive. Ook Taxman (2002) stelt dat om het gedrag van daders te beïnvloeden, ondersteuning en controle beiden noodzakelijk zijn.

De huidige trend in de Verenigde Staten is echter dat de nadruk meer ligt op de repressieve controlefunctie van de reclassering dan op de combinatie van controle met ondersteuningsprogramma's voor vrijgelatenen (Seiter, 2002).

Canada

Het reclasseringsmodel van Canada is gebaseerd op de premisse dat onder bepaalde voorwaarden daders terug moeten naar de gemeenschap, zodra het einde van hun gevangenschap in zicht is. Daarmee wordt re-integratie beoogd in een gefaseerde opbouw. Canada's huidige systeem is ondergebracht bij de *National Parole Board*, een federale overheidsdienst. Het toezicht wordt uitgevoerd door de *parole officers*. Soms wordt ook het Leger des Heils of The Native Clan (welzijnsorganisatie voor en door de oorspronkelijke indiaanse bewoners van Canada) ingeschakeld als toezichthouder.

In Canada bestaat eveneens als in de Verenigde Staten het verschil tussen *parole* en *probation*. Ook nu weer zal gekeken worden naar *parole*.

Er zijn vier typen voorwaardelijke vrijlating; *temporary absence*, *day parole*, *full parole* en *mandatory supervision*.

Temporary absence kan zowel begeleid als onbegeleid zijn. Tijdelijke vrijlatingen worden toegestaan voor medische of humanitaire redenen, of om de gedetineerde de kans te geven deel te nemen aan re-integratieprogramma's in de gemeenschap. Onbegeleide vrijlating voor maximaal beveiligde gevangenen wordt op 48 uur per maand gesteld. Voor minimaal beveiligde instituties kunnen gedetineerden 72 uur per maand zonder begeleiding in de gemeenschap doorbrengen.

Day parole, of dagelijkse vrijlating, geeft gedetineerden de kans om deel te nemen in gemeenschaps- en re-integratieprogramma's, om een training of een opleiding af te ronden, om seizoensarbeid te verrichten of om de familiebanden te versterken. Gewoonlijk dient de gedetineerde zich 's avonds weer te melden bij de institutie. Dagelijkse vrijlating kan tot een maximum van twaalf maanden verleend worden, maar de meest gebruikelijke termijn is vier maanden.

Daders komen in aanmerking voor *full parole* nadat ze minimaal één derde van hun straf hebben uitgezeten. Sommige gedetineerden die langere straffen hebben kunnen in aanmerking komen voor *full parole* wanneer ze zeven jaar gedetineerd zijn geweest. Wanneer de gedetineerden in aanmerking komen voor dergelijke voorwaardelijke vrijlating, zullen zij onder voortdurend toezicht staan. Diegenen die een levenslange straf hebben gekregen en toch in aanmerking komen voor dergelijke voorwaardelijke in vrijheidstelling, zullen hun leven lang onder toezicht staan.

Mandatory supervision tot slot wordt verleend wanneer de dader wordt beloond voor goed gedrag (1/3 strafvermindering). Ze kan ook weer ingetrokken worden bij slecht gedrag. Het resultaat is dat de dader bij goed gedrag eenderde van zijn tijd onder toezicht in de gemeenschap kan doorbrengen.

De concrete vormen van toezicht kunnen, net als in de VS, variëren van kort contact met de toezichthouder, tot allerlei vrijheidsbeperkende maatregelen, zoals elektronisch toezicht, bootcamps, drugtesten, arrestaties, etc. Over de effecten van dit toezicht verschillen de meningen. Een eigen evaluatie van de *National Parole Board Commission* stelt dat de effecten van *parole* zeer succesvol zijn:

"More recent information on the outcomes of parole is consistent with long-term trends - 80% of parole releases are completed without return to an institution, about 90% are completed without a new offence, and about 99% are completed without a new violent offence. Care should be taken, however, in considering information for 2002/03, as numbers and rates of conviction for new offences could increase as cases make their way through the court process" (National parole board, performance report 2003).

Bij deze resultaten dient echter de vraag gesteld te worden waar deze uitkomsten aan toe te schrijven zijn. Uit het rapport wordt niet duidelijk of dit nu het effect van het toezicht is, of dat wellicht andere factoren een rol spelen. Bovendien is de onderzoeksgroep alleen gevolgd tijdens de *parole*.

Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië zijn de reclasseringsorganisaties onderdeel van het Britse Home Office (Ministerie van Binnenlandse Zaken).

De doelstellingen van de reclassering zijn omschreven als:

- De vermindering van criminaliteit en de onveiligheidsgevoelens.
- Het effectief uitvoeren van straf met als doel het verminderen van recidive en bescherming van de gemeenschap.
- Het verminderen van de beschikbaarheid en gebruik van drugs.

In principe kent Groot-Brittannië dezelfde vormen van toezicht als Canada. Sinds 1999 wordt *electronic monitoring* toegepast. In het eerste jaar bij 16.000 gedetineerden, van wie 95% het programma succesvol afronde.

An assessment of the initial period of Home Detention Curfew suggested that about 30 per cent of those eligible were released. Around 5 per cent of prisoners were recalled to prison and only 2 per cent were reconvicted for offences committed whilst on HDC. (Dodgson et al, 2001)

Drug treatment wordt eveneens sinds 1999 toegepast. In het eerste gedeelte van dit programma dient de gedetineerde zich elke week bij een *Community Psychiatric Nurse* te vervoegen. Daarnaast dient hij de *probation officer* twee keer per week te ontmoeten. Tot slot dient de dader eenmaal per maand naar de rechtbank te gaan om de voortgang te laten beoordelen door de rechter.

Uit de evaluatie van dit programma bleek dat waar de druggebruikers voorheen ongeveer 668 euro uitgaven aan drugs, ze nu 50 euro per week uitgaven. Waar deelnemers aan het programma voorheen 107 misdrijven per maand pleegden, pleegden zij na deelname nog 10% daarvan. Dit succes zorgde ervoor dat het programma nationaal is ingevoerd.

In 2001 is het moderniseringsplan ingevoerd dat gebaseerd is op What Works. Het plan kent twee hoofdlijnen. De eerste hoofdlijn richt zich op toepassing van programma's die in de praktijk bewezen hebben effectief te zijn. Eén van de ingevoerde programma's is het *Think First programme*: een programma van 52 uur dat erop gericht is om daders probleemoplossende vermogens aan te leren zodat zij hun leven beter kunnen organiseren en de neiging in recidive te vervallen kunnen onderdrukken.

De tweede lijn is de publicatie van de *National Standards*, een soort nationale lijst van rechten, plichten en planning en de nadruk die de reclassering nu legt op repressie en de gevolgen van het niet nakomen van verplichtingen.

May en Wadwell deden in 2001 onderzoek naar de effectiviteit van het toezicht. Zij stellen:

Other research has shown that less intensive, more traditional supervision that is properly enforced can improve re-offending outcomes relative to supervision that is not enforced. For example, one study examined actual and predicted risk among offenders serving community sentences in the UK. The rapid and appropriate enforcement of probation conditions (when compared to poor enforcement) decreased actual recidivism, relative to but regardless of, the level of predicted re-offending risk.

Conclusie

Een belangrijk punt is dat de resultaten van de onderzoeken moeilijk te vergelijken zijn. Het Amerikaanse onderzoek gaat over recidive nadat de reclassering haar werk heeft gedaan en er dus geen sprake meer is van toezicht. Het Canadese onderzoek heeft betrekking op recidive gedurende de reclasseringsperiode en het is logisch dat recidive dan beperkt is. Bij het Engelse onderzoek lijken de resultaten vooralsnog zeer succesvol maar is het niet duidelijk wat nu precies is onderzocht.

Toezicht en effectiviteit

Menger & Krechtig (2004) geven een recent overzicht van wat bekend is over de effectiviteit van reclasseringsinterventies. Reclasseringsinterventies zijn re-integratieprogramma's die bedoeld zijn het gedrag en/of de leefomstandigheden van de reclasseringscliënt te beïnvloeden. Een toezichttraject kan worden opgevat als een vorm van reclasseringsinterventie.

Zij maken hierin geen onderscheid naar land, maar delen hun bevindingen in naar effectieve en niet effectieve reclasseringsinterventies. De (helaas niet gespecificeerde) internationale metastudies die ten grondslag liggen aan hun overzicht zijn eveneens afkomstig uit de Angelsaksische landen, nu inclusief Australië waar veel onderzoek is gedaan naar interventies in gedwongen kader in het algemeen.

Reclasseringsinterventies kennen twee soorten resultaten:

- 1 Het uiteindelijke effect ('outcome' volgens de auteurs): recidivevermindering, minder of minder ernstige delictpleging.
- 2 Meer onmiddellijke resultaten (output). Bijvoorbeeld voltooiing van de ingezette en/of opgelegde programma's, verbetering in prosociale attitudes, overtuigingen en gedrag, verbetering in sociale omstandigheden en meer binding met de gemeenschap.

Onder de noemer What Works is de afgelopen jaren veel Angelsaksisch onderzoek gepubliceerd over de effectiviteit van interventies, gericht op het voorkomen van recidive. De effectiviteit is volgens onderzoek gerelateerd aan vier belangrijke principes:

- Risicoprincipe: De keuze van interventieprogramma's wordt bepaald door het recidiverisico van de delinquent. Het risico is laag, gemiddeld of hoog. Hierbij zijn de meest intensieve programma's bestemd voor de persistente daders, middengroep programma's voor specifieke behoeften (schuld, verslaving), lichte programma's gericht op re-integratie voor de groep met een laag risico. De begeleiding aan gemiddelde risicogroepen is bewezen effectief. Maar voor de hoog risicogroep is nog geen programma effectief gebleken.
- Behoeftepincipe: De inhoud van de interventie moet worden afgestemd op de criminogene factoren van de delinquent.
- Responsiviteit: De inhoud van de interventie moet zo worden gekozen dat de cliënt hiervoor ontvankelijk is.
- Programma integriteit: Het programma moet worden uitgevoerd zoals het bedoeld is.

Naast deze principes geven Menger & Krechtig een overzicht van effectieve kenmerken. Met betrekking tot toezicht lijken de volgende programmakenmerken bij te dragen aan effectiviteit: gebruik maken van een breed spectrum van interventies; gericht op vaardigheden; ontleend aan cognitieve gedragspsychologie; werken in de gemeenschap; werken met een grondige

beoordeling van de cliënt bij de instroomselectie; worden uitgevoerd door gekwalificeerde reclasseringswerkers die dienen als prosociaal model.

Uit dezelfde meta-analyses blijkt ook wat *niet* werkt, of zelfs een contra-effectieve werking heeft: intensieve begeleiding bij cliënten met een laag recidiverisico; gebrekkige aansluiting bij de delictgerelateerde risicofactoren; relatieafhankelijke vormen van counseling of psychodynamische therapie; afschrikprogramma's; kaal elektronisch toezicht; kale detentie; subculturele of labeling benaderingen.

3.3 Definitie van toezicht

Een kader begint met definities. De definitie van toezicht is niet makkelijk te geven omdat er binnen het veld van de reclassering geen eensluidende definitie van het begrip toezicht gebruikt wordt. De discrepantie manifesteert zich vooral tussen de justitiële beslissingen (met daarin de opdracht tot reclasseringstoezicht) en het handboek van de Stichting Reclassering Nederland (de uitvoering van het reclasseringstoezicht). Maar ook in beleidsstukken worden verschillende definities van toezicht gehanteerd. In 'Het delict als maatstaf' (Menger en Krechtig 2004), de algemene methodiekbeschrijving voor het reclasseringswerk, wordt geen definitie van toezicht gegeven.

Toezichtactiviteiten zijn te onderscheiden in controleactiviteiten van de reclasseringsmedewerkers en agogische programma's. Als een strikte definitie wordt gehanteerd dan bestaat toezicht sec uit controlerende activiteiten; namelijk het toezicht op afspraken en voorwaarden. De uitvoering van agogische programma's valt daar niet onder. Als een ruime definitie wordt gehanteerd, dan worden agogische programma's⁸ ook tot toezicht gerekend, omdat ze (vaak) ook een controlerende component hebben.

In ons onderzoek hanteren we twee definities van toezicht: een smalle en een brede. Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen die betrekking hebben op *de mate waarin toezicht succesvol afgerond wordt*, gebruiken we de definitie uit in de brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer over reclasseringsbeleid (KST 29270-1, 2003):

Toezicht is toezicht houden op het nakomen van door het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur opgelegde voorwaarden (zoals de «bijzondere voorwaarden» bij een voorwaardelijke veroordeling).

De definitie van de Stichting Reclassering Nederland is breder en luidt:

Alle activiteiten die toezien op het naleven van alle voorwaarden en gemaakte afspraken met de cliënten.

Bij de onderzoeksvragen die verband houden met de *beschrijving* van toezicht zullen wij uitgaan van de definitie van de Stichting Reclassering Nederland.

Noot 8 Een lijst met in 2004 aangeboden agogische programma's is gegeven in bijlage 4.

Het Handboek Reclassering geeft naast een omschrijving van toezicht ook een *productdefinitie* van toezicht. Deze is aanzienlijk ruimer dan de eerder vermelde definitie(s), en daarmee ook aanzienlijk ruimer dan de definitie die het ministerie van Justitie van toezicht hanteert. Naast de controleactiviteiten wordt toezicht opgevat als een (agogisch) instrument dat is gericht op noodzakelijke gedragsverandering. Controle, agogiek en begeleiding zijn nauw met elkaar verweven en naast deze elementen omvat toezicht ook casemanagement.

Categorieën van toezicht

Toezicht wordt opgelegd door een justitiële autoriteit. De bijbehorende juridische kaders en regelgeving bepalen de processen, de formele vereisten en de norm van het te houden toezicht. Het is logisch om bij een beschrijving van verschillende categorieën van toezicht de verschillende juridische modaliteiten als uitgangspunt te nemen.

Bij het toepassen van deze indeling valt op dat het Cliënt Volg Systeem niet strikt bij ieder type traject de juiste juridische terminologie hanteert. Het meest verwarrende verschil doet zich voor bij de geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden, waarnaar in het Cliënt Volg Systeem wordt verwezen met de term Bijzondere voorwaarde bij vonnis en met de term Voorwaardelijke veroordeling⁹.

Noot 9 Door de CVS registraties van 2004 te leggen naast de CVS registraties van de eerste helft van 2006, zagen we een grote verschuiving in de registratie van de 'bijzondere voorwaarden' naar 'voorwaardelijke veroordeling'. In 2004 vormden de 'bijzondere voorwaarden' een groot deel van het totaal aantal toezichten, in 2006 was dit aantal gering. Bij navraag bij een CVS expert bleek dat er een aanpassing is gemaakt in het CVS, hoe precies kon echter niet worden gereproduceerd.

Tabel 3.1 Deling van toezichttrajecten op basis van juridische modaliteit volgens de juridische terminologie en benaming in het Cliënt Volg Systeem

Juridische terminologie	Term in CVS	Categorie
(Voorwaardelijke) gratie (art. 13 e.v. Gratiwet / art. 122 Grondwet)	Voorwaarde gratieverlening	1
Geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden	Bijzondere voorwaarde bij vonnis	1
Geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke veroordeling (art. 14c Wetboek van Strafrecht)	Voorwaardelijke Veroordeling	1
Schorsing preventieve hechtenis met bijzondere voorwaarden (art. 80 Wetboek van Strafvordering)	Schorsing Prev. Hechtenis + ET	1
Voorwaarden bij een voorwaardelijk sepot (art. 167, lid 2, / 243 / 244, lid 3, Strafvordering)	Voorwaarde sepot	1
Voorwaarden bij schorsing preventieve hechtenis (art. 80 Wetboek van Strafvordering)	Voorwaarden schorsing preventieve hechtenis	1
Voorwaarden bij transactie (art. 74 wetboek van Strafrecht)	Voorwaarde transactie	1
Penitentiair Programma (art. 4 Penitentiaire Beginselen Wet / art. 5 Penitentiaire Maatregel)	Penitentiair Programma zonder ET / Penitentiair Programma met ET	2
Maatregel Inrichting Stelselmatige Daders	I.S.D. zonder ET/ ISD met ET	3
Voorwaarden bij plaatsing in een verslavingskliniek op grond van artikel 43, derde lid van de Penitentiaire Beginselen Wet -PBW- (te lezen in samenhang met artikel 31 uit de regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden, nummer 5041936/0)	Plaatsing verslavingskliniek in het kader van art. 43.3 PBW	3
Voorwaarden bij Strafrechtelijke Opvang Verslaafden -SOV-, (thans Inrichting voor Stelselmatige Daders/ISD) artikel 38m Wetboek van Strafrecht - WvSr-, artikel 18a, 2de lid, Penitentiaire Beginselen Wet -PBW-, hoofdstuk 9a Penitentiaire Maatregel -PM-	S.O.V. (Strafrechtelijke Opvang Verslaafden)	3
TBS met voorwaarden (art. 38 en 38a Wetboek van Strafrecht)	Maatregel TBS met voorwaarden (ambulant)	4
TBS met bevel verpleging (art. 37a en b Wetboek van Strafrecht): verlof en proefverlof (art. 50 - 51 Beginselenwet Verpleging Terbeschikkinggestelden jo 53 - 61 Reglement Verpleging Terbeschikkinggestelden)	Maatregel TBS met verpleging / proefverlof	5
Voorwaardelijk einde TBS met dwangverpleging (art. 38g Wetboek van Strafrecht)	Maatregel TBS: voorwaardelijk einde dwangverpleging	6

De categorieën van toezicht¹⁰ die wij in dit onderzoek hanteren zien er als volgt uit:

- 1 *Voorwaarden bij sepot, transactie, schorsing voorlopige hechtenis en bij geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke veroordeling*
- 2 *Penitentiair programma*
Reclasseringscliënten die een gevangenisstraf van minimaal een half jaar hebben en de laatste detentiefase onder toezicht buiten de penitentiaire inrichting(en) doorbrengen, het programma is gericht op terugkeer in samenleving (onderscheid met en zonder elektronisch toezicht).
- 3 *Maatregel Inrichting Stelselmatige Daders/Strafrechtelijke Opvang Verslaafden*
Veelplegers (vermogensdelicten), verslaafden.

Noot 10 De naamgeving van de categorieën is niet de volledige juridische term, het gaat hier immers om een groepering van verscheidene juridische modaliteiten.

- 4 *TBS met voorwaarden*
Reclasseringscliënten met psychische stoornissen die (mede) aanleiding heeft geven tot (gewelds)delicten.
- 5 *TBS met proefverlof bij voorwaardelijke beëindiging dwangverpleging*
Reclasseringscliënten met psychische stoornissen die (mede) aanleiding heeft geven tot (gewelds)delicten, die onder dezelfde druk van straf bij overtreding staan.
- 6 *Voorwaardelijk einde TBS met dwangverpleging*
Reclasseringscliënten met psychische stoornissen die (mede) aanleiding heeft geven tot (gewelds)delicten. Veelal aan het einde van de TBS-maatregel.

3.4 Succes van toezicht

Een toezichttraject is, in termen van dit onderzoek, succesvol wanneer het hele traject volgens plan is afgerond - dat wil zeggen dat de cliënt gedurende de toezichtstermijn de algemene en bijzondere voorwaarden niet heeft overtreden (daarbinnen kunnen afspraken zijn gemaakt waaraan iemand zich moet houden). Het al dan niet succesvol afronden van een toezichttraject is hiermee een maat voor de korte termijneffectiviteit van toezicht.

Als indicatie voor *geen* succes wordt binnen dit onderzoek gewerkt met de trajectstatus 'niet succesvol afgerond'. Binnen deze trajectstatus is onderscheid te maken in:

- Het toezichttraject is niet gestart.
- Het toezichttraject is voortijdig beëindigd. Voor de voortijdige beëindiging kunnen diverse redenen zijn, waaronder recidive tijdens toezicht en het anderszins overtreden van voorwaarden¹¹.

Afhankelijke variabele

De mate van succes van toezicht kan hierbij worden opgevat als één afhankelijke variabele met als uitkomsten:

- Toezicht succesvol afgerond.
- Toezicht niet gestart.
- Toezicht voortijdig beëindigd.

Onafhankelijke variabelen

De factoren die mogelijk een bijdrage leveren aan succesvol toezicht kunnen worden beschouwd als onafhankelijke variabelen. Deze zijn:

- Programmatheorie.
 - Risicoprincipe/ afstemming controleniveau op recidivekans.
 - Behoeftepincipe.
 - Afstemming van agogische programma's op de diagnose bij cliënt.
 - Responsiviteit.
 - Heldere formulering doelstelling.
 - Tijdigheid.
- Voorafgaande detentie.
- Voorlichtings- of adviesrapportage.
- Gespecificeerde bijzondere voorwaarden.

Noot 11 Voorts komt het een enkele keer voor dat een toezicht voortijdig wordt afgerond omdat er geen problemen meer zijn, de reclassering van mening is dat toezicht geen toegevoegde waarde heeft, en er geen risico is. Dit zal worden beschouwd als een succesvol afgerond traject.

De factoren die een bijdrage kunnen leveren aan de succesvolle afronding van toezicht worden in de volgende paragraaf nader toegelicht. Wellicht ten overvloede merken wij op dat deze factoren door de onderzoekers worden gebruikt bij de beschrijving van toezicht; het zijn geen factoren die gedurende de onderzoeksperiode *expliciet* door reclasseringsserkers zijn toegepast bij de invulling van toezicht.

3.5 Factoren die kans op succes beïnvloeden

We onderscheiden in ons theoretisch kader twee soorten factoren die van invloed kunnen zijn op het succes van toezicht. In de eerste plaats zijn dat factoren die volgens de What Worksliteratuur onderdeel zouden moeten uitmaken van een programmatheorie. In de tweede plaats factoren die zijn ontleend aan bespreking van tussentijdse onderzoeksresultaten in de begeleidingscommissie. We spreken hier van reclasseringsspecifieke factoren.

Programmatheorie en daaruit voortvloeiende factoren

Onder programmatheorie van toezicht verstaan we een theorie waarin het toezicht duidelijk is gedefinieerd; waarin is onderbouwd waarom bepaalde activiteiten passend zijn voor de invulling van het toezicht, en wat de onderliggende mechanismen en werkzame factoren zijn die de effectiviteit van toezicht bepalen. Het is van belang dat een programmatheorie richting geeft aan het handelen van de reclasseringswerker bij de uitvoering van toezicht. We spreken hier dan ook wel over praktijktheorie of handelingskader. Uit de What Worksliteratuur kan worden afgeleid dat de volgende factoren onderdeel zouden moeten uitmaken van een programmatheorie:

- heldere formulering doelstelling
- risicoprincipe/afstemming controleniveau op recidivekans
- behoefteprincipe
- afstemming van agogische programma's op de diagnose
- responsiviteit
- tijdigheid

Heldere formulering doelstelling

Voor de vaststelling van het effect van toezicht is het essentieel dat van tevoren vast staat wat de beoogde effecten van de onderdelen van dat toezicht zijn. Aangenomen wordt dan ook dat de kans op een succesvolle afronding van het toezicht beïnvloed wordt door een heldere formulering van de doelstelling. Immers, hoe helderder de doelstelling hoe meer gefundeerd de keuze voor de programma's en controleactiviteiten (Ministerie van Justitie, 2001).

Risicoprincipe/afstemming controleniveau op recidivekans

Volgens het risicoprincipe wordt de kans op succes beïnvloed door de mate waarin het controleniveau van toezicht is afgestemd op de recidivekans. Cliënten met een hoog recidiverisico hebben belang bij streng en frequent toezicht. Cliënten met een laag risico op recidive lijken juist negatief te reageren op een dergelijk controleniveau (Menger & Krechtig, 2004).

Behoeftepincipe

Volgens het behoefteprincipe moet de interventie passen bij de specifieke criminogene factoren van de cliënt. De interventie moet zich richten op die problemen van de cliënt die samenhangen met het delictgedrag. Dergelijke interventies zouden het de cliënt beter mogelijk maken deel te nemen en aldus het traject succesvol af te ronden (Menger & Krechtig, 2004).

Afstemming van agogische programma's op de diagnose

In het verlengde van het behoefteprincipe dienen de agogische programma's aan te sluiten bij de risicofactoren die bij de cliënt aanwezig zijn en waarvan aangenomen wordt dat ze bijdragen aan het criminele gedrag. De hypothese is dat een passend hulpaanbod tot een succesvol afgerond traject leidt.

Uit de literatuur is verder bekend dat:

- Interventies die zijn gericht op cognities en gedrag vooral effect hebben bij plegers van geweld- of zedendelicten en bij verslaafden.
- Cognitieprogramma's niet werken bij niet-gewelddadige vermogensdelicten, zoals diefstal, inbraak en fraude (Menger & Krechtig, 2004).

Controle heeft agogische effecten en andersom heeft agogie controlerende effecten. Hoewel de scheiding van controle activiteiten en agogiek moeilijk is, worden in dit onderzoek controle activiteiten en agogische programma's (het gaat hierbij om bepaalde programma's, dus niet om agogiek in het algemeen) apart beschouwd, conform de definitie van toezicht. Hierbij wordt niet gekeken naar (de effectiviteit van) de agogische programma's zelf, maar wel naar de voorwaarden (waarom is gekozen voor dit programma), uitvoering (intensiteit, duur) en theoretische onderbouwing (of het gebrek daaraan) van deze programma's.

Responsiviteit

Het volgende algemene principe uit de What Works onderzoeken is het principe van responsiviteit. De aanname is dat toezicht alleen dan succesvol kan worden afgerond wanneer de cliënt responsief is. Dat wil zeggen werkelijk bereid is aan het toezicht mee te werken (motivatie) en vatbaar is voor gedragsverandering. (Menger & Krechtig, 2004)

Tijdigheid

Aangenomen wordt dat de kans op een succesvolle afronding van het toezicht beïnvloed wordt door de tijd die ligt tussen de beslissing waarbij het reclasseringstoezicht wordt opgelegd en het feitelijke begin daarvan. Hoe korter deze periode hoe groter de kans op een succesvol verloop (Ministerie van Justitie, 2001 en ISt-rapport 2006).

Reclasseringsspecifieke factoren

Voorafgaande detentie

Er mag verondersteld worden dat bij de wijze waarop het toezicht wordt ingevuld rekening wordt gehouden of er al dan niet sprake is van voorafgaande detentie. Indien het toezicht na een detentieperiode begint, kan er wel of geen sprake zijn van een doorlopen penitentiair programma. Dit kan leiden tot differentiatie in de wijze van invulling van het toezicht

Voorlichtings- of adviesrapportage

Het al dan niet aanwezig zijn van een voorlichtings- of adviesrapport kan invloed hebben op invulling van het toezicht en de kans dat toezicht succesvol wordt afgerond.

Er zijn drie mogelijkheden:

- 1 Er is geen voorlichtings- of adviesrapport uitgebracht (cadeaugevallen).
- 2 Er is een voorlichtings- of adviesrapport uitgebracht met het advies toezicht opleggen.
- 3 Er is een voorlichtings- of adviesrapport uitgebracht met advies geen toezicht op te leggen of het opleggen van toezicht is niet aan de orde gesteld.

Gespecificeerde bijzondere voorwaarden

De invulling van het toezicht is waarschijnlijk mede afhankelijk van de mate waarin de betreffende justitiële organisatie de opgelegde voorwaarden gespecificeerd heeft. Het gaat hier vooral om een specificatie van de geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden. Ongeveer de helft van de bijzondere voorwaarden betreft een 'verplicht reclasseringscontact' zonder verdere specificatie¹². De reclassering krijgt hiermee veel verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke invulling die de bijzondere voorwaarde krijgt.

Noot 12 Wordt er wel een nadere aanduiding in het vonnis gegeven, dan wordt dat meestal geformuleerd als 'ook als dat betekent of inhoudt dat' (ongeveer een kwart van de vonnissen). Denk hierbij aan een verslavingsbehandeling, psychische behandeling, een straatverbod (Jacobs, van Kalmthout en von Bergh, 2006).

4 Beschrijving van toezicht

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoering van toezicht. In het Handboek Reclassering van de Stichting Reclassering Nederland wordt een procesbeschrijving gegeven van toezicht. We gaan na hoe deze beschrijving zich verhoudt tot de in dit onderzoek beschouwde toezichttrajecten. Vervolgens gaan we na of er in de praktijk uitvoeringsvarianten van toezicht zijn te onderscheiden.

4.1 Procesbeschrijving van toezicht

In het Handboek Reclassering is toezicht procesmatig beschreven. Het gaat hier om een beschrijving van handelingen die moeten worden verricht door de reclasseringswerker in de rol van vaste begeleider ten behoeve van het uitvoeren van toezicht.

De definitie van het *product* toezicht wordt in het handboek omschreven als "de activiteiten ten behoeve van het houden van toezicht op cliënten in het kader van een justitiële beslissing". De bijbehorende doelstelling conform de outputsturing is geformuleerd als het "bewerkstelligen dat de cliënt zich houdt aan de gestelde voorwaarden; aanwijzingen geven ten behoeve van het gedrag die de re-integratie ten goede komen; voorkomen van recidive".

Vorbereiding

Het toezichttraject begint voor de reclassering bij de toezending door het arrondissementssecretariaat van het vonnis of de beschikking aan een van de reclasseringsorganisaties. Deze selecteert op zijn beurt een instelling die het toezicht zal uitvoeren. De leidinggevende van de geselecteerde instelling wijst een reclasseringswerker aan als vaste begeleider.

Het handboek schrijft voor dat de reclasseringswerker zich voorbereidt op het toezichttraject. De reclasseringswerker raadpleegt hiervoor het Cliënt Volg Systeem (onder meer om na te gaan of eerder reclasseringscontact heeft plaatsgevonden), een eventueel bestand fysiek dossier, en neemt kennis van het vonnis of de beschikking.

Vervolgens nodigt de reclasseringswerker de cliënt uit of maakt een afspraak met een cliënt in detentie. In dit gesprek wordt uitleg gegeven van de consequenties verbonden aan de justitiële beslissing. De reclasseringswerker maakt na het gesprek een onderzoeksverslag en een concept plan van aanpak, waarin wordt beschreven op welke wijze het toezicht zal worden vormgegeven. Dit plan van aanpak wordt besproken in het casuïstiek-/ werkbegeleiding overleg en eventueel bijgesteld. Vervolgens wordt met de cliënt het definitieve plan overeengekomen. Hierin zijn het doel en de middelen van het toezicht vastgesteld. Het plan wordt ter toetsing aangeboden aan de leidinggevende.

In geval van een geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden (het handboek spreekt over Bijzondere voorwaarden) wordt met de cliënt overeengekomen hoe het toezicht wordt uitgevoerd, wie wanneer welke activiteiten uitvoert, welke verantwoordelijkheden en daaruit voortvloeiende verplichtingen een ieder heeft. De overeengekomen afspraken worden schriftelijk vastgelegd en door alle betrokkenen on-

dertekend. Bij andere vormen van toezicht wordt de wet en regelgeving in deze gehanteerd. Bij diverse toezichtvarianten (juridische modaliteiten) dient ook een contract ondertekend te worden (toezichtovereenkomst). Ook zal de reclasseringswerker de cliënt vragen een 'Verklaring van geen bezwaar' te ondertekenen om navraag te kunnen doen bij referenten.

Uitvoering

De reclasseringswerker houdt toezicht tijdens de duur van het verplichte kader, stelt het handboek. Hij of zij informeert programma- en/of zorguitvoerders over de consequenties die zijn verbonden aan het uit te voeren toezicht en draagt zo nodig zorg voor het (laten) uitvoeren van medische controles en urinecontroles.

De reclasseringswerker spreekt met de cliënt indien nodig (op basis van de gestelde diagnose) twee tot vier maal per maand om te informeren op welke wijze afspraken worden ingevuld en nagekomen (op de Factsheet toezicht in hetzelfde handboek wordt gesproken van wekelijks/ 2-wekelijks te houden *face-to-face* gesprekken). De reclasseringswerker houdt minimaal maandelijks controle bij de verschillende programma- en/of zorguitvoerders ten behoeve van de voortgang. De reclasseringswerker kan contact opnemen met de werkgever, het scholingsinstituut, de behandelsetting, of een bezoek brengen aan de plaats waar een cliënt in het kader van de gemaakte afspraken dient te zijn. Afhankelijk van de situatie en de persoon kan de reclasseringswerker ook onverwachte huisbezoeken afleggen of telefonische controles doen.

De reclasseringswerker heeft tussentijds overleg met de justitiële autoriteiten en zorgt indien nodig voor de bijstelling van het plan van aanpak, dit altijd na overleg met de justitiële autoriteiten. Bij een aantal modaliteiten (PP, ET, TBS) dient verplicht tussentijds gerapporteerd te worden over de voortgang van het toezicht.

In geval van overtreding van de gestelde voorwaarden dient de reclasseringswerker volgens het Handboek Reclassering de volgende maatregelen te nemen:

- De cliënt aanspreken op zijn gedrag en de overtreding gebruiken als leermoment.
- De cliënt berispen en aangeven dat bij herhaling een officiële waarschuwing volgt, dan wel daartoe geadviseerd wordt.
- De cliënt een officiële waarschuwing geven, dan wel daartoe adviseren (dit gebeurt altijd schriftelijk aan de persoon in kwestie; de waarschuwing, het waarom en de reactie van de justitiabele moet in het dossier worden geregistreerd; een officiële waarschuwing wordt in beginsel slechts één maal gegeven). De leidinggevende dient de kennisgeving met de officiële waarschuwing mede te ondertekenen.
- Overleg met een vertegenwoordiger van het bevoegd gezag over mogelijk te nemen maatregelen c.q. noodzakelijk te nemen maatregelen.
- Het bevoegd gezag schriftelijk informeren over de situatie en eventueel een voorstel doen over mogelijke maatregelen.

Naast de procesbeschrijving bestaan er aanvullende protocollen voor het melden van strafbare feiten die door cliënten worden begaan tijdens het toezicht. Ook deze zijn te vinden in het handboek. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen overtreding van 'algemene voorwaarden' (waarmee door de Stichting Reclassering Nederland wordt bedoeld dat de veroordeelde zich gedurende de proeftijd niet hernieuwd schuldig zal maken aan een strafbaar feit) en overtreding van 'bijzondere voorwaarden' (waarmee door de Stich-

ting Reclassering Nederland wordt bedoeld: gespecificeerde bijzondere voorwaarden zoals geheel of gedeeltelijk vergoeding van de schade; opname in een inrichting ter verpleging, het storten van een waarborgsom, gedragsvoorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende).

De handelwijze schrijft voor dat als een reclasseringscliënt de 'algemene' voorwaarde overtreedt (in casu een strafbaar feit pleegt), dit *altijd* wordt gemeld aan bevoegd gezag. Het uiteindelijke besluit over de gevolgen van de overtreding wordt genomen door het OM, GW, een TBS inrichting, of het ministerie van Justitie. Overtreding van de 'algemene' voorwaarde hoeft niet vanzelf te leiden tot beëindiging van het toezichttraject. Het is mogelijk dat het delict niet leidt tot een nieuwe veroordeling. Het traject gaat dan door, eventueel met aanpassing van de voorwaarden. Ook is het mogelijk dat het delict wel leidt tot een vorm van sanctie, waarbij het lopende traject onderbroken wordt, dan wel met aanvullende of herziene voorwaarden doorgaat (Handboek Reclassering).

Als het toezichttraject wel wordt beëindigd, wordt zonedig overleg gevoerd met betrokken programma-uitvoerders, de officier van justitie en/of de advocaat voor de zitting tenuitvoerlegging (TUL-zitting). Tijdens deze zitting beslist de rechter wat de consequenties zijn van de voortijdige beëindiging van het toezicht. Eventueel wordt de TUL-zitting door de reclasseringswerker bezocht en wordt ter zitting een toelichting gegeven.

Afwikkeling

Bij de beëindiging van het toezichttraject stelt de reclasseringswerker (samen met de cliënt) de evalueatie van het programma toezicht op, aldus de procesbeschrijving in het handboek. Dit eindverslag wordt teruggekoppeld aan de opdrachtgever. Mede op basis van het eindverslag worden wanneer dat nodig is vervolgspraken gemaakt en wordt een bijgesteld plan van aanpak opgesteld. Het toezicht wordt afgemeld bij het OM.

4.2 Uitvoering toezicht in de praktijk

Definitie en doelstelling van toezicht

In de praktijk lijkt de definitie van het product toezicht (de activiteiten ten behoeve van het houden van toezicht op cliënten in het kader van een justitiële beslissing) van toepassing op alle in dit onderzoek beschouwde toezichttrajecten. In ieder traject is immers sprake van activiteiten ten behoeve van toezicht in het kader van een justitiële beslissing.

Uit de verdiepende analyses van dossiers blijkt dat de doelstelling van het toezicht vaak wordt vermeld in een voorlichtings- of adviesrapportage, een maatregelrapport, de juridische beslissing, of een toezichtovereenkomst. In het dossieronderzoek is in bijna alle gevallen (van de gestarte toezichten) een doelstelling geformuleerd. De aard van de doelstellingen is wisselend. Er zijn korte termijn doelstellingen (die beperkt zijn tot de duur van het toezicht), zoals niet recidiveren, deelname aan specifieke programma's, opname in een kliniek, behandeling ondergaan, houden aan voorwaarden. Er zijn lange termijn doelstellingen die veelal refereren aan het goed kunnen functioneren in de samenleving na afloop van het toezicht, maatschappelijke rehabilitatie of socialisatie. Daarnaast zijn er doelstellingen die meer lijken op aandachtsgebieden binnen het toezicht. Voorbeelden zijn 'het toezicht richt zich op huisvesting, werk en inkomen', een 'structurele dagbesteding'. Ten slotte zijn er heel gespecificeerde doelstellingen zoals 'verminderen van alcoholgebruik tot vier consumpties per dag'.

We concluderen dat de doelstelling conform het handboek (bewerkstelligen dat de cliënt zich houdt aan de gestelde voorwaarden; aanwijzingen geven ten behoeve van het gedrag die de re-integratie ten goede komen; voorkomen van recidive) in de beschouwde trajecten is terug te vinden. In de praktijk worden de begrippen doelstelling, doel en middel echter door elkaar gebruikt. De doelstelling van het toezicht is in de beschouwde trajecten divers van aard en vaak meer concreet dan het handboek opdraagt.

Vorbereiding

De toedeling van reclasseringscliënten wordt gemaakt door het Arrondissementssecretariaat. Wanneer een reclasseringscliënt toch niet 'passend' is bij een organisatie (wanneer er geen 'passende' capaciteit of programma's zijn), wordt deze geretourneerd naar het secretariaat en opnieuw toegewezen of direct overgedragen aan de reclasseringsorganisatie waar hij of zij wel thuis hoort. Hiervoor worden geen strikte richtlijnen gevolgd. Het verdelen van cliënten is vooral historisch bepaald, deels op grond van de doelgroep maar in de praktijk voornamelijk op grond van de omvang van de organisatie en capaciteit op dat moment (aldus geïnterviewde beleidsmedewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen en de reclassering). Verslaafden bijvoorbeeld vormen meer dan de helft van de cliënten, maar de SVG voert (veel) minder dan de helft van het aantal toezichten uit.

Toezicht wordt in een zo vroeg mogelijk stadium vormgegeven op basis van gegevens uit het Cliënt Volg Systeem, het juridische kader, en overleg met de cliënt. Het Cliënt Volg Systeem wordt gebruikt voor de dossieropbouw over cliënten en om verantwoording af te kunnen leggen. Volgens de dossieranalyse en de interviews put de reclasseringswerker informatie uit het Cliënt Volg Systeem, waaronder informatie over eventuele vroegere contacten met de reclassering, en informatie uit voorlichtings- of adviesrapportages (die hij/zij mogelijk zelf heeft opgesteld).

Belangrijke papieren stukken zijn in het digitale Cliënt Volg Systeem niet altijd terug te vinden (m.n. volledige justitiële documentatie en dossiers van andere professionals van buiten de reclassering, bijv. psychiatrische rapporten). Het niet vinden in het Cliënt Volg Systeem betekent niet dat de documentatie niet bestaat, maar dat deze niet voorhanden is. Hierdoor wordt de procesondersteunde functie van het Cliënt Volg Systeem beperkt.

Van de verkrijgbaarheid van fysieke dossiers krijgen we een indruk wanneer voor dit onderzoek de fysieke toezichtovereenkomsten worden opgevraagd. In ruim twee derde van de onderzochte trajecten is een fysiek contract terug te vinden. Bij het overige deel van de toezichten is het onbekend of er al dan niet een contract is opgemaakt.

Naast deze elementen spelen ook de professionaliteit en expertise van de reclasseringswerker en de RiSc diagnose een belangrijke rol. Deze worden niet genoemd in het handboek, maar wel door de reclasseringswerkers tijdens de interviews.

Het handboek stelt dat bij bepaalde juridische modaliteiten afspraken schriftelijk moeten worden vastgelegd en ondertekend door beide partijen. Uit de dossierstudie blijkt dat bij aanvang van de gestarte toezichten in bijna alle gevallen afspraken zijn gemaakt en vastgelegd. Van de 68 fysieke overeenkomsten blijken er acht niet te zijn ondertekend door de cliënt. Bij enkele niet gestarte trajecten is er wel een overeenkomst opgesteld maar weigerde de cliënt deze te ondertekenen. Het merendeel van de niet ondertekende contracten behoort echter bij de voortijdig afgebroken trajecten. In het dos-

sier is in enkele gevallen melding gemaakt dat de 'cliënt weigerde te tekenen'.

In bijna alle gevallen heeft het opgestelde contract de vorm van een 'overeenkomst toezicht'. De vorm en inhoud van de overeenkomst toezicht hangen samen met en worden ten dele voorgeschreven door de juridische modaliteit. TBS, ISD/SOV en PP kennen ieder hun eigen 'contractvariant'. In het algemeen staan in de overeenkomst in ieder geval de algemene reclasseringsvoorwaarden. Hierin wordt vastgelegd dat de cliënt zich houdt aan de aanwijzingen en voorwaarden van en namens de reclassering, dat de cliënt verplicht is melding te maken van veranderingen in persoonlijke levenssituatie (adres, telefoonnummer), moet communiceren met de reclassering, zich begeleidbaar opstelt, en geen strafbare feiten pleegt tijdens het toezicht. Vaak maar niet altijd staat er in het contract dat bij het niet nakomen van de afspraken het toezicht wordt beëindigd en geretourneerd aan justitie. In bijna de helft van de aangetroffen overeenkomsten zijn er vervolgens concrete persoonlijke afspraken gemaakt over de contactfrequentie en soort (bijvoorbeeld 2 maal per maand telefonisch contact, 2 maal per maand een face-to-face gesprek, thuis of op het kantoor van de reclassering). In de overeenkomsten waar geen concrete afspraken zijn gemaakt over de contactfrequentie, is vaak wel iets terug te vinden in de trant van 'het houden van periodieke gesprekken'.

Deze persoonlijke afspraken zijn eventueel aangevuld met te volgen behandelingen of agogische programma's en/of onthouding aan drugs of alcohol, vaak in algemene vorm (bijvoorbeeld meewerken aan urinecontrole door een daartoe aangewezen instantie op een nader te bepalen plaats en tijdstip), soms in exactere verwoording ("urinecontrole op ma, di, do").

Verder worden in de overeenkomst de eventuele gespecificeerde voorwaarden van de rechter overgenomen. Dit kan onder meer gaan om een straatverbod, maar ook om onthouding van drugs of alcohol, een te ondergane behandeling of een opname in een kliniek.

In het kader van TBS en ISD/SOV wordt soms geen overeenkomst gesloten maar worden de afspraken met de cliënt vastgelegd in een maatregelrapport dat de cliënt dient te ondertekenen. Uitvoerende organisaties/locaties gaan hier verschillend mee om.

PP kent een 'eigen' overeenkomst toezicht waarin standaard voorwaarden zijn opgenomen, eventueel aangevuld met extra afspraken omtrent elektronisch toezicht, het weekprogramma, alcoholcontroles en drugscontroles (urinecontroles). De cliënt is verplicht deze te ondertekenen, anders komt hij/zij niet in aanmerking voor PP.

In een enkel geval worden afspraken met de cliënt vastgelegd door de cliënt een kopie van het betreffende vonnis of de betreffende beschikking 'voor gezien' te laten ondertekenen. In weer een ander dossier is te lezen dat wel afspraken zijn gemaakt ten behoeve van een voorlichtings- of adviesrapport, met consensus van de cliënt, maar zijn deze niet schriftelijk vastgelegd en ondertekend in de vorm van een overeenkomst.

We zien in de voorbereiding dus een aantal elementen terug uit de procesbeschrijving: het raadplegen van het Cliënt Volg Systeem, het inzien van fysieke dossiers en het doornemen van de juridische beslissing. Wel wordt de reclasseringswerker hierbij soms gehinderd door beperkingen van het Cliënt Volg Systeem. Bij het opstellen van de overeenkomst maken reclasseringswerkers ook gebruik van hun ervaring en de uitkomsten van de RISc-diagnose; dit is (nog) niet in de procesbeschrijving in het Handboek Reclas-

sering opgenomen. Ook worden afspraken met de cliënt meestal schriftelijk vastgelegd in de vorm van een overeenkomst. Deze overeenkomsten worden in de meeste gevallen ook ondertekend door de cliënten. De afspraken in de beschouwde dossiers zijn vaak concreter dan procesmatig is voorgeschreven.

Uitvoering

De reclasseringswerker houdt toezicht tijdens de duur van het verplichte kader. Tabel 4.1 geeft een overzicht van (geregistreerde) controleactiviteiten¹³ (CVS 2004).

Tabel 4.1 Controleactiviteiten met cliëntcontact tijdens toezichttrajecten (in 2004 afgeboekt)

	Aantal controle activiteiten	%
Cliëntgesprek	34.919	49,5
Cliënt telefonisch contact	12.007	17,0
Cliënt uitnodigen	6.734	9,5
Bezoek cliënt	4.566	6,5
Cliënt huisbezoek	3.887	5,5
Cliënt eerste face to face-contact	2.596	3,7
Cliënt vervolgesprek (her) start	1.916	2,7
Cliënt gezins/partnergesprek	1.900	2,7
Cliënt uitnodigen herhaling	1.521	2,2
Contractbespreking	338	0,5
Rapportagebespreking met cliënt	148	0,2
Controle op naleving proefverlofplan	50	0,1
Cliënt vervolgesprek PvA	18	0,0
Laatste contact / evaluatie	3	0,0
Totaal	70.603	100,0

Bron: Cliënt Volg Systeem

Uit het Cliënt Volg Systeem kunnen we opmaken dat er, zoals voorgeschreven in het handboek reclassering, huisbezoeken zijn afgelegd en er regelmatig telefonisch contact was met de cliënt.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat er, zoals voorgeschreven in het handboek, gesprekken plaatsvinden bij trajectrelevante instellingen en personen (kliniek, behandelaar, psychiater), met naaste betrokkenen in de omgeving van de cliënt (familie, werkgever, partners, medebewoners, buddy), betrokkenen van de PI, het OM, of de advocaat. Ook elektronisch toezicht (ET) is een manier om (technisch) afspraken te controleren. Het gaat dan wel om afspraken in de aard van 'van 23 tot 8 uur thuis'.

De procesbeschrijving in het handboek stelt dat 1 à 2 wekelijks een cliëntgesprek hoort plaats te vinden, tenzij dat volgens de diagnose niet nodig is. Met behulp van de CVS analyse hebben we inzicht in de 'controledichtheid', ofwel het aantal (geregistreerde) controleactiviteiten per toezichttraject per jaar¹⁴.

Noot 13 Kanttekening: het gaat hier om de geregistreerde werkelijkheid; niet iedere reclasseringswerker registreert even nauwkeurig. Zie ook paragraaf 1.4.

Noot 14 Met behulp van het aantal controleactiviteiten tijdens het traject en de doorlooptijd (het aantal dagen tussen het feitelijke begin en het feitelijke einde van het toezicht) is een maat geconstrueerd voor de intensiteit van deze activiteiten: de controleactiviteitendichtheid. Het aantal activiteiten per toezichttraject wordt gedeeld door de doorlooptijd en vermenigvuldigd met 365, zodat we uitkomen op de intensiteit van controleactiviteiten, gemeten per jaar.

Tabel 4.2 Aantal controleactiviteiten op jaarbasis per toezichttraject (in 2004 afgeboekt)

	Controleactiviteitendichtheid	Aantal trajecten
Totaal	9,9	8.349

Bron: Cliënt Volg Systeem

Deze controledichtheid bedraagt gemiddeld (bijna) 10 activiteiten (op jaarbasis), en zou volgens de procesbeschrijving moeten liggen tussen de 26 en 52 (1 à 2 wekelijks). Hoewel de controledichtheid uiteenloopt voor de verschillende categorieën van toezicht (zie bijlage 5, tabel 1) en er een aantal voorbehouden moet worden gemaakt bij de analyse, zijn er duidelijke aanwijzingen dat de voorgeschreven gespreksfrequentie in veel toezichten niet wordt gehaald.

De reactie van de reclassering (of namens deze de behandelende instelling) op het niet nakomen van afspraken wisselt per soort overtreding, per cliënt, per juridische variant, en, wanneer van toepassing, per opgelegde gespecificeerde voorwaarden.

De gevolgen van het niet nakomen van afspraken zijn soms terug te vinden in de overeenkomsten. Vaak volgt op de eerste keer van het niet nakomen van afspraken een officiële schriftelijke waarschuwing, de tweede keer wordt het toezicht beëindigd en wordt daarvan melding gemaakt bij de verantwoordelijke justitiële organisatie (OM of PI). Soms wordt echter bij de eerste overtreding al melding gemaakt bij de verantwoordelijke justitiële organisatie (OM of PI). Uit de dossiers kunnen we opmaken dat voorafgaande aan een schriftelijke waarschuwing de cliënt vaak eerst (herhaaldelijk) mondeling wordt gewaarschuwd. Het uiteindelijke oordeel over de ernst van de overtreding is aan de reclasseringswerker. Deze kan er bijvoorbeeld voor kiezen om gelet op de positieve wijze waarop betrokkene meewerkt aan de behandeling, geen verstrekkende consequenties aan de overtreding te verbinden.

Het komt voor dat overtreding van de afspraken en 'kleine' misdrijven niet leiden tot melding aan OM, zo blijkt uit ruim een derde van de interviews met reclasseringswerkers en vertegenwoordigers van de reclasseringsorganisaties. Twee reclasseringswerkers melden dat terugrapporteren van strafbare feiten altijd gebeurt aan de PI, maar niet altijd aan het OM. Wanneer een delict specifiek is opgenomen in de juridische beslissing en/of benoemd in het plan van aanpak, wordt vrijwel altijd melding gemaakt bij het OM. Soms vindt er in reactie op het plegen van een delict overleg plaats tussen reclassering en OM. Dit kan ertoe leiden dat het toezicht niet wordt beëindigd maar in aangepaste vorm wordt voortgezet.

Wanneer de reclasseringswerker het belang van voorzetting van het begeleidende toezicht zwaarder vindt wegen dan het delict, wordt een enkele keer geen melding aan justitie gedaan, aldus enkele reclasseringswerkers en beleidsmedewerkers van de reclassering. Het gaat dan volgens deze geïnterviewden om delicten als bijvoorbeeld fraude bij de sociale dienst, fietsdiefstal, vooral door stelselmatige daders, waarbij niemand lijfelijk wordt getroffen. De cliënt wordt dan wel aangesproken op zijn of haar gedrag. Zo wordt de (vertrouwens)band met de reclasseringscliënt niet geschaad en wordt de mogelijkheid de cliënt gedragsmatig te sturen behouden. Vooral bij de doelgroepen van het Leger der Heils en de Verslavingsreclassering is 'recidive' als aanleiding voor retournering (de beëindiging van het toezicht en het melden aan justitie) onwerkbaar. Er is soms sprake van het 'opsparen' van strafbare feiten lopende het toezicht, totdat het als nieuwe zaak voor kan komen.

Concluderend kan worden gesteld dat het aantal gesprekken met de cliënt niet lijkt overeen te komen met de in de procesbeschrijving voorgeschreven frequentie. Ook wordt in afwijking van de protocollen die zijn opgenomen in het Handboek Reclassering het plegen van een delict niet altijd gemeld bij het OM.

Afwikkeling

Zowel uit de CVS-analyse en de verdiepende dossierstudie blijkt dat conform de procesbeschrijving in het Handboek Reclassering na beëindiging van het toezicht een eindrapportage wordt opgesteld.

Een opdrachtgever vertelt in een interview dat hij graag ook eindrapportages zou ontvangen wanneer het toezicht succesvol is afgerond, niet alleen in geval van voortijdig of niet gestarte toezichten. Dit lijkt er op te duiden dat terugrapportage naar de opdrachtgever niet altijd gebeurt, hoewel het eindrapport wel ten behoeve van de opdrachtgever is opgesteld.

Reclasseringswerkers en een beleidsmedewerker van de reclassering melden dat er geen terugkoppeling is door het Openbaar Ministerie over wat er gebeurt met door de reclassering geretourneerde cliënten, met name of zij vervolgd worden of/en een sanctie opgelegd krijgen. Omdat de reclasseringswerker niet altijd op de hoogte is, kan deze ook niet altijd aanwezig zijn op de TUL zitting van de geretourneerde reclasseringscliënt.

Deze bevinding wordt gestaafd in een recent verschenen rapport over ketensamenwerking tussen het Openbaar Ministerie en de reclassering: "De reclassering ontvangt geen bevestiging of terugkoppeling op het verstuurd afloopbericht aan het einde van een toezicht. De praktijk met betrekking tot de uitnodiging en aanwezigheid van de reclassering bij TUL-zittingen wisselt ook bij de toezichten sterk per arrondissement" (ISt, 2006).

Concluderend kan worden gesteld dat altijd een eindrapportage wordt opgesteld, maar deze rapportage niet altijd naar de opdrachtgever wordt gestuurd. Omgekeerd wordt door het Openbaar Ministerie ook niet altijd teruggekoppeld wat er gebeurt met cliënten die door de reclassering geretourneerd zijn.

4.3 Uitvoeringsvarianten van toezicht

De reclassering heeft nergens uitvoeringsvarianten van toezicht vastgelegd en het is dus ook niet mogelijk om in dit onderzoek na te gaan of die varianten in de praktijk worden toegepast. De reclassering definieert weliswaar toezichtvarianten (zie ook Hoofdstuk 3) maar dit zijn de verschillende juridische modaliteiten waarbinnen toezicht plaatsvindt en geen uitvoeringsvarianten, waarin duidelijk een aantal vaste elementen is te onderscheiden. In ons onderzoek zijn we nagegaan of in de uitvoeringspraktijk van de reclassering wel bepaalde varianten van toezicht te onderscheiden zijn.

Blijkens de dossieronderzoeken en kwantitatieve CVS analyse zijn er grote verschillen te zien in soort en intensiteit van uitgevoerde controleactiviteiten en gevolgde agogische programma's.

Voor bepaalde doelgroepen is er in de trajecten sprake van min of meer dezelfde aard en intensiteit van controleactiviteiten. Zo is toezicht voor cliënten met gediagnosticeerde psychische problemen vormgegeven door middel van psychische hulpverlening, en krijgen verslaafden een klinische behandeling in de verslavingszorg. Deze reclasseringscliënten verblijven doorgaans in een kliniek en de dagelijkse begeleiding is in handen van de zorg-

uitvoerder, niet in handen van de reclasseringswerker. De controle intensiteit door de reclassering is daarmee relatief laag (in een aantal gevallen voldoet maandelijks controle, aldus beschouwde dossiers), waarbij deze door de reclasseringswerker soms telefonisch kan worden afgedaan.

Uit de dossierstudie valt op te maken dat voor bepaalde doelgroepen (verslaafden, cliënten met psychische problemen) bepaalde activiteiten weliswaar over het algemeen terugkomen, maar dat de concrete invulling van het toezicht per doelgroep anderzijds ook de nodige verschillen kent. Er is bij de uitvoering van toezicht vooral sprake van individuele afstemming op de cliënt. Hierdoor zijn er feitelijk net zo veel uitvoeringsvarianten als er verschillende risicoprofielen zijn.

Door de geïnterviewde reclasseringswerkers worden wel verschillende uitvoeringsvarianten van toezicht onderscheiden, maar niet op eenduidige wijze. Dit gebeurt op basis van de mate van inzet van controleactiviteiten en agogische programma's, maar tevens op basis van de mate van betrokkenheid van andere instanties, het onderscheid tussen voordeur en achterdeur, het al dan niet deel zijn van een faseringstraject waarbij de cliënt geleidelijk meer vrijheden krijgt, en de juridische sturende mogelijkheden. Ook worden door geïnterviewde reclasseringswerkers varianten onderscheiden op basis van de verhouding van controle en agogiek. Genoemd worden verder pre-toezicht, PP met en zonder ET voor gedetineerden, intensief toezicht voor veelplegers, toezicht na schorsing bij voorwaardelijke hechtenis (dit werkt volgens de rechter heel goed bij huiselijk geweld), toezicht met gespecificeerde voorwaarden bij vonnis. Specifiek toezicht is er voor veelplegers en TBS-ers.

De opdrachtgevers van toezicht kijken anders tegen dit onderscheid aan. De rechter en officier van justitie maken geen onderscheid in varianten van toezicht. Het juridische kader is wel het sturende middel maar ze hebben geen inzicht in de uitvoering van toezicht. Door de opdrachtgever van de penitentiaire inrichting wordt het onderscheid in varianten van toezicht gemaakt op basis van tijd: er is kort toezicht (minder dan 9 weken) en lang toezicht (meer dan 9 weken).

Concluderend kan worden vastgesteld dat in het handboek van de reclassering geen varianten van toezicht worden onderscheiden. Uit de dossieranalyse en interviews blijkt dat *ook in de reclasseringspraktijk geen eenduidige uitvoeringsvarianten van toezicht onderscheiden kunnen worden; de invulling van toezicht is vooral afgestemd op de cliënt*. Wel kunnen voor bepaalde doelgroepen vaste elementen in het toezicht worden onderscheiden; zo krijgen verslaafden over het algemeen een klinische behandeling in de verslavingszorg. Maar ook voor deze doelgroep geldt dat de verschillen in de invulling van de toezichttrajecten groter zijn dan de overeenkomsten.

5 Toetsing aan het theoretisch kader

Dit hoofdstuk gaat over de concrete invulling van toezicht en hoe deze invulling zich verhoudt tot het theoretische kader. In het theoretische kader is een lijst van factoren opgesteld waarvan wordt verondersteld dat deze samen hangen met de mate van succes van toezicht. Per factor wordt de *invulling* van toezicht beschreven. Eerst komen de factoren aan bod die ontleend zijn aan de What Works literatuur. Daarna volgen de reclasseringsspecifieke factoren.

5.1 Factoren uit programmatheorie

Onder programmatheorie van toezicht verstaan we een overkoepelende theorie waarin het toezicht duidelijk is gedefinieerd; waarin in onderlinge samenhang is onderbouwd waarom bepaalde activiteiten passend zijn voor de invulling van het toezicht, en wat de onderliggende mechanismen en werkzame factoren zijn die de effectiviteit van toezicht bepalen. Het is van belang dat de programmatheorie richting geeft aan het handelen van de reclasseringswerker bij de uitvoering van toezicht.

De centrale vraag is of de reclassering een vast omschreven programma-theorie heeft, en of reclasseringswerkers de theorie kennen en die als uitgangspunt van hun handelen nemen. Dit blijkt (nog) niet het geval te zijn. Het Handboek Reclassering levert een relevante systematisering in de werkwijzen van de reclasseringswerker bij het houden van toezicht, maar hierin ontbreken de bovengenoemde elementen.

In de interviews is aan reclasseringswerkers gevraagd of zij vanuit een bepaald achterliggend theoretisch kader werken. Gelet op het feit dat er geen programmatheorie is vastgelegd is het logisch dat deze vraag uiteenlopende antwoorden oplevert. Als kader wordt door reclasseringswerkers verwezen naar What Works en Methodiek voor werken in gedwongen kader, of naar het Handboek Reclassering. Soms wordt gerefereerd aan de opleiding maatschappelijk werk.

In de werkwijze van de Reclassering zijn wel elementen van een programmatheorie te herkennen; met name sinds de invoering van RISc (Recidive InschattingsSchalen) als diagnostisch instrument. Het instrument is ontwikkeld vanuit het programma Terugdringen Recidive voor het gevangeniswezen en de reclassering en is gericht op het terugdringen van recidive. De diagnostiek is gebaseerd op What Works onderzoek. De principes die door Menger & Krechtig (2004) zijn beschreven als zijnde van invloed op succesvolle interventie zijn dan ook duidelijk in RISc te herkennen. De landelijke implementatie van RISc is gestart in 2004 en afgerond in 2005. Daarmee zijn de eerste stappen gezet voor de ontwikkeling van een programmatheorie voor de reclassering.

In principe geldt dat elke nieuwe verdachte/dader waarvoor een interventietraject in het gedwongen kader overwogen wordt, een diagnostiek traject ingaat. RISc geeft uitsluitsel over welke interventies nodig zijn om de recidivekans te verkleinen (gerichte gedragsbeïnvloeding). De afname van RISc

vindt in principe plaats in de adviesfase, bij 'cadeaugevallen' (waarbij tot toezicht wordt beslist zonder een hiertoe adviserende voorafgaande voorlichtings- of adviesrapport) is dit in een later stadium. Op grond van de conclusies uit de indicatiestelling wordt er gerapporteerd aan de opdrachtgever en/of een plan van aanpak (voor het toezicht) opgesteld.

Ervaringen met RISc

In de RISc handleiding wordt benadrukt dat de diagnosestelling geen invul-oefening is maar een hulpmiddel, als aanvulling op de expertise en professionaliteit van de reclasseringswerker. Eén geïnterviewde reclasseringswerker van Reclassering Nederland is van mening dat de invulling van toezicht geheel wordt voorgeschreven door de RISc. Andere reclasseringswerkers zien het weliswaar meer als hulpmiddel, maar ook bij hen bestaat de vrees dat er door de intrede van RISc steeds minder ruimte over blijft voor eigen inbreng en handelingsvrijheid.

Voordat de RISc werd geïmplementeerd gebruikte de reclassering de 'CVS diagnose'. Hierin wordt criminogene informatie gescoord op een aantal met de RISc-schalen vergelijkbare 'leefgebieden'. In de dossierstudie die betrekking heeft op in 2006 afgeboekte toezichten is bij een kwart van de toezichten een RISc diagnose aangetroffen, vaak naast de CVS analyse. Uit gesprekken met reclasseringswerkers en vertegenwoordigers van de reclassering blijkt dat inmiddels RISc vaak maar (nog) niet altijd wordt toegepast bij de invulling van het toezicht. RISc is nog niet toereikend voor iedere reclasseringswerker en cliënt, en de ervaringen met en implementatie in de organisatie/unit zijn verschillend. RISc wordt soms als 'wel belangrijk maar niet hanteerbaar' beschouwd vanwege de 'ellenlange rapportages' die het oplevert.

Door diverse werkers wordt benadrukt dat RISc voor de 'doorsnee' reclasseringscliënt wel werkt, maar dat het instrument zijn beperkingen kent. Voor bepaalde doelgroepen maakt de RISc een foute inschatting; de uitkomst geeft een laag risico aan terwijl is aangetoond dat dit hoog moet zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor zedendelinquenten en plegers van huiselijk geweld. Momenteel worden daar aanvullende modules voor ontwikkeld.

Heldere formulering doelstelling

Voor de vaststelling van het effect van toezicht is het essentieel dat van tevoren vast staat wat de beoogde effecten van de onderdelen van dat toezicht zijn.

In bijna alle bestudeerde dossiers van toezichten, die van start zijn gegaan, is een doelstelling gevonden. De doelstelling van het toezicht staat vaak vermeld in een voorlichtings- of adviesrapportage, een maatregelrapport, een juridische beslissing, of een toezichtovereenkomst; allemaal stukken die worden opgesteld in de eerste fase van het toezicht.

De aard van deze doelstellingen is wisselend. De begrippen doelstelling, doelen en maatregelen worden in de praktijk door elkaar gebruikt, hoewel dit volgens reclasseringswerkers is verbeterd sinds de opkomst van RISc. De doelstelling wordt vaak vertaald in concrete afspraken.

Reclasseringswerkers, beleidsmedewerkers van de reclassering en justitie onderschrijven de relevantie van een helder geformuleerde doelstelling. Zo weet iedereen waartoe het toezicht dient. Het is (daarnaast) nodig deze doelstelling te vertalen in concrete maatregelen die zijn te toetsen en te controleren, zowel intern (collegae) en extern (w.o. justitie), als door de cliënt. Door goede afspraken te maken weet iedereen waar hij aan toe is en kunnen de partijen elkaar daarop aanspreken.

De geïnterviewde reclasseringswerkers vinden het belangrijk dat de doelstelling gedurende het traject aangepast kan worden. Een ander punt is dat sommige doelstellingen door de reclassering niet kunnen worden gehaald omdat mogelijkheden tot controle ontbreken. Denk hierbij aan het niet kunnen controleren of een straatverbod wordt nageleefd, of geen kinderporno is gedownload.

Risicoprincipe/ afstemming controleniveau op recidivekans

Volgens het risicoprincipe moet het controleniveau van toezicht worden afgestemd op het recidiverisico van de reclasseringscliënt. Dit leidt tot de concrete vraag of er bij de invulling van de controleactiviteiten rekening wordt gehouden met de recidivekans (en daarmee samenhangend: eerder delictgedrag en de uitslag van RISc).

Eerder delictgedrag van de reclasseringscliënten is slecht gedocumenteerd in het Cliënt Volg Systeem. We kunnen slechts informatie vinden over eerdere contacten van de reclasseringscliënt met de reclassering en beperken ons daarom tot ervaringen met eerder doorlopen toezichttrajecten. Ervaringen uit eerdere toezichttrajecten kunnen inzicht geven in het risicoprofiel van de reclasseringscliënt en daarmee bijdragen aan de afstemming van het controleniveau. Zo kan worden gekeken of het vorig toezicht is afgerond, of de reclasseringscliënt heeft gerecidiveerd tijdens dat toezicht, en hoe de cliënt zich tijdens dat eerdere toezicht gedroeg (kwam hij/zij afspraken na?; volgde hij/zij voorschriften over alcohol en druggebruik op?; hoe ging hij/zij om met hulpverlening?).

Ook een eerder afgenomen diagnose kan inzicht geven in de (toenmalige) situatie van de reclasseringscliënt. Daar waar er in de dossiers sprake is van een voorafgaand toezichttraject, zijn de ervaringen uit het verleden overwegend 'negatief' van aard (voortijdig beëindigd, recidive, terugval in druggebruik, niet ontvankelijk voor behandeling).

Door de reclasseringswerkers wordt RISc als belangrijk instrument beschouwd om het risico van recidive in te schatten. Het instrument geeft het recidiverisico van de reclasseringscliënt weer in drie niveaus; laag, midden of hoog risico. Maar zoals eerder vermeld blijkt uit interviews en de dossieranalyse dat RISc in de onderzoeksperiode nog niet algemeen werd gebruikt.

Wanneer de reclasseringswerker bij de aanvang van het toezicht een 'plan van aanpak' opstelt en daarmee in feite het toezicht invulling geeft, is deze verplicht het Cliënt Volg Systeem te raadplegen. De meeste reclasseringswerkers geven ook aan dit te doen (maar niet allemaal). Zij ervaren het wel als ondersteunend om een historisch en landelijk overzicht van de (bekende) reclasseringscliënt te hebben. Hierbij kunnen naast toezichtcontacten ook andersoortige vroegere contacten met de reclassering inzicht geven op de reclasseringscliënt (bijvoorbeeld i.v.m. taakstraffen of vroeghulp).

Hoe de justitiële documentatie van de reclasseringscliënt wordt benut bij de invulling van het toezicht, is op grond van het dossieronderzoek niet vast te stellen. Wel is er een aantal voorbeelden waar duidelijk eerdere ervaringen zijn benut, zoals verder gaan op de ingeslagen weg voor wat betreft te volgen agogische programma's en trajecten in het verlengde om een klinische setting te garanderen.

Reclasseringswerkers zeggen wel naar de historie van de cliënt te kijken, maar noemen noch het delictverleden noch het recidiverisico an sich als element/factor waarmee ze invulling geven aan (de intensiteit van) controle-activiteiten. De uitkomsten van RISc, als deze beschikbaar zijn, worden vooral gebruikt voor de agogische invulling van toezicht (interventieprogramma's).

Behoeftepincipe

Volgens het behoeftepincipe moet de interventie passen bij specifieke criminogene factoren van de reclasseringscliënt. Dat wil zeggen dat de reclassering zich moet richten op die problemen van de reclasseringscliënt die samenhangen met het delictgedrag, en niet a priori met problemen die niet aan delictgedrag gerelateerd zijn.

Uit de dossieranalyse blijkt dat bijna iedere reclasseringscliënt wordt gediagnosticeerd op criminogene factoren, voorafgaande aan of bij aanvang van het traject. Daarbij wordt altijd gebruik gemaakt van de CVS-diagnose en in een kwart van de gevallen ook van de RISc. Daarnaast zijn ook aanvullend (de resultaten van) specifieke diagnosesystemen en rapporten gehanteerd.¹⁵ Boven aan de lijst veelgenoemde criminogene factoren staan psychische problemen, justitieel verleden (eerdere delicten, zwaarte van het gepleegde delict) en verslavingsproblematiek (alcohol en/of drugs), gevolgd door schulden en het ontbreken van een relatie, baan of woning (de 3W's in reclasseringsjargon: woning, werk, wijf).

Bij de invulling van het toezicht wordt rekening gehouden met de criminogene factoren van een reclasseringscliënt, aldus de geïnterviewde reclasseringswerkers. Het behoeftepincipe wordt vorm gegeven door zowel de CVS analyse (dossieronderzoek) alsmede de RISc (reclasseringswerkers), en opdrachten via justitie. Reclasseringswerkers noemen hier met name de gespecificeerde voorwaarden als een 'stok achter de deur' door de dreiging van detentie bij overtreding van die voorwaarden.

We zien dat bepaalde criminogene factoren duidelijk samen hangen met de juridische variant en de uitvoerende reclasseringsorganisatie. Dit mag dan niet verrassend zijn, het laat wel zien dat de criminogene factoren zoals bedoeld medebepalend zijn voor de invulling van het opgelegde toezicht.

Noot 15 Zoals rapporten van forensische psychologen en psychiaters, psychiatrische rapporten, DSM-IV (diagnostic statistical manual for mental disorders) en HCR-20 (een meetinstrument voor de risicotaxatie van geweldsmisdrijven).

Afstemming van interventieprogramma's op de diagnose bij cliënt

In het verlengde van het behoefteprincipe dienen de interventieprogramma's aan te sluiten bij de criminogene factoren van de reclasseringscliënt.

Op initiatief van de reclassering of in opdracht van een justitiële organisatie kan de reclassering een of meer interventieprogramma's aanbieden. Het totale aanbod van interventieprogramma's is groot en de doelstellingen van deze programma's zijn divers.

De meest aangeboden programma's zijn training arbeidstoeleiding, training sociale vaardigheden (SoVa), budgetteringscursus, en agressiebeheersing. De keuze voor een agogisch programma wordt in principe bepaald door de reclassering (in samenspraak met de reclasseringscliënt), maar de deelname aan een specifiek programma kan ook door de rechter zijn opgelegd. In vrijwel alle in het dossieronderzoek onderzochte gevallen sluiten de agogische programma's aan op de criminogene factoren van de reclasseringscliënt zoals deze zijn vastgesteld in de CVS of RISc diagnose.

Reclasseringswerkers geven aan de keuze voor programma's te baseren op de uitkomsten van RISc en het eigen professionele oordeel. Daarnaast ook op basis van overleg met collega's en niet reclasseringsprofessionals (psychologen et cetera). Eén reclasseringswerker meldt dat in voorkomende gevallen wordt geschoven met de cijfers van RISc om zo toch het gewenste programma te kunnen opleggen.

Verder worden er 'limiterende factoren' genoemd die de keuze van de reclasseringswerker kunnen beperken: de haalbaarheid (kan de cliënt het aan), het beschikbare programma aanbod, persoonlijke omstandigheden van een reclasseringscliënt (iemand die werkt kan overdag geen training volgen).

Responsiviteit

Het principe van responsiviteit vereist een ontvankelijkheid van de reclasseringscliënt (motivatie, leerstijl en leervermogen) voor de gekozen interventies.

In de toezichtovereenkomsten die zijn opgevraagd ten behoeve van de dossieranalyse, is vaak een zin of paragraaf gewijd aan responsiviteit. Als gevolg tekent de reclasseringscliënt een document waarin staat dat hij zijn medewerking verleent, zich begeleidbaar opstelt, zich inzet voor dit contact en openheid van zaken geeft, zich houdt aan aanwijzingen door of namens reclassering en waarbij niet of onvoldoende meewerken leidt tot officiële waarschuwing of beëindiging van het toezicht.

Of er een inschatting is gemaakt van de responsiviteit (gemotiveerdheid, begeleidbaarheid) van de reclasseringscliënt, valt op twee manieren op te maken uit de dossiers van het Cliënt Volg Systeem: direct en indirect. Direct, omdat de mate van responsiviteit een van de uitkomsten is van de RISc diagnose. Op basis van de criminogene factoren, de motivatie en het leervermogen van de reclasseringscliënt wordt bepaald welke interventies effectief kunnen worden ingezet om herhaling van delicten te voorkomen. Indirect is de responsiviteit van de reclasseringscliënt uit de dossieranalyse af te leiden uit gespreksnotities van gesprekken met de reclasseringscliënt, eventueel aangevuld met gesprekken met behandelaars, werkgevers, familie, en/of derden. In gespreksaantekeningen is vaak, maar niet structureel,

melding gemaakt van de motivatie van de reclasseringscliënt in termen van goed, matig, en slecht. Dit gebeurt dus bij aanvang van het toezicht en de inschatting wordt bijgesteld gedurende de loop van het toezicht. Ook het wel of niet nakomen van afspraken is een uiting van (afwezigheid van) responsiviteit. Tevens kan soms uit eerdere toezichten worden opgemaakt of iemand gemotiveerd is (was).

De responsiviteit wordt volgens de reclasseringswerkers ingeschat op basis van diens professionaliteit en expertise, RISc, en soms op basis van ervaringen die zijn opgedaan in eerdere trajecten. Er wordt benadrukt dat motivatie en bereidheid belangrijk is, maar dat ook de cognitieve vaardigheden (of iemand in staat is te leren) een rol spelen.

De motivatie van een reclasseringscliënt is echter niet statisch en dit wordt bij de inschatting als een probleem gezien. Enkele medewerkers stellen dat in eerste instantie de motivatie van de cliënt niet veel zegt, het traject kan toch goed uitpakken. Soms is er wel eerst een motiveringstraject nodig en moet er door de werker extra tijd en energie in het traject worden gestoken. In het geval dat het traject toch niet lekker loopt kan een andere interventie worden opgelegd. De reclasseringscliënt met een aanvankelijke houding van 'ik heb geen hulp nodig' kan zich gaandeweg wel aangesproken voelen.

Sommige reclasseringswerkers geven aan dat een gemotiveerde opstelling ook een truc van de cliënt kan zijn. Er is een aantal gevallen waarbij de reclasseringscliënt zich ten tijde van een voorlichtings- of adviesrapportage bereidwillig opstelt, en later ongemotiveerd handelt.

Ook stellen cliënten zich onder de ene toezichtmodaliteit anders op dan onder de andere. Onder PP met ET bijvoorbeeld blijken over het algemeen cliënten veel gemotiveerder dan zonder ET.

Tijdigheid

Aangenomen wordt dat de tijdsduur tussen de juridische beslissing en de feitelijke start van het toezicht invloed heeft op de invulling en resultaten van toezicht. Dit is ook onderzocht in het recent verschenen rapport naar de ketenaansluiting tussen het Openbaar Ministerie en de reclassering (ISt, 2006).

In het CVS ontbreken vaak de justitiële documenten en de data waarop de juridische beslissing tot toezicht zijn gegeven; hierdoor is het moeilijk om de tijdsduur tussen juridische beslissingen en feitelijke start van het toezicht vast te stellen. Het eerder in deze paragraaf genoemde ISt rapport beperkt zich qua toezicht tot de voorwaardelijke veroordelingen en schorsing preventieve hechtenis. Ook zij kampen met dit probleem; in meer dan de helft van de onderzochte trajecten kan geen doorlooptijd worden herleid.

In de door ons geanalyseerde dossiers worden verschillende 'trajecten' aangetroffen. Wanneer toezicht is uitgevoerd als gevolg van de juridische beslissing 'op zich', valt er in ruim van de helft van de gevallen nog een inschatting te maken van de tijdsduur tussen de dag waarop de juridische beslissing onherroepelijk is geworden en het moment waarop het toezicht feitelijk van start gaat. Vaak is er echter sprake van verlengingen, opeenvolgende toezichten, uitspraken van de directeur PI, of zijn reclasseringscliënten in afwachting van de juridische beslissing van een hoger beroep. De beslissingsdata kunnen daarom een vertekend beeld geven. We baseren ons daarom op de interviews.

Duurt het lang voordat aan een toezicht wordt begonnen dan wordt de reclasseringscliënt minder begeleidbaar of gaat in enkele gevallen weer 'de fout in'. Reclasseringswerkers stellen dat het beste zo vroeg mogelijk kan worden begonnen met het toezicht, bijvoorbeeld al op het politiebureau waar de negatieve gevolgen van gedrag duidelijk zijn en de boventoon voeren. Vooral met betrekking tot huiselijk geweld is het belangrijk om snel te kunnen handelen. Er zijn goede ervaringen met schorsing met voorwaarden kort op het delict.

Uit de interviews blijkt voorts dat het Openbaar Ministerie in de adviesfase vaak lang moet wachten op een voorlichtings- of adviesrapportage en dat die vaak pas vlak voor de zitting wordt geleverd. In enkele gevallen wacht de reclassering op een opdracht om te adviseren. Beide ketenpartners geven aan op elkaar te moeten wachten.

Over de fase na de zitting zegt de reclassering soms te moeten wachten op de juridische beslissing van de rechter alvorens zij kan beginnen met toezicht op een cliënt waarover reeds is geadviseerd toen deze in voorlopige hechtenis zat. Hoe lang het duurt voor de reclassering op de hoogte is van een toezicht verschilt per arrondissement en per instelling. Sleutelpersonen geven aan dat hierbij ook het onderscheid tussen voordeur en achterdeur, en schorsing een rol speelt.

Binnen het reclasseringswezen loopt de overdracht van toezichten in enkele gevallen niet goed waardoor de aanvang van het toezicht kan worden opgehouden. Het toezicht blijft 'hangen' en het duurt even voordat het toezicht wordt overgedragen aan de juiste unit. De selectiefunctaris, de functionaris die onder andere bepaalt waar en wie het toezicht uitvoert, kan in dit proces mogelijk een (verbeterende) rol spelen, aldus een beleidsmedewerker.

Wanneer de tijdsduur te lang is, wordt het dossier gesloten en wordt een andere begeleider op het toezicht geplaatst (wat de band tussen cliënt en reclasseringswerker niet ten goede komt).

Het belang van tijdig beginnen met toezicht wordt door alle sleutelpersonen onderschreven. De cliënt is begeleidbaar, heeft minder tijd om terug te vallen in recidive.

Uit de interviews met reclasseringscliënten blijkt dat tijdigheid vooral van belang wordt gevonden in verband met de planning van trajecten op het moment dat het einde van detentie nadert (zoals het zoeken naar huisvesting).

5.2 Reclasseringsspecifieke afspraken

Voorafgaande detentie

Detentie voorafgaande aan het toezicht heeft mogelijk invloed op de invulling van toezicht en het succes van het toezichtstraject.

In de interviews is gevraagd hoe voorafgaande detentie een rol speelt bij de invulling van toezicht. De algemene mening luidt dat detentie voorafgaande aan het toezicht een positieve invloed heeft. In detentie is de reclasseringscliënt traceerbaar voor reclassering (een groot deel van de niet gestarte toezichten is niet gestart omdat de cliënt onvindbaar was). In sommige ge-

vallen komt de cliënt tot rust en is daardoor meer begeleidbaar (voorzien van basisbehoeften, alvast afgekickt of ingesteld op methadon en medicatie). Er kan alvast worden gestart met het aanmelden voor agogische programma's en het voorbereiden van praktische zaken zoals huisvesting en uitkering. Detentie kan een preventieve werking hebben (niet terugvallen in recidive). Vooral bij first offenders heeft voorafgaande detentie een schrik-effect, wat bijdraagt aan de begeleidbaarheid van de reclasseringscliënt. Er is sprake van een faseringstraject waarbij binnen de penitentiaire inrichting en tijdens het toezicht stap voor stap meer vrijheden worden toegestaan. Voor sommige cliënten kan dit ook de andere kant op werken. Ze zien uit naar meer vrijheid buiten de penitentiaire inrichting(en) en hebben moeite met de beperkingen die het toezicht hen oplegt. Soms worden binnen de penitentiaire inrichting al zoveel programma's gevolgd dat er niets meer over blijft voor buiten, waardoor de cliënt te veel vrijheid en te weinig begeleiding krijgt.

Deze kant van de 'vrijheid' wordt weer vanuit een ander perspectief belicht door de interviews met reclasseringscliënten. Toezicht in combinatie met ET wordt daar soms ervaren als 'op straat gezet worden zonder een cent en zonder een dak boven je hoofd'. In een geval werd de controle juist na het afnemen van de enkelband als dusdanig streng ervaren, dat de cliënt bijna liever gewoon de straf had uitgezeten.

Voorlichtings- of adviesrapport

Het voorlichtings- of adviesrapport vormt de onderbouwing van het toezicht. Er zijn drie mogelijkheden:

- Er is geen voorlichtings- of adviesrapport uitgebracht ('cadeaugevallen').
- Voorlichtings- of adviesrapport met advies toezicht opleggen.
- Voorlichtings- of adviesrapport met advies geen toezicht opleggen/ toezicht in advies niet aan de orde gesteld (contraire oplegging).

In principe wordt voor alle toezichten met uitzondering van PP en TBS trajecten een voorlichtingsrapport opgesteld. In het kader van een PP traject wordt er een adviesrapport uitgebracht. Dit rapport is niet gericht aan justitie maar aan de penitentiaire inrichting. Wanneer het om een TBS toezicht gaat, wordt er geen voorlichtingsrapport of adviesrapport uitgebracht maar een vergelijkbaar rapport dat maatregelrapport heet. Hiermee wordt advies gegeven aan de rechter of officier van justitie over de invulling van TBS toezichten.

Bij eenderde van de in 2004 afgeboekte toezichten is er geen voorlichtingsrapport of adviesrapport aangetroffen in het Cliënt Volg Systeem. Het is opvallend dat de dossierstudie en vooral de gesprekken met de sleutelpersonen dit beeld niet bevestigen. Mogelijkerwijs was de registratie van de rapportages onvolledig of is de werkelijke situatie tussentijds veranderd. In de dossieranalyse is slechts in een beperkt aantal van de beschouwde dossiers toezichttrajecten geen voorlichtings-, advies- of maatregelenrapport uitgebracht. Dit betrof enkele afgeronde toezichten (waaronder een van de jeugdreclassering overgenomen traject) en niet gestarte toezichten (waarbij de reclasseringscliënt niet was te vinden, of recidiveerde voordat er advies werd uitgebracht).

Volgens de geïnterviewde reclasseringswerkers komt het zelden voor dat er geen voorlichtings- of adviesrapportage ten grondslag ligt aan het toezicht.

Volgens hen zouden deze toezichttrajecten ook minder vaak van start gaan omdat reclasseringscliënten nog niet bekend en soms lastig te achterhalen zijn. Zij vinden dat het voorhanden zijn van een voorlichtingsrapport of adviesrapport belangrijk of zelfs onmisbaar is voor een succesvol toezicht. De officier en rechter nemen het advies bijna altijd over, tenzij de betreffende verdachte een zwaar strafblad heeft. De geïnterviewde rechter merkt hierbij op dat het helaas praktisch onmogelijk is de reclasseringscliënt te volgen omdat zij voor verschillende rechters kunnen komen die ieder hun eigen ideeën kunnen hebben over de waarde van de voorlichtingsrapportage. Ook een van de directeuren van een penitentiaire inrichting geeft aan dat voorlichtingsrapportages als 'mening' van een persoon moeten worden beschouwd en dat het moet klikken tussen reclasseringswerker en reclasseringscliënt wil het toezicht een succes worden. Cadeaugevallen (waarbij geen rapportage met reclasseringsadvies bij justitie aanwezig is alvorens deze het toezicht oplegt) komen vrijwel niet voor.

De voorlichtings- of adviesrapportage is een belangrijk richtsnoer voor het toezicht. Het geldt als de basis van het hele toezicht. De contacten zijn gelegd, het toezicht is afgestemd en het plan van aanpak is opgesteld. Ook worden er beperkingen gezien: de rapporteur (die het advies opstelt) heeft een idee dat is gebaseerd op een momentopname. Het is daarom belangrijk dat het plan van aanpak dat volgt uit een adviesrapportage kan worden aangepast. Het niet voorhanden zijn van een adviesrapport werkt vertragend voor het toezicht. Contacten met de cliënt moeten nog worden gelegd en het plan van aanpak moet nog worden opgesteld.

Gespecificeerde bijzondere voorwaarden

De juridische beslissing waarbij toezicht wordt opgelegd bevat soms gespecificeerde bijzondere voorwaarden; bijvoorbeeld een straatverbod, deelname aan een bepaald interventieprogramma, et cetera. Gespecificeerde voorwaarden komen voor in circa een derde van de geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden. Een interessante vraag is of deze voorwaarden versterkend of belemmerend werken op de invulling van het toezicht door reclasseringswerkers zelf. We baseren ons hierbij op de interviews met sleutelpersonen.

Gespecificeerde bijzondere voorwaarden worden door de reclassering gezien als handvat. De reclasseringswerker kan een reclasseringscliënt aanspreken op gedrag en kan zich daarbij (wanneer deze dat gevoelsmatig nodig heeft) gelijktijdig beroepen op de juridische beslissing, waardoor de werker het gevoel heeft dat de vertrouwensband tussen werker en cliënt minder in het geding komt. Het wordt gezien als een stimulans voor een succesvol toezicht door de dreiging van ten uitvoer leggen van het voorwaardelijk deel van de straf als men zich niet aan de voorwaarden houdt. In het algemeen wordt een gespecificeerde bijzondere voorwaarde als prettig ervaren omdat het duidelijkheid geeft aan de invulling en naleving van het toezicht. Soms echter worden er voorwaarden opgelegd die voor de reclassering niet of slecht te zijn controleren (zoals straatverbod, geen porno op computer). Hierbij "reikt de controle tot het vertrouwen van de cliënt". Ook komt het (sporadisch) voor dat er door justitie volgens de reclasseringswerker niet goed is gekeken naar de passendheid van de voorwaarde bij de reclasseringscliënt (in dit specifieke geval met persoonlijkheidsstoornis).

Ook de geïnterviewde vertegenwoordigers van justitiële organisaties stellen dat gespecificeerde bijzondere voorwaarden bijdragen aan verfijning van de juridische beslissing en invulling van het toezicht. Volgens twee geïnterviewde werkers van de reclassering houdt justitie het opleggen van gespecificeerde bijzondere voorwaarden soms af, omdat deze voorwaarden bij overtreding en terugmelding aan justitie zouden zorgen voor een overbelasting van het juridische apparaat.

6 Resultaten van toezicht

In dit hoofdstuk wordt het succes van het reclasseringsproduct toezicht beschreven. Op basis van de CVS analyse van in 2004 afgeronde toezichten wordt een kwantitatief beeld gegeven van de resultaten van toezicht. De resultaten worden vervolgens in verband gebracht met informatie uit dossiers en gesprekken met sleutelpersonen, waardoor het geschetste beeld van de resultaten wordt genuanceerd.

6.1 Succes van toezicht

Het succes van toezicht is reeds gedefinieerd in het theoretisch kader (hoofdstuk 3). Kort samengevat geldt dat een toezichttraject succesvol is wanneer het hele traject is afgerond en er aan de voorwaarden is voldaan. Het al dan niet volgens plan afronden van een toezichttraject is hiermee een maat voor de korte termijneffectiviteit van toezicht.

De mate van succes van toezicht wordt opgevat als één afhankelijke variabele met als uitkomsten:

- toezicht succesvol afgerond
- toezicht niet gestart
- toezicht voortijdig beëindigd

Met behulp van de CVS analyse is vast te stellen hoe de in 2004 afgeboekte oftewel beëindigde toezichten zijn verlopen. Uit de status van het toezicht blijkt of het toezichttraject al dan niet is afgerond (*toezicht afgerond*), gestart (*toezicht, start onmogelijk*) en voortijdig beëindigd (*toezicht, voortijdig beëindigd*).¹⁶ Het niet van start gaan van een traject houdt in dat na inspanningen van de reclassering blijkt dat het toezicht onmogelijk is.

Tabel 6.1 Status toezichttraject (afgeboekt in 2004)

Trajectstatus	aantallen	Percentage
Toezicht afgerond	5.160	61,8 %
Toezicht niet gestart	1.026	12,3 %
Toezicht voortijdig beëindigd	2.168	26,0 %
Totaal	8.354	100,0 %

Bron: Cliënt Volg Systeem

In totaal blijkt 62 procent van de toezichttrajecten succesvol afgerond. Een aanzienlijk deel van de toezichten is voortijdig is beëindigd (26%) of kon niet starten (12%).

Op basis van het Cliënt Volg Systeem kan een overzicht worden gegeven van de status naar toezichtcategorie (tabel 6.2).

Noot 16 Het CVS kent nog drie andere trajectstatussen: Geen productie i.v.m. projectsubsidie (kwam 124 keer voor), Toezicht opschorten (107 casus) en Rapport niet afgemaakt (1 case). Dit zijn trajecten waarvan onduidelijk is wat er nu mee is gebeurd, en hoe deze er voor staan. Mede gezien de lage aantallen zijn deze cases buiten beschouwing van het onderzoek gelaten.

Tabel 6.2 Trajectstatus naar toezichtcategorie* (afgeboekt in 2004)

	Aferond		Niet		Voortijdig	
	%	N	gestart	gestart	beëindigd	beëindigd
Voorw. en voorw. veroordeling	56,7	3886	14,1	965	29,2	2005
Penitentiair Programma	89,2	838	1,9	18	8,8	83
Maatregel ISD/SOV	77,9	102	6,9	9	15,3	20
TBS proefverlof	76,1	67	4,5	4	19,3	17
TBS voorw. einde	88,1	37	4,8	2	7,1	3
TBS met voorwaarden	70,1	54	6,5	5	23,4	18
Overig	79,6	176	10,4	23	10,0	22

*De verschillende categorieën zijn toegelicht in paragraaf 3.3

Bron: Cliënt Volg Systeem

Per toezichtvariant verschilt het percentage afgeronde trajecten nogal. Vooral de Voorwaarden en voorwaardelijke veroordeling kent een grote groep niet succesvolle toezichten; slechts 57 procent van de toezichttrajecten is afgerond. Slagingspercentages bij de maatregel TBS met voorwaardelijke beëindiging verpleging en PP zijn relatief hoog.

Beeld geïnterviewden over succes van toezicht

Voor reclasseringswerkers is het succes van toezicht afhankelijk van individuele doelen die per reclasseringscliënt in het plan van aanpak worden geformuleerd. Soms wordt het succes van toezicht uitgedrukt in productiecriteriën waaraan wordt voldaan.

Voor de rechter en de officier van justitie is een toezicht succesvol 'wanneer we een veroordeelde niet meer terugzien' (i.e. geen recidive).

Het is dus niet eenduidig aan te geven op grond van welke criteria een toezicht als succesvol geldt. Hierdoor is het moeilijk te bepalen welke maatregelen een succes maken van toezicht. Het merendeel van de geïnterviewden geeft dit letterlijk aan. Dit komt gedeeltelijk omdat het 'succes' van een toezicht wordt gezien als iets wat voor een groot deel afhankelijk is van de persoon die het toezicht ondergaat. Hoewel betrokkenen een aantal varianten van toezicht onderscheiden is het voor hen ondoenlijk om aan te geven welke varianten succesvoller zijn dan anderen, omdat a) deze niet onderling te vergelijken zijn en b) omdat het persoonsafhankelijk is hoe een toezicht daadwerkelijk wordt ingevuld.

Het verschil in slagingspercentages tussen de verschillende toezichtmodaliteiten hangt voor een belangrijk deel samen met de karakteristieken van de doelgroepen, en niet noodzakelijkerwijs met de invulling van toezicht aldus een beleidsmedewerker van de reclassering.

Op beleidsniveau/leidinggevend niveau binnen de reclassering en het ministerie van Justitie bestaat weinig zicht op factoren die van invloed zijn op het succes van toezicht. Het Cliënt Volg Systeem wordt niet gebruikt als management informatiesysteem en eerder als administratief (registratie- en verantwoording)systeem en voor de dossieropbouw over reclasseringscliënten.

6.2 Toezicht niet gestart

In de verdiepende dossieranalyse zijn 25 niet gestarte trajecten bekeken. Op grond van de dossiers kunnen we stellen dat de meest voorkomende reden voor het niet starten van toezicht het niet kunnen bereiken van reclas-

seringscliënten is. Zij reageren niet op uitnodigingen en/of zijn onvindbaar waardoor het toezicht niet van start kan gaan. De reclassering hanteert procedures die voorschrijven hoe de reclasseringscliënt benaderd moet worden: twee keer wordt een uitnodigingsbrief verstuurd waarin de reclasseringscliënt zelf wordt verzocht contact op te nemen. In de brief wordt gewaarschuwd voor melding aan de betreffende juridische instantie wanneer de reclasseringscliënt geen gehoor geeft. Blijft reactie na een tweede uitnodiging uit, dan volgt een adresverificatie bij het bevolkingsregister. Ook naar een eventueel nieuw adres worden twee uitnodigingen gestuurd. Vervolgens wordt bij geen gehoor het traject als mislukt geretourneerd naar justitie.

In principe volgt er geen huisbezoek door de reclasseringswerker wanneer een reclasseringscliënt niet bereikt kan worden. "Dat staat de norm van de output sturing niet toe"¹⁷, is door een reclasseringswerker genoemd als reden. Een beleidsmedewerker van de reclassering benadrukt echter dat dit niet zo zeer met de norm te maken heeft, maar wel met het veiligheidsbeleid. Reclasseringswerkers mogen niet zomaar op huisbezoek, om te voorkomen dat zij gevaar lopen.

Een reclasseringswerker van de Reclassering Leger des Heils meldt dat zijn organisatie meer doet dan de andere organisaties om reclasseringscliënten te bereiken. Soms worden slaapplekken afgelopen, organisaties gebeld. Dit is een inspanning waar de doelgroep van de Reclassering Leger des Heils ook om vraagt, zij hebben immers geen huisadres waar een uitnodiging naar kan worden verstuurd.

Het niet nakomen van afspraken in het beginstadium van het toezicht is een tweede reden voor het niet starten. Wanneer de reclasseringscliënt afspraken niet na komt, i.e. niet komt opdagen, kan geen invulling worden gegeven aan toezicht. In zekere zin valt hieronder ook het zich onttrekken aan behandeling en vrijheidsontneming (bij artikel 43 Pbw plaatsing in kliniek).

Vervolgens zijn er redenen voor het niet van start gaan die samenhangen met gebrekkige afspraken met de ketenpartners. Een reclasseringscliënt heeft bijvoorbeeld gedetineerd gezeten tijdens zijn toezichtperiode omdat deze recidiveerde in de overbrugperiode (de tijd tussen de juridische uitspraak en de start van het toezicht), of het toezicht 'hangt' omdat de reclasseringscliënt in hoger beroep is gegaan (wat mogelijk tot een ander toezicht kan leiden). Of een rechter heeft het toezicht beëindigd met een wijziging van de sanctiemodaliteit (bijvoorbeeld door omzetting van TBS voorwaarden in TBS met verpleging of een bevel de ISD intramuraal te laten uitvoeren).

Uit de dossiers blijkt dat wanneer een toezicht niet van start kan gaan, de reclasseringscliënt retour wordt gemeld bij justitie.

De gesprekken met vertegenwoordigers van de reclassering bevestigen dit beeld, alle voorgaande redenen voor het niet van start gaan van een toezicht zijn genoemd. Een beleidsmedewerker van de reclassering meldt dat 'cadeaugevallen' (toezichten die zijn opgelegd zonder dat de reclassering een advies- of voorlichtingsrapportage heeft geleverd aan de penitentiaire inrichting(en) of justitie) vaak niet starten.

Noot 17 Voor de 'normale' toezichten is 24u en 19min per half jaar toezicht beschikbaar. Deze zgn. norm is een gemiddelde norm. Dus in het ene toezicht kan veel tijd zitten en in het andere weinig. De norm is ruimer voor toezichttrajecten van speciale doelgroepen zoals veelplegers.

6.3 Toezicht voortijdig beëindigd

In het dossieronderzoek zijn 45 voortijdig beëindigde toezichten geanalyseerd. De voornaamste reden voor het voortijdig beëindigen van toezicht is "het niet nakomen van de voorschriften en aanwijzingen van of namens de reclassering". Onder deze vermelding wordt het toezicht geretourneerd naar justitie. Dit betekent in veel gevallen dat de reclasseringscliënt zich heeft schuldig gemaakt aan strafbare feiten, niet verschijnt op uitnodigingen, of meer algemeen, zich niet houdt aan afspraken.

In bijna een derde van de onderzochte voortijdig beëindigde dossiers is er sprake van het opnieuw plegen van strafbare feiten¹⁸. Ook overtreding van gespecificeerde bijzondere voorwaarden zoals (geen) druggebruik zijn veelvuldig redenen tot het beëindigen van toezicht.

Soms komt het voor dat een toezicht voortijdig wordt afgerond omdat er geen problemen meer zijn en er geen risico is voor de cliënt en de samenleving. Dit kan worden beschouwd als een succesvol afgerond traject. In het dossieronderzoek is dit echter in geen enkel geval geconstateerd.

Ook dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken met reclasseringswerkers en beleidsmedewerkers van de reclassering.

6.4 Relatie met What Works

Heldere formulering doelstelling

In bijna alle gevallen van de wel gestarte toezichten is er een doelstelling geformuleerd. Wanneer geen doelstelling is geformuleerd, zijn er vaak wel duidelijke afspraken gemaakt. Bij de niet gestarte toezichten ontbreekt in de helft van de gevallen de doelstelling of is deze niet terug te vinden.

Of de doelstellingen helder geformuleerd zijn is niet eenduidig te beantwoorden, er is vaak een combinatie van verschillende soorten doelstellingen geformuleerd. Regelmatig is een van deze doelstellingen wel concreet, maar een andere weer niet, het antwoord luidt dus ja en nee. Hierin lijkt geen verschil te zijn tussen wel afgeronde en voortijdig beëindigde trajecten.

Risicoprincipe/ afstemming controleniveau op recidivekans

Volgens het risicoprincipe wordt de kans op succesvol toezicht beïnvloed door de mate waarin het controleniveau van toezicht is afgestemd op risicofactoren van de cliënt.

Om zicht te krijgen op het recidiverisico, baseren we ons uitsluitend op de dossiers. Als maat voor recidiverisico kijken we of de reclasseringscliënt al eerder toezichttraject heeft doorlopen en dus een (verondersteld) hoger recidiverisico heeft¹⁹.

Noot 18 Waarbij drugsgelateerde zaken buiten beschouwing zijn gelaten; druggebruik is in Nederland niet strafbaar.

Noot 19 Eerder delictgedrag zou een betere voorspeller zijn voor recidive maar die informatie is in de

Circa één derde van de reclasseringscliënten in het dossieronderzoek heeft eerder een toezicht doorlopen. Het al dan niet eerder doorlopen hebben van toezicht vertoont geen samenhang met het al dan niet succesvol afronden van het laatste toezicht.

Daar waar er in de dossiers sprake is van een voorafgaand toezichttraject, zijn de ervaringen uit het verleden overwegend 'negatief' van aard (voortijdige beëindigd, recidive, terugval in druggebruik, niet ontvankelijk voor behandeling). Deze lijken echter niet 'voorspellend' of het zojuist afgesloten toezicht wel of niet slaagt of van start gaat.

Met behulp van CVS-data wordt een beeld geschetst van de intensiteit van deze controleactiviteiten en de mogelijke samenhang daarvan met het succes van het toezicht.

Tabel 6.3 Aantal controleactiviteiten per jaar tijd, naar trajectstatus*

Trajectstatus	Controleactiviteiten-dichtheid	Aantal trajecten
Toezicht afgerond	9,2	5.159
Toezicht start onmogelijk	7,1	1.023
Toezicht voortijdig beëindigd	12,9	2.167
Totaal	9,9	8.349

*Toezichttrajecten afgeboekt in 2004 - Bron: Cliënt Volg Systeem

Uit tabel 6.3 lijkt op te maken dat er een relatie is tussen de trajectstatus van het toezicht en de (geregistreerde) controleactiviteitendichtheid²⁰. Zo heeft de groep afgeronde trajecten een controleactiviteitendichtheid van gemiddeld 9,2; dit betekent dat per jaar per afgerond traject gemiddeld 9,2 activiteiten hebben plaatsgevonden. Daar waar de start onmogelijk bleek was dit 7,1. Dit betekent dat ook wanneer een traject officieel niet van start gaat, er al een flink aantal controleactiviteiten plaatsvond. Dit blijken vooral cliëntgesprekken, cliënt uitnodigen, telefonisch contact met de cliënt en - toch - eerste face-to-face contacten te zijn. De intensiteit van controleactiviteiten is het hoogst bij de voortijdig beëindigde trajecten (12,9 activiteiten per jaar). Op basis van de informatie uit de dossiers kan een grote controledichtheid bij voortijdig beëindigde toezichten mogelijk worden verklaard door samenhang met de problematiek van de cliënt.

Behoeftepincipe

Uit de dossieranalyse blijkt dat bijna iedere reclasseringscliënt (dus ook de cliënten waarbij het toezicht voortijdig wordt afgebroken) wordt gediagnosticeerd voorafgaande aan of bij aanvang van het traject en dat bij de invulling van het toezicht rekening wordt gehouden met de criminogene factoren. Er kan dus op basis van de dossieranalyse geen uitspraak worden gedaan over de relatie tussen het rekening houden met criminogene factoren en de mate van succes van toezicht.

dossiers niet te achterhalen.

Noot 20 Het gemiddeld aantal (geregistreerde) controleactiviteiten per toezichttraject per jaar.

Afstemming van agogische programma's op de diagnose bij cliënt

In ruim een derde van de beschouwde dossiers is een agogisch programma²¹ overeengekomen in het kader van het toezicht, deze zijn voornamelijk aangetroffen bij de succesvol afgeronde toezichten en de voortijdig beëindigde toezichten.

De enkele keer dat in een niet gestart traject wel de deelname aan een agogisch programma is overeengekomen, is deze niet afgerond. In dit specifieke geval zag de PP reclasseringscliënt af van de voortzetting van het traject.

Onder de succesvol afgeronde toezichten blijkt twee derde van de overeengekomen agogische programma's succesvol afgerond. In de andere gevallen zijn om verschillende redenen de programma's niet afgerond of niet gestart. De argumenten hiervoor liggen bij zowel de reclasseringscliënt als de reclassering of de ketenpartners. Als redenen zijn bijvoorbeeld genoemd: te hoge reiskosten, het niet verkrijgen van plaatsingsovereenkomst, het niet aanwezig zijn van een passend programma in de kliniek, geen motivatie. De meeste niet afgeronde agogische programma's treffen we echter aan onder de voortijdig beëindigde toezichttrajecten. Met het voortijdig beëindigen van het toezicht traject wordt ook diens invulling, waaronder deelname aan een agogisch programma, voortijdig beëindigd.

In de CVS-analyse is gekeken of er een samenhang is tussen het aanbieden van een agogisch programma en de mate van succes van het toezicht.

Tabel 6.4 Gemiddelde aantal aangeboden agogische programma's per in 2004 afgeboekt toezichttraject naar trajectstatus

	Percentage trajecten met één of meer agogische programma's	Aantal trajecten
Toezicht afgerond	24.0	5.160
Toezicht start onmogelijk	14.0	1.026
Toezicht voortijdig beëindigd	21.3	2.168
Totaal	22.0	8.354

Bron: Cliënt Volg Systeem

De resultaten van de CVS-analyse bevestigen het beeld dat in de meeste toezichttrajecten geen agogisch programma wordt gevolgd. Bij toezichten die succesvol zijn afgerond is er iets vaker een agogisch programma gevolgd dan bij toezichten die voortijdig zijn beëindigd. Bij toezichten die niet van start zijn gegaan is beduidend minder vaak een agogisch programma aangeboden.

Voorts is in de CVS-analyse nagegaan of in de trajecten waar geen agogisch programma is aangeboden de frequentie van controleactiviteiten hoger is dan in trajecten waar wel een agogisch programma is aangeboden. Tabel 6.5 laat zien dat dit inderdaad het geval is.

Noot 21 Zie bijlage 4 voor een overzicht van agogische programma's.

Tabel 6.5 Relatie controleactiviteitendichtheid en aanbieden agogisch programma bij in 2004 afgeboekte toezichttrajecten

	Controleactiviteitendichtheid	Aantal trajecten
Toezicht met agogisch programma	9.0	1.841
Toezicht zonder agogisch programma	10.1	6.508
Alle toezichten	9.9	8.534

Bron: Cliënt Volg Systeem

Responsiviteit

De kans op succes van toezicht is groter als de cliënt ontvankelijk is voor het toezicht. Dat wil zeggen dat deze werkelijk bereid is aan het toezicht mee te werken (motivatie) en vatbaar is voor gedragsverandering.

Uit het merendeel van de beschouwde dossiers blijkt dat er een inschatting van de motivatie van de reclasseringscliënt is gemaakt. Het inschatten van de motivatie blijkt echter niet voorspellend voor de succesvolle afronding van het traject.

De uitkomst van een wel gemaakte inschatting is dit wel. Niet gestarte trajecten gaan veelal gepaard met de inschatting van een lage of matige responsiviteit. Het blijkt dat de niet gestarte reclasseringscliënt slecht afspraken kan nakomen, niet gemotiveerd is, en/of moeilijk kan communiceren.

Tijdigheid

Op basis van de dossieranalyse vinden we een verband tussen tijdigheid en het al dan niet succesvol afronden van het toezicht in de CVS-categorie 'Voorwaarden en voorwaardelijke veroordeling'. Voor de andere toezichtvarianten is dit verband niet aan te tonen door het ontbreken van juridische stukken.

Bij de 'Voorwaarden en voorwaardelijke veroordeling' is de tijdsduur uiteenlopend van 1 dag tot 2 jaar, maar meestal één a twee maanden. Uit de dossiers volgt dat er, wanneer de reclasseringscliënt voorafgaande aan het toezicht in detentie verbleef, redelijke aansluiting is tussen detentie en de aanvang van het toezicht. Uitzondering hierop zijn enkele niet gestarte toezichten, waar de tijd varieert tussen 8 en 14 maanden. Van niet gestarte bijzondere voorwaarden en voorwaardelijke veroordeling toezichten is in meer dan de helft van de gevallen onbekend hoe veel tijd er tussen de juridische beslissing en de aanvang van het toezicht is verstreken. In de niet gestarte trajecten is de tijdsduur langer dan bij de wel gestarte trajecten.

6.5 Relatie met reclasseringsspecifieke factoren

Voorafgaande detentie

In iets meer dan de helft van de dossiers is er sprake van voorafgaande detentie. In vijf gevallen was de reclasseringscliënt voor de start van het toezicht opgenomen in een kliniek (ook een vorm van vrijheidsbeneming). De dossiers lijken er op te wijzen dat het niet gedetineerd zijn voorafgaande aan het toezicht vaker leidt tot een niet gestart toezicht.

Onder de geslaagde trajecten en de voortijdig afgebroken trajecten zijn er naar verhouding meer reclasseringscliënten die voorafgaande aan het toezicht vast zaten dan in vrijheid waren.

Voorlichtings- of adviesrapport

Gemiddeld, over alle beschouwde trajecten genomen, is er bij 63 procent van de in de CVS analyse beschouwde toezichten een voorlichtings- of adviesrapportage aanwezig (tabel 6.5). De aanwezigheid van een voorlichtings- of adviesrapportage vertoont slechts een lichte positieve samenhang met het succes van het traject. Bij 67 procent van de afgeronde toezichten is een rapportage aanwezig, in het geval van niet gestarte toezichten is dit 45 procent en bij voortijdig beëindigde trajecten 62 procent.

Er kunnen op dit punt verschillen worden geconstateerd tussen de categorieën van toezicht. Bij de TBS toezichtvarianten is het slagingspercentage duidelijk hoger wanneer er een voorlichtings- of adviesrapportage aanwezig is. In minder sterke mate geldt dit voor de variant 'Voorwaarden en voorwaardelijke veroordeling'. Bij 'maatregel ISD/SOV' is het slagingspercentage juist hoger als er geen voorlichtings- of adviesrapportage aanwezig is (zie tabel 2 in Bijlage 5).

Tabel 6.6 Aanwezigheid voorlichtings- of adviesrapportage naar trajectstatus*

Trajectstatus	% waarbij rapportage aanwezig	Aantal trajecten
Toezicht afgerond	67	5160
Toezicht start onmogelijk	45	1026
Toezicht voortijdig beëindigd	62	2168
Totaal	63	8354

*Toezichttrajecten afgeboekt in 2004

Bron: Cliënt Volg Systeem

Gespecificeerde bijzondere voorwaarden

De juridische beslissing waarin toezicht wordt opgelegd wordt eventueel aangevuld met gespecificeerde bijzondere voorwaarden.

De betrokkenen stellen dat gespecificeerde bijzondere voorwaarden een vorm van afstemming op de cliënt zijn en dat daarom de kans op succesvol toezicht wordt vergroot.

Omdat de juridische documenten in het Cliënt Volg Systeem slecht zijn gedocumenteerd, is het niet mogelijk na te gaan of dit ook in cijfers tot uiting komt.

7 Ervaringen met toezicht

In dit hoofdstuk wordt een beeld gegeven van de ervaringen van de verschillende betrokkenen bij het toezicht zoals dat door de reclassering wordt uitgevoerd. Eerst zal worden ingegaan op de verschillende ideeën bij de partijen die betrokken zijn bij toezicht (de opdrachtgevers, de beleidsmakers en de uitvoerders) over de voorwaarden waaronder een toezicht succesvol kan worden genoemd. Vervolgens wordt ingegaan op de samenwerking van de reclassering met de ketenpartners en de samenwerking van reclasseringsorganisaties met elkaar. Ook verbeterpunten en suggesties voor verbetering van het toezicht komen aan de orde. Tot slot volgen de resultaten uit de interviews met de reclasseringscliënten.

Kanttekening

Bij het selecteren van de te interviewen personen is geen representativiteit nagestreefd. Dit heeft tot gevolg dat de omvang van bepaalde geschetste problematiek of besproken onderwerpen niet kan worden gededd. Het aantal afgenomen interviews is hiervoor niet toereikend. Dit geldt vooral voor uitspraken door de opdrachtgevers en cliënten.

Omdat alle geïnterviewden (ervarings)deskundigen zijn op het gebied van toezicht door de reclassering, kunnen de antwoorden wel indicaties bevatten over verbeterpunten in de wijze waarop toezicht momenteel wordt vormgegeven.

7.1 Betrokken organisaties

Voor een goed begrip van de bevindingen die hieronder worden gepresenteerd is het van belang de taakverdeling tussen de partijen te schetsen, die bij een toezicht betrokken kunnen zijn.

De opdrachtgevers spelen een rol in het *opleggen* van een toezicht. Dit zijn de officier van justitie (OM), de rechter (ZM), de gevangenisdirecteur (PI) en de directeur van een PIA (voor toezichten tijdens PP en voor door de reclassering geretourneerde PP toezichten). De laatste twee vallen formeel onder de Dienst Justitiële Inrichtingen.

Het ministerie van Justitie formuleert het beleidskader op het gebied van toezicht en is verantwoordelijk voor de financiering en het functioneren van de reclasseringsorganisaties.

De daadwerkelijke *uitvoering* van toezicht geschiedt door de Reclassering Nederland, het Leger des Heils en de Stichting Verslavingsreclassering. Betrokkene om wie het allemaal draait is de reclasseringscliënt.

Hoewel de verschillende organisaties een gemeenschappelijk doel hebben (voorkomen van recidive bij de reclasseringscliënt), loopt hun rol in het proces om dat te bereiken (toezicht) en daarmee het werk dat bij die rol hoort, sterk uiteen. Om meer inzicht te krijgen in de ervaringen met het toezicht, gezien vanuit deze verschillende rollen binnen het toezicht, zijn telefonische interviews gehouden met vertegenwoordigers van de verschillende partijen.

7.2 Resultaten uit de interviews met sleutelpersonen

7.2.1 Criteria voor succesvol toezicht

Alle betrokkenen zijn het eens over het uiteindelijke doel van toezicht: het voorkomen van recidive. Mede door de uiteenlopende rollen die partijen vervullen wordt verschillend gedacht over de voorwaarden waaronder individuele toezichten succesvol zijn. Zo is voor de rechter en de officier van justitie een toezicht succesvol wanneer er geen sprake is van recidive. Het is voor hen echter onduidelijk of dit ook een daadwerkelijk effect van de inhoud van het opgelegde toezicht is (of van iets anders). Deze onduidelijkheid leidt tot een vraag om evaluatie van het toezicht.

Ook op beleidsniveau/leidinggevend niveau binnen de reclassering en het ministerie van justitie bestaat weinig inzicht in de voorwaarden waaronder toezicht succesvol kan zijn. Het Cliënt Volg Systeem is niet opgezet als management informatiesysteem maar als administratief (registratie- en verantwoording)systeem en voor de dossieropbouw over cliënten.

Voor reclasseringswerkers is het succes van toezicht meer afhankelijk van individuele doelen die per reclasseringscliënt in het plan van aanpak worden geformuleerd. Soms wordt het succes van toezicht door reclasseringswerkers uitgedrukt in productiecriteriën waaraan wordt voldaan.

De opvattingen over succesvol toezicht zijn niet voor alle reclasseringsorganisaties hetzelfde. Voor cliënten van Leger des Heils wordt succes bijvoorbeeld eerder aan verbetering van het zelfbeeld en emotioneel welzijn afgemeten dan aan de klassieke 3W's (wonen, werk, wijf) van de reclassering. Het doel van toezicht is hier primair toeleiding naar zorg (dus overdragen naar zorginstellingen).

Een meer fundamenteel verschil tussen opdrachtgever en reclassering in wat als succesvol wordt beschouwd, wordt genoemd door een beleidsmedewerker bij de reclassering. Het Openbaar Ministerie zou inzetten op repressie en controle terwijl de reclassering inzet op maatschappelijk werk en *harm reduction*. Meerdere reclasseringswerkers bevestigen dit beeld. Een officier van justitie merkt op dat de reclassering soms te soft is. De rechter is van mening dat met toezicht 'ook bij moeilijke gevallen toch heel wat bereikt kan worden'.

7.2.2 Samenwerking tussen ketenpartners

De samenwerking tussen de reclassering en penitentiaire inrichtingen wordt door de geïnterviewden als redelijk beoordeeld. Voor de uitvoering van PP's is de penitentiaire inrichting afhankelijk van adviezen van de reclassering, die regelmatig lang op zich laten wachten. Dit zou te maken hebben met de grote werkdruk bij de reclassering (zie ook hieronder bij Openbaar Ministerie en zittende magistratuur). Door vertraging in de uitvoering van PP's taant het vertrouwen in justitiële organisaties bij de (potentiële) reclasseringscliënten die erop zitten te wachten. Dit heeft mogelijk weer negatieve gevolgen voor het succes van dergelijke toezichten. De penitentiaire inrichting geeft aan beter op de hoogte te willen zijn van lopend toezicht in specifieke gevallen. Ook op beleidsniveau binnen het ministerie van Justitie wordt hiervoor gepleit.

De rechter en de officier van justitie merken op dat de invulling van het toezicht een zaak is van de reclassering, een zaak die zich goeddeels buiten hun waarneming afspeelt. De rechter geeft expliciet aan dat rechters meer zouden moeten weten van het werk van de reclassering en de mogelijkheden van toezicht. Suggesties zijn: bezoek aan reclassering of presentaties door de reclassering over hun werk. Zo wordt rechters duidelijker wat nu precies wordt opgelegd als het advies van reclassering in de juridische beslissing wordt meegenomen. Berichtgeving van de reclassering over de 'successen' van toezichten zouden op prijs gesteld worden. Afloopberichten van succesvolle toezichten worden niet altijd teruggekoppeld. Omgekeerd zou de reclassering volgens het Openbaar Ministerie meer informatie moeten krijgen over de juridische mogelijkheden rond toezicht.

Voor de reclassering is het regelmatig onduidelijk wat er gebeurt met hun (terug)rapportages. Het is voor reclasseringswerkers bijvoorbeeld soms niet bekend of cliënten na een voorlichtings- of adviesrapportage worden vervolgd of niet. Evenmin is hun duidelijk wat er gebeurt met geretourneerde of teruggestuurde toezichten. De officier van justitie geeft aan dat na een retour van een toezicht de straf meestal ten uitvoer wordt gelegd. Als een toezicht retour is gestuurd en de straf ten uitvoer is gelegd heeft de reclassering niets meer met cliënt te maken. Alleen wanneer de (ex-)cliënt weer bij dezelfde organisatie onder toezicht wordt geplaatst komt informatie over de cliënt terug bij de reclassering. Soms komen cliënten terug waarover in terugrapportage werd aangegeven dat toezicht niet goed werkt. Een idee dat wordt geopperd om beter inzicht in elkaars werkzaamheden te krijgen is het koppelen van het Cliënt Volg Systeem aan het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur. Het resultaat van toezicht wordt dan letterlijk automatisch inzichtelijk.

7.2.3 Samenwerking tussen reclasseringsorganisaties

De drie reclasseringsorganisaties zien elkaar gelijktijdig als collega en concurrent. Omdat de organisaties per 'tik' toezicht worden gefinancierd is er in dit opzicht sprake van een zekere concurrentie. Tegelijkertijd zijn ze collega's en helpen ze elkaar. Reclasseringswerkers verwijten de andere organisaties in enkele gevallen cliënten niet tijdig door te verwijzen. Hoewel men op uitvoerend niveau redelijk goed zegt samen te werken, wordt hier tevens gesignaleerd dat dit op beleidsniveau anders is.

De drie uitvoeringsorganisaties nemen verschillende posities in binnen het werkveld; hierbij staan de Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland en de Reclassering Leger des Heils aan de maatschappelijke kant en de Reclassering Nederland wordt gezien als 'juridisch verlengstuk'. De drie organisaties hebben ieder hun eigen verschillend ideologisch draagvlak. Op beleidsniveau vindt structureel overleg plaats, maar men geeft aan dat er soms spanningen zijn.

7.2.4 Verbeterpunten met betrekking tot toezicht

Gevraagd naar mogelijkheden hoe het toezicht kan verbeteren doen reclasseringswerkers verschillende suggesties. Naar de volgende punten werd meerdere malen verwezen:

- De mogelijkheden van controle door de reclassering zouden moeten

worden verbeterd zodat toezicht als instrument naar reclasseringscliënten geloofwaardiger wordt.

- Toezichten zouden sneller moeten starten, een lik op stuk benadering. Cliënten zijn dan ontvankelijker voor toezicht en zien dit toezicht ook meer als sanctie en consequentie van het gepleegde feit.
- Tevens zou fasering binnen of tussen de trajecten, waarbij cliënten geleidelijk aan worden voorbereid op terugkeer in de samenleving, bijdragen aan het succes van toezicht.
- Er zou meer aan interne kwaliteitsverbetering moeten worden gedaan. Dit heeft zowel betrekking op inhoudelijke kennis en ervaring van reclasseringsmedewerkers als op kwaliteitsverbetering in de werkprocessen van de reclassering.
- Het Cliënt Volg Systeem zou gebruikersvriendelijker moeten worden opdat de extra tijd die gaat zitten in het voldoen aan de outputsturing ook productief kan worden gemaakt. Toezichten zouden vaker succesvol zijn als cliënten beter te volgen zijn in hun respectievelijke trajecten, bijvoorbeeld in klinieken en begeleid wonen. Informatie-uitwisseling wordt nu uit privacyoverwegingen belemmerd.
- De te besteden tijd (norm) zou moeten worden verruimd. Met de huidige norm is het in de praktijk vaak niet mogelijk om bijvoorbeeld cliënten te begeleiden bij een bezoek aan instanties (huisvesting, uitkering). Een andere oplossing voor dit tekort aan tijd is dat er meer ruimte wordt gecreëerd voor begeleiding buiten het justitiële kader (waaronder nazorg).
- Ook zou er meer aandacht kunnen uitgaan naar de veiligheid van de medewerkers van de reclassering.
- De samenwerking binnen de gemeente en met andere instanties kan verbeterd worden, met name de contacten met hulpverleningsinstanties, CJIB, UWV en politie. Ook met woningbouwverenigingen en gemeentelijke instanties moeten (duidelijker) afspraken worden gemaakt. De problematische reclasseringscliënten kunnen buiten de boot vallen bij instanties, zowel tijdens als na het toezicht. Bijvoorbeeld wanneer de cliënt zijn kans verspeelt bij één instantie, waarvoor geen alternatief is. Ook is bijvoorbeeld verslaving een contra-indicatie voor huisvesting en uitkering.
- Dit bemoeilijkt tevens het nazorgproces waarin het (in ieder geval voor de reclassering en de cliënt) niet duidelijk is wie nu de zorg voor ex-clieënten op zich neemt. Als gevolg komt het voor dat ex-clieënten ook na de beëindiging van het toezicht hun hulpvraag aan de reclassering richten.

7.3 Resultaten uit de interviews met reclasseringscliënten

Om een indruk te krijgen van de wijze waarop reclasseringscliënten het hun opgelegde toezicht ervaren, zijn telefonische interviews gehouden met twaalf reclasseringscliënten. De interviews zijn verschillend van kwaliteit, in de zin dat sommige geïnterviewden reflexiever zijn dan anderen. De meer reflexieve geïnterviewden hebben zowel oog voor hun eigen aandeel in het succes van het toezicht als voor de rol van de reclassering daarin.

In totaal zijn negen mannen en drie vrouwen geïnterviewd. De oudste cliënt is 58 jaar, de jongste is 18 jaar, de gemiddelde leeftijd van de geïnterviewden is 40 jaar. De geïnterviewden komen uit uiteenlopende delen van het land. De meeste geïnterviewden staan ten tijde van het interview nog onder toezicht, de anderen hebben het toezicht eerder in 2006 afgerond. Voor de ene helft van de geïnterviewden was het de eerste keer dat zij onder toezicht stonden, voor de andere helft was het een tweede keer.

Drie geïnterviewden hebben een PP gevolgd met, één zonder, één na elektronisch toezicht. Verder komen ISD (art 43) en een toezicht na schorsing elk één keer voor. De andere geïnterviewden weten niet welk soort toezicht hen is opgelegd.

7.3.1 Afspraken en doel van het toezicht

Negen geïnterviewden geven aan dat met hen duidelijke afspraken zijn gemaakt aan het begin van hun toezicht. Deze afspraken hadden betrekking op de voorwaarden waaraan cliënten zich moesten houden (contactverplichting, geen recidive, geen alcohol/drugsgebruik, geen prostitutie, school afmaken, zich houden aan de tijdstippen van 'binnen zijn' bij ET) en wat zij van de reclassering konden verwachten (hulp bij o.a. schuldsanering, financiën, huisvesting en werk). Voor twee cliënten waren de afspraken niet duidelijk, of zijn ze niet gemaakt.

Volgens de helft van geïnterviewden kwam de reclassering de afspraken niet (of gedeeltelijk niet) na, volgens de andere helft van de geïnterviewden wel. Niet nagekomen afspraken worden ten eerste geweten aan gebrek aan daadkracht bij de reclassering. Ten tweede worden niet nagekomen afspraken toegeschreven aan misverstanden tussen verschillende behandelaars²². Volgens de helft van geïnterviewden kwamen zijzelf afspraken (gedeeltelijk) niet na, volgens de andere helft wel. Niet nagekomen afspraken hebben soms te maken met toezichtafspraken die werk en school in de weg zitten. Er is geen verband tussen de ervaring of er duidelijke afspraken zijn gemaakt en of deze ook zijn nagekomen.

De meeste geïnterviewden (8) geven aan dat het ze wel duidelijk is wat het doel van het toezicht is. In 5 van die 8 gevallen is dat doel volgens hen ook bereikt.

Er bestaat soms onduidelijkheid over de rol van der reclassering in het uitvoeren van het toezicht. In twee gevallen heeft een andere instelling dan reclassering zelf het toezicht vormgegeven. Deze 'uitbesteding' roept vragen op bij de geïnterviewden en maakt hen ontevreden over de reclassering. In andere gevallen is het verwijt dat de reclassering niets heeft geboden, geen praktische steun gaf, terwijl dat wel was toegezegd aan- of althans werd verwacht door- de geïnterviewden.

7.3.2 Inhoud van het toezicht

Bij de meeste cliënten bestond het toezicht, naast controlerende activiteiten als elektronisch toezicht en urinecontroles, onder meer uit gesprekken met de reclassering. Ook werden tijden binnenshuis (ET) en urine gecontroleerd. Er wordt regelmatig opgemerkt dat de gesprekken niet veel concreets opleverden. De ervaringen hiermee verschillen, maar de meeste geïnterviewden merken op 'dat je veel zelf moet regelen'.²³

Noot 22 In één geval had deze miscommunicatie ernstige gevolgen: de cliënt werd geregistreerd als voortvluchtig, werd vervolgens gepakt en getult –ten uitvoer legging van de straf.

Noot 23 Een van de geïnterviewden merkte hierover op: "hun doen hun best jij doet de rest".

Er werd, aldus veel geïnterviewden, geen concrete hulp geboden op het gebied van werk en woning. Soms werden beloften door de reclassering niet waargemaakt, of bepaalde voorwaarden om in aanmerking te komen voor hulp (huisvesting, uitkering) gingen in tegen de voorwaarden die in het toezicht werden gesteld. Ook wordt door geïnterviewden kritiek geuit op de kennis (inhoud en aanpak) en ervaring (verschil in leeftijd met cliënt) van medewerkers van de reclassering. Hierdoor is in de beleving van geïnterviewden het succes van het toezicht mede afhankelijk van de specifieke medewerker waar een cliënt mee te maken heeft. Het kunnen communiceren met de reclasseringswerker (de 'klik') wordt als een belangrijke voorwaarde beschouwd voor het succes van toezicht.

Het grootste deel van de geïnterviewden geeft aan niet altijd mee te werken aan het toezicht. Belangrijke redenen hiervoor zijn ervaringen met niet nagekomen afspraken door de reclassering, gebrek aan vertrouwen in de capaciteiten van specifieke medewerkers en een weerzin tegen hulpverlening in het algemeen, door te veel ervaringen met verschillende hulpverleners.

Het grootste deel van de geïnterviewden (8) geeft aan de reclassering niet streng te vinden. Hierover laten sommigen zich kritisch uit ('ze zijn zo soepel, ik kom nu niet op afspraken, ze zijn bang voor me'). Het controlerende aspect van het toezicht wordt voor hen niet waargemaakt.²⁴ De controlerende functie van de reclassering in het toezicht (bijv. in contacten met politie, behandelende instelling of werkgever) roept bij sommige van de geïnterviewden wantrouwen op. Andere geïnterviewden geven aan dat zij mogelijkheden hebben gevonden om onder het systeem uit te komen. Doordat de reclassering intern steeds sterker op output moet sturen zou zij sneller akkoord gaan met bijvoorbeeld een werkgever om vrijwilligerswerk bij te doen, zonder al te veel controle op de voorwaarden waaronder de cliënt aan het werk gaat (bij vrienden bijvoorbeeld).

De meeste van de geïnterviewden geven aan trainingen en cursussen te hebben gevolgd, al dan niet in detentie of als onderdeel van een afkickprogramma: Budgettraining, CoVa/agressietraining, leefstijltraining, Assertiviteitstraining en Omgaan met ADHD. Enkele geïnterviewden zeggen over deze cursussen dat zij er 'wel wat aan gehad hebben'. Maar het is voor de geïnterviewden moeilijk om aan te geven *wat* zij precies aan die cursussen gehad hebben. Twee geïnterviewden melden dat ze geen programma's gevolgd hebben omdat daar geen geld voor zou zijn.

7.3.3 Tevredenheid met het toezicht

Van de tevreden geïnterviewden merkt er één op dat 'ze je op het pad zetten maar lopen moet je zelf'. Een ander somt op wat hij door reclassering heeft bereikt: schuldvrij, straffen voltooid, clean en zicht op een 'dak'. Bij een derde is het contact met de ouders sterk verbeterd.

Het grootste deel van de geïnterviewden is echter ontevreden over de ervaringen met de reclassering. Eén van hen merkt op: 'het is beter om nog in de gevangenis te zitten dan met elektronisch toezicht op straat te worden gezet zonder een cent of een dak boven je hoofd'.

Noot 24 Een van de uitzonderingen is de cliënt met elektronisch toezicht. Hij vertelde dat hij nadat de enkelband was verwijderd, nog steeds streng wordt gecontroleerd: hij wordt soms 's avonds gebeld met het verzoek om voor het raam te gaan staan, om zo te tonen dat hij thuis is.

Een ander stelt dat toezicht alleen geschikt is voor mensen die weer kunnen terugkeren in hun sociale omgeving, en niet voor hen 'die alles weer van nul moeten opbouwen'.

Knelpunten in de ervaring van geïnterviewden met toezicht zijn ten eerste de communicatie met de reclasseringsmedewerker. Meer specifiek bestaat er onder de geïnterviewden een gemis aan duidelijkheid over wat een cliënt mag verwachten van de reclassering. Hierdoor worden soms verwachtingen gewekt, die - in de ogen van geïnterviewden - niet worden waargemaakt. Ten tweede wordt de relatie tussen reclassering met keten- en andere samenwerkingspartners als knelpunt gezien. Van de reclassering wordt door de geïnterviewden een duidelijker stellingname tegenover justitie verwacht en meer duidelijkheid over eventuele informatie-uitwisseling over cliënten met de andere reclasseringsorganisaties. Hierdoor wordt voorkomen dat cliënten de ervaring hebben dat er dingen achter hun rug om worden gedaan.

De geïnterviewden geven een aantal verbeterpunten mee op basis van hun ervaring met reclasseringstoezicht. Een aantal punten werd meerdere malen genoemd: meer ervaren medewerkers, meer tijd en geld voor re-integratie en nazorg, niet alleen aandacht voor het erkennen van het probleem maar ook samenwerken aan een oplossing voor de toekomst, intensievere en persoonlijker ondersteuning op praktische zaken, een betere voorbereiding en planning (bijv. in het regelen van huisvesting na detentie) en fasering (in het uitwerken van het toezichtstraject).

7.4 Conclusie

Door de verschillende rollen van de betrokken partijen geven zij een verschillende invulling aan hun bijdrage in het toezicht van reclasseringscliënten. De ketenpartners hebben ook zeer uiteenlopende informatie over lopende toezichten en verschillende ideeën over wat een succesvol toezicht zou moeten inhouden. Dit vloeit mogelijk voort uit het feit dat er geen eensluidende definitie van toezicht wordt gehanteerd binnen het reclasseringsveld; zie paragraaf 3.3.

Hoewel de samenwerking tussen ketenpartners als redelijk wordt beoordeeld, blijft het lastig deze structureel vorm te geven, mede door de grote werkdruk. Een soms moeizame communicatie werkt negatief uit op het succes van toezichten, zo blijkt uit de interviews met reclasseringscliënten. Meer mogelijkheden van communicatie over specifieke cliënten evenals meer informatie over elkaars werk en werkprocessen is gewenst. De samenwerking tussen reclasseringsorganisaties zou gebaat zijn met een duidelijker structuur in de fasering van toezicht.

Uit zowel de interviews met reclasseringswerkers als met reclasseringscliënten blijkt dat de dubbele rol van reclassering (begeleiding en controle) duidelijker moet worden gemaakt aan cliënten. Enerzijds zouden cliënten duidelijker willen hebben wat zij kunnen verwachten van de reclassering op het gebied van begeleiding. Anderzijds zou de reclassering realistische mogelijkheden moeten hebben om haar controlerende functie te kunnen uitoefenen.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Beantwoording van onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek gerelateerd aan de onderzoeksvragen zoals deze in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd. Het accent van dit onderzoek ligt op de *beschrijving* van toezicht en factoren die mogelijk tot *succesvol afgeronde* toezichten leiden.

Voor een goed begrip van de onderzoeksbevindingen is het van belang de beperkingen van dit onderzoek te benoemen: de beperkingen van het onderzoek in het algemeen en de methodologische beperkingen.

Algemene beperkingen

Een van de oorspronkelijke doelen van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de mate van effectiviteit van diverse toezichtvarianten van de reclassering. Deze doelstelling bleek al snel te ambitieus; er bleek veel minder zicht te bestaan op de inhoud van toezicht en de werkwijze van de reclassering dan voor aanvang van het onderzoek werd verondersteld.

Gedurende het onderzoek zijn twee belangrijke wijzigingen in de oorspronkelijke onderzoeksopzet doorgevoerd. De eerste aanpassing is aan het begin van het onderzoek gemaakt. We gingen er van uit dat door middel van documentanalyse en interviews met reclasseringswerkers een overzicht gemaakt zou kunnen worden van de inhoud van verschillende toezichtvarianten. Deze aanname bleek onjuist. Er werd besloten om een kwantitatieve analyse te verrichten op CVS-data om toch de benodigde informatie te kunnen achterhalen. Tijdens en na deze kwantitatieve analyse bleek dat daarmee wel een overzicht werd verkregen van de mate waarin toezicht succesvol wordt afgerond, maar dat het inzicht in invulling van toezicht te oppervlakkig van aard was. Daarom werd besloten het aantal in de dossierstudie te onderzoeken toezichten op te hogen.

De tweede wijziging betreft het meten van effectiviteit van toezicht. In de oorspronkelijke onderzoeksopzet is voorgesteld een uitgebreide recidivemeting uit te voeren. Dit idee is verlaten omdat onvoldoende duidelijk was wat toezicht inhoudt, en het zou dus ook niet duidelijk kunnen worden waaraan mogelijke effecten toegeschreven zouden moeten worden.

Door de wijzigingen in de onderzoeksopzet heeft het onderzoek vooral een beschrijvend karakter gekregen. Tijdens het onderzoek is beschreven hoe toezicht door de reclasseringsorganisaties wordt ingevuld. Daarnaast is door de onderzoekers een theoretisch kader opgesteld waarin de mogelijk werkzame bestanddelen van toezicht zijn beschreven en is nagegaan in hoeverre deze mogelijk werkzame bestanddelen in de praktijk worden toegepast en in welke mate zij van invloed zijn op het resultaat van toezicht (de korte termijn-effectiviteit).

Methodologische beperkingen

De onderzoeksbevindingen zijn in belangrijke mate gebaseerd op een dossieranalyse van cliëntendossiers uit het elektronisch Cliënt Volg Systeem van de reclassering (CVS), een kwantitatieve CVS analyse en interviews met sleutelpersonen en ex-cliënten. Het dossieronderzoek (analyse van 106

toezichtdossiers) vormt hierin de sterkste onderbouwing van de conclusies van dit onderzoek.

Het Cliënt Volg Systeem geeft de geregistreerde werkelijkheid weer en dat heeft een aantal beperkingen. Zo wordt bijvoorbeeld de aard van de uitgevoerde controleactiviteiten niet altijd geregistreerd.

De interviews zijn aanvullend en gehanteerd als indicatieve informatiebron. Er is geen representativiteit nagestreefd bij de selectie van de te interviewen sleutelpersonen en het aantal gehouden interviews is beperkt in aantal. Op basis van de interviewresultaten kunnen daarom geen uitspraken worden gedaan over de mate dat iets voorkomt of waarin iets speelt.

De drie dataverzamelingen hebben betrekking op drie verschillende tijdstippen. De kwantitatieve CVS analyse heeft betrekking op in 2004 afgeboekte toezichttrajecten. De dossieranalyse heeft betrekking op in de eerste helft van 2006 afgeboekte toezichttrajecten. De interviews met sleutelpersonen betreffen lopende toezichten (september en oktober 2006). Dit is een mogelijke verklaring voor de gevonden discrepanties tussen resultaten van verschillende onderzoeksbronnen. Toezicht is immers geen statisch gegeven, het reclasseringsveld was de afgelopen jaren sterk in ontwikkeling. Een nu wezenlijk onderdeel van toezichttrajecten als RISc (het diagnostisch instrument voor de reclassering en het gevangeniswezen) bijvoorbeeld, was ten tijde van de in de kwantitatieve CVS analyse beschouwde trajecten nog niet geïmplementeerd, dit gebeurde in 2004/5.

Definitie van toezicht

Er worden in de praktijk verschillende definities van toezicht gebruikt (in bijvoorbeeld het handboek outputsturing van de Stichting reclassering Nederland, beleidsstukken, justitiële beslissingen).

In het onderhavige onderzoek hanteren wij bij de beantwoording van de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de mate van het succesvol afronden van toezicht de definitie als gesteld in de brief van de Minister van Justitie gericht aan de Tweede Kamer (KST 29270-1, 2003):

Toezicht is toezicht houden op het nakomen van door het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur opgelegde voorwaarden (zoals de «bijzondere voorwaarden» bij een voorwaardelijke veroordeling).

Bij de onderzoeksvragen die verband houden met de beschrijving van toezicht zullen wij uitgaan van de ruimere definitie van de Stichting Reclassering Nederland:

“Alle activiteiten die toezien op het naleven van alle gemaakte afspraken en voorwaarden met de cliënten.”

1 Welke uitvoeringsvarianten van toezicht kunnen er momenteel worden onderscheiden?

Toezichttrajecten waarin duidelijk een aantal vaste elementen is terug te vinden zoals de inzet (soort en intensiteit) van bepaalde controle activiteiten en/of bepaalde agogische programma's worden beschouwd als *uitvoeringsvarianten* van toezicht.

Concluderend kan worden vastgesteld dat toezicht zeer divers wordt ingevuld. Uitvoeringsvarianten van toezicht zijn niet omschreven in het handboek van de reclassering. Uit de dossieranalyse en interviews blijkt dat in de reclasseringspraktijk geen eenduidige uitvoeringsvarianten van toezicht onderscheiden kunnen worden; de invulling van toezicht is vooral op de individuele cliënt toegesneden. Wel zijn er bepaalde kenmerken van toezicht te koppelen aan bepaalde doelgroepen. Zo krijgen verslaafden over het algemeen een klinische behandeling in de verslavingszorg. Maar ook voor deze doelgroep geldt dat de verschillen in de invulling van het toezicht groter zijn dan de overeenkomsten.

De term 'toezichtvarianten' wordt door de reclassering gebruikt in het Cliënt Volg Systeem en het Handboek Reclassering voor de verschillende juridische modaliteiten. Hierbij valt het op dat er een discrepantie is tussen de juridische en de door de reclassering gehanteerde terminologie. Zo wordt 'Voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden' aangeduid in het Cliënt Volg Systeem als 'Bijzondere voorwaarden'.

2 Hoe is de uitvoering van toezicht vormgegeven en welke activiteiten vinden daarbij plaats? Zowel inhoudelijk als procesmatig.

Met de beschrijving van het toezicht die in hoofdstuk 3 is opgenomen, wordt deze onderzoeksvraag beantwoord. Hier is een korte samenvatting van deze beschrijving opgenomen. Bij onderzoeksvraag 6 wordt aangegeven hoe de uitvoering van het toezicht zich verhoudt tot de productbeschrijving.

Toezicht wordt momenteel in een zo vroeg mogelijk stadium vormgegeven op basis van het juridisch kader, gegevens uit het CVS, RISC, overleg met de cliënt, en de professionaliteit en expertise van de reclasseringswerker. Bij aanvang van het toezicht wordt bepaald welke controle activiteiten en agogische activiteiten worden ingezet. De reclassering heeft binnen de door de opdrachtgever gestelde voorwaarden de mogelijkheid om de inhoud van het toezicht vorm te geven.

Bij het niet nakomen van afspraken of bij het plegen van een strafbaar feit door de cliënt, maakt de reclasseringswerker in principe melding bij justitie. Dit gebeurt niet consequent; er zijn signalen dat relatief kleine misdrijven niet consequent leiden tot retournering van het toezicht door de reclasseringswerker (vaak in overleg met de leidinggevende) aan het OM. Soms vindt er in reactie op het plegen van een delict overleg plaats tussen reclassering en OM. Dit kan er toe leiden dat het toezicht niet wordt beëindigd maar in een aangepaste vorm wordt voortgezet.

3 Welke doelen worden bij de uitvoering van toezicht gesteld?

Toezicht is gedefinieerd als *alle activiteiten die toezien op het naleven van de voorwaarden en alle met de cliënten gemaakte afspraken*. Dit brengt met zich mee dat in dit onderzoek gedragsverandering niet als doel van het toezicht op zich wordt beschouwd, wel het laten deelnemen aan agogische programma's (programma's die gedragsverandering van de cliënt beogen) in zoverre hierover afspraken zijn gemaakt.

Van de beschouwde dossiers is er in bijna alle gevallen van de wel gestarte toezichten een doelstelling geformuleerd. Het doel van het toezicht is terug te vinden in het plan van aanpak dat bij de aanvang van het toezicht wordt opgesteld.

De aard van de doelstellingen is wisselend. Er zijn korte termijn doelstellingen die zich beperken tot de toezichtstermijn (waaronder het niet recidiveren tijdens het toezicht), er zijn lange termijn doelstellingen die veelal refereren aan het goed kunnen functioneren in de samenleving na afloop van het toezicht, maatschappelijke rehabilitatie of resocialisatie, of het overdragen naar zorg. De interviews geven ons aanleiding te veronderstellen dat wat betreft de lange termijn doelstellingen zich accentverschillen voordoen tussen de drie reclasseringsorganisaties. De Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland en de Reclassering Leger des Heils richten zich wat meer op overdracht naar zorg (zorg na afloop van het toezicht), de Reclassering Nederland wat meer op het voorkomen van recidive en maatschappelijke resocialisatie.

Daarnaast zijn er doelstellingen die meer lijken op aandachtsgebieden binnen het toezicht (zoals het vinden van een dagbesteding) en heel gespecificeerde doelstellingen (zoals het toegestane aantal te gebruiken alcoholische consumpties, het niet downloaden van porno, het zich niet bevinden in een specifieke straat). Deze doelstellingen worden dan in de vorm van aanwijzingen of bijzondere voorwaarden in het toezicht/de toezichtovereenkomst overgenomen. De doelen zijn dus eigenlijk (ook) verplichtingen.

De begrippen doelstelling, doelen en maatregelen worden in de praktijk door elkaar gebruikt, hoewel dit volgens reclasseringswerkers is verbeterd sinds de opkomst van RISC.

4 Welke inzichten uit buitenlands onderzoek over de effectiviteit van de reclassering zijn relevant voor de Nederlandse situatie?

In literatuur die betrekking heeft op Engeland, Canada en de Verenigde Staten is toezicht in een vorm die overeenkomt met het Nederlandse systeem, niet aangetroffen. Het juridisch stelsel, het reclasseringsstelsel en de vormgeving van toezicht wijken in deze landen dermate af van het Nederlandse systeem dat het vergelijken van varianten van toezicht niet mogelijk is.

De belangrijkste conclusie uit het literatuuronderzoek is dat controle alleen minder effectief (in de zin van vermindering van recidive) is dan controle in combinatie met een agogisch programma. De beste reclasseringspraktijk draagt aanzienlijk bij aan recidive vermindering. De gemiddelde reclasseringspraktijk levert echter geen betere resultaten op dan straffen alleen. We constateren dat de Nederlandse reclassering gebruik maakt van onderzoek uit het buitenland. De op de Angelsaksische What Works onderzoeken en 'best practices' van reclasseringswerkers gebaseerde methodiekbeschrijving van Menger & Krechtig (2004) wordt door de reclassering als referentiekader gebruikt.

5 Welke programma- of beleidstheorie ligt aan de uitvoering van toezicht ten grondslag? Is deze van toepassing op alle toezichttrajecten?

Onder programmatheorie van toezicht verstaan we een theorie waarin het toezicht duidelijk is gedefinieerd; waarin is onderbouwd waarom bepaalde activiteiten passend zijn voor de invulling van het toezicht, en wat de onder-

liggende mechanismen en werkzame factoren zijn die de effectiviteit van toezicht bepalen. Het is van belang dat een programmatheorie richting geeft aan het handelen van de reclasseringswerker bij de uitvoering van toezicht.

Op basis van dit onderzoek kan worden vastgesteld dat er (nog) geen programmatheorie is vastgelegd en dat in de drie reclasseringsorganisaties niet expliciet een bepaalde programmatheorie wordt onderschreven. Het Handboek Reclassering bevat alleen een procesbeschrijving van toezicht; de hierboven beschreven elementen van een programmatheorie zijn hierin niet terug te vinden.

Het diagnose-instrument RISC, dat sinds eind 2004 is ingevoerd, bevat een aantal onderdelen die onderdeel kunnen uitmaken van een programma en vormt daarmee een basis voor het ontwikkelen van een programmatheorie voor de reclassering.

In de interviews is reclasseringswerkers gevraagd of zij vanuit een bepaald achterliggend theoretisch kader werken. Gelet op het feit dat er geen programmatheorie is vastgelegd is het logisch dat deze vraag uiteenlopende antwoorden oplevert. De reclasseringswerkers noemen What Works en Methodiek voor werken in gedwongen kader, het Handboek Reclassering en de opleiding maatschappelijk werk.

6 Hoe verhoudt toezicht, zoals dat in de praktijk wordt uitgevoerd, zich tot de productbeschrijving van toezicht?

Het *product toezicht* is gedefinieerd in het Handboek Reclassering. Deze luidt: de activiteiten ten behoeve van het houden van toezicht op cliënten in het kader van een justitiële beslissing. Deze productomschrijving is in de analyse van de cliëntendossiers duidelijk te herkennen in de invulling van *alle* toezichttrajecten. In ieder traject is sprake van activiteiten ten behoeve van toezicht, in het kader van een justitiële beslissing.

De procesbeschrijving van het product toezicht (eveneens te vinden in het Handboek Reclassering) is een systematisering van handelingen aan de hand waarvan de reclasseringswerker toezicht behoort uit te voeren. De reclasseringswerker vult deze schetsmatige uiteenzetting (in overleg) zelf preciezer in om tot maatwerk te komen voor de cliënt.

In hoofdlijnen wordt de procesbeschrijving en de bijbehorende protocollen gevolgd, maar in sommige gevallen wordt van deze voorschriften afgeweken.

Zo moet gedurende de looptijd van het toezicht tijdens het periodieke gesprek met de cliënt (wekelijks/2-wekelijks indien nodig, op basis van de gestelde diagnose, maar minimaal eens per maand) worden nagegaan op welke wijze de gemaakte afspraken worden ingevuld en nagekomen. De voorgeschreven contactfrequentie wordt in veel toezichttrajecten niet gehaald.

Ook wordt in afwijking van de protocollen uit het Handboek Reclassering het plegen van een strafbaar feit niet consequent gemeld bij het bevoegd gezag. Tenslotte is vastgesteld dat het Openbaar Ministerieniet altijd terugkoppelt wat er gebeurt met 'geretourneerde' toezichten (toezichten die voortijdig zijn beëindigd door de reclassering, waarvan melding is gemaakt aan justitie).

Daardoor komt het voor dat de reclasseringswerker niet aanwezig is op een zitting ten uitvoer legging. Dit wordt bevestigd in het ISt rapport naar ketenaansluiting, 2006.

Daarnaast schrijft het proces in specifieke gevallen iets voor dat in de werkelijkheid op praktische problemen stuit, bijvoorbeeld het raadplegen van het Cliënt Volg Systeem -dat niet altijd de volledige cliëntdocumentatie bevat.

7 Op welke wijze kan effectiviteit van toezicht meetbaar worden gemaakt?

De doelstelling van toezicht wordt, als gevolg van de gehanteerde definitie van toezicht, omschreven als 'het controleren dat alle afspraken met en aanwijzingen van de reclasseringswerkers met de cliënt worden nagekomen. In dit onderzoek wordt onder effectiviteit verstaan: het volgens plan afronden van een toezichttraject. Het is duidelijk dat het begrip effectiviteit op deze wijze slechts betrekking heeft op de duur van het toezicht; we spreken dan ook van korte termijneffectiviteit.

In het Cliënt Volg Systeem is aangegeven of toezichttrajecten al dan niet succesvol zijn afgerond, daarmee kan het Cliënt Volg Systeem worden gebruikt om de korte termijn effectiviteit van toezicht te meten²⁵.

Effectiviteit van toezicht kan ook ruimer worden opgevat; dan gaat het niet alleen om het succesvol afronden van het toezicht maar ook om de mate waarin na afronding van het toezicht recidive plaatsvindt. We spreken hier van lange termijn effectiviteit. Dit kan in beeld worden gebracht door de gegevens uit het Cliënt Volg Systeem te koppelen aan gegevens uit het JDS, zoals we voorstelden in het oorspronkelijke onderzoeksplan. Dit is niet gebeurd.

Effectmeting heeft pas zin als de reclassering een duidelijke programmatheorie heeft ontwikkeld waarin voor een aantal doelgroepen toezichtvarianten zijn omschreven en per variant de veronderstelde werkzame bestanddelen worden benoemd.

8 Wat zijn de veronderstelde werkzame bestanddelen van toezicht en in hoeverre worden deze werkzame bestanddelen in de uitvoering van toezicht toegepast?

Op basis van literatuuronderzoek en de resultaten van de CVS-analyse is een theoretisch kader opgesteld met factoren van toezicht waarvan verondersteld wordt dat deze samenhangen met het succes van toezicht. Er is nagegaan of deze factoren bijdragen aan het succes van toezicht en of en hoe deze worden gebruikt bij de invulling van toezicht.

Het betreft in de eerste plaats factoren die zijn ontleend aan de What Works-literatuur en in de tweede plaats factoren die specifiek op de reclassering van toepassing zijn.

Noot 25 Overigens wordt het Cliënt Volg Systeem in de reclasseringspraktijk niet op deze wijze door het management gebruikt. Het Cliënt Volg Systeem is immers een systeem om het werkproces te ondersteunen en geen management informatie systeem.

What Worksfactoren

- **Programmatheorie**

Uit de beantwoording van onderzoeksvraag 5 is duidelijk geworden dat er in de onderzochte periode in de praktijk van het reclasseringswerk geen sprake is van een programmatheorie die ten grondslag ligt aan het handelen van reclasseringswerkers. Wel wordt bij de uitvoeringspraktijk gebruik gemaakt van het diagnose-instrument RISc dat gebaseerd is op inzichten uit de What Works-literatuur.
- **Heldere formulering doelstelling**

In bijna alle onderzochte dossiers is een doelstelling aangetroffen. De aard van deze doelstelling is wisselend, soms is deze erg algemeen, soms is deze zeer precies ingevuld. De begrippen doelstelling, doel, en middel worden ook door elkaar gebruikt en zijn lang niet allemaal 'smart' geformuleerd. De cliënt en de reclasseringswerkers zijn gebaat bij een heldere doelstelling, aldus de reclasseringswerkers. Ze hebben dan duidelijk voor ogen waartoe het toezicht dient en kunnen elkaar hier op aanspreken.

We hebben in de dossieranalyse geen relatie kunnen constateren tussen de wijze waarop de doelstellingen zijn geformuleerd en het succes van toezicht.
- **Risicoprincipe/ afstemming controleniveau op recidivekans**

Eerder delictgedrag van de reclasseringscliënten is slecht gedocumenteerd in het Cliënt Volg Systeem. Om het risico van recidive in te schatten en daarop in te spelen via specifieke interventies wordt het RISc als een belangrijk diagnostisch instrument beschouwd. Uit de dossieranalyse blijkt dat RISc gedurende de onderzochte periode nog niet algemeen werd gebruikt in de reclasseringspraktijk. Het instrument is ook niet altijd voorgeschreven. Uit de dossieranalyse blijkt verder dat in de onderzochte periode binnen een aantal juridische toezichtvarianten de RISc niet op een vast moment in het traject is afgenomen. Dit wordt bevestigd door de interviews met de reclasseringswerkers.

Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat er een relatie is tussen de mate van succes van het toezicht en het gemiddelde aantal controleactiviteiten per traject per jaar. Naar verhouding is er sprake van meer controleactiviteiten bij de voortijdig beëindigde trajecten dan bij de succesvol afgeronde trajecten. Dit hangt mogelijk samen met het betreffende risicoprofiel van de reclasseringscliënt.

Voorts is geconstateerd dat bij de niet gestarte toezichten relatief veel activiteiten zijn ondernomen, bijvoorbeeld om de cliënt toch te bereiken
- **Behoeftepincipe**

Het toezicht wordt bijna altijd afgestemd op de criminogene factoren van de cliënt op basis van opdrachten via justitie (door middel van (gespecificeerde bijzondere) voorwaarden) en de resultaten van de RISc en CVS-diagnoses.

Op basis van het onderzoek kan geen uitspraak worden gedaan over de relatie tussen het rekening houden met criminogene factoren en de mate van succes van toezicht.
- **Afstemming agogische programma's**

De afstemming van agogische programma's op de diagnose bij de cliënt geschiedt op basis van RISc, het professionele oordeel van reclasseringswerker, en het oordeel van andere niet reclasseringsprofessionals.

Afhankelijk van het soort cliënt/delict waarvoor cliënten zijn veroordeeld, wordt meer (bijv. TBS) of minder gebruik gemaakt van (psychologische) adviezen van derden. De meerderheid van de reclasseringscliënten krijgt geen agogisch programma aangeboden; de dossieranalyse laat zien dat ruim één derde van de cliënten een agogisch programma heeft gevolgd. Uit de CVS-analyse blijkt dat cliënten, bij wie het toezicht succesvol is afgerond, iets vaker een agogisch programma aangeboden hebben gekregen dan cliënten waarbij het toezicht voortijdig is beëindigd. Als een toezicht, voor een cliënt die ook een agogisch programma volgt, succesvol wordt afgerond, wordt in de meeste (ongeveer 65%) gevallen ook het agogische programma in zijn geheel doorlopen.

- **Responsiviteit**
Vrijwel altijd wordt een inschatting gemaakt van de responsiviteit van de cliënt. Het niet van start gaan van toezichttrajecten hangt samen met de inschatting van lage of matige responsiviteit, zo blijkt uit de dossierstudie. Bij de trajecten die wel van start gaan blijkt er niet of nauwelijks sprake van een samenhang met de (ingeschatte) mate van responsiviteit.
- **Tijdigheid**
Op basis van de dossieranalyse is het niet mogelijk duidelijk aan te geven hoeveel tijd verstrijkt tussen de juridische beslissing en de feitelijke start van de uitvoering van het toezicht. Doorlooptijden zijn moeilijk te achterhalen, in het rapport van de Inspectie voor Sanctie toepassing (2006) wordt hetzelfde probleemesignaleerd. Wel hebben we kunnen constateren dat zich in de werking van de strafrechtketen, waaronder de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners, knelpunten voordoen die de feitelijke start van het toezicht nodeloos vertragen. Op basis van het dossieronderzoek en de CVS-analyse zijn dus ook geen uitspraken te doen over de invloed van de factor tijdigheid op het succes van toezicht. De geïnterviewden zijn van mening dat een zo kort mogelijke tijdsduur tussen juridische beslissing en feitelijke start van het toezicht een positief effect heeft op het succes van toezicht.

Factoren specifiek voor Reclassering

- **Voorafgaande detentie**
Detentie voorafgaande aan het toezicht hangt samen met een grotere kans op een succesvol afgerond toezichttraject. Dit blijkt uit de dossieranalyse en wordt door de interviews bevestigd. In detentie wordt de cliënt beperkt in vrijheid, komt in sommige gevallen tot rust (voorzien van basisbehoeften), en er kan worden gestart met agogische programma's. Er is sprake van een fasering waarbij binnen de penitentiaire inrichting(en) en tijdens het toezicht stap voor stap meer vrijheden worden toegestaan.
- **Voorlichtings- of adviesrapportage**
Voorlichtings- en adviesrapportages worden door geïnterviewden gezien als belangrijk richtsnoer voor het op te leggen toezicht. Uit dossiers en de interviews komt naar voren dat de officier en rechter het advies bijna altijd overnemen. Volgens de reclasseringswerkers komen 'cadeaugevallen' (toezichten op basis van een justitiële beslissing die genomen is zonder dat daarover advies is gegeven door de reclassering) vrijwel niet voor. Op grond van de dossieranalyse is een licht positieve samenhang te zien tussen de aanwezigheid van een voorlichtings- en adviesrapportage en het afronden van toezichttrajecten.

- Gespecificeerde bijzondere voorwaarden
Gespecificeerde voorwaarden komen voor in ongeveer eenderde van de geheel of gedeeltelijk voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden.
De resultaten van de interviews suggereren dat gespecificeerde bijzondere voorwaarden door reclasseringswerkers worden gezien als mogelijkheid om het succes van toezicht te vergroten. Gespecificeerde bijzondere voorwaarden kunnen volgens de geïnterviewde officier bijdragen aan een individuele afstemming van de juridische beslissing (en daarmee de invulling van het toezicht).

Samenvattend kan worden geconstateerd dat een uitgewerkte achterliggende programmatheorie ontbreekt, waardoor er ook geen helder richtsnoer is voor het toepassen van werkzame bestanddelen. Mogelijke succesfactoren die we standaard terugvinden in de werkwijze van de reclassering zijn: bij de invulling van het toezicht wordt rekening gehouden met de criminogene factoren (behoefteprincipe); de interventieprogramma's worden afgestemd op de diagnostiek, er wordt rekening gehouden met de responsiviteit van cliënten. Op grond van ons onderzoek kan echter moeilijk worden vastgesteld of deze drie factoren ook daadwerkelijk samenhangen met het al dan niet succesvol afronden van het toezicht.

Voorts wordt verondersteld dat naast deze succesfactoren die ontleend zijn aan de What-works literatuur ook voorafgaande detentie, de aanwezigheid van een advies en voorlichtingrapportage en gespecificeerde bijzondere voorwaarden van invloed zijn op de kans dat toezicht succesvol wordt afgerond. Het onderzoek laat zien dat er inderdaad een lichte mate van samenhang lijkt te zijn tussen deze factoren en het succes van toezicht. Daarbij past wel de kanttekening dat er natuurlijk lang niet altijd sprake is van voorafgaande detentie en in minder dan de helft van de toezichten sprake is van gespecificeerde bijzondere voorwaarden.

9 In welke mate is tijdens de uitvoering van toezicht sprake van recidive?

Het al dan niet succesvol afronden van het toezichtstraject is in dit onderzoek beschouwd als maat voor de korte termijn effectiviteit van toezicht. Een toezichtstraject is succesvol wanneer het hele traject volgens plan is afgerond. Dat wil zeggen dat de cliënt zich heeft gehouden aan alle afspraken met de reclasseringswerker (de voorwaarden niet heeft overtreden).

Uit de dossieranalyse en de kwantitatieve CVS analyse blijkt dat een aanzienlijk deel van de toezichten na de start onmogelijk is en daarom wordt afgebroken (12% van de in 2004 afgeboekte toezichten). Uit de dossieranalyse blijkt dat de meest voorkomende reden voor het niet starten van toezicht is: het niet kunnen bereiken van reclasseringscliënten. Het niet nakomen van afspraken in een pril stadium van het toezicht is een tweede reden voor het niet starten. Dit beeld wordt bevestigd door de interviews.

Een nog groter deel van de toezichttrajecten wordt begonnen maar voortijdig beëindigd (26% van de in 2004 afgeboekte toezichten).

In bijna *een derde* van de onderzochte voortijdig beëindigde dossiers is er sprake van het opnieuw plegen van strafbare feiten.

10 Hoe wordt de effectiviteit van het reclasseringsproduct toezicht ingeschat door de vertegenwoordigers van de betrokken partijen? In welke mate zijn de opdrachtgevers tevreden over het toezicht? Welke factoren zijn hierbij van belang?

Op grond van 16 interviews kunnen geen algemene uitspreken worden gedaan over de samenwerking tussen de ketenpartners. Daarom is voorzichtigheid bij het interpreteren van de resultaten geboden. Niettemin kunnen we voor wat betreft de samenwerking tussen de ketenpartners de volgende – indicatieve- conclusies trekken.

Qua tijdigheid speelt de afstemming tussen justitie en de reclassering een belangrijke rol. Justitie moet soms wachten op een voorlichtings- of adviesrapportage, die vaak pas vlak voor de zitting wordt geleverd. De reclassering zegt te moeten wachten op het vonnis van de rechter alvorens zij kan beginnen. Deze bevinding wordt bevestigd in het onlangs verschenen rapport over ketenaansluiting tussen de reclassering en het OM, van de Inspectie voor Sanctietoepassing, 2006.

De samenwerking tussen de reclassering en penitentiaire inrichtingen gaat redelijk, zo melden vertegenwoordigers van de respectievelijke organisaties in de interviews.

Ook de samenwerking tussen de reclassering en de rechtbank (OM en ZM) loopt in het algemeen redelijk goed. Een door reclasseringswerkers veelgenoemd knelpunt is de moeilijke benaderbaarheid en bereikbaarheid van justitie. In dit opzicht bestaan er grote verschillen tussen arrondissementen en reclasseringsunits. Te verwachten valt dat de reclasseringsbalie, één balie per arrondissement waar de opdrachtgever zijn reclasseringsopdracht kan neerleggen, hier in de nabije toekomst verandering in kan brengen.

De geïnterviewde reclasseringswerkers geven aan dat zij zelden horen wat er gebeurt met geretoureerde of teruggestuurde toezichten. Het is hen dan onduidelijk of cliënten na retournering van het toezicht worden vervolgd of niet. Alleen wanneer de (ex-)cliënt weer bij dezelfde organisatie onder toezicht wordt geplaatst komt informatie over de cliënt terug.

Uit de interviews blijkt dat er tussen de drie reclasseringsorganisaties sprake kan zijn van een zekere concurrentie omdat de organisaties per 'tik' toezicht worden gesubsidieerd. Tegelijkertijd wordt in de interviews aangegeven dat de samenwerking en doorverwijzing over het algemeen goed verlopen. Incidenteel wordt melding gemaakt van niet tijdig doorverwijzen van cliënten door de reclassering.

Op beleidsniveau worden door geïnterviewden soms spanningen gesignaleerd. De organisaties nemen ook verschillende posities in binnen het spanningsveld tussen resocialisatie en controle, zo geven zij aan. Hierbij worden de SVG en LdH gezien als maatschappelijke kant en wordt de Stichting Reclassering Nederland gezien als juridisch verlengstuk.

11 In welke mate zijn de reclasseringscliënten tevreden met het toezicht door de reclassering? Welke factoren zijn hierbij van belang?

Er hebben meer ontevreden dan tevreden cliënten gereageerd op deelname aan dit onderzoek. Veelgenoemd knelpunt in hun ervaringen met toezicht is ten eerste de communicatie met de reclasseringsmedewerker. Wederzijdse

verwachtingen lopen regelmatig uiteen. Cliënten verwachten vaak meer dan er geboden kan worden (met name een persoonlijker begeleiding, nazorg, hulp bij 'praktische zaken'). Ten tweede wordt de relatie tussen reclassering met keten- en andere samenwerkingspartners als knelpunt gezien. De dubbele rol van de reclassering (begeleiding en controle) kan onduidelijkheid voor cliënten in de hand werken.

Bij deze bevindingen moet echter bedacht worden dat er slechts twaalf interviews gehouden zijn en dit zeker geen representatief beeld geeft.

12 Op welke wijze kan de uitvoering van het reclasseringsproduct toezicht worden verbeterd?

De aanbevelingen vormen het antwoord op deze laatste onderzoeksvraag.

8.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn onderverdeeld in aanbevelingen voor de uitvoering van toezicht en aanbevelingen voor het beleid.

De aanbevelingen voor het beleidsniveau zijn er vooral op gericht betere voorwaarden te scheppen voor de uitvoering van het toezicht. De aanbevelingen zijn primair gericht op de drie reclasseringsorganisaties. Realisering van deze aanbevelingen dient echter in overleg met het Ministerie van Justitie te geschieden.

De aanbevelingen op uitvoerend niveau zijn ten dele volgend uit de aanbevelingen die op beleidsniveau worden gedaan.

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn onderverdeeld in aanbevelingen voor de uitvoering van toezicht en aanbevelingen voor het management van de reclasseringsorganisaties.

De aanbevelingen voor het management zijn er vooral op gericht betere voorwaarden te scheppen voor de uitvoering van het toezicht.

Management

- 1 Ontwikkel een eenduidig begrippenkader ten aanzien van toezicht dat zowel door het Ministerie van Justitie, de reclasseringsorganisaties en andere justitiële organisaties wordt gehanteerd.
Allereerst is van belang dat een definitie wordt vastgesteld, die door alle organisaties wordt gebruikt. Daarnaast is van belang dat ook de omschrijving van juridische modaliteiten eenduidig wordt gehanteerd door de verschillende organisaties. Zo moet de omschrijving van juridische modaliteiten in het Cliënt Volg Systeem niet in strijd zijn met de formele juridische omschrijvingen.
- 2 Werk de bestaande programmatheorie voor toezicht verder uit, zodat er een samenhangende structuur ontstaat die de reclasseringswerkers kan helpen bij een succesvolle uitvoering van het toezicht. Factoren uit de What Works literatuur en specifieke factoren voor reclasseringstoezicht kunnen daarbij de basis vormen. De programmatheorie dient voor de belangrijkste doelgroepen beschrijvingen te bevatten met verondersteld werkzame bestanddelen van het toezicht.

Hierbij kan worden aangesloten bij de programmatheorieën die worden uitgewerkt in het kader van de Adviescommissie Onderzoeksprogrammering Reclassering.

- 3 De sturing door de directies van de reclasseringsorganisaties dient meer dan nu het geval is resultaatgericht te zijn en bovendien voor zover mogelijk te worden geformuleerd in meetbare termen. Een evaluatie van de effectiviteit van het toezicht wordt daarmee mogelijk gemaakt.

Uitvoerend niveau

- 4 Afspraken over uitvoering van het toezicht dienen te worden nagekomen, bijvoorbeeld met betrekking tot de intensiteit van het toezicht.
- 5 Toezichttrajecten dienen bij voorkeur zo snel mogelijk na vonnis of na beëindiging van detentie van start te gaan.
- 6 Doelstellingen die voor individuele toezichttrajecten worden geformuleerd moeten betrekking hebben op de resultaten die met de toezichtactiviteiten worden beoogd en worden bij voorkeur in meetbare termen vastgelegd.
- 7 De reclassering dient alle overtredingen die tijdens het toezicht zijn begaan en waarvan kennis wordt gedragen terug te melden aan het OM. Een omgekeerde informatieplicht is eveneens dienstig.

Bijlagen

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

De onderzoekers zijn de begeleidingscommissie dank verschuldigd voor de nauwgezette wijze waarop het onderzoek is begeleid.

De begeleidingscommissie 'Uitvoering Reclasseringsproduct Toezicht' bestond uit:

Voorzitter:

Mr. G. de Jonge, Universiteit van Maastricht, Rechtsgeleerdheid

Leden:

Drs. H.P. Friele, Ministerie van Justitie, DSP

Mw. drs. R. Molenaar, Ministerie van Justitie, DSP

Mw. drs. M. Ridder-Padt, Rodenstein & Partners

Dr. H.C.J. van der Veen, Ministerie van Justitie, WODC

Agendaleden

De heer W. Veldhof, Leger des Heils

De heer B. Blommaert, Stichting Verslavingszorgreclassering

De heer R. Poort, Stichting Reclassering Nederland

Bijlage 2 Afkortingen

3RO	3 reclasseringsorganisaties
CoVa	Cognitieve vaardigheden
CVS	Cliënt volgsysteem
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
ET	Elektronisch toezicht
GW	Gevangeniswezen
ISD	Inrichting voor stelselmatige daders
LdH	Leger des Heils
OM	Openbaar Ministerie
OPS	Outputsturing
PI	Penitentiare Inrichting
PIA	Penitentiare inrichting administratief
PP	Penitentiair programma
PvA	Plan van aanpak
RISc	Recidive inschattingsschalen
RN	Reclassering Nederland
SOV	Strafrechtelijke Opvang Verslaving
SRN	Stichting Reclassering Nederland
SVG	Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland
TBS	Terbeschikkingstelling
TR	Programma Terugdringen Recidive
TUL	Ten uitvoer legging
WW	What Works principes
ZM	Zittende Magistratuur

Bijlage 3 Literatuurlijst

Dodgson, K. et al (2001), Electronic monitoring of released prisoners: an evaluation of the Home Detention Curfew scheme, *Home Office Research Study 222*, p99.

C., & Gendreau, P. (2002), The effects of prison sentences and intermediate sanctions on recidivism: General effects and individual differences, *User Report 2002-01*, Ottawa: Solicitor General Canada.

Gestel, B. van, L.M. van der Knaap en A. Hendriks (2006), Toezicht buiten de muren: Een systematische review van extramural toezicht op TBS-gestelden en vergelijkbare groepen in het buitenland, WODC cahier 2006-2, Den Haag

Inspectie voor de Sanctietoepassing (2006), Inspectierapport Ketenaansluiting reclassering en Openbaar Ministerie, Den Haag.

Jacobs, M.J.G, A.M. van Kalmthout, M.Y.W von Bergh (2006), *Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen*, IVA Beleidsonderzoek en advies, Tilburg

Kalmthout, A.M. van, en J.T.M. Derks (2000), A Palette of European Probation Service Systems. In A.M. van Kalmthout & J.T.M. Derks (Eds.), *Probation and Probation Services : A European Perspective* (pp. 1-28). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Mackenzie, D. Layton, D., Reducing the criminal activities of known offenders and delinquents: crime prevention in the court and corrections. In Sherman, L.W. (red.), *Evidence-based crime prevention*, New York, Routledge, 2002, p.330-404.

(May and Wadwell 2001)

Menger A. en L. Krechtig (2004), *Het delict als maatstaf*, Utrecht, Stichting Reclassering Nederland.

Ministerie van Justitie (2001), *Effectieve strafrechtelijke interventies*, DG-PJS, Den Haag

Petersilia, J. (2003), *When Prisoners Come Home: Parole and Prisoner Reentry*. New York: Oxford University Press, pp. 83.

Poort R. en J. Bosker (2005), *De modernisering van reclasseringstoezicht*. In: Proces m.s.

Reclassering Nederland, Leger des Heils, Stichting verslavingsreclassering en Gevangeniswezen (2004), *Handleiding RISC Gebruikersversie 1.0*.

Seiter, R. (2002). Prisoner reentry and the role of parole officers. *Federal Probation*, 66, 50–54.

Solomon, A.L., V. Kachnowski, A. Bhati, Does Parole Work? Analyzing the Impact of Postprison Supervision on Rearrest Outcomes, Urban Institute, Washington, DC

Stichting Reclassering Nederland (2003), *Handboek Reclassering*, Utrecht.
Gendreau, P., C. Coggin, F.T. Cullen en A. Andrews (2000), *The effects of community sanctions and incarceration on recidivism*, Forum on correctional research nr. 12, 2000, p. 10-13.

Taxman, F. (2002). "Supervision – Exploring the Dimensions of Effectiveness," Federal Probation 66(2): 14-27.

Tweede Kamer (2003) *Reclasseringsbeleid, Brief van de minister van justitie*, Kamerstuk 2003-2004, 29270, nr.1, Den Haag
Tweede kamer (2006), *Parlementair onderzoek naar TBS*, Kamerstuk 2005-2—6, 96745, nr.5, Den Haag.

Vollum, S. en C. Hale (2002), *Electronic monitoring: a research review*, Corrections Compendium, p. 1-4, 23-27.

(national parole board, performance report 2003)
(http://www.npb-cnrc.gc.ca/reports/pdf/perf_rep_2002/04_e.htm)

Bijlage 4 Lijst agogische programma's

De volgende programma's zijn aangeduid als *agogische* programma's en aangeboden tijdens de in 2004 afgesloten toezichttrajecten:

Aanvullende trajectbegeleiding
Adviesrapportage
Agressieregulatietraining
Arbeidstoeleiding
Begeleiding zitting
Behandelingsprogr. extern zedendelict
Behandelingsprogramma (TBS-) kliniek
Behandelingsprogramma RIAGG
Behandelingsprogramma verslaving
Budgetteringscursus
Dader slachtoffer leerproject (groep)
DTP-Arbeidsmotivatietraining
DTP-Delictpreventietraining
DTP-Meerderj. training 13 wk.
DTP-Meerderj. training 6 wk..
DTP-Meerderj. training 9 wk.
DTP-Training Agressiebeheersing
GGZ-Leefstijltraining
GGZ-Training Alc Delinq.
Goldsteinr. (Reageren kwaadheid)
Goldsteinr. (Reageren waardering)
Goldsteintraining (Bespreek)
Goldsteintraining (Kritiek)
Goldsteintraining (Luisteren)
Goldsteintraining (Mening)
Goldsteintraining (Praatje)
Goldsteintraining (Uiten kwaadheid)
Goldsteintraining (Uiten waardering)
Groepswork
Ind. begel. bij Penitentiair Programma
Ind. begel. in verplicht just. kader
Ind. begeleiding algemeen
Individuele begeleiding SPW
Informatie en Advies
Leerstraf Agressiebeheersing
Leerstraf Alcoholdelinquentie
Leerstraf Arbeidsmotivatietraining
Leerstraf Budgetteringscursus
Leerstraf Dader-slachtoffer-Leerproject
Leerstraf Dagtrainingsprogramma
Leerstraf Delictpreventietraining
Leerstraf Goldsteintraining
Leerstraf Individuele SoVa-training
Leerstraf SoVa voor groepen
Maatregelrapportage
Psychosociale diagnostiek kort
Route 66 (Basismodule leerwerkstraf)

Schade- en conflictregeling
Sova-training (groep)
Sova-training (individueel)
Terugdringen Recidive
Terugvalprev. seks. delicten (groep)
Terugvalprev. seksuele delinq.(indiv.)
Terugvalpreventie agress. delicten
Toeleiding Zorg
Toezicht
Train. pr. Seks. Delictpl.
Vrienden (groep)
Werkstraf
Werkstraf (WSM)
Woontraining
Zelfkonfrontatiemethode (individueel)

Bijlage 5 Tabellen

Tabel 1 Aantal activiteiten per jaar tijd, naar trajectstatus per toezichtcategorie*

	Controleactiviteiten- dichtheid	Aantal trajecten
Voorw. en voorw. Veroordeling		
Toezicht afgerond	7,9	3.885
Toezicht start onmogelijk	7,0	962
Toezicht voortijdig beëindigd	12,5	2.004
Penitentiair Programma		
Toezicht afgerond	14,5	838
Toezicht start onmogelijk	19,5	18
Toezicht voortijdig beëindigd	19,2	83
Maatregel ISD/SOV		
Toezicht afgerond	7,3	102
Toezicht start onmogelijk	1,8	9
Toezicht voortijdig beëindigd	26,3	20
TBS voorw. einde		
Toezicht afgerond	10,0	37
Toezicht start onmogelijk	4,3	2
Toezicht voortijdig beëindigd	14,0	3
TBS proefverlof		
Toezicht afgerond	6,5	67
Toezicht start onmogelijk	2,8	4
Toezicht voortijdig beëindigd	6,3	17
TBS met voorwaarden		
Toezicht afgerond	4,2	54
Toezicht start onmogelijk	19,7	5
Toezicht voortijdig beëindigd	21,4	18

*Toezichttrajecten afgeboekt in 2004

Bron: Cliënt Volg Systeem

Tabel 2 Aanwezigheid voorlichtings- of adviesrapportage, naar trajectstatus per toezichtcategorie*

	% rapportage aanwezig	Aantal trajecten
Voorw. en voorw. Veroordeling		
Toezicht afgerond	61	3.885
Toezicht start onmogelijk	58	962
Toezicht voortijdig beëindigd	50	2.004
Penitentiair Programma		
Toezicht afgerond	96	838
Toezicht start onmogelijk	78	18
Toezicht voortijdig beëindigd	95	83
Maatregel ISD/SOV		
Toezicht afgerond	50	102
Toezicht start onmogelijk	33	9
Toezicht voortijdig beëindigd	80	20
TBS voorw. einde		
Toezicht afgerond	32	37
Toezicht start onmogelijk	00	2
Toezicht voortijdig beëindigd	00	3
TBS proefverlof		
Toezicht afgerond	42	67
Toezicht start onmogelijk	50	4
Toezicht voortijdig beëindigd	18	17
TBS met voorwaarden		
Toezicht afgerond	78	54
Toezicht start onmogelijk	80	5
Toezicht voortijdig beëindigd	61	18

*Toezichttrajecten afgeboekt in 2004

Bron: Cliënt Volg Systeem