



Inspectie voor de Sanctietoepassing
Ministerie van Justitie

Melding recidive tijdens reclasseringstoezicht

Inspectierapport

Themaonderzoek



Melding recidive tijdens reclasseringstoezicht

Inspectierapport

Themaonderzoek

Mei 2010

Inhoudsopgave

Voorwoord	6
Samenvatting	8
1 Inleiding	14
1.1 Aanleiding	15
1.2 Reikwijdte	16
1.3 Opzet	17
1.4 Toetsingskader	18
1.5 Objecten	18
1.6 Eerder onderzoek	18
1.7 Leeswijzer	19
2 Melding recidive aan de reclassering	20
2.1 Criterium	21
2.2 Melden recidive door de politie	21
2.3 Melding recidive door het OM	23
2.4 Oordeel en conclusie	24
2.5 Aanbeveling	25
3 Interne afhandeling reclassering	26
3.1 Criterium	27
3.2 Procedures in geval van recidive tijdens reclasseringstoezicht	27
3.2.1 Reclasseringsbalie	27
3.2.2 Overleg met het OM	27
3.2.3 Tbs- of PIJ-toezichten	28
3.3 Incidentprocedures	29
3.3.1 Reclassering Nederland	29
3.3.2 Stichting Verslavingsreclassering GGZ	30
3.3.3 Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering	31
3.4 Oordeel en conclusie	31
3.5 Aanbevelingen	33
4 Melding recidive aan het ministerie van Justitie	34
4.1 Criterium	35
4.2 Afspraken	35
4.3 Meldingen 2008 en 2009	36
4.4 Evaluatie	37
4.5 Oordeel en conclusie	38
4.6 Aanbevelingen	39
5 Slotbeschouwing	40

, Bijlage 1. Toetsingskader en oordeel	42
Bijlage 2. Afkortingen	46
Bijlage 3. Aanbevelingen	48

Voorwoord

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) heeft van september 2009 tot april 2010 naar aanleiding van de gang van zaken rond een ernstig incident een beperkt themaonderzoek uitgevoerd.

Aanleiding tot het onderzoek was het feit dat het ministerie van Justitie pas na verloop van tijd erover geïnformeerd werd dat beide verdachten van ontvoering van een zevenjarig meisje onder reclasseringstoezicht stonden. De bewindslieden van Justitie hebben vervolgens aan de ISt gevraagd een onderzoek in te stellen naar de procedures rond het melden van ernstige recidives tijdens reclasseringstoezicht.

De belangrijkste conclusie van het rapport is dat weliswaar een aantal incidenten aan het ministerie van Justitie gemeld is, maar dat hierover geen eenduidige en voldoende uitgewerkte afspraken bestaan, waardoor niet geborgd is dat in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen een melding wordt gedaan.

De aanbevelingen die de ISt doet zijn er dan ook op gericht, die borging te verbeteren.

W.F.G. Meurs
hoofdinspecteur

Samenvatting

Aanleiding voor dit onderzoek is het niet tijdig melden van een ernstige recidive tijdens reclasseringstoezicht aan het ministerie van Justitie. De minister verzocht de Inspectie de procedures rond het melden van (ernstige) recidives tijdens reclasseringstoezicht te onderzoeken. De Inspectie beantwoordt in dit onderzoek de volgende vragen.

1. Is het informeren van de reclassering door het OM over ernstige recidives tijdens reclasseringstoezicht geborgd?
2. Is het melden van een dergelijk incident (ernstige recidive tijdens reclasseringstoezicht) aan het ministerie van Justitie door de reclassering voldoende geborgd?
3. Wordt er voldoende lering getrokken uit dergelijke incidenten?

Om tot de beantwoording van deze vragen te komen heeft de Inspectie enkele interviews met sleutelpersonen gehouden en een dossieronderzoek uitgevoerd. Als voornaamste conclusie blijkt hieruit dat er tot oktober 2009 geen voor één uitleg vatbare afspraken bestonden tussen het ministerie van Justitie en de reclasseringsorganisaties over het melden van recidive tijdens reclasseringstoezicht.

Informeren van de reclassering

De politie meldt bij de reclasseringsbalie alle verdachten die zij in verzekering stelt, met behulp van een geautomatiseerd informatiesysteem. De reclassering controleert zelf of de in verzekering gestelde onder reclasseringstoezicht staat. Naast de melding van de IVS zijn er soms aanvullende (lokale) afspraken tussen de reclassering en de politie. Er is geen controle dat alle in verzekering stellingen door de reclassering worden ontvangen en ingevoerd.

Het OM informeert de reclassering niet standaard over geconstateerde recidive. Met de nieuwe Aanwijzing advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties voert het OM hier naar verwachting in juni 2010 een procedure voor in.

In het dossieronderzoek heeft de Inspectie geen dossiers gevonden waar een melding IVS ontbrak terwijl deze er wel had moeten zijn.

De Inspectie concludeert dat de reclassering in de regel tijdig wordt geïnformeerd als gevolg van de melding van in verzekering stellingen door de politie in geval van delicten die IVS-waardig zijn.

Er is echter geen controle dat alle in verzekering stellingen door de reclassering worden ontvangen en ingevoerd. Noch vindt er periodieke en systematische evaluatie plaats van melding aan de reclassering van recidive van een onder reclasseringstoezicht gestelde. Daardoor ontbreekt de borging van dit proces.

Melding aan het ministerie van Justitie

Recidive van een onder toezicht gestelde is geen uitzondering. In de periode van januari 2008 tot en met oktober 2009 hebben er naar schatting 13850¹ vermoedelijke recidives tijdens reclasseringstoezicht plaatsgevonden (verdeling: 1450 LdH, 6459 SVG en 5941 RN). De afhandeling daarvan door de reclasseringswerker is onderdeel van het reguliere werkproces. Deze richt zich voornamelijk op de communicatie met de opdrachtgever.

Daarnaast kennen de reclasseringsorganisaties interne procedures om incidenten te melden, voor het geval dat een recidive tijdens reclasseringstoezicht als incident gekwalificeerd wordt. Dit gebeurt bij uitzondering. De mate waarin dit gemeengoed is, verschilt sterk per reclasseringsorganisatie.

Interne procedure Leger des Heils

Bij het Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering (LdH) vallen recidives tijdens toezicht in de regel niet onder de incidentprocedure. Het gevaarsriterium, de vraag of er sprake is van direct gevaar voor de cliënt zelf of voor de omgeving, is hierbij maatgevend. Bij een gerecidiveerde en vastgezette reclasseringscliënt is er geen sprake van direct gevaar. Het LdH heeft dan ook in de periode van januari 2008 tot en met oktober 2009 geen recidives als incidentmeldingen uit de eigen organisatie ontvangen of aan het ministerie van Justitie doorgegeven.

Interne procedure SVG

De Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) kent een incidentenprotocol dat op de interne website staat. Ernstige recidives worden niet expliciet in het protocol genoemd, maar kunnen onder de definitie van een incident vallen. De SVG geeft aan dat het voor haar lidinstellingen en voor het landelijk kantoor van de SVG niet altijd duidelijk is in welke gevallen een recidive als incident gemeld dient te worden, daarvoor zijn de begrippen niet scherp genoeg gedefinieerd. In de periode van januari 2008 tot en met oktober 2009 zijn vier recidives als incidentmeldingen uit de lidorganisaties ontvangen, waarvan er twee aan het ministerie van Justitie zijn gemeld. De SVG bespreekt incidentmeldingen en de meldingsprocedure regelmatig intern met de lidinstellingen, maar er zijn geen op schrift gestelde evaluaties van (de procedure van) meldingen beschikbaar.

Interne procedure RN

Reclassering Nederland (RN) kent een incidentprocedure, die op het intranet van RN staat. Ernstige recidives worden niet expliciet in het protocol genoemd, maar kunnen deze wel onder de definitie van een

¹ Zie ook paragraaf 1.2 kopje 'vermoedelijke recidive' van dit rapport

incident vallen. Een landelijk incidentteam ontvangt alle incidentmeldingen en beoordeelt of deze zo ernstig zijn dat ze gemeld worden aan het ministerie van Justitie. De bestaande afspraken en definities voldoen wat betreft RN. In de periode van januari 2008 tot en met oktober 2009 zijn 28 recidives als incidentmeldingen op het landelijk kantoor ontvangen, waarvan er acht aan het ministerie van Justitie zijn gemeld. RN Rapporteert en evalueert alle incidenten schriftelijk en heeft daarbij ook aandacht voor het proces van incidentmelding in geval van ernstige recidive.

Afspraken ministerie van Justitie en reclasseringsorganisaties

SVG en LdH hanteren een protocol uit 2006 waarin afspraken tussen het ministerie van Justitie en de reclassering staan beschreven in welke gevallen de reclasseringsorganisaties incidenten dienen te melden bij het ministerie van Justitie. Dit protocol wordt met betrekking tot het melden van ernstige recidives verschillend geïnterpreteerd, zoals ook blijkt uit bovenstaande interne procedures.

RN hanteert een eigen interne incidentprocedure in aansluiting op bovenstaande interne procedure. Deze procedure is afgestemd met, en goedgekeurd door het ministerie van Justitie.

In oktober 2009 is er een nieuw protocol opgesteld waarin het melden van ernstige recidive tijdens reclasseringstoezicht expliciet is opgenomen. Dit protocol was bij de vaststelling van dit inspectierapport nog niet bij het LdH bekend.

De Inspectie concludeert dat er tot oktober 2009 geen voor één uitleg vatbare afspraken bestonden tussen het ministerie van Justitie en de reclasseringsorganisaties over het melden van ernstige recidive tijdens reclasseringstoezicht. Dit laat ruimte voor de verschillende praktijken binnen de reclasseringsorganisaties.

Lering uit incidenten

Op niveau van het werkproces worden recidives tijdens reclasseringstoezicht per casus geëvalueerd. Dit wordt ook vastgelegd. De wijze waarop de procedure van melding van de recidive plaatsvindt, wordt echter niet altijd vastgelegd. Evaluatie hiervan vindt dan ook niet altijd zichtbaar plaats. Er bestaan hierbij verschillen tussen de reclasseringsorganisaties.

RN legt evaluaties van incidentmeldingen structureel vast en benoemt verbeterpunten. Hierbij is ook de meldingsprocedure zelf onderwerp van evaluatie.

De inspectie concludeert dat het leereffect ten aanzien van het melden van recidive niet voor alle reclasseringsorganisaties optimaal is.

Aanbevelingen

Op grond van de beantwoording van de onderzoeksvragen komt de Inspectie komt tot de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling aan de minister van Justitie en de reclasseringsorganisaties

- Draag zorg voor borging van het proces van melding door de politie en/of OM aan de reclassering in geval van geconstateerde of vermoedelijke recidive tijdens reclasseringstoezicht.
- Monitor de uitvoering van de afspraken die in oktober 2009 zijn gemaakt en evalueer deze periodiek. Betrek daarbij ook de vraag of het begrip 'ernstige recidive' voldoende is uitgewerkt.

Aanbevelingen aan de reclasseringsorganisaties

- Verbeter de dossiervorming ten aanzien van het overleg met de opdrachtgever in geval van (vermoedelijke) recidive tijdens reclasseringstoezicht en het proces van interne incidentmeldingen.

Aanbevelingen aan SVG en LdH

- Verbeter de evaluatie van incidentmeldingen zodat de resultaten hiervan gebruikt kunnen worden om scherper te definiëren wanneer (vermoedelijke) recidive tijdens reclasseringstoezicht als ernstig gekwalificeerd kan worden en wanneer deze tot een incidentmelding dient te leiden.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 7 april 2009 werd een 7-jarig meisje ontvoerd door twee personen die onder toezicht stonden van de reclassering. Op 8 april 2009 hield de politie de daders aan. De betrokken beleidsdirectie van het ministerie van Justitie (verder: het ministerie van Justitie) werd hierover op 9 april 2009 door de reclassering geïnformeerd, althans over de betrokkenheid van een van de twee onder toezicht staande personen. Op 6 mei 2009 werd het ministerie van Justitie in kennis gesteld van de betrokkenheid van de tweede persoon bij de ontvoering.

Op 25 juni 2009 hebben de minister en de staatssecretaris van Justitie aan de hoofdinspecteur van de ISt gevraagd of de ISt een onderzoek kan starten naar de procedures rond het melden van (ernstige) recidives tijdens reclasseringstoezicht. De ISt heeft hier twee onderzoeksvragen aan toegevoegd. De eerste vraag betreft de oorzaak van het lage aantal incidentmeldingen (waar melding van recidive onderdeel van kan uitmaken) dat de ISt van de reclassering ontvangt. Sinds haar oprichting in 2005 waren er slechts 15 meldingen van incidenten bij de reclasseringsorganisaties, waarvan negen betrekking hadden op recidive tijdens reclasseringstoezicht. Gebeurt er daadwerkelijk zo weinig meldenswaardigs, of bereiken niet alle meldingen de ISt? De tweede vraag is of er door de reclasseringsorganisaties voldoende lering wordt getrokken uit incidenten waarbij sprake is van (ernstige) recidive tijdens reclasseringstoezicht. De ISt stelde eerder een vergelijkbare onderzoeksvraag in het themaonderzoek 'lering uit incidenten' dat werd uitgevoerd binnen de sector Gevangeniswezen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). In dat onderzoek werd gekeken naar de lering uit incidenten in het algemeen.

Doel

Dit onderzoek heeft tot doel antwoord te geven op de vraag of het informeren van de reclassering door het openbaar ministerie (OM) over ernstige recidives tijdens reclasseringstoezicht en het melden van een dergelijk incident aan het ministerie van Justitie door de reclassering voldoende geborgd is. Daarbij betreft de Inspectie ook de vragen of er voldoende lering wordt getrokken uit dergelijke incidenten en of wel alle incidentmeldingen de ISt bereiken.

1.2 Reikwijdte

Recidive tijdens reclasseringstoezicht

Onder recidive tijdens reclasseringstoezicht verstaat de Inspectie dat een onder reclasseringstoezicht gestelde zich niet aan de algemene voorwaarde houdt, namelijk het niet plegen van een nieuw delict. Er staan jaarlijks ongeveer 20.000 justitiabelen onder reclasseringstoezicht. Er waren bij de start van het onderzoek bij de reclasseringsorganisaties en bij het ministerie van Justitie geen exacte cijfers bekend hoe vaak recidive tijdens reclasseringstoezicht plaatsvindt. Naar schatting is dit meer dan 7500 keer per jaar. Hieronder vallen ook vermoedelijke recidives tijdens reclasseringstoezicht.

Vermoedelijke recidive

Als de politie een onder toezicht gestelde in verzekering stelt op verdenking van een strafbaar feit, kan nog niet met zekerheid vastgesteld worden of er daadwerkelijk sprake is van recidive. De betrokkene wordt immers alleen verdacht van een strafbaar feit. In de loop van het politieonderzoek of het strafproces kan blijken dat de betrokkene niet schuldig wordt verklaard aan het feit. Voor dit onderzoek is het onderscheid tussen vermoedelijke of daadwerkelijke recidive van ondergeschikt belang omdat het onderzoek zich richt op de procedure direct na de vermoedelijke recidive. Of de onder toezicht gestelde daadwerkelijk schuldig is aan het delict, wordt meestal pas in een later stadium duidelijk.

Ernstige recidive

De Inspectie verstaat onder ernstige recidive tijdens reclasseringstoezicht het plegen van een ernstig delict door een persoon die op dat moment onder reclasseringstoezicht staat. De Inspectie definieert 'ernstig' niet omdat het aan de betrokken organisaties zelf is om invulling te geven aan dit begrip. De Inspectie heeft dit in het toetingscriterium in paragraaf 3.1 opgenomen.

Incident

De Inspectie verstaat, voor het doel van dit onderzoek, onder een incident een dusdanig ernstige gebeurtenis dat deze door de reclassering gemeld dient te worden aan het ministerie van Justitie. Een incident kan ernstige recidive, of een vermoeden van ernstige recidive betreffen.

Hoofdvragen van het onderzoek

De hoofdvragen van het onderzoek zijn:

1. Is het informeren van de reclassering door het OM over ernstige recidives tijdens reclasseringstoezicht geborgd?
2. Is het melden van een dergelijk incident (ernstige recidive tijdens reclasseringstoezicht) aan het ministerie van Justitie door de reclassering voldoende geborgd?
3. Wordt er voldoende lering getrokken uit dergelijke incidenten?

1.3 Opzet

Methode van het onderzoek

De Inspectie heeft interviews gehouden met vertegenwoordigers van de landelijke kantoren van de drie reclasseringsorganisaties. Ook sprak de Inspectie met een vertegenwoordiger van de politie Haaglanden, met een vertegenwoordiger van het Parket-Generaal van het OM en met twee vertegenwoordigers van het programma 'Justitiële Voorwaarden' van het OM en een beleidsmedewerker van het ministerie van Justitie. Daarnaast heeft de Inspectie schriftelijk informatie opgevraagd bij het ministerie van Justitie en de reclasseringsorganisaties.

Dossieronderzoek

De Inspectie heeft ook een dossieronderzoek uitgevoerd. Daartoe heeft de Inspectie alle recidives tijdens reclasseringstoezicht van januari 2008 tot en met oktober 2009 die gemeld zijn aan de landelijke kantoren opgevraagd. Dit betrof 26 dossiers die binnen de reikwijdte van het onderzoek vielen, waarvan 4 van SVG-lidinstellingen en 22 van Reclassering Nederland. Bij het Leger des Heils zijn geen meldingen van recidives tijdens reclasseringstoezicht aan het landelijk kantoor gedaan (zie paragraaf 3.3.3). Naast de dossiers in het Cliënt Volg Systeem (CVS) van de reclassering, zijn de meldingen van incidenten die het ministerie van Justitie aan de bewindspersonen heeft gedaan bij het dossieronderzoek betrokken.

Tijdpad

De Inspectie heeft het onderzoek aangekondigd bij de reclasseringsorganisaties, het ministerie van Justitie en het Parket Generaal op 11 september 2009.

De interviews met de politie en het OM hebben plaatsgevonden op 18 september en 28 oktober 2009. De interviews met de reclasseringsorganisaties hebben plaatsgevonden in de periode van 28 oktober tot en met 9 november 2009. Het dossieronderzoek is gehouden op 12 maart 2010. De Inspectie heeft conceptrapport ter wederhoor voorgelegd aan de reclasse-

ringsorganisaties, het ministerie van Justitie en het Parket-Generaal op 1 april 2010. Het rapport is op 7 mei 2010 vastgesteld en naar de Minister verzonden.

1.4 Toetsingskader

Het toetsingskader is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport. Hierbij zijn ook de oordelen van de Inspectie opgenomen. Het toetsingskader bestaat uit drie criteria, die elk in een hoofdstuk van dit rapport getoetst worden. De criteria zijn uitgewerkt in specifieke normen die betrekking hebben op het beleid, de uitvoering en de borging van het melden van recidive.

1.5 Objecten

Het object van dit onderzoek zijn de drie reclasseringsorganisaties Reclassering Nederland (RN), Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland (SVG) en het Leger des Heils, Jeugdzorg en Reclassering (LdH). De Inspectie kijkt in het bijzonder naar de procedures van de reclasseringsorganisaties en de afspraken met derden die betrekking hebben op de onderzoeksvraag. Ook het handelen van het ministerie van Justitie voor zover het de meldingsprocedure betreft is object van onderzoek.

1.6 Eerder onderzoek

De Inspectie deed eerder onderzoek naar incidenten die betrekking hadden op recidive tijdens reclasseringstoezicht:

- Uitvoering reclasseringstoezicht voorwaardelijke veroordeling casus J.C. (april 2007)
- Onderzoek naar casus kindermishandeling, i.s.m. de Inspectie jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (oktober 2007)
- Jeugd detentie, nazorg en reclasseringstoezicht i.s.m. de Inspectie jeugdzorg (oktober 2007)

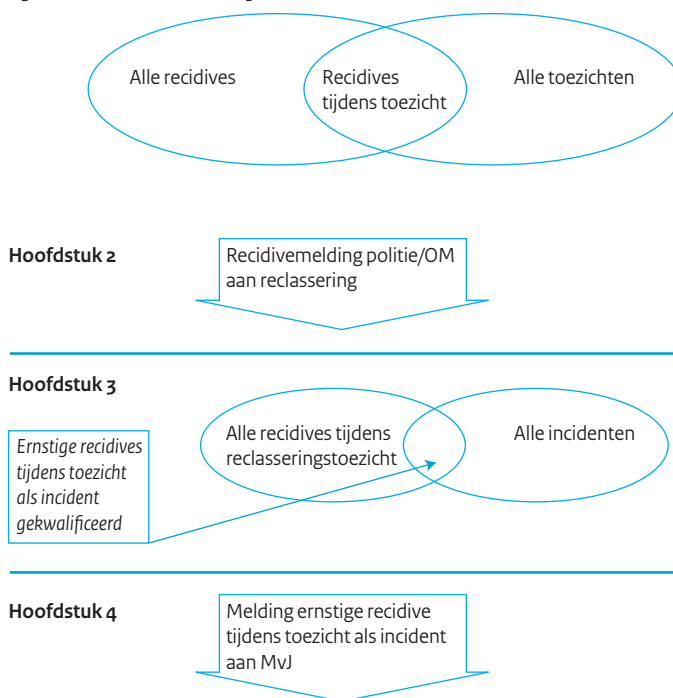
Ook heeft de Inspectie een onderzoek uitgevoerd naar de ketenaansluiting tussen reclassering en het OM (november 2006).

In deze onderzoeken was de procedure rond het melden van recidive tijdens het toezicht geen expliciet onderwerp.

1.7 Leeswijzer

Het proces van melden van ernstige recidive tijdens reclasseringstoezicht dat in dit onderzoek centraal staat, bestaat uit drie stappen. In hoofdstuk twee wordt de eerste stap beschreven, namelijk het melden van recidive door politie of OM aan de reclassering. In hoofdstuk drie wordt de tweede stap beschreven, namelijk hoe de reclasseringsorganisaties intern omgaan met een dergelijke melding. In hoofdstuk vier wordt de laatste stap, namelijk de melding aan het ministerie van Justitie beschreven. Figuur 1 geeft dit schematisch weer.

Figuur 1. Stroomschema melding recidive



Elk van deze hoofdstukken begint met het criterium uit het toetsingskader, oftewel de normen waar de Inspectie aan toetst. Vervolgens worden de feitelijke bevindingen uit het onderzoek beschreven. Daarna volgen de conclusie en het oordeel van de Inspectie op het betreffende criterium, eventueel gevolgd door aanbevelingen. Het laatste hoofdstuk bevat een slotbeschouwing over de beantwoording van de hoofdvraag.

2

Melding recidive aan de reclassering

2.1 Criterium

Beleid

Er zijn afspraken tussen reclassering, politie of OM, waarin voorzien is dat recidive van een onder reclasseringstoezicht gestelde tijdig door de politie of OM aan de reclassering gemeld wordt.

Uitvoering

Politie of OM meldt recidive van een onder reclasseringstoezicht gestelde tijdig aan de reclassering.

Borging

Er vindt periodieke en systematische evaluatie plaats van melding van recidive van een onder reclasseringstoezicht gestelde aan de reclassering op minimaal tijdigheid en volledigheid van meldingen.

2.2 Melden recidive door de politie

De politie heeft een wettelijke plicht om bij inverzekeringstelling (IVS) van een verdachte de reclassering hiervan in kennis te stellen, ten behoeve van een mogelijk vroeghulpbezoek² van de reclassering aan de verdachte (art. 59 lid 5 Sv.).

De politie is ook op basis van de aanwijzing Voorwaardelijke Invrijheidstelling van het OM sinds 1 juli 2008 verplicht in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) te toetsen of een aangehouden verdachte voorwaardelijk in vrijheid is gesteld, waarbij mogelijk reclasseringstoezicht van toepassing is. Dit is echter niet van toepassing bij andere juridische modaliteiten van reclasseringstoezicht dan de voorwaardelijke invrijheidstelling. In de nieuwe Aanwijzing advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties van het OM is deze verplichting uitgebreid naar alle voorwaardelijke sanctiemodaliteiten waarbij reclasseringstoezicht kan worden opgelegd. Deze treedt naar verwachting op 1 juli 2010 in werking.

In de praktijk meldt de politie IVS bij de reclasseringsbalie met behulp van een geautomatiseerd informatiesysteem. Dit systeem draait bij verwerking van een IVS automatisch een meldingformulier uit voor de reclassering. De politie verzendt deze naar de arrondissementale reclasseringsbalie. De politie is er dan overigens in de regel niet van op de hoogte of er sprake is van reclasseringstoezicht. Lichtere misdrijven zoals winkeldiefstal en

² Een vroeghulpbezoek is het eerste bezoek door de reclassering aan een arrestant waarin de reclassering beoordeelt of een vervolgaanbod wenselijk is.

eenvoudige mishandeling vallen buiten deze procedure omdat de verdachte hiervoor in de regel niet in verzekering gesteld wordt.

Buiten de beschreven procedure zijn er ten aanzien van specifieke dadergroepen zoals tbs-gestelden, veelplegers, risicojongeren en zedendelinquenten aanvullende afspraken over informatie-uitwisseling tussen politie en reclasering. Zo zijn er convenanten over informatie-uitwisseling bij tbs'ers en zedendelinquenten tussen de reclasseringsorganisaties en bijna alle politiekorpsen. Ook kan een melding voortkomen uit goed contact tussen een toezicht houder en bijvoorbeeld een wijkagent of informatie-uitwisseling in gremia als casus-overleggen of veiligheidshuizen.

Ook zijn er arrondissementen en politieregio's waar de gegevens van alle verdachten die zijn geschorst uit voorlopige hechtenis en onder reclaseringstoezicht staan, door het OM aan de politie worden doorgegeven. Ook in de vier pilots van het project Optimalisering Voorwaardelijke Sancties³ zijn door het OM ad hoc werkafspraken gemaakt zodat de politie op de hoogte is van voorwaardelijke veroordelingen bij eindvonnis en schorsingen uit voorlopige hechtenis.

Van 1 januari 2008 tot en met 1 oktober 2009 zijn er bij de reclasseringsorganisaties ruim 13.000 inverzekeringstellingen tijdens een lopend toezicht ontvangen.

Er is geen vorm van controle, monitoring of periodieke evaluatie of de politie inverzekeringstellingen altijd daadwerkelijk aan de reclasering meldt.

In 24 van de 26 CVS-dossiers die door de Inspectie in het kader van het onderzoek zijn onderzocht was er een IVS-melding in het CVS opgenomen. Voor zover de Inspectie dit kon terugvinden vond verwerking van de IVS-melding plaats op de dag van de IVS-melding of zeer kort daarna. In één geval dat de Inspectie geen melding IVS in het dossier vond, was het delict gemeld door de Forensisch Psychiatrische Afdeling (FPA) waar de onder toezicht gestelde verbleef. Hierbij was aangetekend dat de FPA nog aangifte zou doen, maar hiervan is niets teruggevonden. In het tweede geval was de reclasering tijdens het delict (o.m. gijzeling) door de politie op de hoogte gebracht en is het toezicht na afloop van het delict geretourneerd aan het OM. In vier gevallen is uit het dossier op te maken dat er naast de vroeghulpmelding ook op andere wijze overleg tussen reclasering en politie heeft plaatsgevonden.

³ Het project Optimalisering Voorwaardelijke Sancties heeft tot doel om bij plegers van strafbare feiten de kans op recidive te verminderen door bij een schorsing van de voorlopige hechtenis of een voorwaardelijke straf meer gebruik te maken van bijzondere voorwaarden. Bij dit project zijn het Openbaar Ministerie, de rechtbank, de reclasering en de politie betrokken.

2.3 Melding recidive door het OM

De politie stelt doorgaans ook het OM van alle in verzekeringstellingen op de hoogte: dit gebeurt dan in het kader van ‘niemand weg zonder overleg’. Uiterlijk binnen drie dagen moet de verdachte worden voorgeleid en wordt het OM per definitie betrokken (en wordt de in verzekering gestelde verdachte dus aangemeld bij het OM).

Er bestaat (nog) geen beleidsregel binnen het OM om de reclasering van recidive van onder toezicht gestelden op de hoogte te stellen. Hier zal met de eerder genoemde nieuwe Aanwijzing advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties van het OM verandering in komen. In de conceptaanwijzing is opgenomen dat wanneer het OM een verdachte krijgt aangemeld door de politie en bij het raadplegen van de justitiële documentatie ontdekt dat de verdachte nog in de proeftijd van een veroordelend vonnis of een voorwaardelijke invrijheidstelling loopt, zij dit zo spoedig mogelijk aan de reclasseringsbalie dient te melden. In de aanwijzing is opgenomen dat het OM voor elke vervolgbeslissing de justitiële documentatie dient te raadplegen.

Wanneer er een reclasseringstoezicht loopt in het kader van een proeftijd voor een voorwaardelijke veroordeling of voor een voorwaardelijke invrijheidstelling staat dit vermeld in de justitiële documentatie, het betreft immers een onherroepelijke rechtelijke uitspraak. Wanneer er sprake is van een reclasseringstoezicht in het kader van een schorsing van voorlopige hechtenis is dit niet opgenomen in de justitiële documentatie, maar kan het OM dit voor het eigen arrondissement toetsen omdat dit is opgenomen in het lokale bedrijfsprocessensysteem Compas. Vanaf 2011 zal het OM naar verwachting het nieuwe, landelijk werkende informatiesysteem GPS hebben ingevoerd, zodat dit ook over de arrondissementsgrenzen heen kan worden getoetst.

In de praktijk blijkt dat het OM de reclasering nu nog niet altijd actief informeert, althans niet als automatische handeling. Er is geen regel die hiertoe verplicht. Wel kan het OM voor een verdachte een adviesrapport aanvragen (bijvoorbeeld ten behoeve van de voorgeleiding aan de rechter-commissaris⁴ of voor de eindzitting). Dit gebeurt echter lang niet bij alle verdachten, er vindt namelijk per definitie een selectie plaats. Als het OM een adviesrapportage aanvraagt, veronderstelt het OM vaak dat de reclasseringsmedewerker die deze rapportage opstelt de reclasseringsmedewerker

⁴ De rechter-commissaris (RC) is de rechter die het onderzoek naar één of meer strafbare feiten leidt.

die belast is met het toezicht informeert over de recidive. In de praktijk is dit niet altijd het geval, bovendien kan het toezicht ook aan een andere reclasseringsorganisatie zijn opgedragen dan aan de reclasseringsorganisatie die het advies levert. Ook kan het toezicht in een ander arrondissement lopen.

2.4 Oordeel en conclusie

Melding aan reclassering

Beleid



Uitvoering



Borging



Beleid

De Inspectie is van oordeel dat de afspraken ten aanzien van melding van recidive van een onder reclasseringstoezicht gestelde door de politie of OM aan de reclassering overwegend aan de norm voldoen. Er zijn hierover weliswaar nog geen specifieke afspraken tussen politie, OM en reclassering, maar de procedure van de vroeghulpmelding ondervangt dit voor het grootste deel. Dit geldt niet voor melding van lichte vergrijpen, waar de verdachte niet voor in verzekering wordt gesteld.

Het OM heeft (nog) geen beleid over het standaard informeren van de reclassering over recidive. Dit gebeurt dan ook niet systematisch. Met de nieuwe Aanwijzing advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties voert het OM hier wel een procedure voor in, naar verwachting per 1 juli 2010.

Uitvoering

De Inspectie heeft geen signalen gevonden dat de melding van recidive (in de vorm van de vroeghulpmelding) niet tijdig bij de reclassering terecht komt. De inspectie is daarom van oordeel dat de praktijk van melding door de politie voldoet.

Borging

De borging van de melding van recidive tijdens reclasseringstoezicht voldoet niet. Er is namelijk geen controle dat alle inverzekeringstellingen door de reclassering worden ontvangen en ingevoerd. Noch vindt er periodieke en systematische evaluatie plaats van melding aan de reclassering van recidive van een onder reclasseringstoezicht gestelde.

Conclusie

Door de melding van inverzekeringstellingen door de politie wordt de reclassering in de regel tijdig geïnformeerd over recidive van een onder toezicht gestelde in geval van delicten die IVS-waardig zijn. Echter, doordat borging van dit proces ontbreekt, is dit niet met zekerheid te stellen.

2.5 Aanbeveling

Aanbeveling aan de minister van Justitie en de reclasseringsorganisaties

- Draag zorg voor borging van het proces van melding door de politie en/of OM aan de reclassering in geval van geconstateerde of vermoedelijke recidive tijdens reclasseringstoezicht.

3

Interne afhandeling reclassering

3.1 Criterium

Beleid

De reclassering heeft interne procedures die in geval van recidive tijdens reclasseringstoezicht:

- beschrijven welke functionarissen welke activiteiten moeten ondernemen;
- criteria bevatten op basis waarvan besloten kan worden of er sprake is van ernstige recidive tijdens reclasseringstoezicht;
- beschrijven aan welke (interne en eventueel externe) functionarissen ernstige recidive tijdens reclasseringstoezicht gemeld moet worden;
- aangeven op welke termijn melding moet plaatsvinden.

Uitvoering

De reclassering identificeert ernstige recidive en meldt deze tijdig aan de verantwoordelijke interne functionaris.

Borging

Ernstige recidive tijdens reclasseringstoezicht leidt tot schriftelijke evaluatie van (casusinhoud en proces van incidentafhandeling) van dergelijke incidenten, met indien van toepassing, verbetervoorstellen.

3.2 Procedures in geval van recidive tijdens reclasseringstoezicht

3.2.1 Reclasseringsbalie

De reclasseringsbalie, die voor alle drie de reclasseringsorganisaties het administratieve instrooppunt is, kent een instructie voor het verwerken van vroeghulpmeldingen. Deze instructie voorziet in het registreren van de vroeghulpmelding inclusief de gegevens met betrekking tot de aanhouding in het Cliënt Volg Systeem. Daarbij is de instructie opgenomen om in geval van een 'dynamische' cliënt (Een cliënt waar de reclassering op dat moment activiteiten mee uitvoert, dus onder meer bij een cliënt die onder reclasseringstoezicht staat) telefonisch contact op te nemen met de vaste begeleider.

3.2.2 Overleg met het OM

De reclassering voert toezicht in de meeste gevallen uit in opdracht van het OM. Als de onder toezicht gestelde recidiveert, een voorwaarde overtreedt of er risico's ontstaan tijdens het toezicht, overleggen de reclassering en het OM over de voortgang van het reclasseringstoezicht. Het OM heeft hierbij

de eindverantwoordelijkheid. Vaak leidt recidive tot het terugrapporteren over het toezicht aan het OM. Hierover bestaan landelijke instructies die voor alle reclasseringsorganisaties hetzelfde zijn. Per arrondissement kunnen er aanvullende afspraken tussen OM en reclassering gemaakt zijn. Deze procedures geven voorschriften over de communicatie met de opdrachtgever, opschaling naar de landelijk kantoren of het ministerie van Justitie zijn hier geen onderdeel van.

Eind 2009 zijn met de invoering van Redesign Toezicht⁵ de procedures voor de communicatie met de opdrachtgever van het reclasseringstoezicht aangescherpt.

In de door de Inspectie onderzochte dossiers varieerden de vermoedelijke delicten waarvoor de onder toezicht gestelde in verzekering is gesteld in ernst van winkeldiefstal tot verkrachting en moord. Dit is echter niet alleszeggend. Bij het vermoeden van ernstige delicten kan dit in het verdere verloop meevallen en zelfs vervolging uitblijven. De afhandeling van de recidive door politie en OM en de communicatie met de reclassering hierover is vaak moeilijk in de dossiers terug te vinden.

Wel constateert de Inspectie dat in acht dossiers niet is vastgelegd dat er (afgezien van een eventuele eindrapportage) contact is geweest met het OM als gevolg van de vroeghulpmelding. In vijf dossiers is de datum terug te vinden waarop contact tussen reclassering en het OM heeft plaatsgevonden. Dit is altijd binnen een week. In de overige dossiers is dit niet terug te vinden. In enkele gevallen is niet of nauwelijks terug te vinden wat het gevolg is van de vroeghulpmelding voor de inhoud en het verloop van het toezicht. In één afloopbericht wordt aangegeven dat de betrokkene zich aan de voorwaarden heeft gehouden, zonder dat er een relatie wordt gelegd met de vroeghulpmelding of elders in het dossier wordt aangegeven wat de gevolgen zijn van de (vermoedelijke) recidive.

3.2.3 Tbs- of PIJ-toezichten

Voor de procedures bij toezicht in het kader van tbs- of PIJ-maatregel, zijn er specifieke protocollen. Deze richten zich met name op de procedures bij onttrekking aan het reclasseringstoezicht en niet op het geval van recidive.

⁵ Redesign Toezicht is een vernieuwde methodiek voor het uitvoeren van reclasseringstoezicht

3.3 Incidentprocedures

Wanneer een recidive tijdens reclasseringstoezicht als een dusdanig ernstige gebeurtenis wordt gekwalificeerd dat het een incident betreft, kennen de drie reclasseringsorganisaties verschillende incidentprocedures waarvan de werking hieronder beschreven wordt.

3.3.1 Reclassering Nederland

Interne procedure

Reclassering Nederland (RN) kent een incidentprocedure, die op het intranet van RN staat. Deze procedure richt zich op incidenten in het algemeen en kent de volgende definitie van een incident:

‘Een incident is een gebeurtenis met of veroorzaakt door een justitiabele, een medewerker van RN of door een medewerker van een betrokken derde organisatie waarbij risico’s aanwezig zijn voor de veiligheid van de samenleving en/of schade (bijvoorbeeld imagoschade) aan de organisatie en/of de veiligheid van medewerkers in het geding is (bijvoorbeeld door bedreiging van medewerkers).’

In de incidentprocedure wordt niet specifiek gesproken over recidive of ernstige recidive. Recidive kan hier onder vallen. Binnen de organisatie wordt op verschillende niveaus een professionele afweging gemaakt of een incident, zoals bijvoorbeeld een recidive tijdens een lopend toezicht, moet worden opgeschaald tot een interne incidentmelding. Vaak gaat de afweging binnen een regio gepaard met telefonische consultatie van een van de leden van het zogeheten “landelijk incidententeam”.

Het is niet vastgelegd in welke gevallen recidives als ‘ernstig’ worden gekwalificeerd. De respondenten van Reclassering Nederland geven aan dat dat het geval is wanneer er sprake is van aantasting van de lichamelijke integriteit en/of geweldsdelicten (de dood tot gevolg hebbende).

Van de 5941 vermoedelijke recidives uit de periode januari 2008 tot en met oktober 2009 zijn er 28 als incident gekwalificeerd⁶ en aan het landelijk kantoor van Reclassering Nederland gemeld. Dit zijn niet noodzakelijkerwijs ernstige recidives, omdat op grond van andere omstandigheden dan de ernst van de recidive de recidive als een incident kan worden beschouwd (bijvoorbeeld het risico op imagoschade of veiligheid van een medewerker).

Uit het dossieronderzoek is niet gebleken hoe de interne incidentprocedure of het overleg met het landelijk kantoor verloopt. Een enkele keer is er een

⁶ In totaal zijn er in deze periode 102 incidentmeldingen aan het landelijk kantoor gedaan, waarvan er dus 28 betrekking hadden op (vermoedelijke) recidive tijdens reclasseringstoezicht

aantekening te vinden dat een casus in een intern overleg met een manager besproken is, of dat er een incidentmelding aan het landelijk kantoor is gedaan. Ook is in een aantal gevallen zichtbaar dat medewerkers van het incidententeam het dossier hebben geraadpleegd, kort op de melding van de in verzekering stelling. Dit doet vermoeden dat zij attent zijn gemaakt op de casus. Als een incident door het landelijk kantoor is doorgemeld aan het ministerie van Justitie is er een incidentformulier ingevuld en is het verloop van de incidentmelding duidelijker. Deze formulieren worden op het hoofdkantoor gearhiveerd. In vier gevallen is het incidentmeldingformulier ook in het CVS opgenomen.

Evaluatie

De regiomanagers evalueren alle gemelde incidenten en nemen deze op in hun kwartaalverslagen. Ook het incidententeam formuleert landelijke leerpunten n.a.v. incidenten ten behoeve van en bespreking in het landelijk managementteam (LMT). Eén keer per vier maanden rapporteert het incidententeam over de incidenten en daaruit voortkomende leer- en verbeterpunten. Deze worden op schrift vastgelegd. Dit zijn zowel leerpunten over de inhoud van de casus als over de incidentmeldingsprocedure.

3.3.2 Stichting Verslavingsreclassering GGZ

Interne procedure

De Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) kent een incidentenprotocol dat op de interne website staat. Dit is hetzelfde protocol dat Reclassering Nederland gebruikt. Daar kunnen dus ook ernstige recidives onder vallen, al is dit niet expliciet benoemd. Er is niet gedefinieerd wanneer recidive als ernstig beschouwd wordt. De uitvoering van het protocol is de verantwoordelijkheid van de individuele reclasseringsinstellingen die lid zijn van de SVG. Deze melden incidenten aan de SVG. De respondenten van het landelijk kantoor van de SVG geven aan dat het wenselijk is dat in nieuwe afspraken tussen het bestuursdepartement en de reclasseringsinstellingen scherper gedefinieerd wordt in welke gevallen recidive tijdens reclasseringstoezicht aan het ministerie van Justitie gemeld moeten worden. Dit vinden zij namelijk niet altijd helder. In de periode van januari 2008 tot 1 oktober 2009 zijn er vijftien incidentmeldingen ontvangen, waarbij in zes gevallen sprake was van (vermoedelijke) recidive tijdens reclasseringstoezicht. In deze periode vonden er 6459 vermoedelijke recidives tijdens reclasseringstoezicht plaats. Uit het dossieronderzoek van de Inspectie bleek dat in één zaak lichte recidive (vernietiging, bedreiging met geweld, wederspanning) aan het landelijk kantoor gemeld is. Bij een andere zaak waar sprake is van ontvoering werd de recidive pas bij het landelijk kantoor gemeld nadat er media-aandacht is geweest. Dit betrof de casus die aanleiding was voor dit inspectieonderzoek.

Evaluatie

In het overleg met de hoofden van de lokale reclasseringsinstellingen worden zowel de uitvoering van het toezicht als het melden van incidenten regelmatig besproken. Er zijn geen kwartaalrapportages met een overzicht van (de afhandeling van) incidenten beschikbaar.

3.3.3 Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering

Interne procedure

Reclassering Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering (LDH) heeft een incidentmeldingsprocedure. Deze is opgenomen in het kwaliteitshandboek. Het betreft in de regel een ander soort incidenten dan recidive tijdens reclasseringstoezicht. Het gevaarscriterium, waarbij sprake is van direct gevaar voor de cliënt zelf of voor de omgeving, is hierbij maatgevend. Bij een gerecidiveerde en vastgezette reclasseringscliënt is er geen sprake van direct gevaar. Recidive valt dus normaliter niet onder deze procedure. Recidive -of een vermoeden daarvan- vindt regelmatig plaats tijdens een toezicht en dat is ook onderdeel van de problematiek van de cliënten. In de periode van januari 2008 tot en met oktober 2009 gebeurde dit 1450 maal. De communicatie over recidive van een onder toezicht gestelde vindt plaats tussen de opdrachtgever, meestal het OM en de toezichthouder of het lokale management. Het regionaal of landelijk kantoor wordt hierbij niet betrokken. Er zijn daarom bij het landelijk kantoor geen meldingen van (vermoedelijke) recidives tijdens reclasseringstoezicht ontvangen in de afgelopen twee jaar.

Evaluatie

Evaluatie vindt plaats op niveau van de uitvoerend reclasseringswerker, de toezichthouder met de werkbegeleider, unitmanager of met collega's in de casuïstiekbespreking. Dit is onderdeel van het reguliere werkproces.

3.4 Oordeel en conclusie

Afhandeling reclassering

Beleid



Uitvoering



Borging



Beleid

De Inspectie is van oordeel dat het beleid van de reclasseringsorganisaties ten aanzien van het melden van recidive tijdens toezicht overwegend aan de normen van de Inspectie voldoet. Hierbij is het volgende onderscheid van belang.

De reclasseringsorganisaties kennen procedures voor de communicatie met de opdrachtgever van het toezicht in geval van recidive. Recidive komt veelvuldig voor en de procedures zijn dan ook onderdeel van het reguliere werkproces bij toezichten. Daarnaast kennen de reclasseringsorganisaties interne procedures om incidenten te melden, voor het geval dat een

recidive tijdens reclasseringstoezicht als incident gekwalificeerd wordt. Dit gebeurt bij uitzondering.

In deze incidentprocedures wordt niet specifiek gesproken over het melden van recidive tijdens reclasseringstoezicht, maar recidive tijdens reclasseringstoezicht kan er wel onder vallen als deze aan de definitie van een incident voldoet. De scheidslijn tussen ernstige en niet- ernstige recidives is niet expliciet in de procedures omschreven.

Uitvoering

De Inspectie komt niet tot een totaal oordeel op dit criterium vanwege een te smalle beoordelingsbasis

Voor zover het de uitvoering van de incidentprocedures betreft, is de Inspectie van oordeel dat deze overwegend voldoet. Twee van de drie reclasseringsorganisaties kwalificeren recidive tijdens reclasseringstoezicht in een aantal gevallen als incident en handelen op grond daarvan volgens de incidentprocedure. Echter, de scheidslijn tussen ernstige en niet- ernstige recidive blijkt met name bij de SVG-instellingen, in de praktijk soms moeilijk te hanteren. Melding vindt hierdoor niet altijd tijdig plaats.

De Inspectie onthoudt zich van een oordeel over de uitvoering van de procedures in geval van recidive tijdens reclasseringstoezicht voor zover dit gaat over de communicatie met de opdrachtgever. Hiervoor heeft de Inspectie te weinig dossiers onderzocht⁷, en de onderzoeksvraag zou meer passen in een onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van het reclasseringstoezicht dan naar de melding van (ernstige) recidive.

Doordat het verloop van de interne meldingsprocedure in slechts een enkel geval in het dossier is vastgelegd of systematisch geëvalueerd wordt, kan de Inspectie geen oordeel vormen over de tijdigheid van de procedure. Wel heeft de Inspectie aanwijzingen (wanneer hier wel iets van vastgelegd was, met name bij doormelding naar het ministerie van Justitie), dat de landelijke kantoren meestal snel op de hoogte waren, met een enkele negatieve uitzondering (zie ook de tabel bij paragraaf 4.4).

Borging

De Inspectie is van oordeel dat de borging overwegend aan de normen voldoet. Op casusniveau vindt evaluatie plaats van het toezicht. Dit wordt ook vastgelegd. De mate waarin en de wijze waarop een evaluatie tot boven casusniveau wordt opgeschaald of gedeeld binnen de organisatie wordt niet

⁷ De Inspectie heeft 22 dossiers van RN, 4 dossiers van SVG-instellingen en geen dossiers van LdH onderzocht

altijd vastgelegd. Hierin zijn wel verschillen per reclasseringsinstelling zichtbaar RN heeft een systeem waarbij evaluaties van recidivemeldingen zijn vastgelegd en tot verbeterpunten leiden. Hierbij is ook de meldingsprocedure zelf onderwerp van evaluatie.

Conclusie

Recidive van een onder toezicht gestelde is geen uitzondering. De afhandeling daarvan door de reclasseringswerker is onderdeel van het reguliere werkproces. In uitzonderlijke gevallen wordt de recidive als incident aangemerkt en aan het landelijk kantoor gemeld. De mate waarin dit gemeengoed is, verschilt sterk per reclasseringsorganisatie. Bij het LdH was dit in de periode van januari 2008 tot en met oktober 2009 niet aan de orde, bij de SVG vier maal, bij RN 28 maal. Ook verschillen de reclasseringsinstellingen in de wijze waarop recidivemelding aan het landelijk kantoor onderwerp is van evaluatie.

3.5 Aanbevelingen

Aanbevelingen aan de reclasseringsorganisaties

- Verbeter de dossiervorming ten aanzien van het overleg met de opdrachtgever in geval van (vermoedelijke) recidive tijdens reclasseringstoezicht en het proces van interne incidentmeldingen.

Aanbevelingen aan SVG en LdH

- Verbeter de evaluatie van incidentmeldingen zodat de resultaten hiervan gebruikt kunnen worden om scherper te definiëren wanneer (vermoedelijke) recidive tijdens reclasseringstoezicht als ernstig gekwalificeerd kan worden en wanneer deze tot een incidentmelding dient te leiden.

4

Melding recidive aan het ministerie van Justitie

4.1 Criterium

Beleid

Er zijn heldere afspraken tussen het bestuursdepartement van het ministerie van Justitie en de reclassering waarin voorzien is dat bij ernstige recidive de reclassering dit tijdig aan het bestuursdepartement van het ministerie van Justitie meldt.

Uitvoering

De reclassering meldt ernstige recidive tijdig en volgens de afgesproken procedures aan het bestuursdepartement van het ministerie van Justitie. De Inspectie voor de Sanctietoepassing is tijdig op de hoogte van ernstige recidive tijdens reclasseringstoezicht.

Borging

Er vindt periodieke en systematische evaluatie plaats van melding van ernstige recidive van een onder reclasseringstoezicht gestelde door de reclassering aan het bestuursdepartement van het ministerie van Justitie. Zonodig worden naar aanleiding daarvan afspraken bijgesteld.

4.2 Afspraken

Protocol februari 2006

In februari 2006 heeft het ministerie van Justitie een brief aan de reclasseringsorganisaties verstuurd met daarbij een protocol voor het melden van incidenten. Hierin worden als incidenten genoemd:

- Onttrekkingen die door de reclassering aan het LMOA⁸ moeten worden gemeld. Het betreft hier incidenten met tbs-ers met voorwaarden, voorwaardelijke beëindiging van tbs met dwangverpleging.
- Onttrekkingen bij proefverlof die door de reclassering aan de tbs-kliniek gemeld moeten worden.
- Kans op ernstige recidive (m.n. kans op gewelds- of zedenmisdrijf) van een cliënt onder toezicht van de reclassering.
- Misstanden bij de uitvoering van de reclasseringswerkzaamheden als bijvoorbeeld fraude bij taakstraffen.

In het protocol wordt ernstige recidive tijdens reclasseringstoezicht niet als mogelijk incident genoemd. Wel wordt 'de kans op ernstige recidive' genoemd. Het ministerie van Justitie geeft aan dat zij hiermee ook vermoedelijke recidive bedoelt. Niet alle reclasseringsorganisaties betrekken 'de kans op recidive' op een reeds voorgevallen recidive, waarbij geen

⁸ Het LMOA is het Landelijk Meldpunt Ongeoorloofde Afwezigheid

sprake meer is van gevaarsrisico omdat betrokkene ingesloten is. In het protocol wordt het begrip ‘ernstige recidive’ niet uitgewerkt of omschreven. Dit protocol was ten tijde van de interviews (oktober/november 2009) wel bekend bij de respondenten van de SVG en het LdH. Het protocol was niet bekend bij de respondenten van Reclassering Nederland. Zij gaven aan dat melding van incidenten aan het ministerie van Justitie onderdeel is van het eigen protocol van Reclassering Nederland (zie hoofdstuk 3) en dat het ministerie van Justitie met deze werkwijze heeft ingestemd.

Protocol oktober 2009

In oktober 2009 hebben het ministerie van Justitie en de reclasseringsorganisaties een nieuw protocol opgesteld waarin beschreven is welke incidenten door de reclasseringsorganisaties aan het ministerie van Justitie gemeld dienen te worden. Hierin is bij de omschrijvingen van het soort incidenten waar het protocol betrekking op heeft het volgende opgenomen: ‘Recidive, blijkend uit een invezekeringstelling, (in geval van een [ernstig] gewelds- of zedenmisdrijf) van een cliënt onder toezicht van de reclassering.’

In dit protocol is opgenomen welke informatie de incidentmelding moet bevatten en dat deze melding binnen 24 uur na constatering dient plaats te vinden.

Naast een aantal afdelingen van het ministerie van Justitie wordt de Ist genoemd bij de te informeren instanties.

Dit protocol was ten tijde van de interviews met de Inspectie niet bekend bij de respondenten van de SVG en het Leger des Heils⁹.

4.3 Meldingen 2008 en 2009

In de periode 2008 tot en met oktober 2009 heeft Reclassering Nederland aangegeven acht incidenten gemeld te hebben bij het ministerie van Justitie die betrekking hadden op recidive tijdens reclasseringstoezicht. De SVG heeft aangegeven in deze periode twee van dergelijke incidentmeldingen te hebben gedaan. De Ist heeft negen meldingen ontvangen. De Ist kon niet achterhalen welke melding zij niet ontvangen had¹⁰, maar bij navraag bij het ministerie van Justitie bleek dat enkele incidenten niet bij de Ist waren gemeld.

Onderstaande tabel geeft van de negen door de Ist ontvangen recidivemeldingen aan: de tijdstippen waarop de recidive werd gepleegd, het moment

⁹ LdH J&R heeft in haar wederhoorreactie aangegeven dat dit protocol haar onbekend is en dat zij niet heeft geparticipeerd in de totstandkoming ervan.

¹⁰ Uit de van RN ontvangen informatie en het dossieronderzoek kon de Inspectie niet achterhalen welke meldingen bij het landelijk kantoor van RN ook doorgemeld zijn aan het ministerie van Justitie. Zie ook paragraaf 3.3.1, laatste alinea.

van de melding IVS, het moment waarop de casus bekend was bij het landelijk kantoor en de datum van melding door de reclassering aan met ministerie van Justitie. Vervolgens geeft de tabel 1 aan wat het delict was waarvan de onder toezicht geplaatste werd verdacht en bij welke reclasseringsorganisatie het toezicht liep.

Tabel 1. Overzicht data meldingen recidive tijdens reclasseringstoezicht

	Recidive	IVS	LK	Melding MvJ	Delict	RO
1	10 maart 2008	onbekend	15 april	17 april	Poging tot moord	RN
2	28 maart 2008	2 april	3 april	3 april	Poging tot moord	RN
3	onbekend	1 juli	3 juli	3 of 4 juli	Bedreiging	SVG
4	19/20 juli 2008	onbekend	onbekend	21 juli	Ontvoering, mishandeling	RN
5	8 augustus 2008	8 augustus	11 augustus	11 augustus	verkrachting	RN
6	24 augustus 2008	24 augustus	25 augustus	27 augustus	Poging tot doodslag	RN
7	7 april 2009	8 april	9 april	9 april	Ontvoering, verkrachting	RN
8	7 april 2009	8 april	21 april	6 mei	Ontvoering, verkrachting	SVG
9	11 april 2009	14 april	15 april	16 april	Geweldpleging (schietpartij)	RN

Uit de tabel blijkt verder dat wanneer de reclassering een recidive als incidentmelding bij het ministerie van Justitie meldde, dit meestal binnen enkele dagen na ontvangst van de IVS gebeurde. Uitzondering hierop is melding nummer 8 uit de tabel. Dit is de casus die aanleiding was voor dit onderzoek (zie ook paragraaf 3.3.2).

4.4 Evaluatie

Er is sprake van evaluatie van de individuele casus van incidenten die betrekking hebben op recidive tijdens reclasseringstoezicht. Hier zijn ook andere partners bij betrokken zoals het OM. Er is geen sprake van schriftelijke evaluaties van de procedure van melding van ernstige recidive van een onder reclasseringstoezicht gestelde door de reclassering aan het bestuursdepartement van het ministerie van Justitie. Wel is de procedure recent in overleg tussen het bestuursdepartement en de reclasseringsorganisaties aan de orde geweest. Dit heeft geleid tot vaststelling van het bovengenoemd incidentprotocol in oktober 2009.

4.5 Oordeel en conclusie

Melding aan mvj

Beleid



Uitvoering



Borging



Beleid

De Inspectie is van oordeel dat de afspraken tussen het ministerie van Justitie en de drie reclasseringsorganisaties over het melden van ernstige recidive in elk geval tot oktober 2009 niet eenduidig waren en het begrip ‘ernstig’ onvoldoende uitgewerkt.

Weliswaar bestond er een protocol dat spreekt van melding in geval van ‘kans op ernstige recidive’, maar deze omschrijving is voor verschillende interpretaties vatbaar.

Reclassering Nederland hanteerde niet het protocol uit 2006 maar een eigen protocol (zie paragraaf 3.3.1) met instemming van het ministerie van Justitie.

In het protocol uit oktober 2009 is recidive, blijkend uit een invezekeringstelling, wel opgenomen als grond voor melding aan het ministerie van Justitie. Maar dit protocol is niet bij alle reclasseringsorganisaties bekend.

Uitvoering

De uitvoering voldoet overwegend omdat een aantal ernstige recidives tijdens reclasseringstoezicht wel gemeld zijn door de landelijk kantoren van SVG en RN aan het ministerie van Justitie. Uit deze dossiers blijkt dat in de meeste zaken er maximaal enkele dagen verstrijken tussen de melding aan de reclassering en de daarop volgende melding van de reclassering aan het ministerie van Justitie. In een enkel geval blijkt dat er in de tijdigheid van de melding iets mis is gegaan.

De ISt is niet van alle meldingen op de hoogte gebracht.

Borging

De borging van de procedure voor melding van ernstige recidive aan het ministerie van Justitie voldoet niet. De betrokken partijen zijn pas na de start van het onderzoek van de Inspectie begonnen met een evaluatie van de procedure.

Conclusie

Hoewel er bij de start van het onderzoek geen eenduidig geïnterpreteerde en voldoende uitgewerkte afspraken bestonden wanneer een recidive tijdens reclasseringstoezicht door de reclasseringsorganisaties aan het ministerie van Justitie gemeld diende te worden, hebben SVG en RN toch een aantal van deze zaken als incident gekwalificeerd en als zodanig aan het ministerie van Justitie gemeld.

4.6 Aanbevelingen

Aanbeveling aan de minister van Justitie en de reclasseringsorganisaties:

- Monitor de uitvoering van de afspraken die in oktober 2009 zijn gemaakt en evalueer deze periodiek. Betrek daarbij ook de vraag of het begrip 'ernstige recidive' voldoende is uitgewerkt.

5 Slotbeschouwing

Aanleiding voor dit onderzoek is het niet tijdig melden van een ernstige recidive tijdens reclasseringstoezicht aan het ministerie van Justitie. De Minister verzocht de Inspectie de procedures rond het melden van (ernstige) recidives tijdens reclasseringstoezicht te onderzoeken. Uit dit onderzoek blijkt echter dat er geen voor één uitleg vatbare afspraken bestonden tussen het ministerie van Justitie en de reclasseringsorganisaties over het melden van recidive tijdens reclasseringstoezicht. Dat is de voornaamste reden dat er geen sprake is van borging van melding van ernstige recidive aan het ministerie van Justitie.

In praktijk meldt de politie delicten aan de reclassering door middel van vroeghulpmeldingen. In geval van ernstige recidive meldt de reclassering deze vaak bij het ministerie van Justitie. Deze procesgang wordt echter niet altijd vastgelegd, gemonitord en geëvalueerd, waardoor het leereffect voor de organisaties niet optimaal is. Er bestaan hierbij verschillen tussen de reclasseringsorganisaties.

Bijlage 1

Toetsingskader en oordeel

Voldoet overwegend



Voldoet



Voldoet niet



Voldoet overwegend



Geen oordeel



Voldoet overwegend



Criteriaam	Specifieke norm Beleid	Specifieke norm Uitvoering	Specifieke norm Borging
Politie of OM meldt recidive van een onder reclasseringstoezicht gestelde tijdig aan de reclassering.	Beleid Er zijn afspraken tussen reclassering, politie of OM, waarin voorzien is dat melding van recidive van een onder reclasseringstoezicht gestelde tijdig door de politie of OM aan de reclassering gemeld wordt.	Politie of OM meldt recidive van een onder reclasseringstoezicht gestelde tijdig aan de reclassering.	Er vindt periodieke en systematische evaluatie plaats van melding van recidive van een onder reclasseringstoezicht gestelde aan de reclassering op minimaal tijdigheid en volledigheid van meldingen.
	Voldoet overwegend	Voldoet	Voldoet niet
De reclassering meldt ernstige recidive tijdig aan de interne verantwoordelijke functionaris.	De reclassering heeft interne procedures die in geval van recidive tijdens reclasseringstoezicht: - beschrijven welke functionarissen welke activiteiten moeten ondernemen; - criteria bevatten op basis waarvan besloten kan worden of er sprake is van ernstige recidive tijdens reclasseringstoezicht; - beschrijven aan welke (interne en eventueel externe) functionarissen ernstige recidive tijdens reclasseringstoezicht gemeld moet worden; - aangeven op welke termijn melding moet plaatsvinden.	De reclassering identificeert ernstige recidive en meldt deze tijdig aan de verantwoordelijke interne functionaris.	Ernstige recidive tijdens reclasseringstoezicht leidt tot schriftelijke evaluatie van (casusinhoud en proces van incidentafhandeling) van dergelijke incidenten, met indien van toepassing, verbetervoorstellen.
	Voldoet overwegend	Geen oordeel	Voldoet overwegend

Voldoet niet



Voldoet overwegend



Voldoet niet



Criteriaam	Specifieke norm Beleid	Specifieke norm Uitvoering	Specifieke norm Borging
De reclassering meldt ernstige recidive tijdig aan het bestuursdepartement van het ministerie van Justitie.	Er zijn heldere afspraken tussen het bestuursdepartement van het ministerie van Justitie en de reclassering waarin voorzien is dat bij ernstige recidive de reclassering dit tijdig aan het bestuursdepartement van het ministerie van Justitie meldt.	De reclassering meldt ernstige recidive tijdig en volgens de afgesproken procedures aan het bestuursdepartement van het ministerie van Justitie. De Inspectie voor de Sanctietoepassing is tijdig op de hoogte van ernstige recidive tijdens reclasseringstoezicht.	Er vindt periodieke en systematische evaluatie plaats van melding van ernstige recidive van een onder reclasseringstoezicht gestelde door de reclassering aan het bestuursdepartement van het ministerie van Justitie. Zonodig worden naar aanleiding daarvan afspraken bijgesteld.
	Voldoet niet	Voldoet overwegend	Voldoet niet

Bijlage 2

Afkortingen

CVS	Cliënt Volg Systeem
IVS	Inverzekeringstelling
LdH (J&R)	Leger des Heils (Jeugdzorg en Reclassering)
OM	Openbaar ministerie
PIJ	Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen
RN	Reclassering Nederland
SVG	Stichting Verslavingsreclassering GGZ
Tbs	Terbeschikkingstelling

Bijlage 3

Aanbevelingen

Aanbeveling aan de minister van Justitie en de reclasseringsorganisaties

- Draag zorg voor borging van het proces van melding door de politie en/of OM aan de reclassering in geval van geconstateerde of vermoedelijke recidive tijdens reclasseringstoezicht.
- Monitor de uitvoering van de afspraken die in oktober 2009 zijn gemaakt en evalueer deze periodiek. Betrek daarbij ook de vraag of het begrip 'ernstige recidive' voldoende is uitgewerkt.

Aanbevelingen aan de reclasseringsorganisaties

- Verbeter de dossiervorming ten aanzien van het overleg met de opdrachtgever in geval van (vermoedelijke) recidive tijdens reclasseringstoezicht en het proces van interne incidentmeldingen.

Aanbevelingen aan SVG en LdH

- Verbeter de evaluatie van incidentmeldingen zodat de resultaten hiervan gebruikt kunnen worden om scherper te definiëren wanneer (vermoedelijke) recidive tijdens reclasseringstoezicht als ernstig gekwalificeerd kan worden en wanneer deze tot een incidentmelding dient te leiden.



Missie ISt

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

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

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

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

© Rijksoverheid | Mei 2010 | Publicatie-nr. J-2789