



Inspectie voor de Sanctietoepassing
Ministerie van Justitie

Samenwerkingsmodel Terugdringen Recidive

Inspectierapport
Themaonderzoek



Samenwerkingsmodel Terugdringen Recidive

Inspectierapport
Themaonderzoek

September 2010

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	9
Inleiding	17
1.1 Aanleiding en doel	17
1.2 Toetsingskader	17
1.3 Reikwijdte	18
1.4 Opzet	19
1.5 Tijdpad	19
1.6 Leeswijzer	20
2 Vervaardigen reïntegratieplan	23
2.1 Signaleren van de doelgroep	23
2.2 Adviesaanvraag	29
2.3 Risicoafweging	34
2.4 Concept reïntegratieplan	40
2.5 Duaal moment	47
2.6 TR-weigeraars	52
2.7 Conclusie	57
3 Uitvoering reïntegratieplan	61
3.1 Monitoring uitvoering reïntegratieplan	61
3.2 Uitvoeren van geïndiceerde gedragsinterventies	64
3.2.1 Aanbod gedragsinterventies	64
3.2.2 Facilitering gedragsinterventies door PI	68
3.2.3 Communicatie tijdens gedragsinterventies	70
3.3 Uitvoering van het penitentiaire programma	72
3.4 Bejegening	75
3.5 Conclusie	77
4 Randvoorwaarden	79
4.1 Samenwerking en communicatie tussen de uitvoerders van het traject	79
4.2 Samenwerking met instanties die betrokken worden bij de uitvoering	85
4.3 Informatieoverdracht	88
4.4 Werkdruk	94
4.5 Functie-eisen en scholing	97
4.6 Conclusie	100

5 Slotconclusie	103
Bijlage 1 Afkortingen	111
Bijlage 2 Bronnen	115
Bijlage 3 Methoden van onderzoek	117
Bijlage 4 Oordeel	123
Bijlage 5 Aanbevelingen	125
Bijlage 6 Toetsingskader TR	129
Bijlage 7 Geografische ligging	149

Voorwoord

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) heeft van oktober 2009 tot en met februari 2010 een onderzoek uitgevoerd naar het project Terugdringen Recidive (TR).

TR is een samenwerkingsmodel tussen het gevangeniswezen en de drie reclasseringsorganisaties, waarmee beoogd wordt de recidive onder ex-gedetineerden terug te dringen.

In dit rapport is een uitvoerige beschrijving opgenomen van de verschillende onderdelen van het TR-proces en de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden.

Aan de beschrijvingen verbindt de ISt een oordeel, en zonodig ook aanbevelingen.

De samenvattende conclusie luidt dat het TR-proces complex georganiseerd is. Het verloopt over teveel schijven, en kent daardoor vertragingen. Daardoor kan het samenwerkingsmodel TR nog steeds niet realiseren wat er bij de opzet mee werd beoogd.

De Inspectie beveelt dan ook aan de verschillende onderdelen van het TR-proces kritisch te evalueren. Als dat niet leidt tot vereenvoudigingen is het naar de mening van de ISt niet realistisch te verwachten dat de oorspronkelijke TR-doelstelling gehaald zal kunnen worden.

W.F.G. Meurs
hoofdinspecteur

Samenvatting

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) houdt toezicht op de sanctietoepassing in Nederland. Hiervoor onderzoekt de Inspectie met enige regelmaat penitentiaire inrichtingen (pi's) en reclasseringsorganisaties. Het samenwerkingsmodel Terugdringen Recidive (TR) tussen gevangeniswezen en de drie reclasseringsorganisaties (3RO) is per 1 januari 2008 officieel landelijk ingevoerd en heeft tot doel de recidive onder ex-gedetineerden terug te dringen. In een TR-traject maken de samenwerkingspartners een reïntegratieplan voor een gedetineerde dat een aanbod van interventies bevat. De interventies zijn gericht op factoren die van invloed zijn op het plegen van delicten. De doelgroep van TR is beperkt tot gedetineerden die na hun veroordeling in eerste aanleg een strafrestant hebben dat vier maanden of meer beslaat. Daarnaast maken ook gedetineerden die kortere straf hebben dan vier maanden, maar na hun detentie reclasseringstoezicht ondergaan, onderdeel uit van de TR-doelgroep. In sommige penitentiaire inrichtingen die de Inspectie in 2008 bezocht was de werkwijze echter nog nauwelijks gestart. Daar waar er ervaring was met TR, hoorde de ISt klachten van medewerkers en gedetineerden over de nieuwe werkwijze. Deze bevindingen waren voor de Inspectie aanleiding om in 2009 een themaonderzoek TR uit te voeren. Op 15 september 2009 heeft de ISt het themaonderzoek aangekondigd. De uitvoering van het onderzoek is in oktober 2009 gestart en de laatste bezoeken vonden plaats in februari 2010. Per TR-regio¹ is een deelverslag opgesteld met bevindingen dat als input diende voor dit totaalrapport. Bovendien heeft het Verwey Jonker Instituut een dossieronderzoek uitgevoerd.

Het doel van het onderzoek is na te gaan in hoeverre de Dienst Justitiele Inrichtingen (DJI) en de 3RO er in slagen om bij de uitvoering van TR:

- de reïntegratie te bevorderen,
- de rechtspositie van gedetineerden te garanderen,
- en de veiligheid van de maatschappij te waarborgen.

Een neven doel is om de knelpunten in de uitvoering van TR bloot te leggen en aansluitend hierop te bezien of de uitgangspunten van het Draaiboek TR in de praktijk (kunnen) worden gevolgd.

In deze samenvatting staan de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

De implementatie van het samenwerkingsmodel TR is moeizaam verlopen. Met de tijd zijn de werkstructuren in de instellingen verbeterd en komt men vaker tot de realisatie van een reïntegratieplan en een

¹ Er zijn in Nederland 7 TR regio's.

(gedeeltelijke) ten uitvoerlegging ervan. Echter, TR is op meerdere onderdelen complex georganiseerd. Het gehele proces gaat over teveel schijven en kent daardoor vertragingen. Het samenwerkingsmodel TR kan daarom nog steeds niet realiseren wat het bij de opzet heeft beoogd. De aanbevelingen die de ISt geeft zijn gericht op vereenvoudiging van het TR proces.

Bijdrage aan de reïntegratie en de werkbaarheid van TR

Signalering kandidaten en adviesaanvraag

Het geautomatiseerde signaleringssysteem voor TR kandidaten bereikt niet de volledige doelgroep. Het verzoek van de trajectbegeleider aan de gedetineerde om mee te werken aan TR is vaak later dan voorgeschreven. Ook bij de opdrachtverstrekking van het Coördinatiebureau Terugdringen Recidive (CBTR) aan de reclassering voor een adviesrapport blijken de uitgangspunten van het draaiboek TR niet haalbaar. Na een veroordeling in eerste aanleg wordt een gedetineerde vaak eerst overgeplaatst naar een vervolginrichting en vraagt het CBTR verbonden aan die PI een advies op. Deze werkwijze is ontstaan omdat de inrichtingen de opdracht kregen een gedetineerde na zijn veroordeling binnen twee weken voor te dragen voor een vervolginrichting. Deze opdracht botste met het uitgangspunt van TR om binnen veertig dagen na de veroordeling in eerste aanleg een reïntegratieplan voor een gedetineerde gereed te hebben.

Informatieuitwisseling

Een reïntegratieplan moet een compleet beeld van een gedetineerde geven waaronder een goede inschatting van huidige risico's op recidive en bovendien moet het een perspectief geven voor de toekomst. Niet alleen de reclassering en de trajectbegeleider hebben input voor het plan en een rol in de uitvoering ervan, maar ook andere disciplines in de PI. De taakgebieden van de verschillende functionarissen zijn voor het overgrote deel duidelijk gescheiden, maar voor een deel overlappen ze elkaar en moeten de disciplines elkaar aanvullen. In de uitvoering van hun taak hebben zij elkaar nodig. De beoogde werkwijze van het draaiboek blijkt ook op dit onderdeel lastig uitvoerbaar. De informatieuitwisseling voor een reïntegratieplan vindt plaats op verschillende momenten (bij de opdrachtverstrekking, tijdens het opstellen van het adviesrapport, tijdens het duaal moment²) in het TR-proces en kent veel verschillende werkpraktijken. De informatieuitwisseling is vaak afhankelijk van informele afstemming tussen functionarissen en de

² In een duaal moment komen de reclasseringswerker en de trajectbegeleider samen om tot overeenstemming over de inhoud van het reïntegratieplan te komen.

kwaliteit van multidisciplinair overleg. De multidisciplinaire bespreking van TR-zaken in de inrichtingen laat nog vaak te wensen over. De ISt heeft ook een aantal positieve ontwikkelingen gezien om tot goede informatieuitwisseling en een compleet beeld te komen.

Totstandkoming advies reclassering

De reclasseringsorganisatie die de opdracht tot een adviesrapport reïntegratieplan krijgt, is vaak niet in staat om dit binnen de voorgescreven termijn af te ronden. Dit heeft verschillende oorzaken waaronder de lange lijn van de opdrachtverstrekking via CBTR en reclasseringsbalie, de slechte aanlevering van processen verbaal, de noodzaak tot verdiepingsdiagnostiek, de krappe bezetting van reclasseringswerkers, een onregelmatige instroom van TR-opdrachten en prioriteit die de reclassering geeft aan opdrachten van het Openbaar Ministerie.

Uitvoering reïntegratieplannen

De vertraagde totstandkoming van het reïntegratieplan is vervolgens een belangrijke oorzaak van de onvolledige uitvoering van reïntegratieplannen. Een strafrestant is door de vertraging dan uiteindelijk vaak te kort om geïndiceerde interventies nog uit te kunnen voeren. Maar er zijn ook andere essentiële oorzaken waardoor een gedetineerde de doelen in zijn reïntegratieplan niet kan behalen. De gedragsinterventies kunnen niet op elk moment in elke inrichting worden aangeboden waardoor een (tijdig) aanbod lastig is. Het afstemmen van vraag en aanbod van gedragsinterventies blijft een complexe opdracht en ondanks vele inspanningen van zowel de inrichtingen, het CBTR en de reclasseringsorganisaties slagen de afzonderlijke regio's er niet in om de knelpunten op te lossen. Een factor die de evaluatie van de uitvoering van interventies bemoeilijkt, is de slechte totaalregistratie van 'uit te voeren' en uitgevoerde interventies.

Registratie van gegevens

Om tijdens het traject, maar ook achteraf, na te kunnen gaan hoe de uitvoering van het reïntegratieplan verloopt, is een goede verslaglegging belangrijk. De TR-uitvoerders en in de PI ook andere functionarissen registreren te weinig. Tijdens de intramurale fase is er weinig samenhang tussen het TR-traject en de invulling van het verblijf in de inrichting. Om de voortgang in de PI te monitoren is afstemming met disciplines noodzakelijk, maar net als bij de informatieuitwisseling voorafgaand aan het reïntegratieplan is ook bij de uitvoering van het plan de afstemming afhankelijk van de kwaliteit van het multidisciplinaire overleg of de informele werkrelatie. Een bijkomend knelpunt in

de informatieuitwisseling is dat de betrokken functionarissen in de PI allen hun voortgang in een ander systeem registreren.

De organisatie rondom een TR traject vraagt veel tijd en afstemming. De vertaling van het landelijke draaiboek TR naar de lokale situatie is werkenderwijs gebeurd omdat het draaiboek de werkvloer te weinig duidelijkheid gaf over rol- en taakverdeling. Onderling is er variëteit aan werkwijzen ontstaan om het proces van TR werkbaar te maken.

Aanbevelingen

- Zorg voor een integraler beeld en advies over een gedetineerde vanuit de inrichting dat voor de trajectbegeleider als input kan dienen voor het duaal moment.
- Maak duidelijkere afspraken over het advies reïntegratieplan en de rol van de informatie van de PI hierin. Draag dit ook uit naar de uitvoerders van TR.
- Zorg voor stelselmatige evaluatie van de tijdigheid en kwaliteit van de advies-reïntegratieplannen. Leer ook van evaluaties van andere regio's.
- Zorg voor een stelselmatige evaluatie van de werkpraktijk van het duaal moment. Breng daarbij in kaart wat de doorlooptijd is en waardoor die bepaald wordt. Zorg vervolgens ook voor een eenduidigere uitvoering van het duaal moment.
- Zorg voor een verbetering van rapportage en registratie, en richt de informatiesystemen die daarbij gehanteerd worden zo in dat zichtbaar is in welk stadium een traject verkeert en wat er allemaal nog uitgevoerd moet worden.

Rechtspositie van gedetineerden

TR beoogt de bevordering van de reïntegratie van gedetineerden die na hun veroordeling in eerste aanleg een strafrestant hebben dat vier maanden of meer beslaat. Daarnaast behoren ook gedetineerden die een kortere straf hebben dan vier maanden, maar na hun detentie reclasseringstoezicht ondergaan, tot de doelgroep.

De doelgroep van TR wordt echter niet volledig bereikt. De groep die TR bewust links laat liggen zijn gedetineerden met een strafrestant dat weliswaar meer dan vier maanden bedraagt, maar dat door de lange doorlooptijden te kort blijkt om een plan te realiseren en uit te voeren. Gedetineerden met een korter strafrestant dan vier maanden, maar wel aansluitend reclasseringstoezicht, worden nergens bij TR betrokken.

Een groot struikelblok in de rechtspositie van gedetineerden is de invloed die vertraagde reïntegratieplannen hebben op de doorfasering

(overplaatsing) naar inrichtingen waar ze meer vrijheden hebben of deelname aan een penitentiair programma (PP). De vooraf vastgestelde doorlooptijden van het vervaardigen van een reïntegratieplan worden doorgaans niet gehaald. TR kan dan leiden tot vertraging van detentiefasering als er gewacht wordt op het reïntegratieplan. Ook als er geen aanbod is van een gedragsinterventie terwijl een gedetineerde pas mag doorfaseren nadat de interventie is gevolgd, leidt dit tot uitstel van een mogelijke fasering. Met name bij plaatsing in een ZBBI en PP moet een gedetineerde wachten op het reïntegratieplan omdat een risicoafweging dan zwaarder weegt en de reclassering het PP vorm moet geven. Werkenderwijs is de rechtspositie van gedetineerden verbeterd, want een vertraagd reïntegratieplan staat selectie naar een inrichting met een algeheel regime (gevangenis) of een inrichting met maandelijks weekendverlof niet meer in de weg. Net afgestrafte gedetineerden in een huis van bewaring gaan vaak zonder reïntegratieplan naar een vervolginrichting. Enerzijds biedt dit hen een verruiming van het dagprogramma, maar anderzijds zorgt het voor uitstel van het opstellen van het reïntegratieplan, immers na de overplaatsing naar de vervolginrichting zal er alsnog een plan moeten worden aangevraagd. Een belangrijk knelpunt vindt de Ist de matige afstemming tussen het reïntegratieplan en het selectieadvies. Een gedetineerde heeft geen integraal plan voor zijn detentie terwijl zowel het selectieadvies als het reïntegratieplan met elkaar samenhangen en beide zeer ingrijpend kunnen zijn op het verloop van de detentie.

In het oppakken van reïntegratieplannen worden soms prioriteiten gesteld, maar die verschillen per instelling. Soms maakt het CBTR deze afweging door een opdracht later te geven en soms maakt de reclasseringswerker deze afweging door een opdracht te laten liggen. Een voorbeeld van een prioritering is de voorrang van gedetineerden die snel in aanmerking komen voor fasering boven gedetineerden bij wie dit langer duurt.

Voor zover de Inspectie het vast kan stellen is de bejegening van gedetineerden in een TR traject respectvol. De bejegening van gedetineerden in de PI staat echter los van het reïntegratieplan. Het is bijvoorbeeld niet gericht op het behalen van doelen uit het reïntegratieplan. De afstemming op kleinere, bejegeninggerichte afdelingen en een goed functionerend MDO zijn factoren die positief van invloed zijn op de koppeling tussen TR en bejegening.

De regels rondom de rechtspositie van TR weigeraars zijn over het algemeen duidelijk, maar inrichtingen en CBTR kunnen de rechtsposi-

tie van de gedetineerde versterken door de weigering, de stopzetting van een traject en de consequenties ervan beter vast te leggen en de gedetineerde hiervan een afschrift te geven.

Aanbevelingen

- Besteed meer aandacht aan de invoering, uitwerking en evaluatie van het mentorsysteem binnen de PI's. Gebruik de MDO's om alle bij gedetineerden betrokken functionarissen hierbij te betrekken.
- Verbeter de controle op de besluitvorming over de consequenties van een weigering. En evalueer stelselmatig het werkproces rondom TR-weigeraars.

Maatschappijbeveiliging

Ook voor de maatschappijbeveiliging geldt dat er te weinig afstemming is om tot een totaalbeeld van een gedetineerde te komen. Het reïntegratieplan beperkt zich voor het vrijhedenbeleid slechts tot het noemen van mogelijke faseringsdata. Zoals eerder genoemd staat een vertraagd reïntegratieplan selectie naar een inrichting met maandelijks weekendverlof niet meer in de weg. De keerzijde van deze werkwijze is dat er wel vrijheden worden genoten terwijl er geen volledige risico-inschatting is omdat de reclassering dan nog geen advies heeft gegeven. Bovendien kunnen de afwegingen van de reclassering en het gevangeniswezen rondom de risico's voor de maatschappijbeveiliging tegenstrijdig zijn. Een oorzaak hiervan is dat er te weinig gebruik wordt gemaakt van elkaars informatie.

Het CBTR coördineert de reïntegratie van TR-gedetineerden.

Gedetineerden in de extramurale fase staan onder toezicht van de reclassering. In de extramurale fase is noch de trajectbegeleider noch het CBTR betrokken bij de uitvoering van het reïntegratieplan. Met betrekking tot de maatschappijbeveiliging rapporteert de reclassering bij incidenten en tussentijdse evaluaties terug aan de PIA en niet aan het CBTR.

Aanbevelingen

- Zorg ervoor dat de risico-inschattingen voor deelname aan een TR-traject die beide organisaties verrichten niet los staan van elkaar. Maak gebruik van elkaars expertise en creëer een compleet beeld van eventuele risico's.
- Evalueer de uitvoering van de risico-inschatting en de toepassing van controlemiddelen.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Aanleiding

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) houdt toezicht op de sanctietoepassing in Nederland. Hiervoor onderzoekt de Inspectie met enige regelmaat penitentiaire inrichtingen (pi's) en reclasseringsorganisaties. Het samenwerkingsmodel Terugdringen Recidive (TR) tussen gevangeniswezen en de drie reclasseringsorganisaties (3RO)³ is per 1 januari 2008 officieel landelijk ingevoerd en heeft tot doel de recidive onder ex-gedetineerden terug te dringen. In een TR-traject maken de samenwerkingspartners een reïntegratieplan voor een gedetineerde dat een aanbod van interventies bevat. De interventies zijn gericht op factoren die van invloed zijn op het plegen van delicten. In sommige penitentiaire inrichtingen die de Inspectie in 2008 bezocht was de werkwijze echter nog nauwelijks gestart. Daar waar er ervaring was met TR, hoorde de ISt klachten van medewerkers en gedetineerden over de nieuwe werkwijze. Deze bevindingen waren voor de Inspectie aanleiding om in 2009 met een themaonderzoek TR te starten.

Doel

Het doel van het onderzoek is na te gaan in hoeverre de Dienst Justitiele Inrichtingen (DJI) en de 3RO er in slagen om bij de uitvoering van TR:

1. de rechtspositie van gedetineerden te garanderen,
2. de reïntegratie te bevorderen,
3. de veiligheid van de maatschappij te waarborgen.

Een nevendoeel is om de knelpunten in de uitvoering van TR bloot te leggen en aansluitend hierop te bezien of de uitgangspunten van het Draaiboek TR in de praktijk (kunnen) worden gevolgd. Daarbij doet de ISt verbetervoorstellen in de vorm van aanbevelingen.

1.2 Toetsingskader

De verwachtingen van de Inspectie zijn in het toetsingskader onderverdeeld naar vier aspecten. Als eerste verwacht de ISt dat TR de rechtspositie van gedetineerden respecteert. Ten tweede verwacht de ISt dat het proces van TR bijdraagt aan het uitvoeren van de reïntegratieplannen. Ten derde moet in de uitvoering van TR voldoende rekening gehouden worden met de maatschappijbeveiliging. Ten vierde verwacht de ISt dat de organisatie van TR helder en goed werkbaar is.

Deze verwachtingen zijn vertaald in criteria, algemene en specifieke

³ De 3RO bestaan uit de Reclassering Nederland, de lidinstellingen van de Stichting Verslavingsreclassering en het Leger des Heils.

normen. Voor het opstellen van het toetsingskader is gebruik gemaakt van wet- en regelgeving, waaronder het draaiboek TR. Dit draaiboek is niet meer actueel. Al bij de opstelling van het toetsingskader werd dit de Inspectie duidelijk, maar omdat er voor de uitvoering op landelijk niveau geen andere regelgeving is, heeft de Inspectie dit beleid soms toch als uitgangspunt gebruikt.

De Inspectie beoordeelt elk criterium op de dimensies beleid, uitvoering en borging. Bij de dimensie beleid beoordeelt de Ist of er ten aanzien van een criterium vastgelegd beleid is dat aansluit bij de geldende wet- en regelgeving. Bij de dimensie uitvoering wordt beoordeeld in hoeverre de uitvoering van het criterium voldoet en bij de dimensie borging gaat de Ist na in hoeverre de toepassing van het beleid is zeker gesteld en in hoeverre dit periodiek wordt geëvalueerd en bijgesteld.

De Ist geeft haar oordeel weer in de volgende vier waarderingen:



Voldoet niet aan de relevante normen en verwachtingen



Voldoet in beperkte mate aan de relevante normen en verwachtingen



Voldoet overwegend maar niet volledig aan de relevante normen en verwachtingen



Voldoet aan de relevante normen en verwachtingen

Als een bevinding aanleiding geeft tot de kwalificatie ‘good practice’ dan is dit expliciet vermeld in de tekst.

Een overzicht van de oordelen is opgenomen in bijlage 4.

1.3 Reikwijdte

De doelgroep van TR is beperkt tot gedetineerden die na hun veroordeling in eerste aanleg een strafrestant hebben dat vier maanden of meer beslaat. Daarnaast maken ook gedetineerden die kortere straf hebben dan vier maanden, maar na hun detentie reclasseringstoezicht ondergaan, onderdeel uit van de TR-doelgroep.

Bij het samenwerkingsmodel TR zijn het gevangeniswezen en de drie reclasseringsorganisaties, reclassering Leger des Heils, de instellingen voor verslavingsreclassering en Reclassering Nederland (RN), betrokken. De zeven Coördinatie Bureaus Terugdringen Recidive zijn verbonden aan alle penitentiaire inrichtingen in een regio. Zij vallen organisato-

risch niet onder één van de inrichtingen. Een CBTR heeft werkrelaties met 4 tot 10 inrichtingen. In de CBTR-regio's is er een samenwerkingsverband met 5 tot 17 locaties van reclasseringsinstellingen. Extramurale trajecten in het kader van TR kunnen ook bij andere organisaties dan hierboven genoemd ten uitvoer worden gelegd zoals klinieken of instellingen voor opvang voor nazorg. Deze instellingen heeft de Inspectie buiten beschouwing gelaten. Dit onderzoek beperkt zich tot de uitvoering van TR door de reclasseringsinstellingen en de penitentiaire inrichtingen (zie bijlage 3 voor de objectselectie).

1.4 Opzet

Methode

Voor het onderzoek heeft de Inspectie verschillende methoden van dataverzameling gebruikt, namelijk het bestuderen van bestaande documentatie, het verrichten van dossieronderzoek en het houden van interviews. Het dossieronderzoek is uitgevoerd door het Verwey Jonkerinstituut. Een volledige beschrijving van de methoden van onderzoek is terug te vinden in bijlage 3.

1.5 Tijdpad

Op 15 september 2009 heeft de ISt het themaonderzoek aangekondigd. De uitvoering van het onderzoek is in oktober 2009 gestart en de laatste bezoeken vonden plaats in februari 2010. Per CBTR-regio is een deelverslag opgesteld met bevindingen. De ISt heeft conceptversies van de deelverslagen aan de instellingen voorgelegd voor wederhoor op de feitelijke bevindingen. Het rapport is op 15 juli 2010 voor wederhoor voorgelegd aan de sectordirectie gevangeniswezen van de Dienst Justitiële Inrichtingen, aan de directies van de 3RO (drie reclasseringsorganisaties) en aan de directie Sanctie- en Preventiebeleid van het Ministerie van Justitie die een subsidierelatie onderhoudt met de reclasseringsorganisaties. De ISt heeft de laatste wederhoorreactie op 26 augustus 2010 ontvangen. Op 7 september 2010 heeft de hoofdinspecteur het inspectierapport vastgesteld en aangeboden aan de minister van Justitie.

1.6 Leeswijzer

De rapportage volgt de chronologie van het TR-proces. Elke paragraaf opent met een beschrijving van de norm. Daaronder staan de bevindingen, gevolgd door een oordeel en eventueel aanbevelingen. In hoofdstuk 2 komt aan de orde: de signalering van kandidaten, wat er gebeurt met TR-weigeraars, het opstellen van het reïntegratieplan (RIP) en het opzetten en het verloop van het duaal moment.⁴ Vervolgens komt in hoofdstuk 3 aan de orde in hoeverre het RIP wordt uitgevoerd.

Uiteindelijk staan de bevindingen en oordelen en aanbevelingen over de randvoorwaarden voor de uitvoering van TR zoals de samenwerking en informatieoverdracht in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 is een slotconclusie waar de vier deelvragen uit het toetsingskader beantwoord worden, namelijk respecteert TR de rechtspositie van gedetineerden, draagt het TR-proces bij aan het uitvoeren van de reïntegratieplannen, houden uitvoerders voldoende rekening met de maatschappijbeveiliging en is de organisatie van TR helder en goed werkbaar.

⁴ Bij een duaal moment komen de reclasseringswerker en de trajectbegeleider bij elkaar om het reïntegratieplan op te stellen.

2

Vervaardigen reïntegratieplan

Dit hoofdstuk behandelt het opstellen van reïntegratieplannen voor TR-kandidaten. Hierbij komen drie van de vier aspecten terug waar de Ist aan toetst. Namelijk respecteert TR de rechtspositie van gedetineerden, draagt het TR-proces bij aan het uitvoeren van de reïntegratieplannen, houden uitvoerders voldoende rekening met de maatschappijbeveiliging en is de organisatie van TR helder en goed werkbaar. Eerst worden de vragen beantwoord of trajectbegeleiders alle gedetineerden die tot de doelgroep van TR behoren tijdig signaleren en benaderen voor deelname en of het CBTR de reclasseringsbalie bij instemming tijdig benadert met de opdracht tot het opstellen van een adviesrapport voor het reïntegratieplan. Daarna beantwoordt dit hoofdstuk de vragen of er tijdig een reïntegratieplan ligt met geïndividualiseerde doelstellingen en of het reïntegratieplan is gebaseerd op een door de reclassering gegeven advies. In dit hoofdstuk beantwoordt de Ist ook de vraag of de instellingen de rechtspositie van gedetineerden die weigeren deel te nemen aan TR waarborgen. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie over het vervaardigen van reïntegratieplannen.

2.1 Signaleren van de doelgroep

Norm

Alle gedetineerden die in aanmerking komen voor TR worden tijdig (binnen 5 dagen na veroordeling in eerste aanleg) gesignaleerd en benaderd voor deelname. Het TR-traject houdt rekening met de verdere selectie en overplaatsing van een gedetineerde. Hiertoe verwittigt het CBTR in diezelfde periode het Bureau Selectie en Detentiebegeleiding (BSD) over de nieuwe TR-kandidaat zodat zij er rekening mee kunnen houden. De Ist verwacht bovendien dat er voor de uitvoerders heldere instructies zijn ten aanzien van de signalering en benadering van gedetineerden voor een TR-traject. Daarnaast is er controle opdat TR-kandidaten daadwerkelijk tijdig gesignaleerd en benaderd worden. De inrichting en/of het CBTR evalueren periodiek de signalering van TR-kandidaten waarbij het bereik van de totale doelgroep en de snelheid van de signalering aan de orde komen.

Bevindingen

Instructies

De werkwijze voor het signaleren van TR-kandidaten is op hoofdlijnen vastgelegd in het Draaiboek TR. Het verschilt per CBTR-regio, maar ook daarbinnen per inrichting in hoeverre er instructies zijn voor alle betrokken medewerkers inclusief BSD. In slechts drie inrichtingen is er voor medewerkers geen instructie over de signalering van

TR-gedetineerden. Soms zijn de instructies voor alle functiegroepen die bij de signalering betrokken kunnen zijn, maar vaak alleen voor het CBTR en de trajectbegeleiders TR. Het betreft overal de signalering en benadering van de doelgroep die het voor TR opgezette landelijke Traject Informatiesysteem (TRIS) signaleert. Dit is de doelgroep die na veroordeling in eerste aanleg een strafrestant heeft dat langer dan vier maanden is. In geen enkele regio trof de Inspectie werkafspraken aan over de TR-doelgroep die een kortere straf heeft dan vier maanden en na detentie reclasseringstoezicht. Er is dus geen beschrijving van de werkwijze om de volledige doelgroep te bereiken.

Uitvoering

Alle inrichtingen en CBTR's maken gebruik van TRIS. Dit systeem is gekoppeld aan TULP GW, het registratiesysteem van de inrichtingen met daarin de insluitingsgegevens (termijnen) van gedetineerden.⁵ De Bevolkingsadministratie (BVA) in de inrichtingen registreert de vonnissen van gedetineerden in TULP GW. TRIS filtert uit TULP GW gedetineerden met een strafrestant van vier maanden of meer. Gedetineerden met een korter strafrestant dan vier maanden en aansluitend reclasseringstoezicht worden niet gesignaleerd via TRIS of op andere wijze. De administratie van de CBTR's kijkt in TRIS of er potentiële kandidaten zijn en geven dit door aan de trajectbegeleiders, maar veelal kijken trajectbegeleiders ook zelf in het systeem of er kandidaten zijn. Het gebeurt ook vaak, maar niet altijd dat het BSD van de inrichting ook een rol heeft in de signalering. Omdat het BSD de vonnissen van de BVA krijgt voor de selectie van een gedetineerde ziet het BSD ook welke gedetineerden potentiële kandidaat zijn. Zij geven dit dan door aan de trajectbegeleiders. Deze werkwijze is ontstaan omdat TRIS ook voor de signalering van nieuwe kandidaten met een strafrestant van vier maanden of meer, niet volledig is. In alle bezochte inrichtingen gaat de trajectbegeleider naar de gedetineerde toe om uit te leggen wat TR is en om de gedetineerde een instemmings- of weigeringsformulier TR te laten tekenen.

Soms signaleren medewerkers maatschappelijke dienstverlening (mmd'ers) per toeval een gedetineerde. Vanuit hun functie hebben mmd'ers binnen tien werkdagen na binnenkomst een intake met een gedetineerde om de vier leefgebieden, identiteitsbewijs, inkomen, huisvesting en zorg, in kaart te brengen. Als tijdens dit gesprek blijkt dat iemand potentiële TR-kandidaat is, dan geeft de mmd'er een signaal aan de trajectbegeleider. Mmd'ers informeren in hun intake ook naar reclasseringstoezicht bij een gedetineerde, maar er zijn geen afspraken

⁵ TULP GW staat voor Tenuitvoerlegging processensysteem gevangeniswezen.

tussen MMD en CBTR om deze informatie te delen. In geen enkele inrichting waar de ISt onderzoek deed, werd de doelgroep met reclaseringstoezicht benaderd.

Tijdigheid

In TRIS is het niet mogelijk om terug te vinden of gedetineerden na hun veroordeling in eerste aanleg binnen vijf dagen benaderd worden voor deelname aan TR. Het is in 90% van de gevallen wel bekend wat de duur is tussen het voorleggen van de instemmingsverklaring aan de gedetineerde en het daadwerkelijk ondertekenen van de verklaring. Voor de grootste groep gebeurt dit op dezelfde dag.

In 190 pendossiers (95 gedetineerden in intramurale fase en 95 in extramurale fase) is nagegaan wat de duur is tussen de veroordeling in eerste aanleg en het ondertekenen van de verklaring. Bij 131 dossiers waren beide data terug te vinden. In twee gevallen heeft de trajectbegeleider de gedetineerde binnen 5 dagen de instemmingsverklaring aan de gedetineerde voorgelegd. Bij de rest duurt dit langer en voor ruim 40% duurt dit zelfs langer dan 100 dagen.

Tabel 1: Tijd tussen vonnis in eerste aanleg en verzoek deelname TR

	n	%
1 tot en met 5 dagen	2	1,5
6 tot en met 10 dagen	5	3,8
11 tot en met 20 dagen	22	16,8
21 tot en met 50 dagen	37	28,2
51 tot en met 100 dagen	12	9,2
101 dagen en langer	53	40,5
Totaal	190	100,0
Missing	59	

Ook uit de interviews blijkt dat de signalering en benadering van TR-kandidaten langer kan duren dan vijf dagen. Dit heeft verschillende oorzaken.

- Bij drie CBTR-regio's zijn er onvoldoende trajectbegeleiders werkzaam (Zuid-Holland - Zeeland, hofressort Arnhem en Noord-Holland - Utrecht) waardoor niet bij alle inrichtingen voldoende trajectbegeleiders zijn. Soms heeft dit tot gevolg dat de signalering vertraagt. De caseload van een trajectbegeleider is dan te groot om iedereen te benaderen voor deelname. Het komt voor dat gedetineerden dan niet worden benaderd in het huis van bewaring en de instemming voor

deelname blijft liggen totdat ze in een gevangenisregime zijn geplaatst. Als de gedetineerde in de eigen regio wordt geplaatst dan blijft het de verantwoordelijkheid van hetzelfde CBTR, maar het gebeurt ook vaak dat een gedetineerde buiten de regio wordt geplaatst en een ander CBTR de taak krijgt. Uiteindelijk wordt het strafrestant om interventies in te zetten dan steeds korter.

- Ook de beperkte tijd in het dagprogramma maakt het voor sommige trajectbegeleiders lastig om binnen 5 dagen een kandidaat te benaderen voor de deelname. Sommige gedetineerden willen bedenktijd hebben waardoor het niet binnen de termijn lukt.
- In één inrichting was de BVA onderbezet waardoor de invoer van vonnissen langer duurt met als direct gevolg een latere signalering in TRIS of door het BSD.

Afstemming met BSD

Voor het BSD is het, in relatie tot het doorfaseren naar een andere inrichting, van belang om te weten of een gedetineerde een TR-kandidaat is. Een gedetineerde die weigert deel te nemen aan TR heeft beperkte mogelijkheden om in inrichtingen met meer vrijheden geplaatst te worden (zie paragraaf 2.6. over TR-weigeraars). In bijna alle inrichtingen stuurt of brengt de trajectbegeleider de instemmings- of weigeringsverklaring direct naar het BSD. In enkele inrichtingen verloopt dit via het CBTR of vraagt het BSD de verklaring op als zij een selectie opstarten. Veelal verspreiden trajectbegeleiders of het CBTR regelmatig een lijst met TR-kandidaten onder de andere disciplines van de PI waaronder het BSD. Uit de dossiers blijkt dat er weinig informatie wordt vastgelegd over het moment, en hoe de BSD wordt ingelicht. Ook is in TRIS niet goed vastgelegd of en wanneer een selectieadvies is ontvangen. Voor de gedetineerden in het dossieronderzoek is er bijna altijd een selectieadvies in het dossier aanwezig. Bij bijna 60% van de zaken duurt het uitbrengen van het selectieadvies langer dan 100 dagen na het vonnis in eerste aanleg. Het is niet altijd duidelijk of deze adviezen met een TR-traject zijn uitgebracht of dat dit 'kale' selectieadviezen zijn.

De ISt ziet verschillende werkwijzen rondom het doorfaseren van afgestrafte gedetineerden. Met name in inrichtingen met een hvb-bestemming ervaren medewerkers onduidelijkheid. Enerzijds krijgen ze van DJI de opdracht om gedetineerden na veroordeling in eerste aanleg versneld (binnen twee weken) door te plaatsen en anderzijds hebben ze volgens de TR-werkwijze de opdracht om na de veroordeling binnen zes weken tot een reïntegratieplan te komen. Deze twee opdrachten botsen in de praktijk omdat het BSD gedetineerden dan voordraagt voor een

vervolginrichting waardoor een TR-kandidaat is weggeplaatst uit de inrichting ruimschoots voordat er een plan is opgesteld. Soms overleggen BSD en de trajectbegeleiders met elkaar of het lukt om iemand op tijd voor de detentiefasering aan TR te laten deelnemen. Dit is meestal het geval als een gedetineerde qua strafrestant al in aanmerking komt voor plaatsing in een inrichting met vrijheden of deel kan nemen aan een Penitentiair Programma (PP), maar er wordt ook zonder plan doorgefaseerd. In sommige huizen van bewaring faseert het BSD per definitie direct door. De inzet van de trajectbegeleider is er dan niet of minimaal.

Prioriteitstelling

Het lukt trajectbegeleiders niet altijd om alle aangeleverde (tijdig) kandidaten te benaderen. Veelal stellen ze dan prioriteiten in het werven van deelnemers.

- Zoals al genoemd, komt het voor dat trajectbegeleiders TR-kandidaten in het huis van bewaring niet benaderen voor deelname en afwachten totdat ze in een gevangenisregime zijn geplaatst. Als trajectbegeleiders de gedetineerde wel in het hvb benaderen voor deelname dan laat de trajectbegeleider dit weten aan het CBTR zodra de gedetineerde de instemmingsverklaring heeft getekend. De opdracht aan de reclassering verstrekt het CBTR in dit geval meestal pas na overplaatsing van het hvb naar de gevangenis omdat de opdracht anders toch misschien overgedragen moet worden aan een reclasseringorganisatie elders in het land.
- Trajectbegeleiders hanteren ook een prioritering in strafrestant: Gedetineerden met een straf tussen de vier en zes maanden benaderen ze dan niet omdat dit strafrestant toch nog kort is voor een traject. Gedetineerden met langere straffen dan een half jaar hebben dan voorrang.
- Een andere prioritering die de Ist aantrof was de voorrang voor gedetineerden die initiatief tonen en na hun veroordeling zelf de trajectbegeleider benaderen voor deelname.
- In de gevangenisunits geven trajectbegeleiders voorrang aan gedetineerden die al in een TR-traject zitten. De trajectbegeleiders filteren kandidaten uit de totale instroom door inkomstenoverzichten en strafrestant te controleren. Zij geven dan voorrang aan gedetineerden die in een traject zitten boven gedetineerden waar nog geen traject is opgestart.

Controle en evaluatie

Op de TRIS signalering en de aanlevering van kandidaten via andere disciplines zit geen controle. Er is geen zekerheid dat de totale doel-

groep gesignaleerd en benaderd is. In een enkele inrichting hebben de trajectbegeleiders in het verleden in rustigere periodes ook gedetineerden benaderd voor deelname waar er nog geen vonnis voor was (dus in het hvb), maar waar wel een langer strafrestant werd verwacht. Op deze wijze werd er geanticipeerd op de doorfasering naar de gevangenis, die binnen 14 dagen moet plaatsvinden. In de CBTR-regio Arnhem is er een onderzoek uitgevoerd naar de doorlooptijd van de signalering, in de andere regio's niet.

Oordeel

In het landelijke handboek staan vrij heldere instructies voor signalering en benadering van de gedetineerde door de trajectbegeleider voor een TR-traject. Veelal is het handboek ook in werkinstructies omgezet voor het CBTR. Bij de signalering zijn echter ook andere disciplines in een inrichting betrokken en een samenhangende beschrijving hiervan ontbreekt vaak. Bovendien is in de instructies niet meegenomen hoe gedetineerden met een strafrestant van minder dan vier maanden, maar met aansluitend reclasseringstoezicht gesignaleerd moeten worden. Daarom oordeelt de ISt dat het beleid in beperkte mate voldoet. Uit bovenstaande gegevens blijkt dat de tijdige signalering en benadering van de gedetineerden nog wel wat te wensen over laat. De uitvoering voldoet daarom eveneens in beperkte mate aan de verwachtingen van de ISt. Allereerst wordt een trajectbegeleider wel geattendeerd door TRIS om een gedetineerde te benaderen, maar het is onzeker of in het systeem altijd de goede gedetineerden naar boven komen (op het goede moment). Niet alle gedetineerden die in aanmerking komen voor TR, worden automatisch door het systeem gesignaleerd. Immers het is niet duidelijk of alle kandidaten met een strafrestant van meer dan vier maanden wel worden gesignaleerd. Een deel van de 'kandidaten' wordt namelijk later alsnog handmatig als kandidaat geselecteerd. De trajectbegeleider zelf, het BSD en andere functionarissen leveren kandidaten aan die niet of nog niet door TRIS zijn gesignaleerd. In sommige gevallen nemen gedetineerden zelf initiatief en benaderen zij de trajectbegeleider. Bovendien komen gedetineerden met een strafrestant van minder dan vier maanden, maar met aansluitend reclasseringstoezicht niet uit TRIS naar voren en nagenoeg nergens ziet men deze groep als potentiële TR-kandidaat. Een belangrijk punt van aandacht is het startmoment, wanneer een gedetineerde in potentie een kandidaat voor een TR-traject is en benaderd wordt. Dit kan in de praktijk zeer verschillend zijn. Soms start een gedetineerde in het hvb, maar dit gebeurt ook wel pas na overplaatsing naar een gevangenis. Toch staat in het handboek dat de kandidaten gesignaleerd moeten zijn binnen vijf dagen na vonnis in eerste aanleg, dus in het hvb. Over het

Signalering

Beleid



Uitvoering



Borging



algemeen duurt het veel langer dan vijf dagen, voordat de gedetineerde gevraagd wordt om officieel in te stemmen met het TR-traject. De borging van het signaleringsproces voldoet beperkt aan de verwachtingen van de Ist. Buiten de individuele trajectbegeleider die de gedetineerden benadert die hij aangeleverd krijgt, controleert niemand of de totale doelgroep is gesignaleerd. Bovendien maakt het ontbreken van de datum van het vonnis in eerste aanleg als apart veld in het registratiesysteem (TRIS) het lastig om te controleren of de signalering tijdig gebeurt. Ten slotte heeft slechts één regio (hofressort Arnhem) het proces van de signalering geëvalueerd.

Aanbevelingen

- Draag zorg voor een lokale integrale instructie voor alle betrokken functionarissen die voorziet in de signalering van de totale doelgroep.
- Evalueer op lokaal niveau de signalering en benadering van kandidaten en ga na waar de vertraging en andere knelpunten zitten. Richt de registratie van de signalering en benadering zodanig in dat het proces ook gecontroleerd kan worden.

2.2 Adviesaanvraag

Norm

Direct nadat de gedetineerde de deelnameverklaring heeft getekend, verstrekt het hoofd CBTR aan de reclasseringsbalie de opdracht tot het opstellen van een adviesrapport-reïntegratieplan/ concept reïntegratieplan. Het CBTR draagt zorg voor de volledigheid van de adviesaanvraag en de bijbehorende noodzakelijke documentatie. De reclasseringsswerker heeft tijdig de mogelijkheid tot inzage van het penitentiair dossier. De organisaties hebben vastgelegd beleid over de adviesaanvraag en er is sprake van controle op de uitvoering. Bovendien evalueren de organisaties het proces van de adviesaanvraag periodiek.

Bevindingen

Opdrachtverstrekking

In de dossiers is gekeken of er ook daadwerkelijk een opdrachtbrief voor de aanvraag van de adviesrapportage aan de reclassering was. Bij ruim 70% van de zaken is de opdrachtbrief in het dossier opgenomen. Uit de interviews blijkt dat trajectbegeleiders het CBTR op de hoogte brengen zodra een TR-kandidaat schriftelijk verklaart deel te willen nemen aan het TR-traject. Maar de exacte duur weten ze niet. Uit TRIS blijkt dat de tijd tussen de datum waarop het CBTR bij de reclassering aanvraag heeft

gedaan voor een adviesrapport-reïntegratieplan en de datum waarop de instemmingsverklaring is getekend nogal varieert. Bij ruim 4% is dit zelfs negatief, dit betekent dat het hoofd CBTR eerder een aanvraag voor het adviesrapport-reïntegratieplan heeft doen uitgaan dan dat de gedetineerde officieel heeft ingestemd met dit traject. Het zou goed kunnen dat dit de aanvragen zijn die al verzonden zijn voordat er al een instemmingsverklaring is (in de regio Noord- Holland – Utrecht geeft het CBTR de opdracht al op basis van de kandidaatstelling), maar het kan uiteraard ook deels aan de registratie liggen. Lang niet bij alle zaken vindt de opdracht van het hoofd CBTR aan de reclassering tot het opstellen van een adviesrapport-reïntegratieplan direct plaats nadat de gedetineerde deelnameverklaring heeft getekend. Vaak duurt dit toch redelijk lang. Bij ruim 10% gebeurt dit op dezelfde dag en bij ruim de helft binnen vijf dagen. Bij de rest duurt dit langer. Dit kan het gevolg zijn van het reguleren van de instroom van opdrachten aan de reclassering waarbij voor kandidaten met een lang strafrestant de opdracht later verstrekt wordt.

Tabel 2: Tijd tussen aanvraag adviesrapportage en instemmingsverklaring

	n	%
De adviesrapportage is eerder aangevraagd, dan de instemming TR	80	4,2
Dezelfde dag	221	11,6
1 tot en met 5 dagen	837	43,9
6 tot en met 10 dagen	322	16,9
11 dagen of langer	447	23,4
Totaal	2076	100
Missing	169	

Volledigheid adviesaanvraag

Het CBTR vraagt een adviesrapport-reïntegratieplan aan bij de reclasseringsbalie aan de hand van een format. Het verschilt per regio of het CBTR dit per e-mail, fax, post of een combinatie daarvan aan de reclasseringsbalie stuurt. Soms wacht de reclassering op de originele stukken per post voordat ze starten met de opdracht.

Alle aanvragen komen binnen bij de reclasseringsbalie en die verdeelt de aanvragen onder de 3RO aan de hand van inhoudelijke verdeelcriteria.

De informatie die de reclassering via het CBTR krijgt, komt voor een deel overal overeen en voor een deel verschilt dit per regio of per aanvraag. De aanvraag vanuit het CBTR is een automatisch gegenereerd standaardverzoek met daarin beknopte persoons- en detentiegegevens,

naam en geboortedatum van de gedetineerde, het parketnummer waar de kandidaat voor veroordeeld is, de fictieve eind/VI-datum, en eventueel de naam van de trajectbegeleider. In de opdracht staat bovendien een uiterste datum voor de oplevering van het adviesrapport. De reclassering ontvangt de standaardbrief, en een kopie van de instemmingsverklaring. De volgende informatie is er soms wel en soms niet bijgeleverd: data voor detentiefasering, melding van aanwezigheid van een executie-indicator, registratiekaart, naam van een eventuele vaste reclasseringsmedewerker, Uittreksel Justitiële Documentatie (UJD) en informatie van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CIJB).

Proces Verbaal

Enkele reclasseringsorganisaties hanteren de regel dat bij elke aanvraag voor een adviesrapport-reïntegratieplan een proces verbaal (PV) aanwezig moet zijn omdat dit inzicht geeft in het delict. Het PV vraagt de reclassering op bij het OM, maar soms kan men het eerder krijgen via andere ketenpartners. Zonder een proces verbaal stellen deze reclasseringsorganisaties dan geen adviesrapport op. Het duurt vaak een aantal weken en soms zelfs maanden voordat het proces verbaal wordt aangeleverd. Andere reclasseringsorganisaties zijn hier soepeler in en adviseren standaard zonder PV, of als de trajectbegeleider hier om verzoekt, of ze kunnen adviseren omdat er in het verleden een RISc⁶ is afgenomen. Met name in het geval van een veelpleger is er al veel informatie voorhanden en vinden ze het geen noodzaak. Bij een ontkenkende verdachte of een 'first-offender' is het lastiger om te adviseren zonder PV door het gebrek aan informatie. Rapporteurs van één en dezelfde instelling denken ook verschillend over de noodzaak van beschikbaarheid van het PV.

Verdeling binnen RO en productafspraken

Binnen de reclasseringsorganisatie moet de opdracht aan een rapporteur verdeeld worden. Meestal doet een werkbegeleider dit en soms een manager. Het verschilt per organisatie of dit dagelijks gebeurt of niet. En meestal geschiedt het zodra een rapporteur ruimte heeft in de caseload. De opdracht kan dus bij de verdeling blijven liggen. Enkele reclasseringsorganisaties hebben onderlinge afspraken dat ze een opdracht terug kunnen leggen bij een andere RO als er geen ruimte is om die op te pakken.

Er zijn in de meeste regio's buiten het jaarlijkse productiekader tussen DJI en de 3RO geen afspraken over een bepaalde (bv. gelimiteerde)

⁶ RISc staat voor Recidive InschattingsSchalen

instroom van adviesaanvragen per maand. De aantallen adviesaanvragen kunnen sterk variëren. CBTR's en inrichtingen vinden het lastig om een reële schatting te maken van het totale aantal adviesrapportages dat per maand nodig is. Op hun beurt is het voor de reclasseringsorganisaties daarom lastig om in te schatten hoeveel vaste TR-reclasseringswerkers zij kunnen aanwijzen. In een enkele regio zijn er wel afspraken om grote schommelingen in het aantal adviesopdrachten te beperken en hebben het CBTR en de reclasseringsinstellingen de afspraak gemaakt dat het CBTR per week ongeveer tien opdrachten aan de reclassering zendt. Zo kan de reclassering een vast gedeelte van haar rapportagecapaciteit voor TR-opdrachten reserveren. Als er in een week meer dan tien nieuwe TR-kandidaten zijn, dan maakt het CBTR een prioritering op basis van het strafrestant. De gedetineerden met een latere VI-datum, komen aan de beurt, op het moment dat er minder dan tien kandidaten zijn met een latere VI-datum.

Veelal is het TR-werk niet genoeg om een caseload mee te vullen en schrijven TR-reclasseringswerkers in de praktijk vaak ook voorlichtingsrapportages voor het OM. Deze rapportages hebben veelal prioriteit omdat ze voor een bepaalde zittingsdatum klaar moeten zijn (zie ook paragraaf 2.4 over concept-reïntegratieplan). Bij TR-adviesrapporten houden reclasseringswerkers rekening met de einddatum van een gedetineerde. Gedetineerden met een kort strafrestant geven zij voorrang boven gedetineerden met lange strafrestanten. Dit doen de reclasseringswerker in overleg met de trajectbegeleider.

Inzage penitentiair dossier

De rapporteurs van de reclassering hebben geen instructies voor het inwinnen van informatie van de PI, maar ze hebben nagenoeg overal de mogelijkheid om zelf het penitentiair dossier bij het BSD in te zien. Bij een groot deel van de adviesrapportages uit het dossieronderzoek staat vermeld dat onderdeel van het onderzoek, dat ten grondslag ligt aan de rapportage, inzage van het penitentiaire dossier is. Er bestaan bij de reclasseringsorganisaties verschillende werkwijzen ten aanzien van het inzien van het penitentiaire dossier. In sommige gevallen doen rapporteurs dit, maar veel vaker niet. De wijze waarop de rapporteur informatie uit de PI verzamelt, verschilt per rapporteur, en is ook afhankelijk van hoeveel tijd een rapporteur beschikbaar heeft. De reclasseringswerker moet een afspraak maken met het BSD om dit in te kunnen zien op een pc-account van het BSD. De reistijd naar de PI of een moeizame toegang tot de PI is een reden om het niet te doen. Een medewerker van het BSD moet de reclasseringswerker assisteren bij de inzage omdat er inlogcodes nodig zijn voor het digitale pendossier.

Doordat de dossiers zijn gedigitaliseerd, is het opvragen van informatie arbeidsintensiever geworden. In enkele inrichtingen hebben reclasseringswerkers een eigen werkplek en soms vergemakkelijkt dat de informatieoverdracht. Een veel gehoorde werkwijze is het telefonisch inwinnen van informatie bij de trajectbegeleiders of het BSD. De informatie die reclasseringwerkers opvragen wisselt ook. Sommige rapporteurs vragen alleen naar openstaande boetes, anderen vragen ook naar gedrag in de inrichting of uitslagen van urinecontroles. De behoefte aan gegevens uit de PI is niet bij iedere reclasseringwerker aanwezig. Het komt ook voor dat er noch telefonisch noch via het dossier informatie wordt verzameld over het verblijf in een inrichting en het verloop van eerdere detenties. Deze informatie horen ze dan pas bij het duaal moment (zie paragraaf 2.5 over duaal moment). In enkele regio's werd vanaf de start de werkwijze van het handboek gehanteerd waarbij het BSD een samenvatting opstelde van het pendossier en het verblijf in de inrichting. Dit werd dan met de opdracht meegestuurd, maar veelal kwam de informatie niet of te laat bij de aangewezen reclasseringwerker of werd de informatie niet gebruikt. Inmiddels bestaat deze werkwijze niet meer al maken drie BSD's nog wel een inrichtingsadvies waaronder een samenvatting van het pendossier voor intern gebruik.

Evaluatie

Het CBTR monitort deels de opdrachtverstrekking. Als de reclassering geen contact opneemt met CBTR of trajectbegeleider dan rappelleert het CBTR of een trajectbegeleider. In het onderzoek van Arnhem is ook de doorlooptijd van de opdrachtverstrekking onderzocht. Hieruit bleek dat tussen de signalering in TRIS en het opvragen van een reclasseringsadvies 13 dagen zat. In andere regio's is geen evaluatie geweest van het proces van de adviesaanvraag en de informatie-uitwisseling in dit stadium. Eventuele knelpunten die uitvoerders tegenkomen, zoals het verkrijgen van toegang tot de inrichting, het opvragen van aanvullende informatie en onderwerpen als tijdigheid zijn onderdeel van periodiek overleg tussen het CBTR en de 3RO.

Oordeel

Het beleid rondom de opdrachtverstrekking is verouderd of is nooit in de praktijk zodanig uitgevoerd. Immers een samenvatting van het pendossier zoals het handboek voorstelt krijgt de reclassering nooit. Wat er in de opdracht moet staan, is duidelijk door het gebruik van een vast format voor de opdrachtbrief. Het beleid voldoet daarom overwegend aan de verwachtingen van de ISt. De uitvoering van de opdrachtverstrekking voldoet slechts in beperkte mate. Allereerst komt dat door

adviesaanvraag



Uitvoering



Borging



de tijd die er zit tussen het tekenen van de instemmingsverklaring en de daadwerkelijke opdrachtverstrekking. Volgens TRIS duurt dit bij 40% langer dan vijf dagen. Ten tweede stagneert de verdeling aan rapporteurs door de fluctuatie in opdrachten. De tijd die overblijft voor de rapporteur wordt ingevuld met andere opdrachten en andere opdrachtgevers krijgen vervolgens voorrang boven DJI. Een derde knelpunt bij de opdrachtverdeling is het ontbreken van het proces verbaal, al verschilt het per organisatie in hoeverre hier op gewacht wordt. Een vierde obstakel vormen de praktische problemen bij de toegang van de reclasseringswerker tot het pendossier. Bovendien wordt het belang van deze informatie bij de risicoafweging door sommige reclasseringswerkers onderschat.

De borging van de opdrachtverstrekking voldoet in beperkte mate. Het CBTR rappelleert als er geen reactie komt op een opdracht. Echter, noch bij het CBTR noch bij de 3RO is er inzicht in doorlooptijden van opdrachten en de achterliggende verklaringen voor de vertragingen. Het werkproces is door de organisaties niet geëvalueerd. Er is evaluatie op basis van knelpunten in de periodieke overleggen.

Aanbevelingen

Aan de 3RO

Draag zorg voor landelijke afspraken over het snel verkrijgen van een proces verbaal en het opstarten van een advies zonder een proces verbaal.

Aan de 3RO en de DJI

- Evalueer het proces van de opdrachtverstrekking per regio en betrek daar in ieder geval bij waar en waarom de opdrachtverstrekking vertraging oploopt.
- Leg vast welke informatie uit het penitentiair dossier relevant is voor de reclassering om kort na de opdrachtverstrekking te hebben en maak duidelijke en haalbare afspraken over deze informatie-uitwisseling.

2.3 Risicoafweging

Norm

De inrichting en de reclassering hebben vastgelegd beleid over de inventarisatie en de afweging van risico's voor de deelname van een gedetineerde aan een TR-traject. Elk TR-traject is onderbouwd met een door de reclassering afgenomen RISc. Er is controle op de onderbouwing van een traject met een RISc en op de gebruikmaking van de

uitkomsten van de RISc in het reclasseringsadvies. Bij de selectie van TR-kandidaten en bij het plannen van TR-trajecten wordt rekening gehouden met de risico's van een gedetineerde voor de maatschappij. Zo wordt in ieder geval voor de detentiefasering van een gedetineerde het OM om advies gevraagd als het OM een executie-indicator heeft afgegeven, de regiopolitie in de omgeving waar de gedetineerde wil reïntegreren om advies gevraagd over het verblijfadres en omgeving, en indien nodig wordt aan de bewoners van het verblijfadres toestemming gevraagd.

In het reclasseringsadvies en in het inrichtingsadvies is een expliciete afweging gemaakt over het gebruik van controlemiddelen zoals urinecontroles, gesprekken en elektronisch toezicht (ET). Er is controle op de inventarisatie en de afweging van risico's en de inzet van controlemiddelen voor de deelname van een gedetineerde aan een TR-traject. De inrichting en de reclassering evalueren de werkwijze periodiek en stellen zonodig het beleid bij.

Bevindingen

Risicoafweging door de reclassering

De afweging van risico's door de reclassering vindt plaats door de inschatting van het recidiverisico met behulp van de RISc.⁷ In het adviesrapport staat bovendien het gevaarsrisico (gevaar voor schade aan zichzelf of aan anderen) van de kandidaat beschreven. Verder staan er in het adviesrapport ook de ontvankelijkheid van de kandidaat en de houding voor het volgen van de gedragsinterventies beschreven. Rapporteurs werken nog niet met de indeling in niveaus van risico volgens Redesign Toezicht. Bij bijna alle dossiers (bijna 95% van 190 dossiers) in het dossieronderzoek is een adviesrapportage voor TR-traject gemaakt. Per adviesrapport is gekeken of de resultaten uit de RISc op een duidelijke manier in het adviesrapport terugkomen. Dit gebeurt eigenlijk bijna altijd zorgvuldig. De rapporteur beschrijft per dimensie van de RISc een score en geeft er een uitleg bij. Slechts bij 4% is dit niet (goed) gedaan.

Indien er recent een RISc is afgenomen bijvoorbeeld voor een voorlichtingsrapportage dan kan de reclasseringswerker besluiten om een

⁷ De RISc inschatting wordt gemaakt op basis van één of in sommige gevallen twee gesprekken met de TR-deelnemer. Reclasseringswerkers verzamelen met de RISc informatie over de volgende twaalf indicatoren: delictgeschiedenis, huidig delict, huisvesting en wonen, opleiding, werk en leren, inkomen en met geld omgaan, relaties partner en gezins- en familieleden, relaties met vrienden en kennissen, druggebruik, alcoholgebruik, emotioneel welzijn, denkpatronen, gedrag, vaardigheden en houding. Op basis van de indicatoren wordt een totale RISc score berekend.

herdiagnose te maken of alleen een aanvullend gesprek te voeren. Tot 1 januari moest de RiSc na negen maanden worden vernieuwd, nu is die termijn losgelaten en is het aan de rapporteur om in te schatten of de RiSc nog actueel is.

Naast de RiSc kan ook andere informatie van belang zijn voor het inschatten van het recidiverisico zoals rapporten van psychiaters of klinieken, rapportages van inrichtingen of van andere reclasseringsinstellingen. In enkele inrichtingen werd er vaak een aanvullend psychologisch onderzoek wenselijk geacht. Het psychologisch onderzoek draagt bij aan het vormen van een completer beeld van de risico-inschatting van individuele gedetineerden, maar levert tegelijkertijd een extra vertraging op bij het opstellen van een advies. Informatie uit de inrichting (bijv. uit het penitentiair dossier of de risico-inschatting van de inrichting) nemen reclasseringswerkers niet altijd op in het advies. De informatie krijgen zij dan tijdens het duaal moment te horen. Voor reclasseringswerkers ligt de nadruk op het in kaart brengen van het gedrag buiten de inrichting omdat veel gedetineerden tijdens hun detentie sociaal wenselijk gedrag vertonen. Soms vraagt de reclasseringswerker om advies bij de politie, maar alleen als hier aanleiding toe is.

Voor de RiSc-afname bestaan er landelijke instructies en voor de adviezen is er een format waardoor het voor de rapporteur duidelijk is wat er in het advies betrokken moet worden.

Inzet controlemiddelen door de reclassering

Reclasseringswerkers kennen geen expliciete instructie wanneer welke controlemiddelen toegepast moeten worden. In het kader van de tussenvariant van Redesign Toezicht zijn daar wel richtlijnen voor. Reclasseringswerkers zien de inzet van gedragsinterventies ook als controlemiddel. Doorgaans worden er geen interventies geïndiceerd als het risico volgens de RiSc laag is, maar er zijn uitzonderingen. De inzet van controlemiddelen komt alleen aan de orde in het adviesrapport voor een reïntegratieplan als een gedetineerde al in aanmerking komt voor vrijheden en met name bij een penitentiair programma. Veelal bekijkt dan niet de rapporteur, maar de toezichthouder de inzet van controlemiddelen. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de inzet van controlemiddelen niet is opgenomen in het adviesrapport en dat het ook niet kan worden teruggevonden in het dossier. In de concretiseringsadviezen checkt de reclasseringswerker het adres en de werkgever bij de politie. Er is contact met referenten zoals de werkgever, de school of een zorginstelling. Een PP-deelnemer krijgt in eerste instantie een aantal standaardcontrolemiddelen zoals elektronisch toezicht (ET). Ook

wordt de wijkagent standaard geïnformeerd over de aanwezigheid van de PP'er. De reclassering vertrouwt er op dat de PI advies vraagt bij het OM als dat nodig is. Zij weten niet altijd of er een executie-indicator is afgegeven. In een aantal gevallen worden controlemiddelen wel al in het reïntegratieplan benoemd, bijvoorbeeld dat wanneer een gedetineerde naar een open inrichting gaat, er aanvullend gecontroleerd moet worden of de gedetineerde voorafgaand een training zou moeten volgen.

In de inzet van controlemiddelen bij een PP is er een discrepantie tussen de uitstroom vanuit een Zeer Beperkt Beveiligde Inrichting (ZBBI) en vanuit een gesloten inrichting. Voor een PP worden de vrijheden tijdens het programma ingegeven door de beveiligingsgraad van de inrichting waar de gedetineerde uit uitstroomt. Iemand die uit een ZBBI uitstroomt, heeft meer vrijheden dan iemand die uit een gesloten setting uitstroomt. Dit is in de dagelijkse praktijk soms een kromme redenering omdat gedetineerden met een lange straf vaak meer mogelijkheid hebben tot een volledige fasering (verblijf in respectievelijk BBI, ZBBI, PP) en dus in een PP instromen vanuit een ZBBI met als gevolg minder toezicht. En gedetineerden met kortere straffen stromen noodgedwongen uit een gesloten setting uit. Het toezicht is nog niet gekoppeld aan het individuele recidiverisico.

Risicoafweging door de PI

De PI maakt een risicoafweging bij een TR-deelnemer als er voor een gedetineerde mogelijkheden zijn om in het TR-traject te faseren naar een inrichting met meer vrijheden of deelname aan een PP. Adviezen en informatie om tot deze risicoafweging voor het selectieadvies te komen verzamelt het BSD en in enkele inrichtingen gebeurt dit in samenwerking met de trajectbegeleider.

Het BSD vraagt advies op bij het OM als er een executie-indicator is. Maar ook als er geen executie-indicator is aangegeven, maar het een maatschappelijk verontrustend delict betreft, vraagt het BSD het OM om advies. Ook vraagt het BSD de regiopolitie in de omgeving waar de gedetineerde wil reïntegreren om een advies over het verblijfadres en de omgeving. Het wisselt per politieregio of er een reactie op dit verzoek komt. Indien nodig vraagt het BSD ook om toestemming van de bewoners van het verlofadres. Indien er sprake is van een PP, dan vragen zij ook via het CBTR de reclassering om advies. Andere factoren zoals eventuele openstaande zaken, drugsgebruik, het gedrag in de inrichting kunnen ook van invloed zijn.

Doordat het BSD bij verlofaanvragen en selectieadviezen in een format

in TULP selectie rapporteert, is het duidelijk welke informatie zij nodig hebben voor de risicoafweging. Bovendien staat het proces voor de aanvraag van verlof en selectie beschreven in het handboek selectie en detentiebegeleiding van DJI. Lokale instructies hierover zijn schaars. De informatie rondom de risico's brengt het BSD in in het gedetineerdenberaad ook wel Multidisciplinair overleg (MDO) geheten. Dit overleg verschilt sterk van kwaliteit per inrichting (zie paragraaf 4.1 over communicatie).

Uit het onderzoek op het totaalbestand in TRIS wordt niet duidelijk of er een detentieplan met fasering is vastgelegd, laat staan of er contact is geweest met regiopolitie, OM en of er een executie-indicator is afgegeven. Volgens het draaiboek is naast het advies van de reclassering een inrichtingsadvies met daarin een risicoafweging input voor het definitieve reïntegratieplan nodig. Of er een inrichtingsadvies is gemaakt, wordt niet goed vastgelegd in TRIS. Ook met betrekking tot het gebruik van controlemiddelen, is niks vastgelegd. In de dossiers is gekeken of er een inrichtingsadvies aanwezig was waar een risicoafweging in wordt gemaakt. Maar buiten de opsomming van de mogelijke data van detentiefasering in het definitieve reïntegratieplan is er geen inrichtingsadvies teruggevonden met de risicoafweging. Er is dus niet in de selectieadviezen gekeken of de risicoafweging daar in terugkomt.

Integratie van de adviezen

Informatie uit de inrichting (zoals de risico-inschatting van de inrichting) nemen reclasseringswerkers niet altijd op in het advies. Overigens is er ook niet altijd een risico-inschatting van de inrichting beschikbaar. Als zij die informatie krijgen dan is dat meestal tijdens het duaal moment. De risico-inschatting van de PI maakt volgens de interviews doorgaans geen onderdeel uit van het (advies)reïntegratieplan, tenzij er al een concreet voorstel is voor fasering. Uit het dossieronderzoek blijkt dit echter in mindere mate. In het definitieve reïntegratieplan is wel vaak (ruim 70% van de gevallen) een overzicht van mogelijke data van detentiefasering opgenomen, maar geen risicoafweging.

Geïnterviewden gaven aan dat de werkwijze om faseringsdata op te nemen inmiddels is losgelaten omdat het opnemen van die data verwarrend was voor gedetineerden. Zij verkeerden in de veronderstelling ook daadwerkelijk op die data te kunnen faseren.

Het is ook veelal niet gebruikelijk om de RISc-uitkomsten te bespreken bij de risicoafweging voor detentiefasering of verlof. De uitkomsten van de RISc zijn meestal niet beschikbaar voor de bespreking van de risicoafweging in het gedetineerdenberaad of MDO.

De risico-inschattingen van reclassering en PI kunnen tegengesteld zijn.

Zo zijn de adrescheck door het BSD bij verlop en de adrescheck door de reclassering bij een penitentiair programma onafhankelijke processen, met soms verschillende uitkomsten. Of de reclassering schat de recidivekans laag in, terwijl het OM of de politie toch negatief advies adviseren. Een oplossing voor dit probleem is soms dat het BSD het OM op de hoogte stelt van het reïntegratieplan zodat deze de gehele context van de fasering kan inschatten.

Tussen de uitvoerders zijn er meningsverschillen over elkaars bijdrage en kwaliteit. Van een integraal advies is geen sprake.

Controle en evaluatie

Het reclasseringsadvies wordt gecontroleerd door de werkbegeleider. Die kijkt ook of de reclasseringswerker de uitkomsten van de RISc voldoende vertaalt naar het adviesrapport. Daarna accordeert de unitmanager het advies. Bovendien is er ook de mogelijkheid tot ruggespraak op casusniveau door de casuïstiekbespreking.

Van een inrichtingsadvies met een risicoafweging is geen sprake. Dit gebeurt alleen bij een verlop of een selectieadvies waar een voorstel wordt gedaan tot fasering naar een PI met meer vrijheden of deelname aan een PP. Het afdelingshoofd BSD (ook wel de selectie coördinator) accordeert de selectieadviezen en de directeur is verantwoordelijk. De selectiefunctionaris beslist uiteindelijk over het selectieadvies.

Het reïntegratieplan wordt door het hoofd CBTR of de plaatsvervanger gecontroleerd en vastgesteld.

Tijdens periodiek overleg tussen de 3RO, CBTR en de inrichting worden eventuele knelpunten bij het opstellen van een advies besproken. Er vindt geen evaluatie plaats van de uiteindelijke risico-inschatting en toepassing van controlemiddelen in het reïntegratieplan.

Oordeel

Zowel reclasseringswerkers als medewerkers van het BSD beschikken over formats die concreet maken wat zij in kaart moeten brengen om de risico's boven tafel te krijgen. De reclassering heeft nieuw beleid over de inzet van controlemiddelen door Redesign Toezicht. Hoe de adviezen van reclassering en gevangeniswezen bij elkaar komen is echter onvoldoende vastgelegd (zie ook paragraaf 2.4 over concept reïntegratieplan). Het beleid voldoet daarom overwegend maar niet volledig aan de verwachtingen.

In de uitvoering blijkt dat de risico-inschattingen van beide organisaties teveel los van elkaar tot stand komen en er wordt te weinig gebruik gemaakt van elkaars informatie. Dit zorgt voor tegenstrijdige afwegingen over het risico dat een gedetineerde vormt. De uitvoering voldoet daarom slechts in beperkte mate aan de verwachtingen van de ISt.

risicoafweging

Beleid



Uitvoering



Borging



Op de risico-inschatting per casus zit bij beide organisaties voldoende controle. Al laat de multidisciplinaire bespreking van de risicoafweging in de PI vaak nog te wensen over. Evaluatie van de risico-inschatting en toepassing van controlemiddelen in het reïntegratieplan heeft nog nergens plaatsgevonden. De borging voldoet daarmee overwegend, maar niet volledig aan de verwachtingen.

Aanbevelingen

Aan DJI en 3RO

- Zorg ervoor dat de risico-inschattingen voor deelname aan een TR-traject die beide organisaties verrichten niet los staan van elkaar. Maak gebruik van elkaars expertise en creëer een compleet beeld van eventuele risico's.
- Evalueer de uitvoering van de risico-inschatting en de toepassing van controlemiddelen.

Aan de DJI

Verbeter de registratie van de advisering over de risico-inschatting en de detentiefasering.

2.4 Concept reïntegratieplan

Norm

De inrichting en de reclasseringsorganisatie hebben beleid en afspraken over de kwaliteit en de tijdigheid van de afname van de RISc en het reclasseringsadvies/ concept reïntegratieplan. De advisering is tijdig (binnen 20 werkdagen na de opdrachtverstrekking gereed) en voldoet aan de vraag van de opdrachtgever.

Er is tijdig een reïntegratieplan met geïndividualiseerde doelstellingen en het reïntegratieplan is gebaseerd op een door de reclassering gegeven advies.

Er is controle op de onderbouwing van een traject met een RISc en op de gebruikmaking van de uitkomsten van de RISc in het reclasseringsadvies. Bovendien is er controle op de tijdige advisering van de reclassering en de kwaliteit ervan. De inrichting, het CBTR en de reclasseringsorganisatie evalueren periodiek de kwaliteit en de tijdigheid van het reclasseringsadvies.

Bevindingen

Tijdigheid

Alle regio's houden voor de oplevering van het adviesrapport de

afspraken uit het draaiboek TR aan. Dat wil zeggen dat een adviesrapport binnen 20 werkdagen (ongeveer 4 weken) na aanvraag gereed moet zijn.

Uit de cijfers van de afzonderlijke CBTR's blijkt dat in de meeste gevallen de totstandkoming van het reclasseringsadvies langer dan 20 werkdagen duurt en doorlooptijden van 100 werkdagen zijn geen uitzondering. In het totaalbestand van TRIS is geregistreerd wanneer het adviesrapport reïntegratieplan is aangevraagd en waarop deze is ontvangen (voor ruim 90% van de gedetineerden in het bestand zijn beide data bekend).

Tabel 3: Tijd tussen aanvraag en ontvangst adviesrapport.

	n	%
De adviesrapportage is eerder ontvangen dan aangevraagd	11	,6
0 dagen	9	,5
1 tot en met 5 werkdagen	6	,3
6 tot en met 10 werkdagen	6	,3
11 tot en met 20 werkdagen	123	6,5
21 tot en met 50 werkdagen	954	50,4
51 tot en met 100 werkdagen	484	25,6
101 dagen en langer	299	15,8
Totaal	2076	100,0
Missing	184	

Uit deze gegevens blijkt dat voor maar ruim 8% van de gedetineerden, de adviesrapportage binnen 20 werkdagen na opdrachtverstrekking gereed is, voor de rest duurt dit langer. Bij ruim 50% duurt dit langer dan 20 werkdagen, maar is dit wel binnen 50 werkdagen gereed. Bij ruim 40% van de gedetineerden duurt dit langer dan 50 werkdagen (bij bijna 16% zelfs langer dan 100 werkdagen).

Deze vertraging heeft verschillende oorzaken:

1. Drie van de zeven regio's zien vertraging door de lange lijn van de opdrachtverstrekking of de interne verdeelprocedure bij de reclassering. Het kan enige tijd duren voordat de opdracht bij de reclasseringswerker ligt die de rapportage gaat uitvoeren. Het CBTR stuurt de opdracht naar de reclasseringsbalie die de opdracht verdeelt naar één van de drie reclasseringsorganisaties. Vervolgens verdeelt de manager of werkbegeleider van de betreffende reclasseringsorgani-

- satie de opdracht naar één van de beschikbare rapporteurs.
2. In alle regio's is de slechte aanlevering van het PV voor de RISC-afname een vertragende factor (zie ook paragraaf 2.2 over adviesaanvraag). Vooral als deze van een rechtbank buiten de regio moeten komen, ontbreekt het PV vaak. Reclasseringsorganisaties binnen een regio hanteren hier verschillende werkwijzen in. De ene organisatie stelt zich op de lijn dat een opdracht niet verdeeld wordt aan een rapporteur zonder PV en de andere organisatie adviseert ook zonder PV. Hiertussen zitten uitzonderingen waarin er geadviseerd wordt zonder PV als er nog een oude RISC is of dat het PV toch wordt afgewacht omdat het een 'first-offender' is.
 3. Alle regio's ondervinden vertraging als er verdiepend onderzoek door bijvoorbeeld het NIFP moet plaatsvinden vanwege verslavingsproblematiek of psychische problematiek. Zeker als hiervoor externe deskundigen ingeschakeld moeten worden, kan dit tot enkele weken extra tijd in beslag nemen. In sommige gevallen bereidt de rapporteur al opname in een zorg- of behandelinstelling voor. Een aanmeldingsprocedure hiervoor kost al gauw drie weken, voor een NIFP rapportage is een wachttijd van twee tot drie maanden.
 4. Bij lastige cliënten met complexe problematiek is soms meer dan één gesprek nodig om tot een goede RISC-afname te komen. Of er moet gewacht worden op informatie van referenten. Met name bij de verslavingsreclassering en het Leger des Heils hebben rapporteurs meerdere gesprekken nodig. Soms moet er meer tijd gestoken worden in de motivatie van cliënten om een bepaald programma te volgen. De beschikbare uren voor een rapport worden door de rapporteurs als te krap ervaren.
 5. Bij veel reclasseringsinstellingen zijn er slechts enkele rapporteurs die TR-adviezen schrijven. Er is een krappe bezetting van beschikbare rapporteurs. Als de instroom dan even hoger ligt, stagneert de verdeling.
 6. Door het relatief geringe aantal TR-adviesaanvragen is het voor reclasseringsorganisaties niet mogelijk om TR-reclasseringswerkers volledig 'vrij' te houden voor TR-adviezen. Naast TR-rapportages schrijven de reclasseringswerkers ook voorlichtingsrapportages. De afspraak met het OM dat voorlichtingsrapportages voor een zitting gereed moeten zijn is een harde deadline. Bovendien als een reclasseringswerker vroeghulpdienst heeft dan lukt het soms een hele week niet om TR-werkzaamheden te plannen. TR-adviesaanvragen hebben dan minder prioriteit. De bezochte reclasseringsorganisaties in de CBTR-regio Zuid-Holland - Zeeland geven TR-opdrachten prioriteit boven andere opdrachten.
 7. De onregelmatige aanlevering van TR-advies opdrachten maakt het

voor de reclasseringsorganisaties lastig om hun bedrijfsproces hier op in te richten. Een oorzaak van de fluctuerende instroom zijn de beleids- en bestemmingswijzigingen van de inrichtingen. Zoals al eerder beschreven hebben het CBTR en de RO in de meeste regio's geen afspraken over gelijkmatige aanlevering van adviesaanvragen, maar ook in de regio waar deze afspraak er wel is kan het voorkomen dat in een specifieke periode de aanvragen niet evenredig over de verschillende RO verdeeld zijn, waardoor toch pieken en dalen ontstaan. Bovendien klagen enkele regio's over onjuiste productieafspraken. De afspraken tussen de organisaties in de regio kloppen wel, maar vervolgens wijkt de toekenning van budget van de Directie Sanctie- en Preventiebeleid (DSP) van het ministerie van Justitie af van de gezamenlijk opgestelde prognose. Dit hebben de organisaties meerdere malen kenbaar gemaakt bij DSP.

8. In twee regio's was er een dusdanig tekort aan trajectbegeleiders dat er minder opdrachten aan de reclassering werden gegeven (Zuid-Holland - Zeeland) of dat het reclasseringsrapport wel gereed was, maar dat er geen trajectbegeleider beschikbaar was om door middel van een duaal moment het reïntegratieplan af te ronden (Noord-Holland - Utrecht).
9. In een enkele regio (hofressort Leeuwarden) was de reisafstand naar de inrichtingen een tijdrovende aangelegenheid. Inrichtingen in die regio hebben een proef waarbij de reclassering gedetineerden ook kan spreken in bloktijden van gedetineerden.

Borging tijdigheid

Als de doorlooptijd overschreden wordt, is er contact tussen reclassering en CBTR. Het verschilt hoe dit gebeurt. Als er nog geen rapporteur bekend is dan stuurt het CBTR een rappel. In de ene regio gaat die direct naar de betreffende reclasseringsorganisatie, in de andere regio gaat dat via de reclasseringsbalie. Als er al wel een rapporteur bekend is, dan is er contact tussen de reclasseringswerker en trajectbegeleider. In één regio (Limburg) sturen de reclasseringsinstellingen een brief aan de gedetineerde van wie ze een adviesaanvraag krijgen waar in staat dat de oplevering van het adviesrapport langer duurt.

In alle regio's monitoren de CBTR's de doorlooptijden. Het is voor het CBTR ook inzichtelijk welke reclasseringsorganisatie tijdiger een adviesrapport levert. Veel reclasseringsorganisaties hebben zelf ook overzichten van de doorlooptijd in hun organisatie. De overzichten van beide organisaties komen echter niet altijd overeen en dit leidt tot meningsverschillen.

De doorlooptijden zijn regelmatig onderwerp van gesprek tussen de samenwerkingspartners.

In één regio (Arnhem) heeft een onderzoek naar de doorlooptijden ook versnelling van de doorlooptijd opgeleverd. De reclasseringsbalie verdeelt daar de opdracht al voordat de opdracht fysiek bij de balie is. En de opdracht gaat meteen naar de rapporteur, en niet meer via de unitmanager, dat scheelt een paar dagen doorlooptijd. Ook is het bespreken van de RISc en het controleren van het rapport door de werkbegeleider tot één stap teruggebracht.

Samenloop doorfasering en reïntegratieplan

In bijna alle regio's zijn er afspraken tussen het BSD en het CBTR over de doorfasering. Het uitgangspunt is dat het gebrek aan tijdigheid van TR-rapportages niet belemmerend mag zijn voor detentiefasering. In de regio Noord-Holland - Utrecht zijn hier ook harde termijnen aan gekoppeld. Met name vanuit de huizen van bewaring wordt er dan zonder TR-plan doorgefaseerd naar een gesloten inrichting of een Beperkt Beveiligde Inrichting (BBI). Bij plaatsing in een ZBBI of deelname aan een PP is een adviesrapport wel nodig. In de regio's waar er te weinig trajectbegeleiders zijn, is er de afspraak dat het BSD dan het adviesrapport van het CBTR krijgt ter onderbouwing van het selectieadvies. Deze afspraak lijkt duidelijk, maar zorgt in de praktijk wel eens tot wrijvingen tussen BSD en trajectbegeleiders. Een trajectbegeleider wil dan wachten op het TR-reïntegratieplan terwijl het BSD een fasering in gang wil zetten.

Gedetineerden

Gedetineerden zijn over het algemeen erg negatief over het verloop van het opstellen van hun reïntegratieplan. Zij vinden de deelname aan TR te dwingend. Voordat ze toestemmen, weten ze vaak al dat het opstellen van het plan lang kan duren en dat een fasering naar een inrichting met meer vrijheden daardoor vertraagd kan worden.

Kwaliteit

Wat betreft de inhoud van de rapportages gelden de landelijke richtlijnen. Alle adviesrapporten zijn gebaseerd op een RISc. De bedoeling is dat het adviesrapport de RISc-leefgebieden beschrijft: waar zitten de problemen, wat moet er gebeuren en hoeveel tijd is er om de problemen aan te pakken? Het definitieve reïntegratieplan bestaat uit het adviesrapport (deel 1) met als aanvulling deel 2 bestaande uit, de voorgestelde interventies, activiteiten en een voorstel voor detentiefasering, die in het kader van TR voor deze gedetineerden ondernomen gaan worden. Dit format heeft DJI bij de start van TR opgesteld. Inmiddels is er een nieuw format uit CVS dat een hoofdstukindeling kent. Voor het CBTR is het nieuwe format niet helemaal naar wens.

Hierin is het soms lastig om de acties en interventies terug te vinden. Het CBTR moet nu de producten van de 3RO zelf uit het plan van aanpak filteren.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de adviesrapportage altijd op een goede manier onderbouwd is door de RISc. In TRIS staat alleen het definitieve reïntegratieplan en het adviesrapport wordt niet afzonderlijk opgeslagen.

Over het algemeen is het CBTR tevreden over de kwaliteit van de rapportages. Op sommige onderdelen zijn ze kritisch. Zo zien ze verschil tussen de reclasseringsorganisaties en tussen individuele werkers in hoeverre ze de leefgebieden bespreken. Zo beschrijven rapporteurs van Reclassering Nederland (RN) alleen de leefgebieden waarop de gedetineerde een verhoogd recidiverisico heeft, terwijl trajectbegeleiders ook behoefte hebben aan informatie op de andere leefgebieden. Bijvoorbeeld ook een beschrijving van de leefgebieden waar een gedetineerde sterk in is. Zij vinden het belangrijk om ook de positieve kanten te benadrukken en te gebruiken in het streven om recidive te verminderen. Sommige reclasseringswerkers van RN schrijven daarom nu een introductie waarin een korte algemene beschrijving staat.

Het verschilt ook per reclasseringsorganisatie of ze alle interventies benoemen die nodig zijn of alleen de interventies die haalbaar zijn tijdens het TR-traject.

De doelstellingen in een advies zijn gebaseerd op de RISc-score van de kandidaat. Een punt van kritiek van sommige functionarissen van het CBTR, de PI maar ook een enkele reclasseringsorganisatie is het gebrek aan variëteit van interventies die de reclassering in het concept advies voorstelt. De inzet van interventies is door een gebrek aan interventies soms te weinig op maat, dat wil zeggen teveel hetzelfde advies voor elke gedetineerde. Op gebied van zorg stelt een TR-plan bijvoorbeeld een globaal advies voor zorg voor omdat er te kort tijd is om goed in beeld te krijgen welke specifieke vorm van zorg er nodig is. Soms is er discussie tussen reclassering en inrichting en CBTR over de inzet van een interventie.

De inrichting en het CBTR zouden ook graag verbetering zien in het opnemen van informatie vanuit de PI die tot interventies kan leiden. Zoals al eerder beschreven missen het CBTR en de PI soms de verwerking van wezenlijke informatie die aangeleverd hebben. Het gaat dan met name over informatie op de vier nazorg gebieden van het MMD. Het MMD heeft bijvoorbeeld al werk op één van de vier leefgebieden

van een gedetineerde verricht, maar in het advies van de reclassering staat het te boek als: 'een nog te behalen doel'. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de doelen in het reïntegratieplan sterk aansluiten op het advies van de reclassering. Gaandeweg is er duidelijker onderscheid gekomen in de doelen uit het adviesrapport en de doelen vanuit de PI zoals MMD activiteiten en het volgen van onderwijs. Overigens is onderwijs niet in alle regio's een onderdeel van het reïntegratieplan.

In een enkele regio zouden de PI's en het CBTR meer koppeling willen zien tussen doelen en fasering van de detentie. De fasering maakt alleen onderdeel uit van het als er een PP-traject is, anders niet. De advisering over een TR-traject en een PP-traject zijn inmiddels niet meer altijd gescheiden adviezen. Als de PP-datum van de kandidaat nadert dan doet de reclassering soms gelijktijdig een PP-advies in het adviesrapport TR.

Borging kwaliteit

Elke RISc en elk adviesrapport bespreekt een reclasseringswerker met een werkbegeleider. Die kijkt ook of de reclasseringswerker de uitkomsten van de RISc voldoende vertaalt naar het adviesrapport. In sommige inrichtingen wordt het concept besproken in het MDO of gedetineerdenberaad. De inrichtingen, het CBTR en de reclasseringsorganisaties hebben de kwaliteit van de advisering niet geëvalueerd. De kwaliteit is alleen bespreekonderwerp tussen de organisaties als het tot fricties leidt tussen rapporteur en trajectbegeleider.

Oordeel

De betrokken organisaties hebben het beleid over de tijdigheid en de kwaliteit van het advies reïntegratieplan vastgelegd in het draaiboek TR, formats voor de rapportage of in regionale afspraken. Op sommige onderdelen zoals het betrekken van informatie van de PI in het advies reïntegratieplan en het opnemen van interventies die de PI uitvoert is er onvoldoende duidelijkheid. Het beleid voldoet daarom overwegend aan de verwachtingen van de ISt.

De uitvoering voldoet slechts in beperkte mate. Doorslaggevend in dit oordeel is de lange doorlooptijd. Een gedetineerde heeft na zijn veroordeling niet binnen afzienbare tijd een plan waar hij tijdens zijn detentie aan moet werken om zijn reïntegratie te bevorderen. Om de rechtspositie niet verder in te perken zijn er wel afspraken over fasering zonder plan. Dit heeft echter ook een keerzijde, immers er is dan nog geen volledige risico-inschatting terwijl er wel vrijheden worden genoten (zie ook paragraaf 2.3 over risicoafweging). De kwaliteit van de adviesrapportages is grotendeels naar tevredenheid van de opdrachtgever, maar uiteindelijk verdient de afstemming tussen aanbod en wens

concept
reïntegratieplan

Beleid



Uitvoering



Borging



verbetering.

De borging van de tijdigheid en kwaliteit van het advies reïntegratieplan voldoet overwegend. Weliswaar is er borging op casusniveau en hebben de regio's zicht op wat de doorlooptijden zijn, maar alleen in de CBTR regio hofressort Arnhem zijn de doorlooptijden en onderliggende oorzaken onderzocht. Ook de kwaliteit van het advies-reïntegratieplan hebben de samenwerkingspartners nooit in bredere zin geëvalueerd.

Aanbevelingen

Aan DJI en 3RO

- Maak duidelijkere afspraken over het advies reïntegratieplan en de rol van de informatie van de PI hierin. Draag dit ook uit naar de uitvoerders van TR.
- Zorg voor stelselmatige evaluatie van de tijdigheid en kwaliteit van de advies-reïntegratieplannen. Leer ook van evaluaties van andere regio's.

2.5 Duaal moment

Norm

De reclasseringswerker en de trajectbegeleider komen bij elkaar en bereiken overeenstemming over de concrete inhoud voor het reïntegratieplan, in TR noemt men dit een duaal moment. Er dient (tijdig) een duaal moment plaats te vinden. Dit is binnen vijf werkdagen na het uitbrengen van het (concept) adviesrapport. De trajectbegeleider en reclasseringswerker hebben instructies over het opzetten, uitvoeren en doel van het duaal moment. Voor het duale moment beschikken de reclasseringswerker en de trajectbegeleider over het concept-selectieadvies/inrichtingsadvies. Het BSD stelt het concept-selectieadvies op met uitzondering van de conclusie (op basis van TULP selectie document selectieadvies). Deze conclusie blijft open staan in afwachting van de resultaten van het duale moment.

Binnen twee werkdagen na het duaal moment bespreken de reclasseringswerker en de trajectbegeleider de inhoud van het adviesrapport-reïntegratieplan met de gedetineerde. Het bespreken en het uitbrengen van het rapport zijn primair de verantwoordelijkheid van de reclasseringswerker. Het BSD stelt op grond van de door de trajectbegeleider verstrekte informatie naar aanleiding van het de uitkomsten van het duale moment, het definitieve selectieadvies op.

Er is controle op de (tijdige) uitvoering van het duaal moment. Het CBTR en de reclasseringsorganisatie evalueren periodiek de uitvoering van het duaal moment en eventuele knelpunten stellen ze zonodig bij.

Bevindingen

Instructies

Geen enkele regio heeft naast het landelijke draaiboek ook regionale instructies over het opzetten van het duaal moment. De uitgangspunten van het draaiboek zijn niet altijd werkbaar in de praktijk en reclasseringswerkers en trajectbegeleiders hebben daar vaak met de tijd een eigen werkwijze in gevonden.

Tijdigheid en opzetten duaal moment

De tijd die er staat voor het plannen van een duaal moment, binnen vijf dagen na ontvangst van het advies- reïntegratieplan, vinden de meeste uitvoerders van TR een haalbare termijn. Uit het dossieronderzoek blijkt dat bij ruim 20% van de gedetineerden het duaal moment plaatsvindt voordat het adviesrapport is ontvangen. Bij bijna 14% is dat op dezelfde dag, bij bijna 29% binnen vijf dagen na ontvangst van het adviesrapport plaats en bij de rest duurt dit langer dan vijf dagen. Uit de interviews bleek dat er regio's zijn waar de planning soms enkele weken kan duren. De reden is dat zowel de trajectbegeleider als de reclasseringswerker in de inrichting moet zijn op het moment dat de gedetineerde ook beschikbaar is en niet geblokt door een activiteit. In één inrichting was de planning volgens de reclassering een knelpunt omdat er in die PI een voorbespreking van het advies-reïntegratieplan in het MDO plaatsvond om de trajectbegeleider van input te voorzien. Overigens werd dit door de PI betwist.

Wanneer de reclasseringswerkers en trajectbegeleiders een duaal moment plannen verschilt per regio en vaak ook per reclasseringswerker. Een vrij gebruikelijke werkwijze is om het duaal moment te plannen zodra het advies gereed is, maar om de vaart er in te houden plannen sommige reclasseringswerkers een duaal moment zodra ze zicht hebben op het tijdstip dat het advies klaar zal zijn. Dit is dan vaak na het gesprek met de gedetineerde voor de RISc afname. Een rapporteur kan daarna inschatten hoeveel tijd de rapportage nog gaat kosten. Sommige reclasseringswerkers spreken al een duaal moment af op het moment dat ze de opdracht krijgen en contact hebben gehad met de trajectbegeleider. Het duaal moment functioneert voor de reclassering als een deadline voor het reclasseringsadvies. In de CBTR regio hofresort Leeuwarden voerden de reclasseringswerkers het duale moment vaak telefonisch uit vanwege de lange reisafstanden. Dit ondanks bezwaren van het CBTR.

Beschikken over concept selectieadvies/inrichtingsadvies

De reclasseringswerkers of trajectbegeleiders beschikken in de regel niet voorafgaand aan het duaal moment over het concept-selectieadvies/inrichtingsadvies. Soms is deze werkwijze ook afgeschaft.

De trajectbegeleider gaat op zoek naar informatie over het verblijf van een gedetineerde in de inrichting. Deze informatie brengt de trajectbegeleider in tijdens het duaal moment. Hierin zijn er verschillende werkwijzen. Soms maakt de trajectbegeleider gebruik van selectieadviezen die in een eerder stadium zijn gemaakt en e-mailt naar het BSD met de vraag of er bijzonderheden zijn, soms spreekt de trajectbegeleider met gedetineerde of vraagt de trajectbegeleider om informatie bij andere disciplines zoals het MMD. In enkele inrichtingen waar TR langer loopt, wordt een TR-kandidaat voorafgaand aan het duaal moment ook besproken in het MDO of gedetineerdenberaad. Soms gebeurt dit door het advies- reïntegratieplan in te brengen. In sommige inrichtingen zijn het BSD en/ of het MMD ook uitgenodigd voor het duaal moment en brengen zij hun informatie ter plekke in. Dit gebeurt niet altijd en het lukt ook niet altijd om agendatechnische redenen.

Niet alle reclasseringswerkers willen voorafgaand aan het duaal moment over informatie van de PI beschikken. Zij zijn bijvoorbeeld geïnteresseerd of er schulden zijn waar iets mee gedaan moet worden, maar niet in het in kaart brengen van de hoogte van de schulden en schuldeisers. Dit vinden ze meer een interventie voor in het plan.

Verloop duaal moment

Trajectbegeleiders en reclasseringswerkers hadden in de beginfase nog wel eens onduidelijkheid over de inhoud van het duaal moment. Hun visies over wat de bedoeling was konden nogal botsen. Tijdens het duaal moment wordt het adviesrapport besproken. De trajectbegeleider vult het advies eventueel aan en kijkt hoe het past binnen de detentiefasering. In de praktijk betekent dit dat, dan deel 2 wordt ingevuld. Deel 2 bestaat uit een concretisering van de mogelijke interventies en de verschillende handtekeningen.

Een enkele uitzondering daargelaten lukt het de reclasseringwerkers en trajectbegeleiders om tijdens het duaal moment overeenstemming te bereiken over het definitieve TR-traject van de TR-deelnemer. Als de trajectbegeleider en reclasseringswerker er niet uitkomen dan bespreken het hoofd CBTR en de unitmanagers het TR-plan. Zowel de reclasseringswerkers als de trajectbegeleiders hebben hun rol gevonden en er is met de tijd meer begrip gekomen voor ieders rol. Uit voorgaande paragrafen blijkt al dat er verschillende momenten zijn waarop

reclassering en gevangeniswezen informatie kunnen delen om tot een TR-traject te komen. In het duaal moment krijgt de reclasseringswerkers nog regelmatig nieuwe informatie. Het verschilt wel per reclasseringsorganisatie in hoeverre reclasseringswerkers na het duale moment nog aanvullende informatie van de trajectbegeleiders toevoegen aan de beschrijving van de leefgebieden. In sommige regio's is er nog ruimte om informatie toe te voegen en in andere regio's niet.

In het duaal moment bespreken de trajectbegeleider en reclasseringswerker met name de inzet van interventies. Het verschilt per organisatie in hoeverre de 3RO ook interventies in het plan wil opnemen die door de PI worden geïndiceerd zoals MMD activiteiten of onderwijs.

Bespreken met gedetineerden

Bijna in alle regio's wordt het plan met de gedetineerde besproken zodra de reclasseringswerker en de trajectbegeleider tot overeenstemming zijn gekomen. Aansluitend op het duaal moment volgt dan een gesprek tussen gedetineerde, reclasseringswerker en trajectbegeleider. In dat gesprek lichten trajectbegeleider en reclasseringswerker het reïntegratieplan toe. En de gedetineerde tekent voor het reïntegratieplan. In het totaalbestand in TRIS en in het dossieronderzoek zijn geen gegevens gevonden waaruit blijkt dat de reclasseringswerker en de trajectbegeleider de inhoud van het adviesrapport-reïntegratieplan binnen twee werkdagen na het duaal moment met de gedetineerde bespreken. Dit wordt niet vastgelegd.

In de regio waar het duaal moment telefonisch plaatsvindt, laten de reclasseringswerkers het aan de trajectbegeleiders over om het TR-reïntegratieplan met de gedetineerde te bespreken. Een gedetineerde die achteraf vragen heeft kan telefonisch contact opnemen met de reclasseringswerker. In de regio hofressort Arnhem vallen het duaal moment en de bespreking vanwege tijdgebrek ook wel samen. Dan gebeurt het wel dat er tegengestelde ideeën over het traject in het duaal moment ingebracht worden waar de gedetineerde bij aanwezig is. De meeste gedetineerden vinden hun invloed bij de bespreking van het plan beperkt.

Gedetineerden zijn wisselend tevreden over het verloop van de bespreking van het plan. Een deel is tevreden over hoe het is gegaan, maar niet iedereen. Gedetineerden geven bijvoorbeeld aan dat het te snel gaat of dat het gesprek met de trajectbegeleider en de reclasseringswerker éénrichtingsverkeer is. Ze ervaren het gesprek als een formeel moment en zien geen mogelijkheid om zelf invloed uit te oefenen in het traject.

Uitkomsten duaal moment en selectie

Voor een derde van gedetineerden van het dossieronderzoek is bekend wanneer het definitieve reïntegratieplan is vastgelegd en wanneer het duaal moment plaatsvond. Voor iets minder dan de helft van de groep (waarvoor dit bekend is), is er binnen vijf dagen na het duaal moment ook daadwerkelijk een definitief plan, voor de rest duurt dit langer. Bij ongeveer 20% van de groep duurt dit tussen de zes en tien dagen, bij de rest (een derde van de groep) duurt dit langer.

Een selectie naar een vervolginrichting vanuit het huis van bewaring en het opstellen van een reïntegratieplan lopen vaak niet synchroon. Als dit wel zo is en BSD en TR wachten op elkaars rapportage dan stuurt iedere discipline zijn eigen rapportage naar de selectiefunctionaris. In het selectieadvies wordt dan wel een samenvatting van het reïntegratieplan opgenomen. Als er bij de selectie van een gedetineerde op een TR-reïntegratieplan gewacht wordt dan is het reïntegratieplan ook input voor het selectieadvies. Dit gebeurt altijd als het om een faseringsvoorstel PP gaat en soms ook voor een faseringsvoorstel voor een ZBBI. Uit het dossieronderzoek blijkt dat het selectieadvies meestal wordt opgesteld na het duaal moment.

Controle en evaluatie

Er is bij de meeste regio's geen controle op de (tijdige) uitvoering van het duaal moment. Het CBTR en de reclasseringsorganisatie bespreken regelmatig de knelpunten die reclasseringswerkers en trajectbegeleiders benoemen. Waar dat kan worden knelpunten opgelost. In de regio hofressort Arnhem is onderzoek gedaan naar het verloop en de doorlooptijden van het duaal moment. De termijn tussen het voltooien van het advies en het duaal moment bleek gemiddeld 3,6 werkdagen te zijn. Om de afstemming binnen de PI's te verbeteren zijn in deze regio het MMD en het BSD betrokken bij het duaal moment. Bovendien is besloten dat de reclassering in een vroeger stadium contact opneemt met de trajectbegeleider, al voordat het adviesrapport gereed is. Ook zijn er afspraken gemaakt voor vervanging bij ziekte en is er meer inzicht in elkaars zienswijze. Er heeft verder nergens een systematische evaluatie plaatsgevonden van de doorlooptijd en de inhoudelijke uitvoering van het duaal moment.

Duaal moment

Beleid



Uitvoering



Borging



Oordeel

Het beleid rondom het duaal moment voldoet slechts in beperkte mate. Ondanks dat het draaiboek TR de uitgangspunten heeft geboden, is de daadwerkelijke werkwijze rondom het duaal moment uitgezet door de uitvoerders van TR. De uitvoering voldoet eveneens in beperkte mate aan de verwachtingen van de ISt. De uitvoerders weten elkaar te vinden

en zijn steeds meer in staat om tijdig een duaal moment te plannen. Trajectbegeleiders en meestal ook de reclasseringswerkers bespreken de plannen met de gedetineerde. In een regio echter was er sprake van een telefonisch duaal moment en besprak de reclassering het plan niet met de gedetineerde. Bovendien vindt een duaal moment ook wel eens plaats in het bijzijn van de gedetineerde. Deelnemers beschikken bovendien niet altijd (tijdig) over relevante informatie om het advies te concretiseren en met name de trajectbegeleider heeft een wisselende rol in het duaal moment. De bijdrage van de trajectbegeleider is afhankelijk van de informatie die de trajectbegeleider heeft uit de inrichting en dit is zeer wisselend. Ook de borging voldoet in beperkte mate. Er is weinig controle op de tijdigheid en het verloop van het duaal moment. Op één regio na bespreken de organisaties slechts op grond van knelpunten het verloop van het duaal moment

Aanbevelingen

Aan DJI en 3RO

- Schep duidelijkheid voor de uitvoerders van TR wat ieders rol en taakopvatting moet zijn in de uitvoering van het duaal moment.
- Zorg voor een stelselmatige evaluatie van de werkwijze van het duaal moment. Breng daarbij in kaart wat de doorlooptijd is en waardoor die bepaald wordt. Zorg vervolgens ook voor een eenduidigere uitvoering van het duaal moment.

Aan de DJI

Zorg voor een integraler beeld en advies over een gedetineerde vanuit de inrichting dat voor de trajectbegeleider als input kan dienen voor het duaal moment.

2.6 TR-weigeraars

Norm

De inrichting en de reclassering hebben vastgelegd beleid over de rechtspositie van gedetineerden die weigeren deel te nemen aan TR en gedetineerden van wie een TR-traject is stopgezet. Dit beleid bevat in ieder geval het volgende: De enkele weigering om mee te werken aan TR kan geen grond vormen de aanvraag voor algemeen verlof af te wijzen (Uitspraak Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) 07/587/GV, 16 april 2007 en 07/724/GV, 26 april 2007). De beslissing om een TR-traject voor de duur van drie maanden stop te zetten (RSJ uitspraak 06/1239/GA en 06/1831/GA, 13 september 2006) en de beslissing om het TR-traject te beëindigen (RSJ uitspraak 06/2386/GB, 14

december 2006) wordt geacht te zijn genomen door of namens de directeur. Elke beslissing over selectie of uitsluiting van een gedetineerde aan een TR-traject wordt schriftelijk vastgelegd en medegedeeld aan de gedetineerde (RSJ uitspraak 07/118/GA, 10 mei 2007). De inrichting, het CBTR en de reclassering controleren of de rechtspositie van gedetineerden die weigeren deel te nemen aan TR en gedetineerden van wie een TR-traject is stopgezet gewaarborgd wordt.

Bevindingen

Instructies

De inrichtingen hebben geen eigen beleid geformuleerd rondom weigeraars. Zij volgen de landelijke uitgangspunten voor TR-weigeraars. Waaronder het draaiboek TR en de uitspraken die de RSJ in de loop van de tijd heeft gedaan (zie de norm).

Aantal weigeraars

Trajectbegeleiders maken het niet vaak mee dat een gedetineerde pertinent blijft weigeren. In het totaalbestand van TRIS is gekeken naar de afgesloten zaken uit 2009. In dit bestand is bij 3% van de gedetineerden bekend dat ze een weigeringformulier hebben getekend. Een enkele regio houdt zelf het aantal weigeraars bij.

Motiveren voor deelname

In sommige regio's merken trajectbegeleiders dat er in eerste instantie een weigering kan zijn, maar dat gedetineerden uiteindelijk toch deelnemen. De indruk van TR-uitvoerders is dat gedetineerden met een lange straf nagenoeg allemaal deelnemen. Binnen de groep kortgestraften zouden relatief meer weigeraars voorkomen. Bij een korte straf tijd, zo redeneert een CBTR, is het oppakken van een TR-traject weinig effectief. Dit heeft dan te maken met de geschetste lange doorlooptijden en logistieke problemen met betrekking tot het aanbieden van interventies waar we in het volgende hoofdstuk op ingaan.

Gedetineerden weigeren ook nog deelname na instemming. Ze weigeren dan na het opstellen van het adviesrapport wanneer blijkt dat er interventies in staan waar ze pertinent niet aan mee willen werken. Gedetineerden die weigeren aan TR deel te nemen, worden door de trajectbegeleiders gemotiveerd alsnog mee te doen. Dat doen trajectbegeleiders door de consequenties van de weigering uit te leggen en dat even te laten bezinken. Niet alle trajectbegeleiders doen dit, sommigen laten dit vanwege tijdgebrek soms over aan de piw'ers. Piw'ers op hun beurt blijken dan wisselend op de hoogte wat TR is en voorstelt. Het CBTR beoordeelt dan of betrokkene als weigeraar wordt gezien. Gedetineerden die weigeren en waarbij duidelijk is dat er psychische

problemen zijn, proberen ze via het PMO een aanbod te doen. Het algemene beeld is dat gedetineerden deelnemen aan TR om in hun detentie doorgefaseerd te worden. Deze extrinsieke motivatie voor deelname vinden sommige reclasseringswerkers overigens een last.

Weigeringsverklaring en spijtoptanten

Gedetineerden die weigeren aan TR deel te nemen, moeten een weigeringsverklaring tekenen. In de dossiers waren voor 91 weigerenden volledige gegevens. Hiervan is bij 39 dossiers (43%) ook daadwerkelijk het beëindigingformulier aanwezig. Voor de rest is dit niet opgeslagen of heeft de gedetineerde ook nog geweigerd om dit te tekenen (maar dat wordt dan niet geregistreerd). Als ze van gedachten veranderen en alsnog aan TR willen meedoen, kunnen ze aangeven alsnog deel te willen nemen aan TR. Ze moeten dan een brief schrijven waarom ze nu gemotiveerd zijn om deel te nemen (spijtoptantenbrief). Het verschilt per regio en soms ook per geval wanneer een gedetineerde dit verzoek kan doen. In de ene regio staat hier twee maanden voor en in de andere regio is dit minder strak ingekaderd. Bovendien kan het als een gedetineerde dan zeer gemotiveerd is alsnog per direct worden aangevraagd.

Consequenties

In het draaiboek Terugdringen Recidive is vastgelegd dat gedetineerden die weigeren mee te werken aan TR niet verder worden gefaseerd dan een beperkt beveiligde inrichting zonder regimair verlof (BBI+). Met name in de startfase van TR glipte er nog wel eens een weigeraar tussendoor. Het BSD deed dan een voorstel voor een BBI en de selectiefunctionaris stemde ook in met het verzoek. In meerdere inrichtingen komt het nog steeds voor dat er een voorstel wordt gedaan voor fasering van een weigeraar. In sommige gevallen komt dit door slechte communicatie tussen BSD en CBTR en soms is het een weloverwogen voorstel. Een gedetineerde weigert bijvoorbeeld deel te nemen omdat hij ontkennend is ten aanzien van het delict en er een hoger beroep is ingediend. Volgens de gedetineerde en zijn advocaat zou deelname aan TR duiden op het toegeven van het delict. Een TR-traject met een ontkennende verdachte stuit in de praktijk vaak op problemen bij de risico-inschatting.

Gedetineerden ervaren de koppeling van de detentiefasering aan deelname aan TR als een chantage. Zij merken dat TR vertragend werkt voor de detentiefasering. Gedetineerden durven niet altijd te klagen hierover omdat ze denken dat dit ook hun fasering dan negatief beïnvloedt. Er is onduidelijkheid onder gedetineerden over de weigering en de gevolgen voor de Voorwaardelijke Invrijheidstelling.

Gedetineerden die weigeren kunnen wel aanspraak maken op Algemeen Verlof vanuit een gesloten inrichting. Het aantal aanvragen is afgestemd op het strafrestant van een gedetineerde. In enkele inrichtingen is het niet duidelijk bij de uitvoerders van TR wat de invloed van een weigering is op Algemeen Verlof

Volgens sommige functionarissen zou het niet mogelijk zijn om verlof te krijgen en volgens anderen alleen vanaf de laatste twee maanden van detentie. De trajectbegeleiders adviseren dan wel negatief tijdens de bespreking in het MDO als een wegeraar een aanvraag doet.

In het totaalbestand van TRIS zijn er geen gegevens over verlofaanvragen. In het dossieronderzoek is teruggevonden dat van de 91 wegeraars er maar 9 zijn waarvan bekend is dat ze na de datum van weigering, nog algemeen verlof hebben aangevraagd (dit komt uit Pendossier). De rest doet dit helemaal niet meer. Bij 2 van deze gedetineerden is er ooit een verlofaanvraag toegewezen, bij de rest zijn deze afgewezen. De afwijzingen zijn over het algemeen goed gemotiveerd. Veelal zijn er meerdere redenen om een aanvraag af te wijzen. Verloven worden niet afgewezen met als reden de weigering om aan TR deel te nemen.

Stopzetten traject

Het komt in de praktijk bijna niet voor dat gedetineerden uit een TR-traject worden gezet. Het komt wel voor dat de gedetineerde een time out krijgt en het traject even stil ligt. Dit wordt niet vastgelegd in een beschikking. Selectiefunctionarissen zijn eenduidig als een gedetineerde die heeft ingestemd met een TR-traject en daarom in een BBI verblijft uiteindelijk toch weigert deel te nemen aan TR. Dan volgt terugplaatsing naar een gesloten inrichting. In TRIS zijn er geen gegevens gevonden over het stopzetten van een TR-traject.

In één inrichting neemt de directie in de strafoplegging bij een overtreding van de regels mee dat een gedetineerde TR-deelnemer is. Een straf kan dan voorwaardelijk worden opgelegd. Er wordt meer naar de persoonlijke omstandigheden gekeken bij een TR-deelnemer dan bij een wegeraar. Ze geven dan aan wat de TR-deelnemer op het spel zet. Dit ligt overigens niet vast in het sanctiebeleid van de inrichting.

Controle en evaluatie

Een gedetineerde die weigert, wordt nogmaals benaderd door de trajectbegeleider en een gedetineerde tekent een wegeraarsverklaring die de trajectbegeleider moet documenteren en verspreiden onder andere disciplines. De gevolgen voor wegeraars zijn wisselend en fasering blijkt toch mogelijk door slechte communicatie tussen functionarissen. Het systeem voor controle is aanwezig namelijk

bespreking in het MDO, maar in de praktijk blijkt dit echter niet waterdicht. Overigens vragen selectiefunctionarissen altijd om een instemmingsverklaring als er een fasering wordt voorgesteld. Er vindt geen evaluatie plaats van het aantal weigeraars, achtergronden van de weigeraars of de gevolgen van de weigering.

TR-weigeraars

Beleid



Uitvoering



Borging



Oordeel

Het beleid rondom de weigeraars is aanwezig en duidelijk, maar is versnipperd vastgelegd en de inrichtingen hebben het niet vertaald in lokale werkinstructies wat voor consequenties een weigering heeft. Het beleid voldoet daarom overwegend maar niet volledig aan de verwachtingen van de Inspectie.

De uitvoering voldoet in beperkte mate. Positief is dat trajectbegeleiders gedetineerden motiveren voor deelname. En de Inspectie zag dat weigeraars verlof aan kunnen vragen en dat de afwijzing goed gemotiveerd is en dat de weigering van deelname aan TR geen directe invloed heeft. Voor gedetineerden die geweigerd hebben, registreert het CBTR dit slecht. Ook het stopzetten van een traject is slecht geregistreerd en staat niet in een beschikking waar de gedetineerde beroep tegen kan indienen. De consequenties van de weigering zijn over het algemeen bekend bij functionarissen, maar weigeraars faseren soms toch door als gevolg van een gebrek aan communicatie tussen BSD en CBTR. Bovendien is er bij gedetineerden onvoldoende duidelijkheid over de gevolgen van weigering.

De borging rondom TR-weigeraars voldoet in beperkte mate. Er is een vorm van controle op de uitvoering, namelijk het tekenen van een weigeraarsverklaring het bespreken van fasering en verlof in het MDO, maar dit blijkt niet sluitend. Bovendien hebben de inrichtingen geen overzicht van de aantallen weigeraars en de beslissingen over consequenties van een weigering.

Aanbevelingen

Aan DJI

- Zorg ervoor dat beleid rondom de weigering bekend is bij functionarissen en gedetineerden. Doe dit zodanig dat iedereen weet wat de consequenties zijn van weigering.
- Registreer de weigering en de beëindiging van een traject zorgvuldig, ook als een gedetineerde de beschikking niet wil tekenen. Administreer de weigering of stopzetting zodanig dat betrokken functionarissen hierover kunnen beschikken.
- Verbeter de controle op de besluitvorming over de consequenties van een weigering. En evalueer stelselmatig het werkproces rondom TR-weigeraars.

2.7 Conclusie

Het vervaardigen van een reïntegratieplan is kort gezegd ingewikkeld georganiseerd. In het Draaiboek zijn de processen voor TR beschreven, maar de vertaling daarvan naar de samenwerking tussen de verschillende functionarissen heeft lokaal gaandeweg plaatsgevonden. Deze manier van introduceren veroorzaakte onzekerheid in de uitvoering. Bij TR zijn veel verschillende functionarissen betrokken die allemaal vanuit hun taakopvatting een belangrijke bijdrage hebben. Bovendien zijn de taken van deze functionarissen niet duidelijk te scheiden. De vele schakels maken het een haast onwerkbaar proces waar uiteindelijk ondanks de goede bedoelingen de gedetineerde aan het kortste eind trekt. Dit begint al bij de signalering van de kandidaten. De doelgroep wordt niet volledig bereikt. De groep die TR bewust links laat liggen zijn gedetineerden met een strafrestant dat door de lange doorlooptijden te kort blijkt om een plan te realiseren en uit te kunnen voeren. Een vergeten groep zijn de gedetineerden met een korter strafrestant, maar wel aansluitend reclasseringstoezicht.

De gedetineerden die TR signaleert zijn niet per definitie beter af voor wat betreft hun reïntegratie tijdens detentie. De vooraf vastgestelde doorlooptijden van het vervaardigen van een reïntegratieplan worden doorgaans niet gehaald. Dit is het gevolg van een ingewikkelde logistiek rondom TR en knelpunten die de organisaties niet zelfstandig op kunnen lossen, en waar landelijke afspraken over nodig zijn. Het betreft dan met name het snel uit kunnen wisselen van informatie over een gedetineerde. Daarbij kan TR leiden tot vertraging van detentiefasering als er gewacht wordt op het reïntegratieplan. Met name bij plaatsing in een ZBBI en PP moet een gedetineerde wachten op het reïntegratieplan. Werkenderwijs is de rechtspositie van gedetineerden verbeterd, want een vertraagd reïntegratieplan staat selectie naar een inrichting met een algeheel regime (gevangenis) of een inrichting met maandelijks weekendverlof (BBI) niet meer in de weg. Net afgestrafte gedetineerden in een huis van bewaring gaan vaak zonder reïntegratieplan naar een vervolginrichting. De keerzijde van deze werkwijze is dat er wel vrijheden worden genoten terwijl er geen volledige risico-inschatting is omdat de reclassering dan nog geen advies heeft gegeven. Bovendien is het een uitstel van het opstellen van het reïntegratieplan, immers na de overplaatsing naar de vervolginrichting zal er alsnog een plan moet worden aangevraagd.

Een belangrijk knelpunt vindt de ISt de matige afstemming tussen het reïntegratieplan en het selectieadvies. In de praktijk zijn dit twee losstaande producten die zelden tegelijkertijd tot stand komen terwijl beide zeer ingrijpend kunnen zijn op het verloop van de detentie. Een gedetineerde heeft geen integraal plan voor zijn detentie. Als het zo uitkomt, geeft het selectieadvies een samenvatting van het reïntegratieplan, echter vice versa beperkt dit zich tot een overzicht van mogelijke faseringsdata. Inrichtingen en CBTR kunnen de rechtspositie van TR weigeraars versterken door de vastlegging van de weigering, de stopzetting van een traject en de consequenties ervan te verbeteren. Bij de implementatie van het Draaiboek is onderschat hoe ingrijpend TR het werkproces omtrent reïntegratie zou veranderen. De uitvoerders hebben te weinig begeleiding gehad in het opzetten van de nieuwe werkwijze en hun nieuwe rol daarin. Er heeft geen evaluatie of bijstelling van het draaiboek TR plaatsgevonden zoals dat in december 2007 is vastgesteld, terwijl de knelpunten in de uitvoering daartoe alle aanleiding gaven.

3

Uitvoering reïntegratieplan

In dit hoofdstuk komt de uitvoering van het reïntegratieplan aan de orde. Worden de geplande acties ook daadwerkelijk uitgevoerd? En zorgen de samenwerkingspartners ervoor dat de voorwaarden er zijn om de doelen te kunnen behalen? Alle vier de overkoepelende aspecten waar de ISt aan toetst komen terug in dit hoofdstuk. Respecteert TR de rechtspositie van gedetineerden, draagt het TR-proces bij aan het uitvoeren van de reïntegratieplannen, houden uitvoerders voldoende rekening met de maatschappijbeveiliging en is de organisatie van TR helder en goed werkbaar? In de eerste paragraaf komt aan de orde of trajectbegeleiders en reclasseringswerkers de uitvoering van de reïntegratieplannen zorgvuldig monitoren. De volgende paragraaf gaat in op de uitvoering van de geïndiceerde gedragsinterventies. Hoeveel van de geïndiceerde interventies worden er uitgevoerd? Vervolgens behandelt deze paragraaf ook in hoeverre de inrichtingen de trainingen faciliteren die bij hen worden gegeven en of er voldoende communicatie is tussen de trainers en de trajectbegeleiders. In paragraaf drie komt de uitvoering van de extramurale fase van TR aan de orde. Dit hoofdstuk besluit met een paragraaf over bejegening van gedetineerden in een TR-traject. Is de bejegening respectvol en is deze ondersteunend aan de doelen in het reïntegratieplan? Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

3.1 Monitoring uitvoering reïntegratieplan

Norm

Het reïntegratieplan wordt tijdig en volledig uitgevoerd. De trajectbegeleiders (intramuraal) en de reclasseringswerkers (extramuraal) hebben instructies voor het monitoren van de uitvoering van de activiteiten van het reïntegratieplan. De trajectbegeleiders en reclasseringswerkers monitoren de uitvoering van activiteiten van het reïntegratieplan. De trajectbegeleider onderhoudt gedurende zowel de intramurale als de extramurale fase contacten met de reclasseringswerker, trainers, aanbieders van activiteiten en (gedrags)interventies en informeert naar de voortgang. Hij informeert of de gestelde doelen worden behaald, legt dit vast en beschrijft deze resultaten in voortgangsrapportages aan het hoofd van het CBTR. Wanneer volgens de trajectbegeleider een herdiagnose noodzakelijk is, dan wordt via het hoofd CBTR de opdracht aan reclassering verstrekt tot het opstellen van een (aanvullend) adviesrapport. Er is controle op de uitvoering van de activiteiten van de reïntegratieplannen. De werkwijze wordt periodiek geëvalueerd en eventuele knelpunten worden bijgesteld.

Bevindingen intramurale fase

De trajectbegeleider is tijdens de intramurale periode verantwoordelijk voor de regie van het TR-traject in de CBTR-regio. De wijze waarop de trajectbegeleider zijn regierol uitoefent, is niet in nadere instructies omschreven.

Regievoering

De wijze waarop de trajectbegeleider invulling geeft aan zijn regierol is sterk afhankelijk van de tijd die hij heeft, de persoonlijke invulling en de communicatiekanalen in de PI waar de trajectbegeleider werkzaam is. Zo kan er veel of juist weinig overleg zijn met MMD. Sommige trajectbegeleiders spreken de gedetineerden van wie het traject loopt, bijna nooit meer, anderen nog regelmatig. Soms worden de verblijfsafdelingen op de hoogte gesteld van de trajectplannen. De betrokkenheid van de verschillende disciplines bij een traject wisselt sterk per PI. In een aantal PI's bespreken trajectbegeleiders de voortgang van de trajecten met ander functionarissen in het MDO. Een enkele keer vond de Inspectie dit terug in de notulen.

Vastleggen voortgang

De contacten die de trajectbegeleider heeft met de gedetineerde of derden die bij het reïntegratietraject zijn betrokken, worden niet of nauwelijks vastgelegd. Daardoor blijkt uit het dossieronderzoek niet in welke mate en op welke wijze dit gebeurt.

Wel dient de trajectbegeleider in het TRIS in voortgangsverslagen vast te leggen welke resultaten gehaald zijn in een traject. Zoals uit onderstaande tabel blijkt is in het dossieronderzoek in minder dan de helft van de trajecten in TRIS een voortgangsverslag aangetroffen.

Tabel 4: Aanwezigheid voortgangsrapportage in TRIS

	n	%
JA	90	47,4
NEE	100	52,6
Totaal	190	100,0

Als de mmd'er de voortgang vastlegt, doet hij dit in de regel in het Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN), terwijl bij monitoring door het MDO Tulp-selectie het meest aangewezen systeem is om informatie in vast te leggen. Een aantal trajectbegeleiders geeft aan informatie in Tulp-selectie vast te leggen, maar dit beknopt te houden uit oogpunt van bescherming van de privacy van de gedetineerde. De vraag of de reïntegratieplannen tijdig en volledig uitgevoerd worden

kan niet beantwoord worden bij gebrek aan systematische vastlegging hiervan.

Borging

De trajectbegeleider is verantwoordelijk voor de controle op de uitvoering van de activiteiten van de reïntegratieplannen. De werkwijze van de trajectbegeleider wordt niet periodiek geëvalueerd en op eventuele knelpunten bijgesteld.

Bevindingen extramurale fase

In de extramurale fase, meestal in de vorm van een penitentiair programma, houdt de toezichthouder van de reclassering zicht op de uitvoering van het reïntegratieplan. De toezichthouder heeft vooral contact met de trainer als de gedetineerde in deze fase een (extramurale) gedragsinterventie volgt. Voor een toezicht tijdens een PP hebben de reclasseringswerkers zeer uitgebreide instructies waarin contactfrequentie, halfjaarlijkse evaluatie en rapportage aan de Penitentiaire Inrichting Administratief (PIA) zijn opgenomen. Reclasseringswerkers vinden deze instructies vaak te uitgebreid en niet altijd uitvoerbaar. Daarbij wijzigen de instructies regelmatig. Voor sommige deelnemers is de voorgeschreven intensiteit van het toezicht volgens toezichthouders te intensief, gelet op hun geringe recidiverisico. De toezichthouder legt cliëntcontacten, de uitvoering van gedragsinterventies en vorderingen in het traject vast in het CVS. De toezichthouder rapporteert aan de PIA. De toezichthouder heeft in de extramurale fase niet of nauwelijks contact met het CBTR.

Toezichthouders hebben een caseloadbespreking met hun werkbegeleider waardoor er controle is op de uitvoering van reïntegratieplannen. De monitoring van de extramurale fase staat ook deels in paragraaf 3.4 beschreven.

Oordeel

De instructies voor het monitoren van de uitvoering van de activiteiten van het reïntegratieplan in de intramurale fase zijn zeer beperkt. Het beleid voldoet daarom in beperkte mate aan de verwachtingen van de Inspectie. De wijze waarop de regievoering plaatsvindt, gebeurt in elke PI op een andere wijze. Daarbij wordt er onvoldoende over vastgelegd en in verschillende systemen (TRIS, DPAN, TULP). De mate waarin reïntegratieplannen tijdig en volledig worden uitgevoerd en de wijze waarop dit wordt gemonitord is geen onderwerp van controle of evaluatie.

De voortgang in de extramurale fase wordt in het CVS vastgelegd en geëvalueerd, maar deze informatie wordt niet gedeeld met het CBTR,

Monitoring
uitvoering
reïntegratieplan

Beleid



Uitvoering



Borging



het staat los van de intramurale fase. De borging voldoet daarom slechts in beperkte mate aan de verwachtingen van de IST

Aanbevelingen

Aan DJI

Draag zorg voor een integraal informatiesysteem waarin doelen, activiteiten en vorderingen van de TR-deelnemers gedurende alle fasen worden kunnen worden vastgelegd door alle betrokken functionarissen.

Aan DJI en 3RO

Draag zorg voor systematische monitoring en controle op casusniveau en voor periodieke evaluatie van de uitvoering van de uitvoering van reïntegratieplannen op geaggregeerd niveau.

3.2 Uitvoeren van geïndiceerde gedragsinterventies

3.2.1 Aanbod gedragsinterventies

Norm

De reclassering en de PI zorgen ervoor dat gedetineerden de gedragsinterventies kunnen volgen die in het reïntegratieplan zijn geïndiceerd. De reclassering en de PI hebben afspraken vastgelegd over de uitvoering van gedragsinterventies tijdens een TR-traject. De gedetineerde kan de interventie tijdig volgen. D.w.z. volgens het reïntegratieplan en daarmee niet te vroeg voorafgaande aan het extramurale traject en niet te laat in het gehele traject. Er is controle op het (tijdige) aanbod van gedragsinterventies aan gedetineerden tijdens hun TR-traject. De inrichting en de reclassering evalueren periodiek het aanbod van gedragsinterventies.

Bevindingen

Aanbod van gedragsinterventies

De reclasseringsorganisaties bieden gedragsinterventies aan die in de reïntegratieplannen zijn geïndiceerd. Reclassering Nederland biedt de interventies Cognitieve Vaardigheden (CoVa), Arbeidsvaardigheden (ArVa) en soms ook nog niet erkende gedragsinterventies zoals de budgetteringstraining. Een gedragsinterventie voor daders van Huiselijk Geweld is in ontwikkeling.

De verslavingsreclassering biedt de erkende leefstijltraining aan en vaak ook niet erkende trainingen zoals Sociale Vaardigheden (SoVa) of

Terugvalpreventie (TVP)/leefstijltraining oude stijl

Het Leger des Heils biedt CoVa+ (CoVa op een lager intellectueel niveau) en Agressieregulatietraining (ART) aan en ook soms niet erkende training zoals een budgetteringstraining.⁸

Niet alle trainingen worden in alle CBTR-regio's aangeboden en een aantal pas zeer recent. De reclassering biedt de gedragsinterventies aan in de PI's waar de meeste vraag is. De gedragsinterventies worden dus niet in alle PI's aangeboden. Anderzijds bieden de reclasseringsorganisaties op vastgestelde momenten in PI's gedragsinterventies aan die vervolgens geannuleerd worden omdat er te weinig deelnemers zijn. Met name in PI's waar veel gedetineerden kort verblijven lukt het de reclassering daarom niet gedragsinterventies uit te voeren. In een aantal PI's zijn nog nooit gedragsinterventies uitgevoerd.

Aantallen uit te voeren gedragsinterventies

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in minder van de helft van de reïntegratieplannen een gedragsinterventie wordt voorgesteld. Bij een kwart van de gedetineerden wordt één gedragsinterventie voorgesteld, bij 15% zijn dit er twee en bij 5% zijn dit er 3 of 4.

Tabel 5: Aantal gedragsinterventies geïndiceerd in het RIP?

	n	%
0	102	53,7
1	49	25,8
2	29	15,3
3	8	4,2
4	2	1,1
Totaal	190	100,0

Het meest wordt de CoVa training (of CoVa plus) geadviseerd, dit geldt voor een ruim een kwart van de zaken. Daarnaast wordt nog bij ruim 15% een leefstijltraining voor verslaafden en voor een kleine 15% een budgetteringcursus geadviseerd.

⁸ Inmiddels (maart 2009) is de budgetteringstraining voorlopig erkend.

Tabel 6: Aard geïndiceerde gedraginterventies

	Ja	
	N	%
Agressieregulatie op Maat	7	3,7%
Werken aan je Toekomst	1	,5%
Arbeidsvaardigheden	16	8,4%
Budgetteren	26	13,7%
CoVa Training voor Cognitieve Vaardigheden	50	26,3%
CoVa PLUS	5	2,6%
Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen	32	16,8%
Korte leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen	2	1,1%

Uit de analyse van het TRIS blijkt dat bij 13% van de TR-kandidaten is vastgelegd dat er een opdracht is uitgegaan voor de uitvoering van een gedragsinterventie. Hierbij is niet bekend om welke interventie of organisatie het dan gaat. Bij iets minder dan de helft hiervan is ook een datum bekend waarop deze gedragsinterventie is uitgevoerd. Dat betekent dat bij 6% van de TR-kandidaten een opdracht voor een gedragsinterventie is gegeven.

Knelpunten in de uitvoering van gedragsinterventies

Een training duurt twee maanden tot vier maanden. Een gedetineerde die een bepaalde gedragsinterventie in zijn trajectplan heeft staan zal voor die periode in een PI moeten verblijven waar die gedragsinterventie op dat moment gegeven wordt. Er zijn veel verschillende knelpunten waardoor dat niet altijd lukt, waaronder:

- Het strafrestant is te kort
- Er zijn redenen om een gedetineerde naar een andere PI over te plaatsen vanwege detentiefasering, persoonlijke voorkeur (b.v. bezoek), regionale plaatsing, strafoverplaatsing
- Er is geen PI beschikbaar waar in die periode de juiste gedragsinterventies wordt gegeven
- Er zijn in een PI onvoldoende kandidaten om een groep van minimale omvang te vormen
- Niet in elke regio worden alle gedragsinterventies aangeboden, een aantal gedragsinterventies wordt pas sinds kort aangeboden.
- De reclasseringsorganisaties hebben soms in een regio te weinig trainers beschikbaar
- Door bestemmingswijzigingen van PI's worden moeizaam opgebouwde samenwerkingspraktijken afgebroken

Daarbij is er een voorkeur in de fasering en volgorde van de gedragsinterventies. Zo zou een ArVa voorafgegaan moeten worden door een

CoVa en kan een gedragsinterventie soms beter in een open regime worden gegeven, terwijl soms juist het volgen van een gedragsinterventie als (risicoverminderende) voorwaarde wordt gesteld aan overplaatsing naar een opener setting.

Als een gedragsinterventie niet intramuraal is uitgevoerd, probeert de extramurale toezichthouder deze uitgevoerd te krijgen. Als dat niet lukt gedurende de extramurale fase of een eventuele periode van voorwaardelijke invrijheidstelling omdat deze periode te kort is of omdat de gedragsinterventie niet wordt aangeboden, zoekt deze een alternatief, bijvoorbeeld behandeling.

Als er sprake is van een op een penitentiair programma aansluitend reclasseringstoezicht weet de toezichthouder niet altijd of dan een gedragsinterventie verplicht mag worden gesteld als dit niet in het vonnis is opgenomen, maar alleen in het reïntegratieplan is opgenomen.

In PI's waar grote groepen langgestraften verblijven, lukt het het beste om een doorlopend breed aanbod van gedragsinterventies aan te bieden.

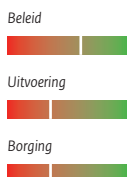
Gevolgen voor gedetineerden

Voor gedetineerden is het vaak lang onduidelijk wanneer ze een geïndiceerde gedragsinterventie kunnen volgen. Het leidt in hun ogen vaak tot vertraging van de detentiefasering. De onzekerheid geeft spanning en onrust bij de gedetineerden. Over het nut van de gedragsinterventies zijn de gedetineerden verdeeld. Het overgrote deel van de gedetineerden die de ISt sprak, vindt ze onzinnig, maar een sommige vinden dat een interventie toch wel tot nieuwe inzichten leidt.

Borging

Er is veel overleg tussen CBTR, PI's en de reclassering om te proberen de knelpunten in de uitvoering van de gedragsinterventies op te lossen. Op regionaal en landelijk niveau houden functionarissen van reclassering en PI bij welke gedragsinterventies geïndiceerd zijn en wanneer deze op welke plaats kunnen worden uitgevoerd. Desalniettemin beschikken de betrokken organisaties niet over cijfers over hoeveel van de geïndiceerde gedragsinterventies uiteindelijk binnen een TR-traject worden uitgevoerd.

Uitvoeren van geïndiceerde gedragsinterventies



Oordeel

Bij een minderheid van de gedetineerden met een reïntegratieplan is één of meer gedragsinterventies geïndiceerd. Vervolgens doorloopt van die groep weer een minderheid daadwerkelijk de gedragsinterventies. Dit is een gevolg van diverse knelpunten om de vraag en aanbod van gedragsinterventies op het juiste tijdstip op de juiste plaats bij elkaar te krijgen. Geen van de betrokken partijen heeft inzicht in hoeveel geïndiceerde gedragsinterventies uiteindelijk binnen TR-trajecten worden uitgevoerd, maar dit lijkt om een zeer kleine minderheid te gaan. Hoewel er door beide partijen veel inspanning wordt geleverd om goede afspraken te maken en het afstemmen van vraag en aanbod te verbeteren slagen zij er niet in de knelpunten op te lossen. Het beleid voldoet daarom overwegend aan de verwachting van de ISt en de uitvoering en de borging in beperkte mate. De vraag is of het überhaupt mogelijk is om een breed gespreid regionaal aanbod te kunnen realiseren met de aantallen TR-kandidaten die een interventie geïndiceerd hebben gekregen. In het rapport 'Locatieplanning uitvoering gedragsinterventies' van DSP/DJI uit januari 2006 wordt reeds aangegeven dat dit niet mogelijk is.

Aanbeveling

Aan DJI en 3RO

Stel vast hoeveel TR-kandidaten uiteindelijk daadwerkelijk een gedragsinterventie doorlopen. Evalueer of dit aantal de inspanningen voor TR rechtvaardigt en heroverweeg op grond hiervan het beleid ten aanzien van de wijze waarop gedragsinterventies geïndiceerd en uitgevoerd worden.

3.2.2 Facilitering gedragsinterventies door PI

Norm

De inrichting faciliteert de uitvoering van de gedragsinterventies op haar locatie. De inrichting en de reclasseringsorganisatie hebben hier afspraken over gemaakt. Zo is er een lokaal met de benodigde zaken voor een training, kunnen de deelnemers op tijd aanwezig zijn en is er eventueel extra beveiliging geregeld. De inrichting en de reclassering evalueren periodiek de gang van zaken rondom de uitvoering van gedragsinterventies waarbij eventuele knelpunten worden bijgesteld. De uitvoering van een TR-traject is afgestemd met andere activiteiten van een gedetineerde, bijvoorbeeld de rechtsgang, arbeid en (na) zorgactiviteiten van het MMD en het PMO. De inrichting heeft beleid over de doorgang van het TR-traject en hoe dit interfereert met andere activiteiten. De inrichting evalueert periodiek of er voldoende afstemming is.

Bevindingen

Afspraken

Op regionaal niveau maken de reclassering, de PI's en het CBTR afspraken over de facilitering van de gedragsinterventies in de PI's zoals beschikbaarheid van een lokaal, toegang tot de inrichting en beveiliging. Soms zijn deze afspraken formeel vastgelegd, soms niet.

Faciliteiten

Als er gedragsinterventies in een PI worden aangeboden, stelt de PI daar ruimte en faciliteiten voor beschikbaar. Alleen in PI's waar nog geen gedragsinterventies in het kader van TR gegeven waren, was er geen aangewezen ruimte of waren er onduidelijkheden over. Over het algemeen voldoen de lokalen aan de wensen van de trainer. Over een enkele trainingsruimte werd geklaagd dat deze minder geschikt was.

Aanwezigheid deelnemers

In alle door de Inspectie bezochte PI's heeft het volgen van gedragsinterventies voorrang op andere activiteiten zoals arbeid, luchten en bezoek. Als de gedetineerde de arbeid hierdoor mist, krijgt hij wel loon doorbetaald. Wel waren er zo af en toe aanloopproblemen bij de eerste gedragsinterventies die werden uitgevoerd. Dan was bijvoorbeeld niet al het personeel op de hoogte of werden gedetineerden niet op tijd uitgesloten. In de meeste inrichtingen worden activiteiten zoals luchten of sport gecompenseerd als een gedetineerde deze mist, in een enkele inrichting niet of is het voor personeel en gedetineerden onduidelijk of het kan, omdat er geen heldere afspraken over bekend zijn.

Beveiliging

Een strenge beveiliging kan soms een knelpunt zijn om deelnemers uit een andere PI deel te laten nemen aan een gedragsinterventie. Deze moeten dan bijvoorbeeld eerst gevisiteerd worden of ze worden de toegang tot de PI geweigerd. Ook ondervinden trainers soms hinder bij het binnenkomen van een PI. Het is wisselend en niet altijd duidelijk of de trainers van de reclassering nu als externen of als justitiemedewerkers moeten worden behandeld, wat gevolgen heeft voor hun vrijheid van bewegen binnen de inrichting.

Anderzijds kwam het in een PI voor dat trainers zich te weinig veilig voelden door een gebrek aan toezicht. Dat is toen in onderling overleg opgelost.

Evaluatie

De Inspectie heeft het beeld dat daar waar de samenwerking tussen reclassering en PI bij het uitvoeren van gedragsinterventies langer loopt

en meer gedragsinterventies gegeven worden, deze ook beter is. Op regionaal niveau overleggen de reclassering, de PI's en het CBTR en bespreken eventuele knelpunten die in de facilitering van de gedragsinterventies.

Facilitering gedragsinterventies door de PI

Beleid



Uitvoering



Borging



Oordeel

Op regionaal niveau maken de PI's, de reclassering en het CBTR afspraken over de facilitering van de gedragsinterventies. Het beleid voldoet daarmee overwegend aan de verwachtingen van de Ist. In grote lijnen levert de facilitering van de gedragsinterventies door de PI's geen problemen op. Soms zijn er wel eens knelpunten, met name bij de eerste gedragsinterventies die in een PI worden gegeven. Met enige regelmaat bespreken de partijen de gang van zaken rond de facilitering van gedragsinterventies. De uitvoering en de borging van de facilitering van gedragsinterventies voldoen daarom ook beide overwegend aan de verwachtingen van de Ist.

3.2.3 Communicatie tijdens gedragsinterventies

Norm

Na afloop van de training geeft de trainer een terugkoppeling over de training aan de trajectbegeleider. De inrichting en de reclassering hebben afspraken over de communicatie tussen trainers en trajectbegeleiders met betrekking tot trainingen. Indien er sprake is van een incident, dan wordt het CBTR hiervan zo spoedig mogelijk op de hoogte gebracht door de reclassering en wordt deze melding schriftelijk bevestigd. Na beëindiging van iedere gedragsinterventie wordt een afloopbericht met evaluatieverslag opgesteld en verzonden aan het CBTR. De inrichting en de reclassering evalueren de communicatie over trainingen tussen trainers en trajectbegeleiders en eventuele knelpunten worden bijgesteld.

Bevindingen

Afspraken

Meestal maken de trainer en de trajectbegeleider vooraf afspraken over de wijze waarop een training wordt uitgevoerd in de inrichting en de terugkoppeling aan de trajectbegeleider. Hierin zijn verschillen per PI of reclasseringsinstelling. Zo houdt de trainer in de regel een voorbespreking, maar niet alle trajectbegeleiders hebben daar behoefte aan. In enkele gevallen nodigt de trainer daarom ook ander personeel uit van de PI, zoals mentoren. Vaak krijgt de trajectbegeleider halverwege de gedragsinterventie een tussenrapportage, maar er zijn ook reclasseringsorganisaties die dat niet doen en het bij een eindevaluatie laten. Dat kan een verslag zijn van de trainer over het verloop van de gedrags-

interventie en inhoudelijke ontwikkelpunten van de gedetineerde. Maar het kan ook zo zijn dat de trainer, de gedetineerde en de trajectbegeleider gezamenlijk het verloop evalueren. Als het gaat om een gedetineerde in een extramuraal traject, dan vindt de terugkoppeling plaats van de trainer naar de reclasseringsmedewerker toezicht.

Informeel contact

Naast de formele terugkoppeling is er meestal informeel overleg tussen de trainers en de trajectbegeleider of andere disciplines. Vaak houden de trainers na afloop van elke sessie een praatje met de trajectbegeleiders, maar dit is afhankelijk van de gebouwelijke situatie en de aanwezigheid van de trajectbegeleiders. Andere disciplines van de PI weten welke gedetineerden een training volgen maar ze zijn over het algemeen niet op de hoogte hoe een gedetineerde het doet tijdens de trainingen en wat hij daar leert. Op sommige afdelingen, met name kleine, zorggerichte afdelingen, is er meer contact tussen executieven en trainer. Dat kan ook risico's met zich meebrengen, bijvoorbeeld als er een incident in de training is geweest dat de trainer dat aan de mentor heeft doorgegeven, maar niet aan de trajectbegeleider.

Incidenten

Bij onregelmatigheden zoals verstoring van de training of als een cliënt wegwijnt, neemt trainer in de regel contact op met de trajectbegeleider. Bij een ernstiger incident, bijvoorbeeld als de trainer een deelnemer uit de training wegstuurt, stelt de trainer ook het CBTR op de hoogte. Daarnaast bespreekt de trainer een eventueel incident met zijn interventiecoach.⁹ Bij incidenten gedurende een training in de extramuraal fase brengt de trainer de toezichthouder op de hoogte en deze meldt het zonodig aan de PIA.

Evaluatie

Op regionaal niveau bespreken de reclassering, de PI's en het CBTR eventuele knelpunten in de communicatie over trainingen tussen trainers en trajectbegeleiders. Eventuele knelpunten worden bijgesteld.

⁹ Alle trainers van erkende gedragsinterventies hebben een interventiecoach die hen ondersteunt en begeleidt.

Communicatie
tijdens
gedragsinterventies
Beleid



Uitvoering



Borging



Oordeel

Over het algemeen voldoen de afspraken over de communicatie over de gedragsinterventies, net als de uitvoering ervan, overwegend aan de normen en verwachtingen van de Inspectie. Wel is de behoefte en invulling nogal verschillend, waardoor er verschillende praktijken ontstaan, bijvoorbeeld ten aanzien van het betrekken van andere disciplines dan de trajectbegeleider. Daarom zou het goed zijn deze communicatie ook op landelijk niveau te evalueren. Ook de borging voldoet daarom overwegend, deze is vooral op regionaal niveau georganiseerd.

3.3 Uitvoering van het penitentiaire programma

Norm

Gedetineerden in een TR-traject kunnen doorfaseren en met een Penitentiair Programma (PP) of door middel van een artikel plaatsing 15.5 of 43.3 gedurende hun detentie buiten een penitentiaire inrichting verblijven. Zij staan dan onder reclasseringstoezicht. De Inspectie verwacht dat de inrichting, het CBTR en de reclassering vastgelegde afspraken hebben over de tijdige en volledige informatie-uitwisseling over gedetineerden in de extramurale fase. De reclasseringswerker is gedurende de extramurale fase verantwoordelijk voor de regie van het reïntegratietraject. De reclasseringswerker rapporteert halverwege de programmalooptijd en aan het einde aan de trajectbegeleider over het verloop van het extramuraal traject. Indien nodig, gebeurt dit eerder. De eindrapportage wordt uiterlijk twee weken na afloop van het penitentiair programma uitgebracht. Indien sprake is van een incident, dan wordt het CBTR hiervan zo spoedig mogelijk op de hoogte gebracht. Er is controle op de uitvoering van rapportage in de extramurale fase. Het CBTR en de reclassering evalueren bestaande afspraken over de informatie-uitwisseling over gedetineerden in de extramurale fase.

Bevindingen

Artikelplaatsing in het kader van TR komen in praktijk weinig voor. De PP's in het kader van TR worden voornamelijk door Reclassering Nederland uitgevoerd.

Adviesrapportage door reclassering

Er bestaan verschillende uitvoeringspraktijken voor de totstandkoming van het adviesrapport PP/ET. Als een PP snel plaats kan vinden na het

eerste TR-advies, is de PP/ET-rapportage hierin opgenomen. Als het PP later in het traject plaatsvindt, vult de reclassering het reïntegratieplan nog aan met een specifiek ET/PP-rapport. Vaak zijn hier inspanningen voor nodig van zowel de reclasseringsunit in de regio waar de TR-deelnemer gedetineerd zit als de regio waar de TR-deelnemer zijn PP zal doorbrengen. Dit maakt de rapportage complex en soms tijdrovend. Reclasseringswerkers geven aan dat de instructies over deze taakverdeling regelmatig wijzigingen en niet altijd duidelijk zijn. In het dossieronderzoek zijn 95 dossiers onderzocht die als 'extramuraal' waren geregistreerd. Bij deze gedetineerden is voor 19 gedetineerden (20%) de opdrachtbrief van het CBTR voor het maken van een adviesrapport PP teruggevonden, echter bij bijna 90% van deze dossiers was wel een specifiek adviesrapport PP/ET aanwezig.

Start van het PP

De Inspectie constateerde verschillende praktijken ten aanzien van de start van een PP:

- Een gedetineerde kan vanuit een gesloten PI met PP gaan, maar in de meeste gevallen gaat deze eerst naar een BBI of ZBBI en van daar uit met een PP.
- In enkele PI's komt het ook nog voor dat gedetineerden met een kort (Basis-)PP gaan zonder dat ze in een TR-traject zitten.
- Een aantal toezichthouders geeft aan dat ze bij de start van een PP uit een gesloten inrichting contact hebben met de trajectbegeleider, maar vaak is daar ook geen sprake van, maar is er alleen contact met het BSD van de PI waar de gedetineerde vandaan komt.
- Het komt soms voor dat de reclassering pas na de start van een PP of een artikelplaatsing op de hoogte raakt van het feit dat een gedetineerde gestart is met de extramurale fase. Dat is meestal als de gedetineerde in een instelling zoals een Exodushuis is geplaatst.
- Zoals eerder beschreven zijn er verschillende werkwijzen in de totstandkoming van het ET/PP adviesrapport

De selectiebeslissing is het formele startdocument voor de toezichthouder en eventuele voorwaarden die daar in staan vormen het kader voor het toezicht. Daarnaast maken de toezichthouders gebruik van de reclasseringsrapportages die ze in hun eigen CVS kunnen inzien. Met de MMD'er heeft de toezichthouder meestal geen contact.

Rapportage door de reclassering

De toezichthouder rapporteert over de uitvoering van de extramurale fase aan de PIA. Over incidenten zoals ziekmeldingen, drugs- of alcoholgebruik en recidive hebben toezichthouders direct contact met de PIA. Verder schrijven de toezichthouders tussen- en eindevaluaties

aan de PIA. De communicatie tussen de toezichthouder en de PIA wordt door de toezichthouder als goed gewaardeerd. Er is veel telefonisch contact en er is periodiek overleg tussen de toezichthouders en de PIA. De PIA zou de rapportages moeten doorgeven aan het CBTR, maar trajectbegeleiders geven aan dat ze slechts bij uitzondering rapportages of terugkoppeling over het verloop van de extramurale fase ontvangen. In het dossieronderzoek werden in TRIS maar weinig van dergelijke rapportages aangetroffen. Als een PP mislukt en de TR-deelnemers wordt teruggeplaatst in de gesloten PI raakt de trajectbegeleider daar meestal wel van op de hoogte.

Borging

Vanuit het CBTR is er geen monitoring van de extramurale fase. Deze ligt geheel bij de PIA's. In de meest regio's wordt de samenwerking in de uitvoering van de PP's periodiek besproken in de regionale overleggen over penitentaire programma's, de zogenaamde R(O)PP's (zie ook de RPP's in paragraaf 4.1. over samenwerking).

Extramurale fase
TR

Beleid



Uitvoering



Borging



Oordeel

De regelgeving ten aanzien van detentiefasering, de instructies voor PP bij de reclassering en het draaiboek TR zorgen voor een complexe en weinig eenduidige uitvoeringspraktijk bij de uitvoering van de extramurale fase. Er zijn hiervoor geen geïntegreerde procesbeschrijvingen voorhanden. Het beleid voldoet daarom in beperkte mate aan de verwachtingen. Het CBTR is amper bij de extramurale fase betrokken terwijl het voor TR-kandidaten het traject zou moeten monitoren.¹⁰ De uitvoering van de extramurale fase van TR voldoet daarom in beperkte mate aan de verwachtingen van de ISt. Wel is er met de RPP's sprake van een vorm van monitoring en evaluatie van de PP's. De vraag is echter of op dit regionaal niveau de dieperliggende knelpunten kunnen worden opgelost. De borging voldoet daarom overwegend aan de verwachtingen van de ISt.

Aanbevelingen

Aan DJI en 3RO

Vereenvoudig de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling rond de toelating en uitvoering van PP's. Draag daarbij zorg dat één centrale

¹⁰ In het inspectiebericht 'Praktijk Penitentiaire Programma's' (ISt, april 2008) concludeerde de Inspectie reeds dat een samenhangend wettelijk kader voor detentieroutes naar PP en Basis PP ontbrak en dat er geen integrale regievoerder is die over alle informatie beschikt. Deze conclusies blijken ook nu nog actueel te zijn.

regievoerder over alle informatie beschikt met betrekking tot voorbereiding, verloop en afloop van het PP.

3.4 Bejegening

Norm

De bejegening van gedetineerden in een TR-traject is ondersteunend aan de uitvoering van TR-trajecten. De inrichting en de reclassering hebben een visie op de bejegening van gedetineerden in een TR-traject. Deze visie is verder uitgewerkt in instructies. Gedetineerden in een TR-traject worden respectvol en humaan bejegend. Eventuele aandachtspunten in het gedrag van individuele gedetineerden worden gesignaleerd en gedetineerden kunnen met problemen en vragen terecht bij hun piw mentor. Er is controle op de bejegening van TR-gedetineerden zodat deze ondersteunend is aan het laten slagen van een TR-traject. De bejegening van gedetineerden is onderwerp van periodieke evaluatie en gesignaleerde knelpunten worden bijgesteld.

Bevindingen

Verschillen in bejegening

DJI, of de bezochte PI's hebben geen vastgelegde visie op bejegening. Wel wordt al het executief personeel opgeleid door middel van een cursus 'Motiverende bejegening'. De Inspectie sprak met een aantal medewerkers dat deze cursus heeft gevolgd en een aantal dat de cursus gaat volgen.

De respondenten noemen dat omgangsvormen in de cultuur van de organisatie zitten zoals het belang van rust en veiligheid, respectvolle omgang. Ook regionale cultuuraspecten spelen een rol, vooral gedetineerden valt dat op. Daarmee verschilt de bejegening per afdeling en per PI. Eén PI geeft aan TR te gebruiken in de sturing op gedrag van de gedetineerde. De directie houdt rekening met het TR-deelnemerschap door bij wangedrag sancties voorwaardelijk op te leggen.

Motivering van TR-kandidaten

De trajectbegeleiders geven aan de gedetineerden motiverend te benaderen. Zij zien dit vaak niet terug bij executief personeel, dat in hun ogen meer beheersmatig reageert op gedrag van gedetineerden. Een goed werkend mentorsysteem kan volgens hen wel bijdragen aan motivering en activering van gedetineerden, maar hier is nog weinig sprake van. Soms krijgen piw'ers op de verblijfsafdeling een plan van aanpak van het reïntegratieplan. In de dagelijkse contacten met gedetineerden doen piw'ers er echter nog weinig tot niets mee. In een

aantal PI's en op een aantal afdelingen is er een systeem van mentoraat werkzaam. Dit komt maar zeer beperkt van de grond, met name op kleine, meer op zorg gerichte regimes zoals Inrichtingen voor Stelselmatige Daders (ISD), Bijzondere Zorgafdelingen (BZA), Verslavingsbegeleidingsafdelingen (VBA) en in ZBBI's is dit terug te vinden.¹¹ Op grote reguliere afdelingen is veel minder aandacht, tijd en gelegenheid voor bejegeningaspecten. De trajectbegeleiders ervaren juist op die afdelingen de houding van executief personeel naar TR toe soms negatief of bespeuren onbekendheid of desinteresse ten aanzien van TR. Als er in de betreffende PI geen TR-gedragsinterventies worden gegeven, is daar nog meer sprake van.

Reclasseringswerkers zijn in hun opleiding en werk erop gericht justitiabelen te begeleiden en te motiveren niet in criminaliteit terug te vallen. Trainers geven aan dat de bejegening op de verblijfsafdelingen van de PI's van invloed is op het succes van de gedragsinterventies. De mate waarin gedetineerden gemotiveerd aan de gedragsinterventie beginnen en doelstellingen van het TR-traject voor ogen hebben wordt mede beïnvloed door de bejegening op de afdeling, de aanwezigheid van een mentoraat en de bekendheid van het executief personeel met TR. Ook kan personeel op de afdeling een rol spelen in huiswerkbegeleiding. Anderzijds geven zowel gedetineerden, trajectbegeleiders als medewerkers van de PI aan dat de motivatie van gedetineerden vooral extrinsiek is: zij doen mee met TR om te voorkomen dat hun detentiefasering vertraging oploopt.

Oordeel

Bejegening

Beleid



Uitvoering



Borging



In de PI's wordt nog onvoldoende een verbinding gemaakt tussen de bejegening op de verblijfsafdelingen en de doelstellingen en middelen van TR. In het beleid is hier een klein begin van zichtbaar, maar de uitvoeringspraktijk is nog zeer divers en afhankelijk van personen en omstandigheden. Er is nog geen sprake van een breed ingevoerd en werkzaam systeem van mentoraat. Van borging op het punt van bejegening is dan ook geen sprake.

Aanbeveling

Aan DJI

Besteed meer aandacht aan de invoering, uitwerking en evaluatie van het mentorsysteem binnen de PI's. Gebruik de MDO's om alle bij gedetineerden betrokken functionarissen hierbij te betrekken.

¹¹ De VBA is in 2009 opgeheven en de BZA heet inmiddels de Extra Zorg Voorziening (EZV)

3.5 Conclusie

De uitvoering van de reïntegratieplannen is onvolledig. Een belangrijke oorzaak is de vertraging die ontstaat bij het opstellen van het reïntegratieplan. Hierdoor is het strafrestant vaak te kort om geïndiceerde interventies nog uit te kunnen voeren. Een andere belangrijke oorzaak is het beperkte aanbod van interventies. De complexiteit van de logistiek rondom het aanbod van interventies, maakt het onmogelijk om alle interventies uit de reïntegratieplannen uit te voeren. Het lukt de reclassering eerder om een continu aanbod van een aantal gedragsinterventies te hebben in inrichtingen met een gevangenisunit dan inrichtingen met alleen een huis van bewaring. Daar zijn nog nooit interventies gestart. Zodra een inrichting ervaring krijgt met het uitvoeren van interventies is de facilitering van een nieuwe training steeds gemakkelijker. Selectiefunctionarissen houden bij hun beslissing voor overplaatsing van een gedetineerde met gedragsinterventies in het reïntegratieplan wel rekening met het aanbod dat een PI heeft aan interventies. Een factor die de evaluatie van de uitvoering van interventies bemoeilijkt, is de slechte totaalregistratie van 'uit te voeren' en uitgevoerde interventies.

Ook op casusniveau verdient de monitoring van een traject verbetering. Met name tijdens de intramurale fase is er weinig samenhang tussen het TR-traject en het verblijf in de inrichting. Trajectbegeleiders vullen hun functie verschillend in en leggen onvoldoende vast over het verloop van de uitvoering van het reïntegratieplan. De monitoring van doelen uit het reïntegratieplan die betrekking hebben op de nazorg ligt bij het MMD. De verslaglegging hiervan gebeurt niet in TRIS, maar in DPAN. De bejegening van gedetineerden in een TR traject is voor zover de Inspectie vast kan stellen respectvol. Van een bejegening gericht op het behalen van doelen uit het reïntegratieplan is geen sprake. Enkele uitzonderingen daargelaten staat de bejegening van gedetineerden los van het reïntegratieplan. De afstemming op kleinere, bejegeninggerichte afdelingen en een goed functionerend MDO zijn factoren die positief van invloed zijn op de koppeling tussen TR en bejegening. In de extramurale fase is noch de trajectbegeleider noch het CBTR betrokken bij de uitvoering van het reïntegratieplan. Met betrekking tot de maatschappijbeveiliging rapporteert de reclassering bij incidenten en tussentijdse evaluaties terug aan de PIA. Net als bij het opstellen van het reïntegratieplan, lijdt de uitvoering van het reïntegratieplan ook onder de vele schakels die betrokken zijn bij TR.

4

Randvoorwaarden

De vraag die dit hoofdstuk beantwoordt, is of de randvoorwaarden op orde zijn om tot een goede uitvoering van TR te komen. Het aspect waar de ISt hierop toets is of de organisatie rond TR helder en goed werkbaar is voor zover dat nog niet in de andere twee hoofdstukken aan de orde is geweest. Eerst volgt een beoordeling van de samenwerking en communicatie tussen de uitvoerders van het traject en daarna de samenwerking met instanties die door de uitvoerders betrokken worden bij een traject. Paragraaf 3 gaat in op de informatieoverdracht en dan met name de dossiervorming. Vervolgens worden de werkdruk en de functie-eisen en scholing van de uitvoerders van TR behandeld. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie over de randvoorwaarden.

4.1 Samenwerking en communicatie tussen de uitvoerders van het traject

Norm

De organisatie van TR is helder en goed werkbaar. De organisaties hebben intern en onderling een zodanige communicatie en samenwerking dat het de uitvoering van TR-trajecten ondersteunt. De overleggen over TR (casuïstiek en beleid) dragen bij aan een goede uitvoering. De TR-overleggen zijn vastgelegd in de communicatiestructuur en hierin is minstens vastgelegd het doel van het overleg, de deelnemers en de frequentie. De overleggen vinden doorgang volgens de communicatiestructuur. De samenwerkingspartners in TR hebben vastgelegd wat zij van elkaar verwachten in de communicatie en samenwerking over TR. Bovendien is de communicatie en samenwerking naar tevredenheid van alle instellingen/ functionarissen en wordt deze periodiek geëvalueerd en eventuele knelpunten worden bijgesteld.

Bevindingen

Overleg in de inrichtingen

Het is de bedoeling dat alle inrichtingen in 2010 een zelfde overlegvorm en inhoud krijgen voor de bespreking van gedetineerden. Dit gaat dan het Multidisciplinair Overleg heten (MDO). Nu kennen alle inrichtingen een vorm van overleg waarin medewerkers gedetineerden bespreken, maar is dit overal anders ingericht. Het heet gedetineerdenberaad, detentieberaad of multidisciplinair overleg. In een enkele inrichting heet dit al MDO. De frequentie en de invulling verschillen per inrichting. In de ene PI is het wekelijks per verblijfsafdeling georganiseerd en in de andere PI is het een keer in de twee weken en dan voor een unit, dus meerdere afdelingen. Het voorzitterschap ligt soms bij de directie

en soms bij de afdelingshoofden (of bij hun afwezigheid bij een piw'er). Het voordeel van een afdelingsgewijs overleg vinden respondenten dat ze de gedetineerden die besproken worden ook echt kennen. Het nadeel van een afdelingsgewijs overleg is de hoge frequentie van vergaderingen voor de disciplines.

Alle disciplines in de PI zijn uitgenodigd bij dit overleg: Psycholoog, medische dienst, arbeid, PIW, afdelingshoofd, hoofd BSD, BSD, MMD, trajectbegeleider, geestelijke verzorging, sport en onderwijs. Het overleg valt zelden uit, maar de disciplines zijn vaak ondervertegenwoordigd. Arbeid, geestelijke verzorging, onderwijs en sport zijn er vaak niet, maar ook de psycholoog of de medische dienst zijn regelmatig niet vertegenwoordigd. Ook trajectbegeleiders laten in sommige inrichtingen verstek gaan omdat de vergaderingen teveel tijd vragen, dit is met name het geval als een inrichting een afdelingsgewijs overleg kent. In de PI Nieuwersluis is het gedetineerdenoverleg zo georganiseerd dat er geen piw'ers vertegenwoordigd zijn.

De agenda van het overleg is overal vastgelegd en ook hier zijn er verschillen tussen inrichtingen. Onderwerpen die aan de orde kunnen komen zijn: nieuwe gedetineerden, verloven en voorstellen voor selectieadviezen. Gedetineerden worden ook periodiek (vier- tot zeswekelijks) besproken of als ze in aanmerking willen komen voor een huisdienstbaantje. De kwaliteit van de bespreking is veelal mager. Er is weinig inbreng van rapportages van de deelnemers waardoor besluitvorming wordt uitgesteld of er worden ter plekke gedetineerden ter bespreking opgevoerd waardoor er ad hoc beslissingen vallen.

In sommige multidisciplinaire overleggen komt TR aan de orde doordat er melding wordt gemaakt van een TR-deelnemer. De deelnemers van het overleg bespreken dan geen reïntegratieplannen en in sommige inrichtingen ook geen selectieadviezen. In andere inrichtingen (Limburg en Noord Holland) is de bespreking inhoudelijker. Hier bespreken de disciplines bijvoorbeeld het TR-reïntegratieplan voor of na vaststelling. In Limburg hebben trajectbegeleiders een vooroverleg met het BSD, MMD of soms ook met de psycholoog. Dit vormt dan de inbreng voor het Multi disciplinair overleg. De ervaringen hierover zijn positief omdat er dan afstemming komt over de selectieadviezen en reïntegratieplannen.

De tevredenheid van de deelnemers over de kwaliteit van het overleg wisselt. Er zijn PI's waar dit overleg goed loopt en er zijn PI's waar dit overleg slecht loopt. Ook wisselt de mate waarin trajecten besproken

worden in deze overleggen sterk.

Samenwerking tussen PI en CBTR

De introductie van TR in de inrichtingen is niet overal soepel verlopen. Met name voor de medewerkers van het BSD heeft TR verandering gebracht in de werkzaamheden. De afstemming tussen BSD en TR over de detentiefasering en het reïntegratieplan is nog regelmatig een knelpunt. Maar ook voor andere disciplines zoals het MMD en PIW was TR een verandering. Medewerkers werden geïnformeerd over de werkwijze, maar desondanks bestond er soms terughoudendheid. TR werd gezien als een extra schakel waarvan de meerwaarde betwijfeld werd. Veel trajectbegeleiders hebben daardoor een valse start gemaakt. En trajectbegeleiders zijn soms nog steeds bezig met een plek te vinden tussen alle andere disciplines.

Tussen de disciplines MMD, BSD, PMO en TR zijn er overlappingsen in het werk. Niet alleen over de afstemming van selectieadviezen en reïntegratieplannen maar ook met het werk van de MMD en TR. Een voorbeeld is de toeleiding naar zorg in een reïntegratieplan door de trajectbegeleider waar de mmd'er dan nauwelijks bij betrokken is, maar als de gedetineerde in een latere fase dan buiten het TR-traject valt, moet de MMD'er opeens in korte tijd de taken overnemen voor diezelfde gedetineerde. Sommige inrichtingen hebben een overleg tussen BSD, MMD en TR om werkwijzen af te stemmen of casuïstiek te bespreken. Soms zijn inrichtingen hier mee gestart, maar hebben ze dit overleg opgeheven omdat er geen agendapunten meer waren of het overleg niet als nuttig werd ervaren. En het komt ook voor dat ondanks dat er afstemming is over de werkzaamheden er toch een gevoel heerst alsof BSD en MMD werk af hebben moeten staan/ kwijt zijn geraakt aan trajectbegeleiders. Onder andere in het hofressort Arnhem zijn ze tot een werkwijze gekomen waarbij MMD en BSD ook onderdeel zijn van het duaal moment zodat daar afstemming plaatsvindt. Het bij elkaar op kantoor of bij elkaar in de buurt werken ervaren deze disciplines vaak als positief om te komen tot een goede samenwerking. Medewerkers stellen dan sneller en makkelijke een vraag aan elkaar omdat ze elkaar toch zien. In Noord Holland is het CBTR uit de inrichting gegaan en ervaren de trajectbegeleiders de afstand als positief. Medewerkers vinden het ook een nadeel als TR weinig 'zichtbaar' is in de inrichting bijvoorbeeld omdat trajectbegeleiders dan weinig op de verblijfsafdelingen komen of omdat ze niet weten wat trajectbegeleiders doen. Bij kleine verblijfsafdelingen lijkt er meer betrokkenheid van piw'ers bij de TR-trajecten dan bij de grote afdelingen. In de regio Brabant bevond het CBTR zich tijdens de pilotfase in de PI Vught. Door het vertrek van het

CBTR naar 's-Hertogenbosch kwam de communicatie onder druk te staan. De inrichting is na het vertrek minder goed op de hoogte van alle ontwikkelingen rondom TR. Trajectbegeleiders op hun beurt zijn verbonden aan de PI, maar vallen buiten sommige communicatie omdat ze formeel niet bij de PI horen, maar bij het CBTR.

De communicatie en afstemming tussen de verblijfsafdelingen en TR staat overal in de kinderschoenen. Soms krijgen piw'ers op de verblijfsafdeling een plan van aanpak van het reïntegratieplan. Hier doen piw'ers echter weinig tot niets mee in de dagelijkse contacten met gedetineerden.

De samenwerking tussen het PMO en de trajectbegeleiders verschilt per inrichting. In de ene inrichting is er regelmatig overleg en weet men van elkaar waar ze mee bezig zijn en in de andere inrichting is dit gebrekkig waardoor het voorkomt dat het MO en een trajectbegeleider beide bezig zijn een traject uit te zetten voor dezelfde gedetineerde. In enkele inrichtingen was er sprake van onderbezetting bij de psychologen waardoor er te weinig afstemming kon plaatsvinden.

De afstemming tussen disciplines staat verder beschreven in paragraaf 3.3 over afstemming met andere activiteiten.

Binnen de CBTR's is er werkoverleg tussen trajectbegeleiders. De frequentie verschilt per regio van één keer in de twee tot zes weken.

Naast casuïstiek hebben inrichtingen en CBTR ook overleg over TR-werkwijzen. Dit is veelal op middenkader- of directieniveau. Allereerst hebben bijna alle directies van de inrichtingen met TR in portefeuille regelmatig overleg over TR met de hoofden BSD en hoofd CBTR. Bovendien hebben het hoofd CBTR en de hoofden BSD in de regio overleg met de selectiefunctionaris over TR-werkwijzen. Tijdens deze overleggen worden vaak de knelpunten besproken.

Reclassering

Binnen de reclasseringsorganisaties gaat de inhoudelijke bespreking van TR-zaken mee in de reguliere communicatiestructuur. Het aandeel TR-zaken bij de reclasseringsorganisaties zou ook te klein zijn voor een zelfstandig overleg. Reclasseringsorganisaties hebben voor de bespreking van TR-zaken werkbegeleiding en casuïstiekbesprekingen. Bij werkbegeleiding bespreekt de rapporteur de RiSc of het advies met de werkbegeleider. Een toezichthouder heeft caseloadbespreking met de werkbegeleider. Een enkele reclasseringsorganisatie heeft groepsworkbegeleidingsoverleg, dan hebben meerdere werkers met elkaar werkbegeleiding. Casuïstiek hebben de 3RO één keer in de twee tot zes

weken. De frequentie verschilt per organisatie. Dit is er voor rapporteurs en toezichthouders. Hier kunnen werkers TR-zaken inbrengen. Het is de eigen keuze van een werker om een casus in te brengen. Het verschilt per reclasseringsorganisaties of TR een vast agendapunt is in de reguliere casuïstiek of dat de TR-uitvoerders de specifieke TR-casuïstiek onderling bespreken. Toezichthouders PP/ET hebben één keer in de twee weken regionaal afstemming in een ET-vergadering. Dit is het regionaal overleg PP (RPP). De trainers van de gedragsinterventies hebben vaak geen overleggen waar TR aan de orde komt. In een enkele regio (hofessort Leeuwarden) hebben trainers van RN één keer in de zes weken een gezamenlijk overleg. Trainers hebben periodiek overleg met hun interventiecoach.

TR-werkwijzen zoals de werkverdeling kunnen binnen de RO besproken worden in teamvergaderingen. Algemene knelpunten kunnen ook aan de orde komen in unitbrede overleggen.

Voor het management komt TR terug in het unitmanagersoverleg of op de agenda van het Arrondissementaal Reclasserings Overleg (ARO) of het Arrondissementaal Justitieel Beraad (AJB).

De onderlinge communicatie ervaren de reclasseringswerkers vaak als positief.

Samenwerking tussen inrichtingen, CBTR en reclassering

De meningen over de tevredenheid van de onderlinge samenwerking tussen inrichtingen, CBTR en reclasseringsinstellingen zijn verdeeld, maar men is overwegend positief. Veelal wordt de samenwerking ook beter naarmate de tijd vordert. Met name toezichthouders van de reclassering hebben positieve ervaring in de samenwerking met de PIA's. De contacten zijn goed en de communicatielijnen zijn kort.

Organisaties noemen ook verbeterpunten in de onderlinge communicatie en samenwerking. De reclasseringsorganisaties en de PI's geven alle aan regie in het traject en een coherente informatiestroom te missen. Uitvoerders ervaren nogal eens dat de TR-werkwijze de samenwerking ingewikkelder heeft gemaakt. De contacten tussen personen zijn goed, maar het proces van TR gaat over heel veel schijven. Bij ingewikkelde cliënten is er intensieve informatie-uitwisseling nodig en in de PI ligt die verspreid over veel disciplines. Reclasseringswerkers ervaren dat de samenwerking met de komst van het draaiboek TR bureaucratischer is geworden. Afspraken uit het draaiboek worden als te strak ervaren om mee te kunnen werken.

Tussen de instellingen en functionarissen was onduidelijkheid over verantwoordelijkheidsverdelingen. Het was zoeken naar wie de doorzettingsmacht en de regie had. Reclasseringswerkers stonden het trajectbegeleiders bijvoorbeeld niet toe om ook inhoudelijk in te gaan op de RISC. De werkwijzen zijn gaandeweg duidelijker geworden, maar de discussie werd veelal op de werkvloer gevoerd, waardoor op verschillende locaties verschillende werkwijzen en interpretaties zijn ontstaan. Soms zijn functionarissen slecht bereikbaar waardoor plannen vertragen. Een grote, vaak terugkerende frustratie in de samenwerking vinden de inrichtingen en het CBTR de vertraagde advisering van de reclassering.

De reclassering ervaart het als lastig dat het CBTR en de PI niet altijd op een lijn zitten. Reclasseringwerkers merken dan dat er sprake is van spanningen tussen de belangen van het BSD (doorfaseren) en de belangen van trajectbegeleiders (opstellen van een RIP) (Middelburg). Het is moeilijk om informatie van het PMO te krijgen die ze nodig hebben voor het uitzetten van behandelingstrajecten. Een enkele keer vond de verslavingsreclassering dat zij te weinig betrokken werden bij het maken van afspraken tussen de PI of het CBTR en de RN

Op managementniveau is er in alle regio's periodiek overleg over de TR-werkwijze en knelpunten hierin. Er is geen sprake van gezamenlijk terugkijken op het TR-proces in de vorm van een evaluatie.

Oordeel

Samenwerking en
communicatie

Beleid

Uitvoering

Borging

Binnen de inrichting zou het MDO of een voorloper daarvan (zoals een detentieberaad) een belangrijke rol kunnen vervullen in de integratie van werkzaamheden van de verschillende disciplines in een PI. De kwaliteit van veel MDO's is echter nog onvoldoende en TR is te weinig een vast agendapunt om het MDO deze rol te laten vervullen. Daarbij is de doorlooptijd van het schrijven van selectieadviezen en doorplaatsing vaak te groot om te wachten op een overleg. Nu is het overleg tussen het CBTR en de overige disciplines op verschillende wijzen vormgegeven. Met een zeer wisselende kwaliteit. TR-zaken gaan bij de reclasseringsorganisaties mee in de reguliere communicatiestructuur. De samenwerking tussen de trajectbegeleiders en de overige disciplines, met name het BSD is bij de start van TR zeer moeilijk op gang gekomen. Daarbij speelde een rol dat er verschillende zienswijzen bestonden over wie de regie had op een detentietraject (combinatie van TR-traject en detentiefasering) van een gedetineerde, het BSD of het CBTR. Inmiddels hebben PI's werkenderwijs oplossingen bedacht om de samenwerking

te verbeteren. De kwaliteit hiervan wisselt sterk per inrichting. De samenwerking tussen het CBTR en de reclassering levert minder problemen op. Ook hier was wel sprake van startproblemen, met name verschillende zienswijzen over het mandaat van de RISC en het reclasseringsadvies, maar TR en reclassering zijn hier meer naar elkaar gegroeid. De communicatiestructuur en de invulling ervan is voor de reclasseringsorganisaties, de inrichtingen en het CBTR geen onderwerp van periodieke evaluatie.

Aanbevelingen

Aan DJI

Verbeter de deelname en de kwaliteit van de multidisciplinaire bespreking van het detentieverloop van gedetineerden. Stel de bespreking van reïntegratieplannen en het verloop van de uitvoering ervan centraal.

Aan DJI en 3RO

Bezie periodiek in hoeverre de communicatiestructuur en de uitvoering ervan in de eigen organisatie en tussen organisaties bijdragen aan de uitvoering van TR.

4.2 Samenwerking met instanties die betrokken worden bij de uitvoering

Norm

De inrichting en de reclasseringsorganisaties werken actief en naar tevredenheid samen met instellingen die een bijdrage kunnen leveren aan de reïntegratie van TR-gedetineerden. Samenwerkingsafspraken met derden zijn zoveel mogelijk vastgelegd, worden periodiek geëvalueerd en eventuele knelpunten worden bijgesteld.

Bevindingen

Uitvoering

Naast de CBTR, de PI en de reclasseringsorganisaties zijn ook andere organisaties betrokken bij de uitvoering van TR. Iedere regio kent zijn eigen sociale kaart, maar er zijn ook instanties waar overal mee wordt samengewerkt. Dit zijn bijvoorbeeld reïntegratiehuizen, instellingen voor ambulante forensische zorg, (forensisch) psychiatrische klinieken en verslavingszorgvoorzieningen. Een instantie waar alle regio's mee samenwerken is Exodus; daar is een samenwerkingsconvenant mee opgesteld. Er wordt ook samengewerkt met de andere nazorginstellingen zoals Door, Moria, en de Ontmoeting. Ook met het centrum voor

ambulante forensische psychiatrie van de Van der Hoeven Stichting De Waag wordt in alle regio's samengewerkt. De Waag komt ook naar de inrichting voor het geven van individuele trainingen. In de regio hofressort Arnhem hebben de reclasseringsorganisaties afspraken met De Waag over de aanmeldingsprocedure, contact tijdens behandeling en de relatie en rolverdeling met betrekking tot de behandeling en het toezicht. Overigens werken de uitvoerders van TR ook samen met (forensisch) psychiatrische klinieken en verslavingszorginstellingen.

Als de inzet van het MMD onderdeel is van het reïntegratieplan dan is er ook samenwerking met gemeentelijke diensten zoals de dienst werk en inkomen en GGD, maar ook met schuldhulpverlening en woonbegeleidingsinstellingen. Inrichtingen in Flevoland vallen onder de CBTR-regio hofressort Arnhem. Deze regio heeft veel samenwerkingsverbanden buiten de regio vanwege het beperkte aanbod in de regio.

Knelpunten

Over het algemeen zijn de respondenten tevreden over de samenwerking met andere instanties. Een algemeen gedeeld knelpunt is de indicatiestelling van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP). Die duurt te lang. Daarmee worden de trajecten van lange duur, temeer daar de instellingen uiteindelijk de cliënt ook nog zelf willen zien. In een enkele regio (Limburg) zijn er afspraken tussen de reclassering en het NIFP om gezamenlijk verbeteringen in dit proces aan te brengen.

Instellingen waarmee wordt samengewerkt voor begeleiding en hulpverlening aan TR-deelnemers vinden het nog wel eens een obstakel dat TR-deelnemers niet allemaal intrinsiek gemotiveerd zijn. Daarnaast is er niet altijd de bereidheid van GGz-instellingen om bijvoorbeeld voor een intake naar de PI te komen.

Een ander knelpunt bij de aanmelding van een gedetineerde bij een hulpverleningsinstantie zijn de wachtlijsten waardoor de doelen in het reïntegratieplan niet binnen de restant van de straf uitgevoerd kunnen worden. Bovendien kunnen TR-uitvoerders gedetineerden soms pas bij een instantie aanmelden na ontslag uit detentie. Sommige uitvoerders zien de inkoop van zorg door justitie bij bepaalde zorginstellingen als een beperking in de keuze om samen te kunnen werken met andere instanties.

Andere knelpunten in de samenwerking doen zich voor tijdens de extramurale fase van TR. Als een TR-deelnemer extramuraal in een 24-uurs-voorziening verblijft zoals een kliniek of een Exodushuis, dan hoort een toezichthouder van de reclassering soms te laat dat een

gedetineerde daar geplaatst is. In het kader van PP is het bovendien lastig als de opvang waar een deelnemer verblijft ruimere regels kent dan de PP-regels. Ook hebben reclasseringsorganisaties niet altijd het vertrouwen in instellingen dat zij risicosignalen tijdens de extramurale fase altijd doorgeven aan de reclassering. De inrichting en het CBTR hebben tijdens het extramurale deel weinig informatie over het verloop ervan.

Evaluatie

De regio Amsterdam kent, in het kader van de nazorg, een frontoffice-overleg in de PI. Hier is er wekelijks contact tussen samenwerkingspartners in de nazorg en er worden ook TR-deelnemers besproken. Een knelpunt zien sommigen in het feit dat iedereen vanuit zijn/haar eigen gezichtsveld praat. Hier prevaleren nog de belangen van de organisaties en soms minder het belang van cliënten.

Van vastgelegde samenwerkingsafspraken tussen uitvoerders van TR en andere instanties is veelal pas sprake als de samenwerking langdurig en intensief is waardoor er een behoefte ontstaat om duidelijkheid te scheppen. Met andere instanties is de samenwerking incidenteler en maken TR-uitvoerders afspraken per casus. Van evaluatie van de samenwerking(safspraken) is geen sprake. Bijstelling gebeurt ad hoc aan de hand van knelpunten in de praktijk.

Oordeel

Met sommige instanties werken de inrichtingen en de reclassering al jarenlang samen in het kader van de reïntegratie van gedetineerden. Tot samenwerkingsafspraken komt het in lang niet alle gevallen. Het beleid voldoet daarom in beperkte mate aan de verwachtingen van de IST.

Er wordt in het kader van TR met veel regionale en landelijke instellingen samengewerkt. Uitvoerders van TR zijn tevreden over de samenwerking met deze instanties, maar zij stuiten in de praktijk op meerdere knelpunten waar de organisaties niet altijd onderling op korte termijn uit kunnen komen. Dit werkt vertragend voor de uitvoering van reïntegratieplannen. Voorbeelden zijn de trage advisering van het NIFP en de wachtlijsten. Maar ook voor andere knelpunten van meer praktische aard is het lastig om tot oplossingen te komen, zoals een verschil tussen de regels van een instantie waar een gedetineerde extramuraal tijdens PP verblijft en de regels van het toezicht tijdens het PP. De uitvoering van samenwerking met derden voldoet daarmee slechts in beperkte mate aan de verwachtingen.

Samenwerkingsafspraken met derden worden niet periodiek besproken of geëvalueerd en daarmee voldoet de borging van de samenwerking

Samenwerking met instanties

Beleid



Uitvoering



Borging



niet aan de verwachtingen.

Aanbevelingen

Aan DJI en 3RO

- Maak met regionale instanties die een rol spelen bij de reïntegratie van een gedetineerde zodanige samenwerkingsafspraken dat er voor de uitvoerders van TR meer structuren voor samenwerking komen te liggen.
- Draag er zorg voor dat knelpunten tussen instellingen rondom TR op landelijk niveau ook op dat niveau opgelost worden.

4.3 Informatieoverdracht

Norm

Er is continuïteit in het TR-traject. Een overplaatsing naar een andere inrichting zorgt niet voor oponthoud in de uitvoering van het reïntegratieplan. Het is vastgelegd in instructies welke activiteiten de uitvoerders van TR moeten ondernemen als een TR-gedetineerde overgeplaatst wordt naar een andere inrichting. Het is voor de uitvoerders van TR duidelijk welke activiteiten ze moeten ondernemen als een TR-gedetineerde overgeplaatst wordt.

De dossiervorming en registratie zijn ondersteunend aan de uitvoering van een traject. Over elke gedetineerde worden dossierbescheiden over het TR-traject bewaard. De dossiers laten in ieder geval het verloop van het TR-traject zien en maken de monitoring van trajecten mogelijk. De reclassering, het CBTR en de inrichting hebben beleid over de registratie van een traject en over de stukken die bewaard moeten blijven voor een gedetineerde in een TR-traject. Alle betrokken functionarissen rapporteren over het verloop en de voortgang van gedetineerden in een TR-traject.

Een goed ingedeeld TR-dossier bevat volgens het draaiboek TR tenminste de volgende informatie:

- instemmingsformulier/weigering deelname formulier TR-kandidaat
- uittreksel uit het pendossier
- uittreksel justitiële documentatie
- opdrachtbrief aanvraag adviesrapportage reïntegratieplan
- screeningsformulier aansluiting nazorg MMD 1e intake
- voortgangsrapportage m.b.t. de activiteiten uitgevoerd door MMD
- selectieadvies/besluit selectiefunctionaris
- vastgesteld reïntegratieplan door hoofd CBTR
- voortgangs- en eindrapportages ten aanzien van de gedragsinterventies

- midden- en eindevaluaties PP-ET
- eindrapportage indien deelname beëindigd wordt
- afloopbericht

Bovendien verwacht de ISt dat er controle is op een volledige en tijdige overdracht. Er vindt evaluatie plaats van de overdracht van TR-gedetineerden, zonodig vindt bijstelling van het beleid en instructies plaats.

Bevindingen

PI en CBTR

Er bestaan minimaal twee dossiers van elke TR-gedetineerde: Het penitentiair dossier en het dossier van het CBTR. Voor de medewerkers van het BSD is het voorgeschreven wat er in het penitentiair dossier opgenomen moet worden. Voor de administratie van het CBTR staat in het handboek een lijst met wat er in TRIS opgeslagen moet worden. De opsomming van het draaiboek is echter deels achterhaald door de komst van applicaties zoals: het digitale pendossier (CDD+), TRIS en Justitiële Documentatie (JD)-online. Zo wordt er geen uittreksel uit het pendossier opgeslagen in het TR-dossier. Dit is volledig zichtbaar in het digitale pendossier. Het uittreksel justitiële documentatie is zichtbaar in JD-online voor zowel de 3RO als het CBTR. Toch slaan sommige regio's dit ook op in TRIS (Hofressorten Leeuwarden en Arnhem). Voor de overige stukken volgt hieronder een opsomming met een korte vermelding of en waar het wordt opgeslagen:

- Instemmingsformulier/weigering deelname formulier TR-kandidaat: In alle regio's slaat het CBTR dit op in TRIS en in bijna alle regio's komt het ook in het pendossier.
- Opdrachtbrief aanvraag adviesrapportage reïntegratieplan: alle CBTR's slaan dit op in TRIS en in bijna alle regio's (twee niet) slaat het BSD dit op in het pendossier.
- Screeningsformulier (intake) en voortgangsrapportage aansluiting nazorg MMD: op één regio na slaat het BSD de intake van het MMD op in het pendossier. In één regio zet het CBTR dit ook in TRIS (in Zuid-Holland - Zeeland en in hofressort Arnhem een enkele keer). De voortgangsrapportage van het MMD wordt in drie van de zeven regio's in het pendossier opgeslagen en nooit in TRIS.
- Selectieadvies/besluit selectiefunctionaris: als dit er is, dan staat zowel het selectieadvies als het besluit van de selectiefunctionaris in alle regio's in het Pendossier. Meestal zet een CBTR een selectiebesluit ook in TRIS en in drie regio's zet het CBTR het selectieadvies er ook in, sommige regio's hebben het advies en het besluit alleen in een fysiek dossier.
- Vastgesteld reïntegratieplan: dit wordt overal zowel in het pendossier

als in TRIS opgeslagen.

- Voortgangs- en eindrapportages over gedragsinterventies: deze komen incidenteel in het pendossier en in alle regio's in TRIS.
- Midden- en eindevaluaties PP-ET en afloopbericht: deze ontvangt het CBTR zelfden. In twee regio's krijgt het CBTR deze en komen ze in TRIS. Niet het BSD, maar de PIA waar een gedetineerde onder valt tijdens een PP krijgt de midden- en eindevaluaties van de RO, zij plaatsen ze in het Pendossier.
- Eindrapportages indien deelname succesvol dan wel voortijd beëindigd wordt: noch in het Pendossier noch in TRIS wordt dit consequent opgeslagen.
- Spijtoptantenbrief: die komt soms ook in TRIS of het Pendossier.

De medewerkers BSD controleren de compleetheid van het penitentiair dossier volgens het 'vier-ogen-principe'. Dat wil zeggen dat ze de documenten van het dossier scannen en daarna kijken of het document daadwerkelijk in het digitale dossier staat. Er is geen controle op volledigheid van het dossier. Het dossier van het CBTR bevindt zich voor een deel digitaal in het TRIS en een deel in een fysiek dossier. De administratie van het CBTR controleert of het TRIS volledig is.

Reclassering

Ook de reclassering houdt een dossier bij voor haar cliënten. Dit komt niet volledig overeen met het TR-dossier dat het draaiboek beschrijft. Reclasseringswerkers kunnen terugvinden welke documentatie zij moeten opslaan voor het dossier. Het reclasseringsdossier bestaat uit vastlegging in het landelijke Cliënt Volg Systeem (CVS) en een fysiek deel:

- RISc
- Adviesrapportage TR en soms een definitief plan
- Verklaring van geen bezwaar tegen uitwisselen van informatie
- Proces Verbaal als dit er is
- Overeenkomst toezicht
- Overeenkomst deelname aan gedragsinterventie
- Aanwezigheidslijst gedragsinterventies
- Voortgangs- en eindrapportages ten aanzien van de gedragsinterventies
- Midden- en eindevaluaties PP-ET
- Brondocumenten zoals de opdrachtbrief aanvraag adviesrapportage of de selectiebeslissing
- Uittreksel uit de justitiële documentatie (fysiek dossier)
- Pro-justitia-adviezen (fysiek dossier)
- Eventuele deeladviezen of eerdere rapportages

Een enkele keer noemen reclasseringswerkers ook:

- Afloopbericht
- Registratiekaart
- GBA gegevens
- Inhoud van de veroordeling / het vonnis
- Instemmingsformulier/weigering deelname formulier TR-kandidaat
- Kopie ID
- Arbeidsovereenkomst in geval van een PP
- Verwijzingen naar behandelaars en uitnodigingen voor intakes- ET schema (can be away en bloktijd) start-eindschema
- Gespreksverslagen (met familie, cliënt werkgever, contactpersonen)
- Uitslagen van Urine Controles (UC)

Bij de reclasseringsorganisaties kijkt de werkbegeleider of unitmanager naar de kwaliteitscriteria. De administratie controleert het dossier op de productiecriteriën (financieringsvereisten) voor het betreffende product.

Dossieronderzoek

In het dossieronderzoek in TRIS, CVS en het Pendossier is ook gekeken of de onderdelen in het dossier terug konden vinden. In onderstaande tabel staat een overzicht hoe vaak documentatie is teruggevonden

Tabel 7: Percentage documentatie in lopende dossiers

	Aanwezig	met handtekening
Instemmingsformulier TR	79,5	78,9
Opdrachtbrief aanvraag adviesrapport RIP	70,5	-
Screeningsform. nazorg MMD (1e intake)	50,0	-
Voortgangsrapportage activiteiten MMD	0,0	-
Selectieadvies	83,2	55,3
Selectiebesluit	80,5	71,6
Datum tekening RIP hoofd CBTR	67,9	-
Voortgangsrapportages trajectbegeleider	47,4	-
Middenevaluaties PP/ET	27,4	-
Totaal	280	

Activiteiten die mmd'ers uitvoeren in het kader van TR zijn vaak niet vastgelegd. Selectieadviezen en besluiten van de selectiefunctionaris zijn terug te vinden in het Pendossier, maar worden niet goed vastgelegd in TRIS. Ook de voortgang- en eindrapportages van de trajectbegeleiders zijn vaak niet opgeslagen. Hetzelfde geldt voor de midden- en eindevaluaties PP-ET. De uittreksels uit het Pendossier en uit de justitiële documentatie zijn niet in de tabel opgenomen, maar deze zijn bijna nooit teruggevonden.

Overplaatsing

Als een gedetineerde naar een andere inrichting wordt overgeplaatst tijdens een TR- traject bijvoorbeeld om ergens een gedragsinterventie te kunnen volgen dan dragen zowel het BSD als het CBTR het dossier over. Wat er overgedragen moet worden, is duidelijk voor de trajectbegeleider en het BSD. Als er sprake is van een overplaatsing rapporteert de trajectbegeleider in het TRIS door middel van een voortgangsrapportage. Hier is een standaardformaat voor beschikbaar. Het BSD in de PI maakt soms nog een eindrapportage als er nog bijzonderheden zijn voor de vervolginrichting die niet in het selectieadvies staan, maar in een enkele inrichting (Ter Apel) maakt het BSD geen eindrapportages meer van het verblijf in de PI i.v.m. te hoge doorstroom van gedetineerden. De administratie van het CBTR zet het dossier van een gedetineerde in TRIS over naar het CBTR van een andere regio. Als er haast is, of bijzondere omstandigheden, wordt er ook telefonisch contact opgenomen. Bij overplaatsingen van gedetineerden die een verlof aangevraagd hebben belt het BSD van de zendende inrichting soms met het BSD van de ontvangende inrichting om dit ook mondeling door te geven. In de praktijk blijkt dat bij overplaatsing van een TR-kandidaat uit een andere regio, het instemmingsformulier ontbreekt. Het BSD verzendt daarom ook het instemmingsformulier, maar in feite zou dit niet nodig zijn omdat het landelijke systeem TRIS er in voorziet.

De inhoud van de rapportage is afhankelijk van de mate waarin de verschillende disciplines in de inrichting rapporteren over een gedetineerde. Het wisselt per trajectbegeleider in hoeverre zij rapporteren in TRIS en Tulp selectie over de voortgang van TR-trajecten. De een is hier consequenter in dan de ander. De gedragsrapportages over gedetineerden vinden geïnterviewden over het algemeen erg mager. Ook de kwaliteit van de rapportages laat te wensen over.

De overdracht tussen reclasseringsorganisaties is soepeler omdat werkers landelijk toegang hebben tot het CVS. Toch doen trajectbegeleiders liever geen aanvraag voor een advies in een hvb omdat een

gedetineerde wellicht nog in een andere reclasseringsregio geplaatst wordt. Reclasseringswerkers vinden de overgedragen adviezen van collega's niet altijd van goede kwaliteit. Het komt voor dat een werker een adviesrapport (deels) opnieuw schrijft.

Informatie- overdracht

Beleid



Uitvoering



Borging



Oordeel

Het is vastgelegd in instructies welke activiteiten de uitvoerders van TR moeten ondernemen als een TR-gedetineerde overgeplaatst wordt naar een andere inrichting. Het is voor de uitvoerders van TR duidelijk welke activiteiten ze moeten ondernemen als een TR-gedetineerde overgeplaatst wordt. Maar doordat zowel de inrichtingen als het CBTR een dossier bijhoudt, zowel fysiek als digitaal, zijn er op meerdere plekken en in verschillende registratiesystemen dossiers met hetzelfde doel. Vastgelegde informatie over gedrag van een gedetineerde staat zo geheel los van vastgelegde informatie over de vorderingen die een gedetineerde maakt in zijn TR-traject. Het beleid voldoet daarom overwegend maar niet volledig aan de verwachtingen van de Inspectie. Het verschilt per instelling en regio wat er in welk systeem of dossier wordt opgeslagen. De kwantiteit en kwaliteit van de rapportage over een gedetineerde in de inrichting is onvoldoende. Dit draagt volgens de Inspectie niet bij aan de continuïteit van een TR-traject en daarmee voldoet de uitvoering van de informatieoverdracht in beperkte mate aan de verwachtingen van de ISt. De borging voldoet eveneens in beperkte mate omdat zowel bij de inrichtingen en het CBTR als bij de reclasseringsorganisatie geen controle is op een volledige en tijdige overdracht. Er vindt ook geen evaluatie plaats van de overdracht van TR-gedetineerden.

Aanbevelingen

Aan DJI en 3RO

Zorg voor een verbetering van rapportage en registratie, en richt de informatiesystemen die daarbij gehanteerd worden zo in dat zichtbaar is in welk stadium een traject is en wat er allemaal nog uitgevoerd moet worden.

Aan DJI

Voorkom versnipperde vastlegging van gedetineerdendossiers. Evalueer het gebruik van de registratiesystemen rondom TR zoals TULP GW, TULP selectie, TRIS en DPAN en bezie in hoeverre deze systemen geïntegreerd kunnen worden.

4.4 Werkdruk

Norm

De uitvoerders van TR zijn voldoende toegerust voor de hen toebedeelde taken. Er is een norm voor de maximale caseload van trajectbegeleiders van DJI en voor de reclasseringswerkers. Er is sprake van een gezonde werkdruk voor de uitvoerders van TR. De werkdruk van de uitvoerders van TR wordt gemeten, geëvalueerd en leidt zonodig tot bijstelling in beleid en sturing.

Bevindingen

Trajectbegeleiders

De norm voor de caseload van trajectbegeleiders TR is geschat op dertig gedetineerden. Op jaarbasis zou een trajectbegeleider zestig deelnemers moeten kunnen begeleiden. De daadwerkelijke aantallen gedetineerden in de caseload verschillen nogal per regio en in de regio ook per trajectbegeleider omdat deze gekoppeld is aan een PI. Caseloads variëren van minder dan 30 tot 92 gedetineerden. Veelal ligt een caseload tussen de dertig tot veertig gedetineerden. Door sommige trajectbegeleiders wordt een caseload van dertig gedetineerden ervaren als werkbaar, maar anderen vinden de norm te hoog om kwalitatief goed werk te kunnen leveren.

Veel trajectbegeleiders ervaren dat de werkdruk fluctueert. Een hoge instroom van nieuwe kandidaten genereert meer werk. Aan de ene deelnemer is een trajectbegeleider ook meer tijd kwijt dan aan de andere. Gedetineerden met erg lange straffen of deelnemers in een ZBBI of PP kosten een trajectbegeleider naar verhouding veel minder tijd dan nieuwe gedetineerden waar in het traject nog veel moet worden opgestart. Er zijn ook gedetineerden met een relatief grote behoefte aan zorg. Het takenpakket van de trajectbegeleiders is uitgebreid met o.a. advisering over Voorwaardelijke Invrijheidstellingadvies, deelname aan een gedetineerdenoverleg (MDO) en huiswerkbegeleiding bij deelnemers CoVa+. Als de werkdruk hoog is, hebben trajectbegeleiders minder tijd voor het (vroegtijdig) signaleren van kandidaten in het hvb, voor het deelnemen aan overleggen of voor het volgen van werkbegeleiding.

In de uitvoering van taken bij de trajectbegeleiders ziet de IST dat de functie door de ene trajectbegeleider ingevuld wordt met een hulpverleningsaccent en bij de ander met name met het accent op het organiseren van trajecten.

Het werk van trajectbegeleider wordt ook beïnvloed door de werkdruk bij andere disciplines in de PI. Dit is met name een knelpunt als

trajectbegeleiders informatie voor het reïntegratieplan niet tijdig hebben. In enkele inrichtingen werd er ook werkdruk ervaren op de BVA en het BSD. Voor deze functies zijn er normeringen, maar voornamelijk voor het BSD zijn de werkzaamheden de afgelopen jaren veranderd zoals de advisering over Voorwaardelijke Invrijheidstelling en de digitalisering van pendossiers.

De CBTR's of de inrichtingen verrichten geen eigenstandige werkdrukmetingen voor de uitvoerders van TR. De werkdruk is wel onderwerp van gesprek tussen trajectbegeleider en leidinggevende. Het hoofdkantoor DJI heeft besloten tot uitvoeren van een werkdrukmeting voor de trajectbegeleiders teneinde de juiste normering vast te stellen en daarmee de normformatie te kunnen berekenen.

De taakopvatting verschilt ook per trajectbegeleider. De één spreekt veel en lang met de gedetineerden, terwijl de ander vooral coördineert en de gedetineerde zelden ziet.

Reclasseringswerkers

Rapporteurs van de reclassering hadden voorheen 14 (en in sommige RO 16) uur beschikbaar voor het schrijven van een adviesrapport TR, namelijk zeven uur voor het afnemen van de RISc en zeven uur voor de rapportage. Ten opzichte van een voorlichtingsrapport neemt een TR-adviesrapport veel meer tijd in beslag. Het werk wordt ook als 'zwaarder' ervaren onder andere door het type cliënten, maar met name door de afstemming met andere partijen. Er zit veel tijd in het bezoeken van de cliënt in de inrichting en het houden van het duaal moment waardoor het advies volgens de meeste adviseurs meer tijd in beslag neemt. Volgens sommige reclasseringswerkers ongeveer 20 uur. Er is inmiddels een nieuwe norm voor een TR-adviesrapport inclusief RISc van 17 uur. Rapporteurs die veel TR-rapportages schrijven halen de reguliere productienorm niet. Ze ervaren een hoge werkdruk, ook omdat het moeilijk is om aan de normdoorlooptijden te voldoen. Het verschilt per reclasseringsinstelling of rapporteurs ook eraan gehouden worden om de productienorm te halen.

Voor trainers is er eveneens een normering in het aantal trainingen. Hier is bovendien in meegenomen de voorbereiding, de coördinatie, de evaluatie en eventuele inhaalsessies voor deelnemers die een bijeenkomst gemist hebben. Een onervaren trainer krijgt iets meer tijd voor een training. Trainers ervaren over het algemeen een gezonde werkdruk. Alleen de trainers van het Leger des Heils Amsterdam ervaren de werkdruk als laag doordat zij niet hun maximale aantal trainingen geven. Enkele trainers vinden de normtijd te krap bemeten, maar dit

kan ook deels te wijten zijn aan andere oorzaken. Een praktisch probleem is de lange reistijd naar inrichtingen. De regio waarbinnen trainers ingezet worden is soms groot, vooral trainers in de regio Limburg en hofressort Leeuwarden hebben langere reistijden. Trainers verrichten veelal ook een andere reclasseringstaak naast hun trainingen en die combinatie levert knelpunten op. Als een trainer ook toezichthouder is dan zijn ze als toezichthouder beperkt inzetbaar en bereikbaar voor hun klanten.

De caseloadnormering voor de toezichten is niet zo eenduidig als bij de andere twee taken. In de regio Utrecht (RN) is de caseload 30 toezichten per fte. In de regio Zuid-Holland - Zeeland is de caseload 25 toezichten. PP/ ET-cliënten waar TR-kandidaten onder vallen vragen meer tijd dan andere onder-toezicht-gestelden. Bij toezichthouders van RN Groningen zijn metingen verricht hoe veel tijd een PP/ ET-toezicht kost. Dat is ongeveer 70 uur per half jaar terwijl er 30 uur werd toebedeeld. Hierin is meer ruimte gekomen doordat andere toezichten minder tijd vergen. Ook bij andere instelling zag de Inspectie dat er rekening wordt gehouden met spreiding van het aantal PP/ET-toezichten en met een mix van laag, midden en hoog- risico trajecten als de organisatie deze indeling al had.

De ervaring van werkdruk is wisselend. De ene toezichthouder vindt dat deze over het algemeen hoog is en de ander ervaart een gezonde werkdruk.

De werkdruk voor de medewerkers van de reclassering komt aan de orde in werkbesprekingen met hun leidinggevend. Vanwege de wisselende instroom vinden leidinggevend bij de reclasseringsorganisaties het lastig om te sturen op de werkdruk die TR met zich mee brengt. De leidinggevend van de instellingen hebben overzicht op de caseload van de uitvoerders, maar van werkdrukmeting en evaluatie is geen sprake.

Oordeel

Werkdruk

Beleid



Uitvoering



Borging



Er is een norm voor de maximale caseload van trajectbegeleiders van DJI en voor de reclasseringswerkers. Voor toezichthouders is de norm echter niet eenduidig. Daarom voldoet het beleid overwegend, maar niet volledig aan de norm.

De uitvoerders van TR zijn voldoende toegerust voor de hen toebedeelde taken. Er zijn echter trajectbegeleiders met een veel grotere caseload dan de norm. Bovendien is de norm een richtlijn die in de praktijk ook niet altijd steek houdt omdat de ene TR-deelnemer meer werk vergt dan de ander. In de uitvoering van taken bij de trajectbegeleiders ziet de IS

dat de functie door de ene trajectbegeleider ingevuld wordt met een hulpverleningsaccent en bij de ander met name met het accent op het organiseren van trajecten. Reclasseringswerkers merken dat werkzaamheden voor TR-cliënten vaak meer tijd kosten dan er voor staat. De aantallen TR-kandidaten en de complexiteit van de casuïstiek fluctueren waardoor de werkdruk voor zowel trajectbegeleiders als reclasseringswerkers pieken kent. In de meeste instellingen is er sprake van sprake van een gezonde werkdruk voor reclasseringswerkers en trajectbegeleiders, maar vooral rapporteurs van reclasseringsinstellingen ervaren een hoge werkdruk. Bij de trajectbegeleiders was de oorzaak van werkdruk onderbezetting door vacatures en bij de reclasseringswerkers was er regelmatig slechts een beperkt aantal medewerkers aangewezen om TR-zaken uit te voeren. De uitvoering voldoet daarmee net als het beleid overwegend, maar niet volledig aan de norm.

De afzonderlijke instellingen hebben aandacht voor de werkdruk in werkbesprekingen, maar ze verrichten geen werkdrukmetingen met daaraan gekoppeld een evaluatie. De normen worden bijgesteld door de hoofdkantoren van de instellingen. DJI is voornemens de werkdruk van trajectbegeleiders te meten. Het proces is daarmee overwegend, maar niet volledig geborgd.

Aanbeveling

Aan DJI en 3RO

Evalueer periodiek de werkdruk van de bij een TR traject betrokken medewerkers. Stel op basis hiervan een caseloadnorm vast voor alle uitvoerders.

4.5 Functie-eisen en scholing

Norm

De functie-eisen voor de uitvoerders van TR zijn vastgelegd. De reclassering, de inrichting en het CBTR hebben het trainings- en scholingsaanbod voor medewerkers beschreven. De uitvoerders van TR voldoen aan de functie eisen en voelen zich voldoende toegerust voor de functie. Uitvoerders van TR hebben voldoende mogelijkheden voor het volgen van scholing en training om bekwaam te blijven in de uitvoering. De organisaties bezien periodiek in hoeverre de functie-eisen voor de uitvoerders van TR voldoen en in hoeverre het aanbod van training en scholing voldoet.

Bevindingen

Trajectbegeleiders

De functiebeschrijvingen van medewerkers van het CBTR en dus ook van de trajectbegeleiders zijn niet geformaliseerd. Er is een conceptversie in het Draaiboek TR. Een gehanteerde functie-eis voor trajectbegeleiders is een Hbo-opleiding. Hier voldoen de geïnterviewde trajectbegeleiders aan en bovendien hebben veel trajectbegeleiders een achtergrond als bsd'er, mmd'er of reclasseringswerker en dit helpt ze bij het vervullen van de functie. Trajectbegeleiders voelen zich voldoende toegerust om hun functie uit te voeren. Trajectbegeleiders leggen verschillende accenten in de taken die zij hebben. Er zijn trajectbegeleiders die zich meer hulpverlener voelen en zelf veel gesprekken met de gedetineerden voeren en er zijn trajectbegeleiders die meer coördinerend en regelend bezig zijn (zie ook vorige paragraaf).

Er is geen beschrijving van het trainings- en scholingsaanbod voor trajectbegeleiders, maar als zij een cursus willen volgen dan kan dat wel. Over het algemeen zijn de trajectbegeleiders tevreden over de mogelijkheid om een training of cursus te volgen. Veel trajectbegeleiders hebben een training motivational interviewing gevolgd. En in sommige regio's volgen trajectbegeleiders een cursus psychopathologie al dan niet via de inrichtingspsycholoog. Ook hebben sommige regio's intervisiebijeenkomsten voor trajectbegeleiders. Er is wel behoefte aan een trajectbegeleidersopleiding. Bij het opleidingsinstituut van DJI is er een pilot van de opleiding Trajectbegeleider GW geweest. Deze opleiding is door een aantal trajectbegeleiders als proef gevolgd en geschikt bevonden. De opleiding kan nog niet worden ingezet omdat het CBTR nog geen formele status heeft. Er is een groot verloop onder trajectbegeleiders in verband met de onzekerheid over de toekomst van TR. Verschillende CBTR-regio's hebben moeite om gekwalificeerd personeel te werven omdat er een externe wervingsstop geldt. De vacatures die er zijn, moeten opgevuld worden met herplaatsingskandidaten binnen DJI. Dat geeft beperkingen voor het aantrekken en selecteren van bepaalde kwaliteiten en ervaring. Daarmee bestaat er voor deze TR-medewerkers niet voldoende zekerheid voor hun baan in deze specifieke functie.

Reclasseringswerkers

De functie-eisen voor reclasseringswerkers zijn vastgelegd. Voor de rapporteurs zijn er geen extra functie-eisen om TR-opdrachten uit te kunnen voeren. Reclasseringswerkers die TR-opdrachten uitvoeren moeten daar goed op worden ingewerkt. De taakuitoefening adviesopdrachten TR is veelal beperkt tot een klein aantal werkers omdat er kennis moet zijn over detentiefasering, functies en werkwijzen in de PI en welke gedragsinterventies waar beschikbaar zijn.

Er zijn specifieke eisen voor het geven van de gedragsinterventies. Kandidaat-trainers doorlopen een aparte sollicitatieprocedure om trainer te worden. Een trainer moet een training kernvaardigheden hebben gevolgd en een training in de specifieke gedragsinterventie die de trainer gaat geven. Na die trainingen krijgt de trainer een certificaat. Als de trainer twee volledige gedragsinterventies heeft gegeven, krijgt deze een licentie. Vervolgens moet een trainer om de licentie te behouden een minimaal aantal trainingen per jaar geven. Toezichthouders PP/ET moeten bekend zijn met de instructies voor PP/ET. Deze hebben een hoog detailniveau en wijzigen regelmatig en met Redesign Toezicht zijn er weer nieuwe regels gekomen. Veelal leren toezichthouders het werk van een ervaren medewerker.

Er is niet bij alle organisaties een beschrijving van het trainings- en scholingsaanbod voor reclasseringswerkers. Reclasseringswerkers vinden dat ze genoeg opleidingsmogelijkheden hebben binnen de organisatie. Ze kunnen hun behoefte aan scholing in functioneringsgesprekken aangeven. Voor toezichthouders PP/ET is het belangrijk dat zij op de hoogte zijn van de regelgeving van het PP. De reclassering heeft hier een interne cursus voor. De gedragstrainers hebben inherent aan hun taak veel coaching en scholing. Elke trainer wordt persoonlijk gecoacht en iedere training wordt op video opgenomen om feedback te krijgen. Trainers krijgen jaarlijks bijscholing. Reclasseringswerkers voelen zich voldoende toegerust al ervaren sommige reclasseringsmedewerkers het TR-werk als extra belastend vanwege de doelgroep met zwaardere delicten. Enkele reclasseringswerkers zouden nog behoefte hebben aan een cursus over TR en dan met name over de detentiefasering hierin.

Oordeel

De functie-eisen voor de uitvoerders van TR zijn niet voor alle uitvoerders vastgelegd. Immers voor de medewerkers van het CBTR waaronder de trajectbegeleiders zijn er geen vastgestelde functieprofielen. Niet alle organisaties hebben het trainings- en scholingsaanbod voor medewerkers beschreven. Het beleid voldoet beperkt aan de verwachting van de ISt. De uitvoerders van TR voldoen aan de (niet vastgestelde) functie-eisen en uitvoerders voelen zich over het algemeen voldoende toegerust voor de functie. De organisaties bezien niet periodiek in hoeverre de functie-eisen voor de uitvoerders van TR voldoen. Uitvoerders van TR hebben voldoende mogelijkheden voor het volgen van scholing en training om bekwaam te blijven in de uitvoering. De uitvoering op het criterium over functie-eisen en scholing voldoet daarom overwegend, maar niet volledig aan de verwachtingen. De organisaties bezien niet

Functie-eisen en scholing

Beleid



Uitvoering



Borging



periodiek in hoeverre de functie-eisen voor de uitvoerders van TR voldoen en in hoeverre het aanbod van training en scholing voldoet. De borging voldoet daarom niet aan de verwachtingen.

Aanbevelingen

Aan DJI

Evalueer de functie eisen van de trajectbegeleiders en voorzie in de vastlegging ervan.

Aan DJI en 3RO

Zorg voor een actuele beschrijving van het trainings- en scholingsaanbod en bezie periodiek of er voldoende aanbod is en evalueer periodiek of het aangeboden nog aansluit bij de werkpraktijk.

4.6 Conclusie

De randvoorwaarden die bij moeten dragen aan een geslaagde uitvoering van reïntegratieplannen zijn op onderdelen matig. Allereerst heeft de samenwerking tussen de functionarissen die bij TR betrokken zijn in de PI vaak startproblemen gekend. Met name voor het BSD, maar soms ook voor het MMD zorgde de komst van de TR werkwijze voor een extra schakel in het vormgeven van de detentietijd. Het draaiboek TR gaf slechts beperkte handvatten voor deze samenwerking, en de werkelijkheid bleek weerbarstiger. De overlap in taken en de afstemming van elkaars werkzaamheden hebben functionarissen met regelmaat onderling bediscussieerd. Werkenderwijs zijn de functionarissen tot een samenwerkingsmodel gekomen, waarbij in de verschillende regio's verschil in aard en kwaliteit van de samenwerking tot stand kwam. Hetzelfde geldt voor de samenwerking tussen de reclasseringsorganisaties, de inrichtingen en het CBTR. Hier is de taakverdeling tussen functionarissen duidelijker, maar kent de praktijk ook een variëteit aan werkwijzen om het proces van TR werkbaar te maken. Zoals al in eerderde hoofdstukken is geconcludeerd is het handboek TR sterk verouderd, en hebben de hoofdkantoren niet voorzien in een actualisatie. Ten tweede verdient met name de multidisciplinaire bespreking van TR-zaken in de inrichtingen verbetering. Dit is op sommige plekken nog ronduit onvoldoende. Hierdoor is er te weinig coördinatie van detentieplannen en is er te weinig samenhang tussen de reïntegratieplannen en de bejegening van een gedetineerde op de verblijfsafdeling. Ten derde is de vastlegging van gegevens over een gedetineerde in een TR traject mager. Dit maakt het niet alleen lastig voor de uitvoerders van TR om trajecten te kunnen monitoren en om te zien in hoeverre een

reïntegratieplan is uitgevoerd, maar ook een meta-evaluatie van behaalde resultaten zou door het gebrek aan gegevens lastig zijn. Tenslotte is er aan een basisvoorwaarde om TR gestalte te geven niet voldaan. De medewerkers van het CBTR en trajectbegeleiders beschikken niet over een vastgestelde functiebeschrijving en de positie van het CBTR ten opzichte van de inrichting, maakt de samenwerking bewerkelijk. De ervaring van inrichtingsfunctionarissen en vele trajectbegeleiders is dat het bij elkaar in de buurt werken leidt tot meer en betere afstemming en overleg in TR trajecten.

5 Slotconclusie

Het doel van dit themaonderzoek van de Ist was om te bezien in hoeverre DJI en de 3RO er in slagen om bij de uitvoering van het samenwerkingsmodel TR de rechtspositie van gedetineerden te garanderen, de reïntegratie te bevorderen en de veiligheid van de maatschappij te waarborgen. Bovendien wilde de Ist met het themaonderzoek knelpunten in de uitvoering van TR bloot te leggen en aansluitend hierop bezien of de uitgangspunten van het Draaiboek TR in de praktijk (kunnen) worden gevolgd. Deze slotconclusie geeft aan de hand van de vier deelvragen een uiteenzetting hiervan. Als eerste volgt de conclusie bij de twee vragen of het TR-proces bijdraagt aan het uitvoeren van de reïntegratieplannen en of de organisatie van TR helder en goed werkbaar is. Deze worden tegelijkertijd beantwoord omdat ze zo verweven zijn. Daarna volgen de conclusies over het respecteren van de rechtspositie van gedetineerden in een TR-traject en aansluitend de conclusies over het waarborgen van de veiligheid van de maatschappij. In bijlage 5 staat een overzicht van de aanbevelingen.

Draagt het TR-proces bij aan het uitvoeren van de reïntegratieplannen? En is de organisatie van TR helder en goed werkbaar?

De totstandkoming van een reïntegratieplan voor een TR-gedetineerde is complex en kent knelpunten. Dit begint al bij de signalering van een TR kandidaat waarbij het geautomatiseerde signaleringssysteem niet de volledige doelgroep signaleert. Het verzoek van de trajectbegeleider aan de gedetineerde om mee te werken aan TR is vaak later dan voorgescreven. Ook bij de opdrachtverstrekking van het CBTR aan de reclassering voor een adviesrapport blijken de uitgangspunten van het draaiboek TR niet haalbaar. Het CBTR vraagt het adviesrapport reïntegratieplan later aan. Het CBTR dat verbonden is aan het hvb waar de gedetineerde verblijft vraagt meestal geen adviesrapport op. Na een veroordeling in eerste aanleg wordt een gedetineerde vaak eerst overgeplaatst naar een vervolginrichting en vraagt het CBTR verbonden aan die PI een advies op. Deze werkwijze is ontstaan omdat de inrichtingen de opdracht kregen een gedetineerde na zijn veroordeling binnen twee weken voor te dragen voor een vervolginrichting. Deze opdracht botste met het uitgangspunt van TR om binnen veertig dagen na de veroordeling in eerste aanleg een reïntegratieplan voor een gedetineerde gereed te hebben.

Een reïntegratieplan moet een compleet beeld van een gedetineerde geven waaronder een goede inschatting van huidige risico's op recidive en bovendien moet het een perspectief geven voor de toekomst. Niet alleen de reclassering en de trajectbegeleider hebben input voor het plan en een rol in de uitvoering ervan, maar ook andere disciplines

zoals het BSD, het MMD en het PMO in de PI. De taakgebieden van al deze functionarissen zijn voor het overgrote deel duidelijk gescheiden, maar voor een deel overlappen ze elkaar en moeten de disciplines elkaar aanvullen. In de uitvoering van hun taak hebben zij elkaar nodig. De beoogde werkwijze van het draaiboek blijkt ook op dit onderdeel lastig uitvoerbaar. De informatieuitwisseling voor een reïntegratieplan vindt plaats op verschillende momenten (bij de opdrachtverstrekking, tijdens het opstellen van het adviesrapport, tijdens het duaal moment) in het TR-proces en kent veel verschillende werkpraktijken. De informatieuitwisseling is vaak afhankelijk van informele afstemming tussen functionarissen en de kwaliteit van multidisciplinair overleg. De multidisciplinaire bespreking van TR-zaken in de inrichtingen laat nog vaak te wensen over. De ISt heeft ook een aantal positieve ontwikkelingen gezien om tot goede informatieuitwisseling en een compleet beeld te komen. Een voorbeeld is een duaal moment met niet alleen de trajectbegeleider en de reclasseringswerker, maar ook het BSD en of het MMD. Een ander goed voorbeeld is de multidisciplinaire voorbespreking in een inrichting van een adviesrapport reïntegratieplan.

De reclasseringsorganisatie die de opdracht tot een adviesrapport reïntegratieplan krijgt, is vaak niet in staat om dit binnen de voorgescreven termijn af te ronden. Dit heeft verschillende oorzaken waaronder de lange lijn van de opdrachtverstrekking via CBTR en reclasseringsbalie, de slechte aanlevering van PV's, de noodzaak tot verdiegingsdiagnostiek, de krappe bezetting van reclasseringswerkers, een onregelmatige instroom van TR-opdrachten en prioriteit bij opdrachten van het OM.

De vertraagde totstandkoming van het reïntegratieplan is vervolgens een belangrijke oorzaak van de onvolledige uitvoering van reïntegratieplannen. Een strafrestant is door de vertraging dan uiteindelijk vaak te kort om geïndiceerde interventies nog uit te kunnen voeren. Maar er zijn ook andere essentiële oorzaken waarom een gedetineerde de doelen in zijn reïntegratieplan niet kan behalen. De gedragsinterventies kunnen niet op elk moment in elke inrichting worden aangeboden waardoor een (tijdig) aanbod lastig is. Het is niet ongewoon dat een gedetineerde (tijdelijk) naar een andere inrichting gaat om een interventie te volgen. Het afstemmen van vraag en aanbod van gedragsinterventies blijft een complexe opdracht en ondanks vele inspanningen van zowel de inrichtingen, het CBTR en de reclasseringsorganisaties slagen de afzonderlijke regio's er niet in om de knelpunten op te lossen. De ISt ziet een verschil tussen inrichtingen in hoeverre ze er in slagen om een aanbod in huis te hebben. De reclassering is succesvoller in het

aanbieden van gedragsinterventies (met name de Cova) in inrichtingen met een gevangenisunit dan in inrichtingen met alleen een huis van bewaring.¹² Al verschilt het ook per inrichting hoe groot en breed het aanbod is. Een belangrijk punt is dat selectiefunctionarissen bij hun beslissing voor overplaatsing van een gedetineerde van een huis van bewaring naar een gevangenisunit rekening houden met het aanbod dat een inrichting heeft. Als er gedragsinterventies in het reïntegratieplan staan dan proberen ze doorgaans deze gedetineerde in een ‘interventie-inrichting’ te plaatsen.

Een factor die de evaluatie van de uitvoering van interventies bemoeilijkt, is de slechte totaalregistratie van ‘uit te voeren’ en uitgevoerde interventies.

Om tijdens het traject, maar ook achteraf, na te kunnen gaan hoe de uitvoering van het reïntegratieplan verloopt is een goede verslaglegging belangrijk. De TR-uitvoerders en in de PI ook andere functionarissen registreren te weinig. Dit maakt het niet alleen lastig voor de uitvoerders van TR om trajecten te kunnen monitoren en om te zien in hoeverre een reïntegratieplan is uitgevoerd, maar ook een meta-evaluatie van behaalde resultaten zou door het gebrek aan gegevens lastig zijn. Tijdens de intramurale fase is er weinig samenhang tussen het TR-traject en het verblijf in de inrichting. Om de voortgang in de PI te monitoren is afstemming met disciplines noodzakelijk, maar net als bij de informatieuitwisseling voorafgaand aan het reïntegratieplan is ook bij de uitvoering van het plan de afstemming afhankelijk van de kwaliteit van het multidisciplinaire overleg of de informele werkrelatie. De ervaring van inrichtingsfunctionarissen en vele trajectbegeleiders is dat het bij elkaar in de buurt werken leidt tot meer en betere afstemming en overleg in TR trajecten. Een bijkomend knelpunt in de informatieuitwisseling is dat de betrokken functionarissen in de PI allen hun voortgang in een ander systeem registreren (Tulp-selectie, DPAN en TRIS).

De organisatie rondom een TR traject is bewerkelijk. Het vraagt veel tijd en afstemming. In het draaiboek TR zijn de processen voor TR beschreven, maar de vertaling daarvan naar de samenwerking tussen de verschillende functionarissen heeft lokaal van lieverlee plaatsgevonden omdat het de werkvloer te weinig duidelijkheid over rol- en taakverdeling gaf. Onderling is er variëteit aan werkwijzen ontstaan om het proces van TR werkbaar te maken. De samenwerking tussen de functionarissen in de PI en tussen gevangeniswezen en reclassering heeft vaak

¹² Uit de wederhoorreactie van het Leger des Heils blijkt dat ook de CoVa+ steeds vaker gegeven wordt.

startproblemen gekend. Op het verouderde draaiboek TR is na de eerste versie nooit een actualisatie gepleegd.

Respecteert de uitvoeringspraktijk van TR de rechtspositie van gedetineerden?

TR beoogt de bevordering van de reïntegratie van gedetineerden die na hun veroordeling in eerste aanleg een strafrestant hebben dat vier maanden of meer beslaat. Daarnaast behoren ook gedetineerden die een kortere straf hebben dan vier maanden, maar na hun detentie reclasseringstoezicht ondergaan, tot de doelgroep

De doelgroep van TR wordt echter niet volledig bereikt. De groep die TR bewust links laat liggen zijn gedetineerden die weliswaar een strafrestant hebben dat vier maanden of langer is, maar waar er door de lange doorlooptijden te kort tijd is om een plan te realiseren en uit te kunnen voeren. Gedetineerden met een korter strafrestant dan vier maanden, maar wel aansluitend reclasseringstoezicht worden nergens bij TR betrokken.

Het grootste struikelblok in de rechtspositie van gedetineerden is de invloed die vertraagde reïntegratieplannen hebben op de doorfasering naar inrichtingen waar ze meer vrijheden hebben of deelname aan een PP. De vooraf vastgestelde doorlooptijden van het vervaardigen van een reïntegratieplan worden doorgaans niet gehaald. TR kan dan leiden tot vertraging van detentiefasering als er gewacht wordt op het reïntegratieplan. Ook als er geen aanbod is in een gedragsinterventie terwijl een gedetineerde pas mag doorfaseren nadat de interventie is gevolgd, leidt dit tot uitstel van een mogelijke fasering. Met name bij plaatsing in een ZBBI en PP moet een gedetineerde wachten op het reïntegratieplan omdat een risicoafweging dan zwaarder weegt en de reclassering het PP vorm moet geven. Werkenderwijs is de rechtspositie van gedetineerden verbeterd, want een vertraagd reïntegratieplan staat selectie naar een inrichting met een algeheel regime (gevangenis) of een inrichting met maandelijks weekendverlof (BBI) niet meer in de weg. Net afgestrafte gedetineerden in een huis van bewaring gaan vaak zonder reïntegratieplan naar een vervolginrichting. Enerzijds biedt dit hen een verruiming van het dagprogramma, maar anderzijds zorgt het voor uitstel van het opstellen van het reïntegratieplan, immers na de overplaatsing naar de vervolginrichting zal er alsnog een plan moeten worden aangevraagd. Een belangrijk knelpunt vindt de ISt de matige afstemming tussen het reïntegratieplan en het selectieadvies. Een gedetineerde heeft geen integraal plan voor zijn detentie terwijl zowel het selectieadvies als het reïntegratieplan met elkaar samenhangen en beide zeer ingrijpend kunnen zijn op het verloop van de detentie.

In het oppakken van reïntegratieplannen worden soms prioriteiten gesteld, maar die verschillen per instelling. Soms maakt het CBTR deze afweging door een opdracht later te geven en soms maakt de reclasingswerker deze afweging door een opdracht te laten liggen. Een voorbeeld van een prioritering is de voorrang van gedetineerden die snel in aanmerking komen voor fasering boven gedetineerden bij wie dit langer duurt.

Voor zover de Inspectie het vast kan stellen is de bejegening van gedetineerden in een TR traject respectvol. De bejegening van gedetineerden in de PI staat echter los van het reïntegratieplan. Het is bijvoorbeeld niet gericht op het behalen van doelen uit het reïntegratieplan. De afstemming op kleinere, bejegeninggerichte afdelingen en een goed functionerend MDO zijn factoren die positief van invloed zijn op de koppeling tussen TR en bejegening.

De regels rondom de rechtspositie van TR weigeraars zijn over het algemeen duidelijk, maar inrichtingen en CBTR kunnen de rechtspositie van de gedetineerde versterken door de weigering, de stopzetting van een traject en de consequenties ervan beter vast te leggen en de gedetineerde hiervan een afschrift te geven.

Houdt men in de uitvoering van TR voldoende rekening met de maatschappijbeveiliging?

Ook voor de maatschappijbeveiliging geldt dat er te weinig afstemming is om tot een totaalbeeld van een gedetineerde te komen. Het reïntegratieplan beperkt zich voor het vrijhedenbeleid slechts tot het noemen van mogelijke faseringsdata. Zoals eerder genoemd staat een vertraagd reïntegratieplan selectie naar een inrichting met maandelijks weekendverlof (BBI) niet meer in de weg. De keerzijde van deze werkwijze is dat er wel vrijheden worden genoten terwijl er geen volledige risico-inschatting is omdat de reclasering dan nog geen advies heeft gegeven. Bovendien kunnen de afwegingen van de reclasering en het gevangeniswezen rondom de risico's voor de maatschappijbeveiliging tegenstrijdig zijn. Een oorzaak hiervan is dat er te weinig gebruik wordt gemaakt van elkaars informatie.

Het CBTR coördineert de reïntegratie van TR-gedetineerden. Gedetineerden in de extramurale fase staan onder toezicht van de reclasering. In de extramurale fase is noch de trajectbegeleider noch het CBTR betrokken bij de uitvoering van het reïntegratieplan. Met betrekking tot de maatschappijbeveiliging rapporteert de reclasering bij incidenten en tussentijdse evaluaties terug aan de PIA.

Eindconclusie

De implementatie van het samenwerkingsmodel TR is moeizaam verlopen. Met de tijd zijn de werkstructuren verbeterd en komt men vaker tot de realisatie van een reïntegratieplan en een (gedeeltelijke) ten uitvoerlegging ervan. Echter, TR is op meerdere onderdelen complex georganiseerd. Het gehele proces gaat over teveel schijven en kent daardoor vertragingen. TR kan daardoor nog steeds niet realiseren wat het bij de opzet heeft beoogd. De aanbevelingen die de IST geeft, zijn voornamelijk gericht op samenwerkingsafspraken tussen functionarissen en organisaties, en evaluatie van het TR-proces. Om de beoogde TR-doelgroep van een reïntegratieplan te voorzien, om dit plan ook uit te kunnen voeren en daarmee de reïntegratie te bevorderen, zal het TR-proces vereenvoudigd moeten worden. Als evaluatie niet leidt tot vereenvoudiging is het niet realistisch te verwachten dat de oorspronkelijke TR-doelstelling gehaald zal kunnen worden.

Bijlage 1

Afkortingen

3RO	Drie reclasseringsorganisaties
AJB	Arrondissementaal Justitieel Beraad
ARO	Arrondissementaal Reclasseringsoverleg
ART	Agressieregulatietraining
ArVa	Arbeidsvaardigheden
BBI	Beperkt Beveiligde Inrichting
BSD	Bureau Selectie en Detentiebegeleiding
BVA	Bevolkingsadministratie
BZA	Bijzondere Zorgafdeling
CBTR	Coördinatiebureau Terugdringen Recidive
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CoVa	Cognitieve Vaardigheden
CVS	Cliënt Volg Systeem
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DPAN	Digitaal Platform Aansluiting Nazorg
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
GGz	Geestelijke Gezondheidszorg
Hvb	Huis van bewaring
ISD	Inrichting Stelselmatige Daders
ISt	Inspectie voor de Sanctietoepassing
MD	Medische dienst
MDO	Multidisciplinair overleg
MMD	Organisatieonderdeel van de PI waarbinnen de mmd'ers werken
Mmd'er	Medewerker maatschappelijke dienstverlening
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
OM	Openbaar Ministerie
PI	Penitentiaire Inrichting
PIA	Penitentiaire Inrichting Administratief
Piw'er	penitentiair inrichtingswerker
PMO	Psycho Medisch Overleg
PP	Penitentiair Programma
PV	Proces Verbaal
RIP	Reïntegratieplan
RISc	Recidive Inschatting Schalen
RPP	Regionaal overleg penitentiaire programma's
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
SoVa	Sociale Vaardigheden
TR	Terugdringen Recidive
TRIS	Traject informatiesysteem

Tulp	Tenuitvoerlegging processen systeem
TVP	Terugvalpreventietraining
VBA	Verslavingsbegeleidingsafdeling
ZBBI	Zeer Beperkt Beveiligde Inrichting

Bijlage 2

Bronnen

- CoVa volgens plan? Een vooronderzoek naar de mogelijkheden en reikwijdte van een effectonderzoek van de cognitieve vaardigheidstraining, Beke i.o.v. WODC, Ministerie van Justitie, Den Haag, 2009.
- Draaiboek Samenwerking Gevangeniswezen en Reclassering, november 2007.
- Inspectiebericht Praktijk Penitentiaire Programma's, Ist, Den Haag, april 2008.
- Locatieplanning uitvoering gedragsinterventies, DSP/DJI, januari 2006.
- Rapport audit Terugdringen Recidive, TNO Management Consulting i.o.v. Ministerie van Justitie DJI, Den Haag, 2006.
- Verslag van bevindingen en advies inzake het samenwerkingsmodel gevangeniswezen en reclassering, Cap Gemini i.o.v. WODC Ministerie van Justitie, Den Haag, 2005
- Voortgangsrapportage MGW, Ministerie van Justitie DJI, Den Haag, december 2008.

Bij de instellingen heeft de Ist ingezien:

- verslagen van overleggen voor de bespreking van casuïstiek van de het BSD en trajectbegeleiders (trajectoverleggen, detentieberaden, afdelingsoverleggen)
- documentatie zoals werk- en bedrijfsprocessen over TR
- cijfers van de P&C cyclus over TR van 2009

Bijlage 3

Methoden van onderzoek

Objectselectie

Voor het afnemen van interviews heeft de ISt alle zeven CBTR (Coördinatie Bureau Terugdringen Recidive) regio's in haar onderzoek betrokken. In elke regio heeft de Inspectie twee penitentiaire inrichtingen en twee reclasseringsinstellingen bezocht. Dus in totaal 14 inrichtingen waarvan drie inrichtingen een CBTR dichtbij of in huis hebben. In totaal zijn er ook 14 reclasseringsorganisaties onderzocht waarvan zeven van de Reclassering Nederland, vijf instellingen voor verslavingsreclassering en twee reclasseringsinstellingen van het Leger des Heils. Bovendien is er rekening gehouden in hoeverre de inrichtingen en reclasseringsinstellingen ervaring hadden met TR, namelijk of ze wel of geen TR-pilotregio waren.

1. CBTR-regio Noord-Holland - Utrecht
 - PI Noord-Holland loc. Westlinge (destijds incl. CBTR)
 - PI Utrecht loc. Nieuwersluis
 - RN Utrecht
 - SVG Brijder te Alkmaar
2. CBTR-regio Limburg
 - PI Limburg loc. De Geerhorst te Sittard
 - PI Limburg loc. Roermond (incl. CBTR)
 - RN Roermond
 - SVG Mondriaan zorggroep Sittard
3. CBTR-regio Amsterdam
 - PI Amsterdam loc. De Weg (incl. CBTR)
 - PI Amsterdam loc. het Schouw
 - RN Amsterdam
 - Leger des Heils Amsterdam
4. CBTR-regio hofressort Leeuwarden
 - PI Veenhuizen locatie Norgerhaven
 - PI Ter Apel
 - RN Groningen
 - Leger des Heils Groningen
5. CBTR-regio Zuid-Holland- Zeeland
 - PI Torentijd te Middelburg
 - PI Haaglanden loc. Zoetermeer
 - RN Middelburg
 - SVG Parnassia Bavogroep: Palier te Den Haag
6. CBTR-regio hofressort Arnhem
 - PI Flevoland locatie Lelystad
 - PI Ooyerhoek te Zutphen
 - RN Lelystad
 - SVG Tactus Verslavingszorg Zwolle
7. CBTR-regio Brabant
 - PI Vught
 - PI Oosterhoek te Grave
 - RN Den Bosch
 - SVG Novadic Kentron Den Bosch

Interviews

In de inrichtingen en reclasseringsinstellingen hebben de inspecteurs documentatie opgevraagd over TR en interviews gehouden met alle betrokken functionarissen. Bij de penitentiaire inrichtingen hebben zij gesproken met trajectbegeleiders TR, het (plaatsvervangend) hoofd CBTR, het hoofd BSD, directie met portefeuille TR, MMD, BSD, BVA en piw'ers.

Bij de reclasseringsorganisaties heeft de Ist gesproken met unitmanagers toezicht en advies, reclasseringswerkers advies, reclasseringswerkers toezicht en trainers van gedragsinterventies. Bovendien heeft de Inspectie in bijna alle instellingen met TR-kandidaten en TR-deelnemers gesproken. Als laatst heeft de Ist een interview gehouden met selectiefunctionarissen.

Dossieronderzoek

Het dossieronderzoek is uitgevoerd door het Verwey Jonker instituut. Hiervoor hebben zij ook het toetsingskader als uitgangspunt gebruikt. Aan de hand van de criteria heeft het Verwey Jonkerinstituut een checklist gemaakt waarbij ze rekening hebben gehouden met de relevante data in de dossiers. De volgende criteria zijn uitgewerkt in de checklist voor het dossieronderzoek.

- 1.1 Alle gedetineerden die tot de doelgroep van TR behoren worden tijdig gesignaleerd en benaderd voor deelname en de reclassering balie wordt bij instemming tijdig benaderd met de opdracht tot het opstellen van een adviesrapport / reïntegratieplan.
- 1.2 Er is tijdig een trajectplan, met geïndividualiseerde doelstellingen, dat gebaseerd is op een door de reclassering gegeven advies.
- 1.3 Het reïntegratieplan wordt tijdig en volledig uitgevoerd.
- 2.1 De instellingen hebben intern en onderling een zodanige communicatie dat het de uitvoering van TR-trajecten ondersteunt. Bovendien is de communicatie naar tevredenheid van alle instellingen/ functionarissen.
- 2.2 De samenwerking tussen gevangeniswezen en de reclassering en binnen de eigen organisaties verloopt zodanig dat het ondersteunend is aan de uitvoering van TR.
- 2.3 De uitvoerders van TR zijn voldoende toegerust voor de hen toebedeelde taken.
- 2.4 De dossiervorming is ondersteunend aan de uitvoering van een traject.
- 3.1 De selectie van gedetineerden voor TR vindt helder onderbouwd en eenduidig plaats.
- 3.2 De rechtspositie van gedetineerden die weigeren deel te nemen aan TR of gedetineerden van wie het traject is stopgezet, wordt

gewaarborgd.

- 3.3 De bejegening van gedetineerden in een TR-traject is ondersteunend aan de uitvoering van TR-trajecten.
- 4.1 Bij de uitvoering van TR-trajecten wordt voldoende rekening gehouden met de risico's die een gedetineerde vormt voor de maatschappij.
- 4.2 Het CBTR is op de hoogte van de uitvoering van TR-trajecten in de extramurale fase. Over eventuele risico's zijn zij tijdig geïnformeerd.

Gegevens

Voor het dossieronderzoek is gebruik gemaakt van data die op twee manieren zijn verkregen:

1. **De totale populatie:** Populatiegegevens van alle (2076) gedetineerden die op 1-2-2010, in een traject terugdringen recidive (TR) zitten en gegevens van gedetineerden waarbij het TR-traject is afgesloten in 2009. Deze gegevens komen uit TRIS en TULP GW en geven een goed beeld van de huidige stand van zaken over de volledige populatie. Deze gegevens bestaan met name uit data waarop bepaalde belangrijke onderdelen van het traject zijn aangevraagd of uitgevoerd (bijvoorbeeld, datum van het duaal moment, datum van de aanvraag/ontvangst van de adviesrapportage TR, etc). Voor onderdelen kijken is gekeken naar het totale bestand van afgesloten trajecten in het jaar 2009, dan gaat het om 5612 gedetineerden die een traject hebben gevolgd.
2. **Dossieronderzoek:** Een steekproef uit de totale populatie (95 kandidaten, 190 gedetineerden in de intramurale of de extramurale fase en 95 (ge)weigerende gedetineerden) bekeken. Op deze groep is een uitgebreid dossieronderzoek gedaan (TRIS, Pendossiers en CVS). Dit vormt een kwalitatieve aanvulling op de gegevens over de hele populatie.

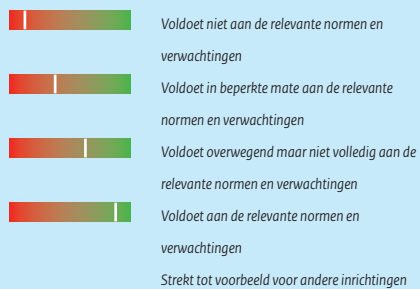
De steekproef voor het dossieronderzoek is getrokken op 11-11-2009. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat het totale bestand op diezelfde peildatum zou worden bekeken, maar aangezien deze gegevensonttrekking vanwege administratieve besloemeringen pas rijkelijk laat kon worden gerealiseerd, hebben de onderzoekers te maken met een gat van drie maanden tussen de twee peildata. Dit betekent dat een beperkt aantal zaken (17 van de 190) uit de dossiersteekproef niet meer teruggevonden kon worden in het totale bestand (waarschijnlijk omdat het traject was beëindigd).

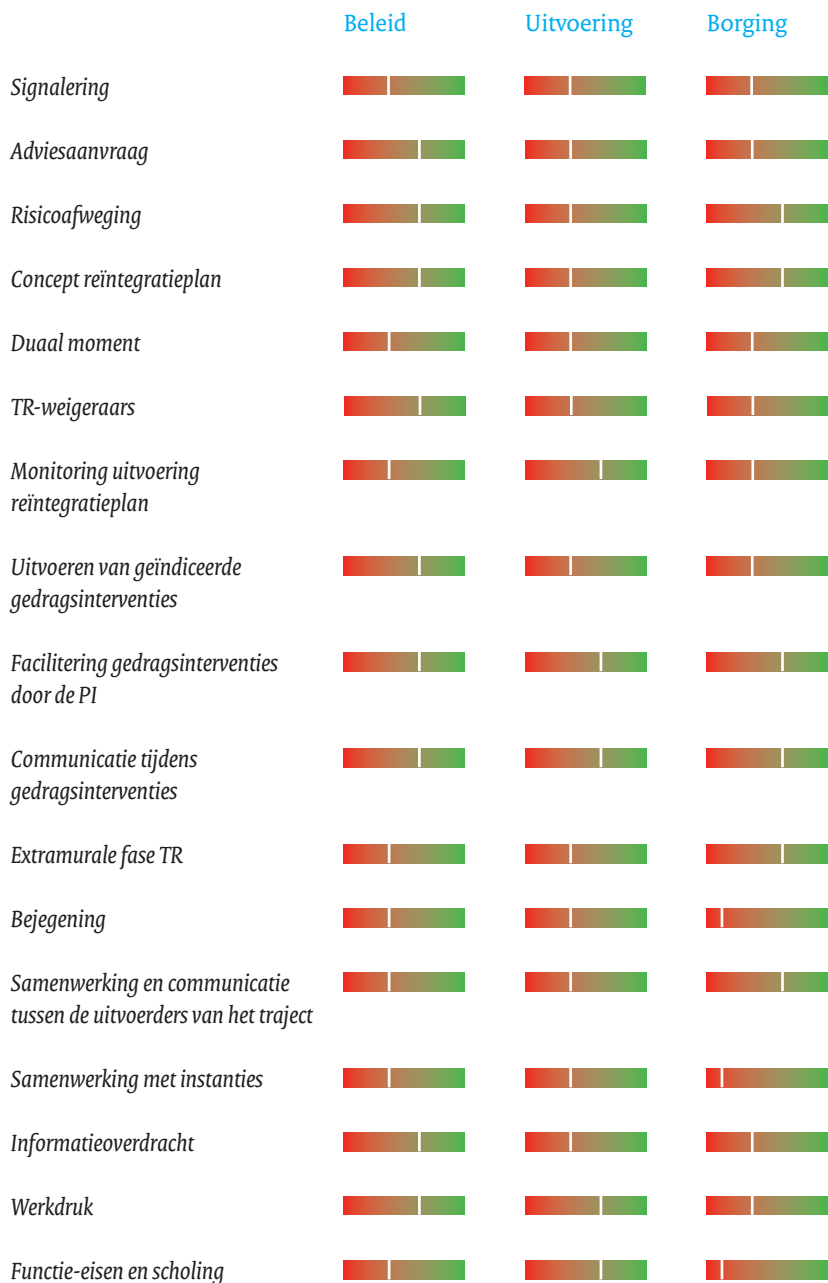
De gegevens uit beide onderdelen zijn waar mogelijk samengevoegd en vormen samen een goed beeld van de stand van zaken m.b.t. de organisatie van de TR-trajecten.

Bijlage 4

Oordeel

Legenda oordeel





Bijlage 5

Aanbevelingen

Aan DJI

1. Draag zorg voor een lokale integrale instructie voor alle betrokken functionarissen die voorziet in de signalering van de totale doelgroep.
2. Evalueer op lokaal niveau de signalering en benadering van kandidaten en ga na waar de vertraging en andere knelpunten zitten. Richt de registratie van de signalering en benadering zodanig in dat het proces ook gecontroleerd kan worden.
3. Verbeter de registratie van de advisering over de risico-inschatting en de detentiefasering.
4. Zorg voor een integraler beeld en advies over een gedetineerde vanuit de inrichting dat voor de trajectbegeleider als input kan dienen voor het duaal moment.
5. Zorg ervoor dat beleid rondom de weigering bekend is bij functionarissen en gedetineerden. Doe dit zodanig dat iedereen weet wat de consequenties zijn van weigering.
6. Registreer de weigering en de beëindiging van een traject zorgvuldig ook als een gedetineerde de beschikking niet wil tekenen. Administreer de weigering of stopzetting zodanig dat betrokken functionarissen hierover kunnen beschikken.
7. Verbeter de controle op de besluitvorming over de consequenties van een weigering. En evalueer stelselmatig het werkproces rondom TR-weigeraars.
8. Draag zorg voor een integraal informatiesysteem waarin doelen, activiteiten en vorderingen van de TR-deelnemers gedurende alle fasen worden kunnen worden vastgelegd door alle betrokken functionarissen.
9. Besteed meer aandacht aan de invoering, uitwerking en evaluatie van het mentorsysteem binnen de PI's. Gebruik de MDO's om alle bij gedetineerden betrokken functionarissen hierbij te betrekken.
10. Verbeter de deelname en de kwaliteit van de multidisciplinaire bespreking van het detentieverloop van gedetineerden. Stel de bespreking van reïntegratieplannen en het verloop van de uitvoering ervan centraal.
11. Voorkom versnipperde vastlegging van gedetineerdendossiers. Evalueer het gebruik van de registratiesystemen rondom TR zoals TULP GW, TULP selectie, TRIS en DPAN en bezie in hoeverre deze systemen geïntegreerd kunnen worden.
12. Evalueer de functie eisen van de trajectbegeleiders en voorzie in de vastlegging ervan.

Aan de 3RO

13. Draag zorg voor landelijke afspraken over het snel verkrijgen van een proces verbaal en het opstarten van een advies zonder een proces verbaal.

Aan de 3RO en de DJI

14. Evalueer het proces van de opdrachtverstrekking per regio en betrek daar in ieder geval bij waar en waarom de opdrachtverstrekking vertraging oploopt.
15. Leg vast welke informatie uit het penitentiair dossier relevant is voor de reclassering om kort na de opdrachtverstrekking te hebben en maak duidelijke en haalbare afspraken over deze informatie-uitwisseling.
16. Zorg ervoor dat de risico-inschattingen voor deelname aan een TR-traject die beide organisaties verrichten niet los staan van elkaar. Maak gebruik van elkaars expertise en creëer een compleet beeld van eventuele risico's.
17. Evalueer de uitvoering van de risico-inschatting en de toepassing van controlemiddelen.
18. Maak duidelijkere afspraken over het advies reïntegratieplan en de rol van de informatie van de PI hierin. Draag dit ook uit naar de uitvoerders van TR.
19. Zorg voor stelselmatige evaluatie van de tijdigheid en kwaliteit van de advies-reïntegratieplannen. Leer ook van evaluaties van andere regio's.
20. Schep duidelijkheid voor de uitvoerders van TR wat ieders rol en taakopvatting moet zijn in de uitvoering van het duaal moment.
21. Zorg voor een stelselmatige evaluatie van de werkpraktijk van het duaal moment. Breng daarbij in kaart wat de doorlooptijd is en waardoor die bepaald wordt. Zorg vervolgens ook voor een eenduidigere uitvoering van het duaal moment.
22. Draag zorg voor systematische monitoring en controle op casusniveau en voor periodieke evaluatie van de uitvoering van de uitvoering van reïntegratieplannen op geaggregeerd niveau.
23. Stel vast hoeveel TR-kandidaten uiteindelijk daadwerkelijk een gedragsinterventie doorlopen. Evalueer of dit aantal de inspanningen voor TR rechtvaardigt en heroverweeg op grond hiervan het beleid ten aanzien van de wijze waarop gedragsinterventies geïndiceerd en uitgevoerd worden.
24. Vereenvoudig de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling rond de toelating en uitvoering van PP's. Draag daarbij zorg dat één centrale regievoerder over alle informatie beschikt met betrekking tot voorbereiding, verloop en afloop van het PP.

25. Bezie periodiek in hoeverre de communicatiestructuur en de uitvoering ervan in de eigen organisatie en tussen organisaties bijdragen aan de uitvoering van TR.
26. Maak met regionale instanties die een rol spelen bij de reïntegratie van een gedetineerde zodanige samenwerkingsafspraken dat er voor de uitvoerders van TR meer structuren voor samenwerking komen te liggen.
27. Draag er zorg voor dat knelpunten tussen instellingen rondom TR op landelijk niveau ook op dat niveau opgelost worden.
28. Zorg voor een verbetering van rapportage en registratie, en richt de informatiesystemen die daarbij gehanteerd worden zo in dat zichtbaar is in welk stadium een traject is en wat er allemaal nog uitgevoerd moet worden.
29. Evalueer periodiek de werkdruk van de bij een TR traject betrokken medewerkers. Stel op basis hiervan een caseloadnorm vast voor alle uitvoerders.
30. Zorg voor een actuele beschrijving van het trainings- en scholingsaanbod en bezie periodiek of er voldoende aanbod is en evalueer periodiek of het aangeboden nog aansluit bij de werkprijktijk.

Bijlage 6

Toetsingskader TR

Aspect	Criterion	Algemene norm	Specifieke norm
1 Het proces van TR draagt bij aan het de uitvoering van de reïntegratieplannen	1.1 Alle gedetineerden die tot de doelgroep van TR behoren worden tijdig gesignaleerd en benaderd voor deelname en de reclasseringsbalie wordt bij instemming tijdig benaderd met de opdracht tot het opstellen van een adviesrapport / reïntegratieplan.	1.1.1 Het CBTR signaleert en benadert tijdig alle gedetineerden die tot de doelgroep van TR behoren voor deelname. Bij instemming met deelname aan TR, benadert het CBTR de reclasseringsbalie tijdig met de opdracht tot het opstellen van een adviesrapport / reïntegratieplan.	1.1.1.1 De inrichting en het CBTR hebben instructies over het signaleren en benaderen van TR kandidaten die overeenkomen met de beschrijvingen in het landelijke Draaiboek TR.
			1.1.1.2 Alle gedetineerden die in aanmerking zouden moeten komen voor TR worden tijdig (binnen 5 dagen na veroordeling in eerste aanleg) gesignaleerd en benaderd voor deelname. Binnen 5 werkdagen na het vonnis in 1e aanleg en nadat de gedetineerde deelnameverklaring heeft getekend, verstrekt het hoofd CBTR aan de reclasseringsbalie de opdracht tot het opstellen van een adviesrapport / reïntegratieplan. Binnen 5 werkdagen na het vonnis in 1e aanleg wordt het Bureau Selectie en Detentiebegeleiding (BSD) door het CBTR ingelicht over de nieuwe TR kandidaat. (Draaiboek TR)

			1.1.1.3 Er is controle opdat TR kandidaten daadwerkelijk tijdig gesignaleerd en benaderd worden. De inrichting en het CBTR evalueren periodiek de selectie van TR kandidaten waarbij aan de orde komen het bereik van de totale doelgroep en de snelheid van de selectie.
	1.2 Er is tijdig een reïntegratieplan met geïndividualiseerde doelstellingen en het reïntegratieplan is gebaseerd op een door de reclassering gegeven advies.	1.2.1 Elk TR traject is onderbouwd met een door de reclassering afgenomen RISC. Het reclasseringsadvies is gebaseerd op de uitkomsten van de RISC. De advisering is tijdig en voldoet aan de vraag van de opdrachtgever.	1.2.1.1. De inrichting, het CBTR en de reclasseringsorganisatie hebben beleid en afspraken over de kwaliteit en de tijdigheid van de afname van de RISC en het reclasseringsadvies.
			1.2.1.2 Het CBTR draagt zorg voor de volledigheid van de adviesaanvraag en de bijbehorende noodzakelijke documentatie. (Draaiboek TR)
			1.2.1.3 Elk TR traject is onderbouwd met een door de reclassering afgenomen RISC. Het reclasseringsadvies is gebaseerd op de uitkomsten van de RISC. De advisering is tijdig (binnen 20 dagen na de opdrachtverstrekking gereed) en voldoet aan de vraag van de opdrachtgever. (Draaiboek TR)
			1.2.1.4 De reclasseringwerker heeft tijdig de mogelijkheid tot inzage van het pendossier.

			<p>1.2.1.5 Er is controle op de onderbouwing van een traject met een RISC en op de gebruikmaking van de uitkomsten van de RISC in het reclasseringsadvies. Bovendien is er controle op de tijdige advisering van de reclassering en de kwaliteit ervan. De inrichting, het CBTR en de reclasseringsorganisatie evalueren periodiek de kwaliteit en de tijdigheid van het reclasseringsadvies/ afname RISC.</p>
		<p>1.2.2 Er vindt (tijdig) een duaal moment plaats waarin overeenstemming komt over het te volgen traject.</p>	<p>1.2.2.1 De trajectbegeleider en reclasseringswerker hebben instructies over het opzetten en uitvoeren en doel van het duaal moment.</p>

			<p>1.2.2.2 Voor het duale moment beschikken de reclasseringswerker en de trajectbegeleider over het concept-selectieadvies/ inrichtingsadvies. Het BSD stelt het concept-selectieadvies op met uitzondering van de conclusie. (obv TULP selectie document selectieadvies). Deze conclusie blijft open staan in afwachting van de resultaten van het duale moment. (Draaiboek TR) Binnen 5 werkdagen na het uitbrengen van het (concept) adviesrapport bereiken, op basis van dit adviesrapport en het inrichtingsadvies, de reclasseringswerker en de trajectbegeleider overeenstemming over de concrete inhoud voor het reïntegratieplan. (Draaiboek TR) Binnen 2 werkdagen na het duaal moment bespreken de reclasseringswerker en de trajectbegeleider de inhoud van het adviesrapport reïntegratieplan met de gedetineerde. De rapportbespreking en het uitbrengen zijn primair de verantwoordelijkheid van de reclasseringswerker. Het BSD stelt op grond van de door de trajectbegeleider verstrekte informatie naar aanleiding van het de uitkomsten van het duale moment, het definitieve selectieadvies op. (Draaiboek TR)</p>
--	--	--	---

			1.2.2.3 Er is controle op de (tijdige) uitvoering van het duaal moment. Het CBTR en de reclasseringsorganisatie evalueren periodiek de uitvoering van het duaal moment en eventuele knelpunten stellen ze zonedig bij.
		1.2.3 Een reïntegratieplan heeft geïndividualiseerde doelstellingen, bevat een detentieplan met fasering en is gebaseerd op de RISC.	1.2.3.1 De trajectbegeleider heeft instructies waaruit blijkt dat een reïntegratieplan geïndividualiseerde doelstellingen heeft, een detentieplan met fasering kent en dat het reïntegratieplan gebaseerd moet zijn op een reclasseringsadvies.
			1.2.3.2 De trajectbegeleider stelt in het reïntegratieplan geïndividualiseerde doelstellingen op, een detentieplan met fasering (norm ISt) en baseert het reïntegratieplan op een door de reclassering afgenomen RISC. De trajectbegeleider stelt het reïntegratieplan binnen 40 werkdagen dagen op na vonnis eerste aanleg. (Draaiboek TR)
			1.2.3.3 Er wordt getoetst of een reïntegratieplan geïndividualiseerde doelstellingen en een detentieplan met fasering bevat en of het reïntegratieplan gebaseerd is op een door de reclassering afgenomen RISC en of het tijdig is. Er vindt periodieke evaluatie plaats op de werkwijze van het opstellen van een reïntegratieplan en eventuele knelpunten worden bijgesteld.

	1.3 Het reïntegratieplan wordt tijdig en volledig uitgevoerd.	1.3.1 Alle activiteiten in het reïntegratieplan worden (tijdig) uitgevoerd.	1.3.1.1 De trajectbegeleiders (intramuraal) en de reclasseringswerkers (extramuraal) hebben instructies voor het monitoren van de uitvoering van de activiteiten van het reïntegratieplan.
			1.3.1.2 De trajectbegeleiders en reclasseringswerkers monitoren de uitvoering van activiteiten van het reïntegratieplan. (norm ISt) De trajectbegeleider onderhoudt bij de intramurale fase contacten met de reclasseringswerker, trainers, aanbieders van activiteiten en (gedrags) interventies en informeert naar de voortgang. Hij informeert of de gestelde doelen worden behaald, legt dit vast en beschrijft deze resultaten in voortgangsrapportages aan het hoofd van het CBTR. Wanneer volgens de trajectbegeleider een herdiagnose noodzakelijk is, dan wordt via het hoofd CBTR de opdracht aan reclassering verstrekt tot het opstellen van een (aanvullend) adviesrapport. (Draaiboek TR)
			1.3.1.3 Er is controle op de uitvoering van de activiteiten van de reïntegratieplannen. De werkwijze wordt periodiek geëvalueerd en eventuele knelpunten worden bijgesteld.

		1.3.2 De reclassering en de PI zorgen ervoor dat gedetineerden de gedragsinterventies kunnen volgen die bij de RISC/ reïntegratieplan zijn geïndiceerd	1.3.2.1 De inrichting en de reclassering hebben afspraken vastgelegd over de uit te voeren gedragsinterventies tijdens een TR traject
			1.3.2.2 De reclassering voert de geïndiceerde gedragsinterventies tijdens een TR traject uit. Indien er sprake is van een incident, dan wordt het CBTR hiervan zo spoedig mogelijk op de hoogte gebracht door de reclassering en wordt deze melding schriftelijk bevestigd. Na beëindiging van iedere gedragsinterventie wordt een afloopbericht met evaluatieverslag opgesteld en verzonden aan het CBTR. (Draaiboek TR)
			1.3.2.3 Er is controle op het (tijdige) aanbod van gedragsinterventies aan gedetineerden tijdens hun TR traject. De inrichting en de reclassering evalueren periodiek het aanbod van gedragsinterventies.
		1.3.3 De gedetineerde kan de interventie tijdig volgen. D.w.z. volgens het reïntegratieplan en daarmee niet te vroeg voorafgaande aan het extramurale traject en niet te laat in het gehele traject.	1.3.3.1 De inrichting en de reclassering hebben afspraken vastgelegd over de tijdigheid van de uitvoering van gedragsinterventies tijdens een TR traject
			1.3.3.2 De reclassering doet tijdig een aanbod voor een gedragsinterventie. (Draaiboek TR)

			1.3.3.3 Er is controle op het tijdige aanbod voor het volgen van een gedragsinterventie. De inrichting en de reclassering evalueren periodiek de tijdigheid van de uitvoering van gedragsinterventies tijdens een TR traject.
		1.3.4 De PI faciliteert de uitvoering van de gedragsinterventies op haar locatie.	1.3.4.1 De PI, het CBTR en de reclasseringsorganisatie die de gedragsinterventie uitvoert, hebben afspraken over de facilitering van de uitvoering van gedragsinterventies in de PI.
			1.3.4.2 De PI faciliteert de uitvoering van de gedragsinterventies. (lokaal, beveiliging, aanwezigheid deelnemers)
			1.3.4.3 De PI, het CBTR en de reclassering evalueren periodiek de gang van zaken rondom de uitvoering van gedragsinterventies in de PI waarbij eventuele knelpunten worden bijgesteld.
		1.3.5 Na afloop geeft de trainer een terugkoppeling over de training aan de trajectbegeleider.	1.3.5.1 Het CBTR en de reclassering hebben afspraken over de communicatie tussen trainers en trajectbegeleiders met betrekking tot trainingen.
			1.3.5.2 De trainer van de gedragsinterventie geeft na afloop een terugkoppeling over de training aan de trajectbegeleider.
			1.3.5.3 Het CBTR en de reclassering evalueren de de communicatie over trainingen tussen trainers en trajectbegeleiders en eventuele knelpunten worden bijgesteld.

		1.3.6 Er is continuïteit in het TR traject. Een overplaatsing naar een andere inrichting zorgt niet voor oponthoud in de uitvoering van het reïntegratieplan.	
			1.3.6.1 Het is vastgelegd in instructies welke activiteiten de uitvoerders van TR moeten ondernemen als een TR gedetineerde overgeplaatst wordt naar een andere inrichting.
			1.3.6.2 Het is voor de uitvoerders van TR duidelijk welke activiteiten ze moeten ondernemen als een TR gedetineerde overgeplaatst wordt naar een andere inrichting. (norm IST)
			1.3.6.3 Er is controle op een volledige en tijdige overdracht. Er vindt evaluatie plaats van de overdracht van TR gedetineerden, zonodig vindt bijstelling van het beleid en instructies plaats
2 De organisatie van TR is helder en goed werkbaar.	2.1 De organisaties hebben intern en onderling een zodanige communicatie dat het de uitvoering van TR trajecten ondersteunt. Bovendien is de communicatie naar tevredenheid van alle instellingen/ functionarissen.	2.1.1 De overleggen over TR (casuïstiek en beleid) dragen bij aan een goede uitvoering.	2.1.1.1 De TR overleggen (casuïstiek en beleid) zijn vastgelegd in de communicatiestructuur van de organisaties. Hierin is minstens vastgelegd het doel van het overleg, de deelnemers en de frequentie.
			2.1.1.2 De overleggen over TR (casuïstiek en beleid) vinden doorgang volgens de communicatiestructuur.

			2.1.1.3 De organisaties evalueren hun overleggen over TR periodiek en stellen de communicatiestructuur bij als dat nodig is.
		2.1.2 De communicatie tussen alle samenwerkingspartners is ondersteunend aan de uitvoering van TR.	2.1.2.1 De samenwerkingspartners in TR hebben vastgelegd wat zij van elkaar verwachten in de communicatie over TR.
			2.1.2.2 De communicatie vindt plaats naar de verwachtingen van de instellingen. Bovendien is de communicatie naar tevredenheid van alle instellingen/functionarissen.
			2.1.2.3 De communicatie tussen de samenwerkingspartners wordt periodiek geëvalueerd en eventuele knelpunten worden bijgesteld
		2.1.3 Er is afstemming met andere activiteiten (bv. de rechtsgang, arbeid en (na) zorgactiviteiten van het mmd en pmo) van een gedetineerde in een TR traject. Zodat de reïntegratie doorgang kan vinden.	2.1.3.1 De inrichting heeft beleid over de doorgang van het TR traject en hoe dit interfereert met andere activiteiten bv. de rechtsgang, arbeid en (na) zorgactiviteiten van het mmd en het pmo.
			2.1.3.2 De uitvoering van een TR traject is afgestemd met andere activiteiten van een gedetineerde (bv. de rechtsgang, arbeid en (na) zorgactiviteiten van het mmd en pmo). (Draaiboek TR)
			2.1.3.3 De inrichting evalueert periodiek of er voldoende afstemming is tussen TR trajecten en andere activiteiten van een gedetineerde.

	2.2 De samenwerking tussen gevangeniswezen en de reclassering en binnen de eigen organisaties verloopt zodanig dat het ondersteunend is aan de uitvoering van TR.	2.2.1 De samenwerking tussen gevangeniswezen en de reclassering verloopt zodanig dat het ondersteunend is aan de uitvoering van TR trajecten	2.2.1.1 De inrichting, het CBTR en de reclasseringsorganisaties hebben samenwerkingsafspraken vastgelegd
			2.2.1.2 De inrichting, het CBTR en de reclasseringsorganisaties werken zodanig samen dat het de uitvoering van TR trajecten ondersteunt
			2.2.1.3 De inrichting, het CBTR en de reclasseringsorganisaties evalueren periodiek hun samenwerkingsafspraken en stellen die zonedig bij.
		2.2.2 De samenwerking tussen gevangeniswezen de reclassering en andere samenwerkingspartners verloopt zodanig dat het ondersteunend is aan de uitvoering van TR trajecten.	2.2.2.1 De inrichting, het CBTR en de reclasseringsorganisaties hebben samenwerkingsafspraken met derden zoveel mogelijk vastgelegd.
			2.2.2.2 De inrichting, het CBTR en de reclasseringsorganisaties werken actief en naar tevredenheid samen met instellingen die een bijdrage kunnen leveren aan de reïntegratie van TR gedetineerden.
			2.2.2.3 De inrichting, het CBTR en de reclasseringsorganisaties evalueren periodiek bestaande samenwerkingsafspraken met derden en stellen eventuele knelpunten bij.

	2.3 De uitvoerders van TR zijn voldoende toegerust voor de hen toebedeelde taken.	2.3.1 Er is een norm voor de maximale caseload van trajectbegeleiders van DJI en voor de reclasseringswerkers.	2.3.1.1 Voor de uitvoerders van TR is een caseloadnormering vastgelegd
			2.3.1.2 Er is sprake van een gezonde werkdruk voor de uitvoerders van TR.
			2.3.1.3 De werkdruk van de uitvoerders van TR wordt gemeten, geëvalueerd en leidt zonodig tot bijstelling in beleid en sturing.
		2.3.2 De functie-eisen voor de uitvoerders van TR zijn vastgelegd.	
			2.3.2.1 De functie-eisen voor de uitvoerders van TR zijn vastgelegd.
			2.3.2.2 De uitvoerders van TR voldoen aan de functie eisen en voelen zich voldoende toegerust voor de functie.
			2.3.2.3 De organisaties bezien periodiek in hoeverre de functie eisen voor de uitvoerders van TR voldoen, of de medewerkers hier aan voldoen en in hoeverre medewerkers zich voldoende toegerust voelen in hun functie
		2.3.3 Uitvoerders van TR hebben voldoende mogelijkheden voor het volgen van scholing en training om bekwaam te blijven in de uitvoering.	2.3.3.1 De reclassering, de inrichting en het CBTR hebben het trainings- en scholingsaanbod voor medewerkers beschreven.
			2.3.3.2 De uitvoerders van TR vinden hebben de mogelijkheid tot het volgen van een cursus of training.

			2.3.3.3 De reclassering, de inrichting en het CBTR bekijken periodiek of het scholings en trainingsaanbod voldoet en of uitvoerder er voldoende gebruik van maken.
	2.4 De dossiervorming en registratie zijn ondersteunend aan de uitvoering van een traject.	2.4.1 Over elke gedetineerde worden dossierbeheiden over het TR traject bewaard. De dossiers laten in ieder geval het verloop van het TR traject zien en maken de monitoring van trajecten mogelijk.	2.4.1.1 De reclassering, het CBTR en de PI hebben beleid over de registratie van een traject en over de stukken die bewaard moeten blijven voor een gedetineerde in een TR traject.
			2.4.1.2 Alle betrokken functionarissen rapporteren over het verloop/ de voortgang van gedetineerden in een TR traject. Een goed ingedeeld TR-dossier bevat tenminste de volgende informatie: - instemmingsformulier/weigering deelname formulier TR-kandidaat - uittreksel uit het pendossier - uittreksel justitiële documentatie - opdrachtbrief aanvraag adviesrapportage reïntegratieplan - screeningsformulier aansluiting nazorg MMD 1e intake - voortgangsrapportage m.b.t. de activiteiten uitgevoerd door MMD - datum selectieadvies/besluit selectiefunctionaris - datum vaststelling reïntegratieplan door hoofd CBTR - voortgangs en eind rapportages ten aanzien van de gedragsinterventies - midden- en eindevaluaties PP-ET - eindrapportage indien deelname beëindigd wordt - afloopbericht (Draaiboek TR)

			2.4.1.3 De compleetheid van een dossier wordt gecontroleerd door de reclassering, het CBTR en de inrichting. De effectiviteit en de kwaliteit van de registratie worden periodiek geëvalueerd en zonodig worden registratie en documentatie bijgesteld.
3 Met TR wordt de rechtspositie van gedetineerden gerespecteerd.	3.1 De selectie van gedetineerden voor TR vindt helder onderbouwd en eenduidig plaats.	3.1.1 De selectie van gedetineerden voor TR vindt helder onderbouwd en eenduidig plaats. De selectie bereikt de beoogde doelgroep.	3.1.1.1 Er zijn heldere instructies ten aanzien van de selectie van gedetineerden. De instructies leiden tot selectie van de beoogde TR-doelgroep.
			3.1.1.2 De feitelijke doelgroep van TR komt overeen met de beoogde doelgroep namelijk: gedetineerden die na vonnis in eerste aanleg zijn veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf met een netto strafrestant van minimaal vier maanden of minder dan vier maanden en een periode reclasseringstoezicht. Uitgesloten van TR zijn: -Veroordeling TBS -Levenslang -Gevangenis therapie PSC -Strafrechtelijke vreemdeling Objectieve contra-indicaties zijn: -Penitentiair Ziekenhuis -Pieter Baan Centrum -Indicatiestelling bijzondere groepen -Individuele begeleidingsafdeling -Beveiligd Individuele

			<p>Begeleidingsafdeling - Forensische schakelunit - Forensische Observatie en begeleidingsafdeling - Landelijke afzonderingsafdeling - Landelijke afzondering beheersproblematie - Gedetineerden - Afdeling beperkt gemeenschapsgeschieden - Bijzondere afdeling terrorisme - Extra beveiligde Inrichting - Penitentiair selectiecentrum Subjectieve contra-indicaties zijn: - Onvoldoende Nederlands sprekend (Draaiboek TR) De beslissing om een gedetineerde niet in aanmerking te laten komen voor het TR-traject wordt geacht te zijn genomen door of namens de directeur. (RSJ 06/1107/GA, 22 augustus 2007)</p>
			<p>3.1.1.3 Er vindt evaluatie plaats van de met TR bereikte doelgroep, zonodig vindt bijstelling van het beleid en instructies plaats.</p>
	<p>3.2 De rechtspositie van gedetineerden die weigeren deel te nemen aan TR of gedetineerden van wie het traject is stopgezet, wordt gewaarborgd.</p>	<p>3.2.1 De inrichting, het CBTR en de reclassering waarborgen de rechtspositie van gedetineerden die weigeren deel te nemen aan TR of gedetineerden van wie het traject is stopgezet.</p>	<p>3.2.1.1 De inrichting, het CBTR en de reclassering hebben vastgelegd beleid over de rechtspositie van gedetineerden die weigeren deel te nemen aan TR en gedetineerden van wie een TR traject is stopgezet.</p>

			<p>3.2.1.2 De inrichting, het CBTR en de reclassering waarborgen de rechtspositie van TR weigeraars en 'mislukte' TR gedetineerden. De enkele weigering om mee te werken aan TR kan geen grond vormen de aanvraag voor algemeen verlof af te wijzen (RSJ uitspraak 07/587/GV, 16 april 2007 en 07/724/GV, 26 april 2007). De beslissing om een TR-traject voor de duur van drie maanden stop te zetten (06/1239/GA en 06/1831/GA, 13 september 2006) en de beslissing om het TR-traject te beëindigen (06/2386/GB, 14 december 2006) wordt geacht te zijn genomen door of namens de directeur. Elke beslissing over selectie of uitsluiting van een gedetineerde aan een TR traject wordt schriftelijk vastgelegd en medegedeeld aan de gedetineerde. (RSJ uitspraak 07/118/GA, 10 mei 2007)</p>
			<p>3.2.1.3 De inrichting, het CBTR en de reclassering controleren of de rechtspositie van gedetineerden die weigeren deel te nemen aan TR en gedetineerden van wie een TR traject is stopgezet gewaarborgd wordt.</p>

	3.3 De bejegening van gedetineerden in een TR traject is ondersteunend aan de uitvoering van TR trajecten.	3.3.1 Gedetineerden in een TR traject worden respectvol en humaan bejegend. Eventuele aandachtspunten in het gedrag van individuele gedetineerden worden gesignaleerd en gedetineerden kunnen met problemen en vragen terecht bij hun piw mentor.	3.3.1.1 De inrichting, het CBTR en de reclassering hebben een visie op de bejegening van gedetineerden in een TR traject. Deze visie is verder uitgewerkt in instructies.
			3.3.1.2 Gedetineerden in een TR traject worden respectvol en humaan bejegend. Eventuele aandachtspunten in het gedrag van individuele gedetineerden worden gesignaleerd en gedetineerden kunnen met problemen en vragen terecht bij hun piw mentor.
			3.3.1.3 Er is controle op de bejegening van TR gedetineerden zodat deze ondersteunend is aan het laten slagen van een TR traject. De bejegening van gedetineerden is onderwerp van periodieke evaluatie en gesignaleerde knelpunten worden bijgesteld.
4 TR houdt voldoende rekening met de maatschappijbeveiliging.	4.1 Bij de uitvoering van TR trajecten wordt voldoende rekening gehouden met de risico's die een gedetineerde vormt voor de maatschappij.	4.1.1 De risico's die een gedetineerde vormt voor de maatschappij worden door de uitvoerders van TR inzichtelijk gemaakt en er vindt een afweging plaats van de eventuele risico's en het gebruik van controlemiddelen.	4.1.1.1 De inrichting, het CBTR en de reclassering hebben vastgelegd beleid over de inventarisatie en de afweging van risico's voor de deelname van een gedetineerde aan een TR traject.

			<p>4.1.1.2 Bij de selectie van TR kandidaten en bij het plannen van TR trajecten wordt rekening gehouden met de risico's van een gedetineerde voor de maatschappij. Zo wordt in ieder geval: Voor de detentiefasering van een gedetineerde voor wie een executie-indicator is afgegeven wordt het OM om advies gevraagd. De regiopolitie in de omgeving waar de gedetineerde wil reïntegreren wordt gevraagd om een advies over het verblijfadres en omgeving (Draaiboek TR) In het reclasseringsadvies en in het inrichtingsadvies is een expliciete afweging gemaakt over het gebruik van controlemiddelen.</p>
			<p>4.1.1.3 Er is controle op de inventarisatie en de afweging van risico's en de inzet van controlemiddelen voor de deelname van een gedetineerde aan een TR traject. De inrichting, het CBTR en de reclassering evalueren de werkwijze periodiek en stellen zonodig het beleid bij.</p>
	<p>4.2 Het CBTR is op de hoogte van de uitvoering van TR trajecten in de extramurale fase. Over eventuele risico's zijn zij tijdig geïnformeerd.</p>	<p>4.2.1 De reclassering informeert het CBTR tijdig en volledig over gedetineerden in extramurale TR trajecten.</p>	<p>4.2.1.1 Het CBTR en de reclassering hebben vastgelegde afspraken over de tijdige en volledige informatie-uitwisseling over gedetineerden in de extramurale fase.</p>

			<p>4.2.1.2 De reclasseringswerker is gedurende de extramurale fase verantwoordelijk voor de regie van het reïntegratietraject. De reclasseringswerker rapporteert aan het CBTR, specifiek de trajectbegeleider, over het verloop van het extramurale traject, halverwege de programmalooptijd en aan het einde. Indien nodig, dan gebeurt dit eerder. De eindrapportage wordt uiterlijk twee weken na afloop van het penitentiair programma uitgebracht. Indien sprake is van een incident, dan wordt het CBTR hiervan zo spoedig mogelijk op de hoogte gebracht. (Draaiboek TR)</p>
			<p>4.2.1.3 Er is controle op de uitvoering van rapportage in de extramurale fase. Het CBTR en de reclassering evalueren bestaande afspraken over de informatie-uitwisseling over gedetineerden in de extramurale fase.</p>

Bijlage 7

Geografische ligging

Legenda:

- ◆ Gevangeniswezen
- ★ Reclassering Nederland
- ★ Verslavingsreclassering
- ★ Reclassering Leger des Heils





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

Rijksoverheid | September 2010 | Publicatie-nr. J-4682