

Den Haag, 20 maart 2019
BF/10/3/2019/RVRHBES

De minister voor Rechtsbescherming
De heer S. Dekker
Turfmarkt 147
2511 DP DEN HAAG

Datum: 20 maart 2019

Betreft: rapport Reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland
Bijlage: 1

Geachte heer Dekker,

Hierbij bied ik u het rapport 'Reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland' aan. Dit rapport is het resultaat van het onderzoek dat de Raad voor de rechtshandhaving de afgelopen maanden heeft uitgevoerd naar de reclassering en de resocialisatie van ex-gedetineerden in Caribisch Nederland. De Raad heeft ook het project Adelanto van de Stichting Krusada in dit onderzoek betrokken. Dit onderzoek vormt een vervolg op het onderzoek dat de Raad in 2013 heeft verricht naar het functioneren van de Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN) en waarover hij in 2014 een rapport uitbracht.

Uit dit nieuwe onderzoek is gebleken dat de SRCN inmiddels vrijwel alle aanbevelingen die de Raad in 2014 deed, heeft opgevolgd. De succesvolle invoering van de methodiek 'Werken in gedwongen kader' is in dat verband van groot belang geweest. Het werk van de SRCN is daarmee verder geprofessionaliseerd.

Wat betreft het proces van resocialisatie in Caribisch Nederland heeft de Raad vastgesteld dat er geen harde gegevens beschikbaar zijn over recidivecijfers in Caribisch Nederland, maar dat in brede kring de indruk bestaat dat het recidivepercentage hoog is.

De Stichting Krusada kan naar het oordeel van de Raad met haar project Adelanto een belangrijke bijdrage leveren aan succesvolle terugkeer in de maatschappij van mensen die met justitie in aanraking zijn geweest.

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek doet de Raad de minister van Justitie en Veiligheid de volgende aanbevelingen.¹

A. Ten aanzien van de SRCN

1. Creëer een oplossing voor de veiligheidssituatie bij de SRCN-locaties op Sint Eustatius en Saba.
2. Organiseer een medewerkers- en een cliënttevredenheidsonderzoek.
3. Investeer in de verdere ontwikkeling van het risicotaxatie-instrument GDI.

B. Ten aanzien van Krusada

4. Zorg voor optimale benutting van de capaciteit van Adelanto.
5. Verken de mogelijkheden van uitbreiding van nazorg aan ex-bewoners van Adelanto.

C. Ten aanzien van het ministerie van JenV

6. Onderzoek de mogelijkheden van behandeling van justitiabelen buiten Caribisch Nederland, indien en voor zover deze binnen Caribisch Nederland niet beschikbaar is.
7. Verken de mogelijkheden van intensivering van begeleiding van en nazorg aan ex-gedetineerden, ook in de gevallen waarin geen sprake (meer) is van reclasseringstoezicht.
8. Doe onderzoek naar de recidivecijfers in Caribisch Nederland, ook in relatie met reclasseringstoezicht.
9. Houd bij de inzet op preventie vast aan samenwerking met de openbare lichamen.

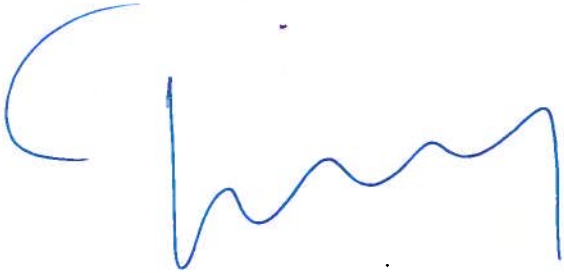
Wellicht ten overvloede breng ik onder uw aandacht dat u op grond van artikel 30, vijfde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving wordt geacht het rapport alsmede uw reactie daarop binnen zes weken aan te bieden aan de Tweede Kamer.

Ik attendeer u erop dat de Raad dit rapport vandaag ook heeft aangeboden aan de minister van Justitie en Veiligheid.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 31, eerste lid, van de genoemde wet maakt de Raad dit rapport over zes weken openbaar.

¹ Overeenkomstig artikel 30, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving zijn de aanbevelingen gericht aan de minister. Voor verschillende van deze aanbevelingen geldt dat de uitvoering daarvan op het terrein van andere organisaties ligt.

Namens de Raad voor de rechtshandhaving,



Mr. Th.P.L. Bot

Raadslid voor de rechtshandhaving



RECLASSERING EN RESOCIALISATIE IN CARIBISCH NEDERLAND

(VERVOLG) ONDERZOEK NAAR HET FUNCTIONEREN VAN DE STICHTING RECLASSERING CARIBISCH NEDERLAND, NAAR HET PROCES VAN RESOCIALISATIE IN CARIBISCH NEDERLAND EN NAAR DE ROL VAN HET PROJECT ADELANTO VAN DE STICHTING KRUSADA DAARBIJ.

RECLASSERING EN RESOCIALISATIE IN CARIBISCH NEDERLAND

(VERVOLG) ONDERZOEK NAAR HET FUNCTIONEREN VAN DE STICHTING RECLASSERING CARIBISCH NEDERLAND, NAAR HET PROCES VAN RESOCIALISATIE IN CARIBISCH NEDERLAND EN NAAR DE ROL VAN HET PROJECT ADELANTO VAN DE STICHTING KRUSADA DAARBIJ.

Opdrachtgever: RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING
Maart 2019

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst.....	4
Voorwoord.....	5
Samenvatting en aanbevelingen.....	6
Inleiding.....	6
1 Inleiding.....	11
1.1 Aanleiding onderzoek.....	11
1.2 Doel onderzoek.....	11
1.3 Vraagstelling.....	12
1.4 Definities.....	12
1.4.1 Reclassering.....	12
1.4.2 Resocialisatie.....	12
1.4.3 Verbeterpunten.....	12
1.5 Aanpak onderzoek.....	12
1.6 Leeswijzer.....	13
2 Onderzoeksresultaten.....	14
2.2 Opvolging aanbevelingen SRCN.....	15
2.4 Resocialisatie in het algemeen.....	31
2.5 Project Adelanto van Krusada.....	35
2.6 Aandachtspunten.....	39
2.6.1. Behandel mogelijkheden in CN.....	39
2.6.2. Doorlooptijden ministeriële beschikkingen v.i.....	40
3. Mogelijke rol SRCN bij doormeldingen slachtoffers.....	43
3 Slotbeschouwing.....	44
Bijlage 1.....	46
Bijlage 2.....	47

Afkortingenlijst

ART	Aggression Replacement Training
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
CN	Caribisch Nederland
DIZ	Divisie Individuele Zaken
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EN	Europees Nederland
ET	Elektronisch toezicht
GDI	Geïntegreerd diagnostisch instrumentarium
IVB	Integraal Veiligheidsbeleid Bonaire
Ivs	Inverzekeringstelling
JenV	Justitie en Veiligheid
JICN	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
LVB	Licht verstandelijke beperking
MDO	Multidisciplinair overleg
MHC	Mental Health Caribbean
MTO	Medewerkers Tevredenheidsonderzoek
OLB	Openbaar lichaam Bonaire
OM	Openbaar ministerie
OvJ	Officier van justitie
RN	Reclassering Nederland
SoJ	Strategisch overleg Justitie
SRCN	Stichting Reclassering Caribisch Nederland
V.i.	Voorwaardelijke invrijheidstelling
WIGK	Werken in gedwongen kader
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Voorwoord

Dit rapport van de Raad voor de rechtshandhaving gaat allereerst over de Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN). De inspanningen van de SRCN zijn gericht op resocialisatie van personen die strafrechtelijk zijn veroordeeld en op het voorkomen van recidive. Daarnaast gaat dit rapport in algemene zin over het proces van resocialisatie in Caribisch Nederland en meer specifiek over de rol van het project Adelanto van de Stichting Krusada daarbij. Uit het onderzoek is gebleken dat medewerkers van de SRCN en van Krusada hun taken op professionele en betrokken wijze uitvoeren.

In CN ontstaat steeds meer aandacht voor preventie van criminaliteit: voorkomen dat het fout gaat. De ontwikkeling van beleid gericht op preventie vraagt om een integrale aanpak, waarbij naast de justitie-partners de openbare lichamen een belangrijke rol spelen. Bij het duiden van oorzaken voor crimineel gedrag in CN wordt stevast de armoedeproblematiek op de drie BES-eilanden genoemd, zoals recent nog in het Veiligheidsbeeld BES 2018. Bij het zoeken naar een antwoord op de vraag hoe kan worden voorkomen dat mensen in de criminaliteit belanden, dient volgens de Raad in ieder geval het armoedevraagstuk te worden meegenomen. Dit betekent dat betrokkenheid van andere Rijkspartners dan alleen die uit de justitie-keten noodzakelijk is.

Voor dit onderzoek sprak de Raad met veel mensen die op een of ander wijze zijn betrokken bij het werk van de SRCN of van Krusada, of bij de resocialisatie van ex-gedetineerden. De Raad dankt hen allen voor de prettige manier waarop zij hebben meegewerkt. Dit geldt in het bijzonder voor de medewerkers van de SRCN en van Krusada, en voor (ex-)cliënten van de SRCN en (ex-)bewoners van Adelanto.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. M.R.A. Clarinda, voorzitter

Mr. Th. P.L. Bot

Mr. G.H.E. Camelia

Samenvatting en aanbevelingen

Samenvatting

Inleiding

De Raad bracht in 2014 een rapport uit over de Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN) waarin hij 28 aanbevelingen deed. Eind 2018 heeft de Raad onderzocht of en zo ja op welke wijze opvolging is gegeven aan die aanbevelingen. Bijzondere aandacht heeft hij daarbij besteed aan de implementatie van het methodisch werken bij de SRCN. In dit vervolgonderzoek is de Raad tevens nagegaan hoe het resocialisatieproces in Caribisch Nederland (CN) verloopt en welke rol het project Adelanto van de Stichting Krusada daarbij speelt.

Aanpak onderzoek

Dit vervolgonderzoek bestond voornamelijk uit documentstudie en uit interviews. De Raad heeft voor dit onderzoek onder meer gesproken met medewerkers van de SRCN, van de Stichting Krusada en van diverse ketenpartners, alsmede met (ex-)cliënten van de SRCN en (ex-)bewoners van Adelanto.

Op basis van de langs deze wegen verzamelde informatie heeft de Raad een concept-rapport opgesteld. Dit is voorgelegd aan de SRCN, aan de Stichting Krusada en aan de minister van Justitie en Veiligheid. Na verwerking van de reacties daarop heeft de Raad dit rapport vastgesteld.

Onderzoeksresultaten

a. SRCN: opvolging aanbevelingen en implementatie methodisch werken

Uit dit vervolgonderzoek is gebleken dat de SRCN inmiddels 25 van de 28 aanbevelingen uit 2014 heeft opgevolgd.¹ Van de resterende drie aanbevelingen ligt er een buiten de invloedssfeer van de SRCN. Dit betekent dat er nog slechts twee aanbevelingen wachten op opvolging door de SRCN. Deze aanbevelingen betreffen de veiligheid van de SRCN-medewerkers op Sint Eustatius en Saba en de uitvoering van tevredenheidsonderzoeken onder medewerkers en cliënten. Cruciaal voor de opvolging van een groot deel van de aanbevelingen was de beslissing om de methode 'Werken in gedwongen kader' te gaan gebruiken. De SRCN is er met hulp van Reclassering Nederland (RN) in geslaagd deze werkwijze met succes in te voeren. Daarmee is de SRCN op een meer gestructureerde en op een meer eenduidige manier gaan werken. Met de

¹ Een overzicht van de actuele stand van zaken per aanbeveling is opgenomen in de tabel bij deze samenvatting.

invoering van deze methodiek beschikt de SRCN over een stevig fundament voor haar reclasseringswerk.

b. Resocialisatie in Caribisch Nederland

De Raad is in dit onderzoek ook nagegaan hoe het in algemene zin staat met het proces van resocialisatie in CN. De SRCN heeft bij dat proces een belangrijke rol in de gevallen waarin iemand onder reclasseringstoezicht is gesteld of een werkstraf is opgelegd. De betrokkenheid van de SRCN is altijd terug te voeren op een formele titel en houdt op bij het aflopen van het reclasseringstoezicht. En lang niet alle gedetineerden krijgen na hun vrijlating met de SRCN te maken.

Van geslaagde resocialisatie is sprake wanneer een ex-gedetineerde re-integreert in de samenleving en niet recidiveert. Uit verschillende onderzoeksrapporten blijkt dat er geen harde cijfers bekend zijn over recidivepercentages in CN maar dat de indruk bestaat dat die percentages hoog zijn. Reclasseringswerkers van de SRCN bevestigen die indruk.

De Raad concludeert dan ook dat er voor wat betreft het proces van resocialisatie in CN nog veel is te doen. Daarbij wijst hij erop dat de SRCN slechts één van de ketenpartners is die kunnen bijdragen aan succesvolle resocialisatie en aan het voorkomen van recidive.

c. Stichting Krusada: project Adelanto

Op Bonaire biedt de Stichting Krusada hulp en begeleiding aan mensen die op enige manier zijn vastgelopen in het leven. In 2016 is Krusada voor ex-gedetineerden en justitieel gestraften het project Adelanto begonnen met als doel een goede verbinding tot stand te brengen tussen straf en terugkeer in de maatschappij. Het project heeft ruimte voor maximaal twaalf personen die maximaal anderhalf jaar bij Adelanto wonen.

Voor dit project werkt Krusada nauw samen met ketenpartners als de SRCN, de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland, het Korps Politie Caribisch Nederland, Mental Health Caribbean (MHC), het Veiligheidshuis op Bonaire en het openbaar lichaam Bonaire (OLB).

In het maandelijkse multidisciplinair overleg, waaraan diverse ketenpartners deelnemen, wordt bepaald wie voor een plaats bij Adelanto in aanmerking komen. Zorgplannen voor de bewoners worden in samenspraak tussen Krusada, SRCN en MHC opgesteld, en voor alle bewoners van Adelanto geldt dat zij onder toezicht van de SRCN staan. Begin december 2018 telde Adelanto zes bewoners, maar eind januari 2019 waren alle twaalf plaatsen bezet.

Het ministerie van JenV heeft projectsubsidie toegekend voor Adelanto. In de loop van 2019 zal het ministerie een besluit nemen over voortzetting van het project.

De Raad is van oordeel dat Adelanto door middel van haar langdurige en intensieve begeleiding van mensen die met justitie in aanraking zijn geweest een belangrijke bijdrage kan leveren aan hun succesvolle terugkeer in de maatschappij. Bovendien kan zij een bijdrage leveren aan

vermindering van de druk op de detentiefaciliteit in CN. Het is daarom zaak dat de capaciteit van Adelanto zo goed mogelijk wordt benut.

d. Aandachtspunten

In zijn rapport vraagt de Raad nog aandacht voor enkele aspecten die met reclassering en resocialisatie samenhangen. Een daarvan is het ontbreken van sommige behandel mogelijkheden in CN. De Raad vindt dat elke justitiabele met gedrags- of verslavingsproblematiek de meest passende behandeling moet kunnen krijgen. Indien en voor zover die behandeling in CN niet voorhanden is, ligt het op de weg van de autoriteiten om te bezien waar dat dan wel mogelijk is.

Een ander punt betreft de doorlooptijden van ministeriële beschikkingen ten aanzien van voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Het is van groot belang dat v.i.-beschikkingen tijdig worden afgegeven, vóór de beoogde v.i.-datum. De Divisie Individuele Zaken (DIZ) van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van JenV bereidt die beschikkingen voor, na ontvangst van adviesrapporten van SRCN en JICN. Volgens de SRCN en de JICN gebeurt het soms dat de v.i.-beschikking pas ná de v.i.-datum wordt afgegeven, waardoor betrokkene langer dan noodzakelijk vastzit. Uit het onderzoek is gebleken dat JICN en SRCN ervan uitgaan dat DIZ twintig werkdagen nodig heeft om een v.i.-beschikking te kunnen afgeven, terwijl DIZ zelf uitgaat van de wettelijke termijn van twee maanden. De Raad vindt het opmerkelijk dat ketenpartners zo verschillende beelden hebben van de te hanteren termijn. Daarom is het goed dat DIZ en JICN/SRCN al tijdens het onderzoek van de Raad met elkaar in gesprek zijn gegaan om de procedure door te spreken en om de werkinstructies af te stemmen.

e. Slotbeschouwing

In een slotbeschouwing benadrukt de Raad dat voor het terugdringen van criminaliteit, zowel door preventie als door het voorkomen van recidive, intensieve samenwerking en goede afstemming tussen de ketenpartners noodzakelijke voorwaarden zijn. Waar het gaat om resocialisatie en het voorkomen van recidive is de SRCN een van de belangrijkste justitiepartners. Het onderzoek heeft uitgewezen dat de SRCN haar rol waarmaakt.

Voor wat betreft de preventie ligt de verantwoordelijkheid primair bij andere organisaties. In Caribisch Nederland ontstaat steeds meer aandacht voor preventie. Omdat voorkomen beter is dan genezen, is de Raad ingenomen met het Integraal Veiligheidsbeleid Bonaire (IVB) waarin het OLB aangeeft de komende vier jaar, in nauwe samenwerking met de ketenpartners, te zullen inzetten op preventie. Gezien haar kennis over criminogene factoren mag worden verwacht dat de SRCN een prominente rol zal spelen bij de realisering van de ambities van het IVB.

Het zou volgens de Raad goed zijn als ook de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba met een integraal veiligheidsbeleid komen en in nauwe samenwerking met de ketenpartners inzetten op

preventie van criminaliteit.

De Raad constateert ten slotte dat het in CN ontbreekt aan harde gegevens over bijvoorbeeld recidivepercentages en effecten van reclasseringstoezicht. Met het oog op de ontwikkeling van beleid is het van belang dat dat soort informatie wel beschikbaar komt.

Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek doet de Raad de minister van Justitie en Veiligheid de volgende aanbevelingen.²

A. Ten aanzien van de SRCN

1. Creëer een oplossing voor de veiligheidssituatie bij de SRCN-locaties op Sint Eustatius en Saba.
2. Organiseer een medewerkers- en een cliënttevredenheidsonderzoek.
3. Investeer in de verdere ontwikkeling van het risicotaxatie-instrument GDI.

B. Ten aanzien van Krusada

4. Zorg voor optimale benutting van de capaciteit van Adelanto.
5. Verken de mogelijkheden van uitbreiding van nazorg aan ex-bewoners van Adelanto.

C. Ten aanzien van het ministerie van JenV

6. Onderzoek de mogelijkheden van behandeling van justitiabelen buiten Caribisch Nederland, indien en voor zover deze binnen Caribisch Nederland niet beschikbaar is.
7. Verken de mogelijkheden van intensivering van begeleiding van en nazorg aan ex-gedetineerden, ook in de gevallen waarin geen sprake (meer) is van reclasseringstoezicht.
8. Doe onderzoek naar de recidivecijfers in Caribisch Nederland, ook in relatie met reclasseringstoezicht.
9. Houd bij de inzet op preventie vast aan samenwerking met de openbare lichamen.

² Overeenkomstig artikel 30, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving zijn de aanbevelingen gericht aan de minister. Voor verschillende van deze aanbevelingen geldt dat de uitvoering daarvan op het terrein van andere organisaties ligt.

Tabel 1: overzicht stand van zaken aanbevelingen; voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.2 van de hoofdtekst van dit rapport.

aanbeveling 2014	stand van zaken eind 2018	bijzonderheden
A. Organisatie SRCN		
A1 casuïstiekbesprekingen en intervisie	opgevolgd	zorg voor achtervang begeleider is wel een aandachtspunt
A2 (bij)scholing medewerkers	opgevolgd	
A3 training omgaan met agressie	deels opgevolgd	is begin 2019 verder opgevolgd
A4 kenbaar maken huisregels	opgevolgd	
A5 veiligheidswaarborgen bovenwinden	niet opgevolgd	
A6 tevredenheidsonderzoek medewerkers en cliënten	niet opgevolgd	in 2019 wordt onderzoek onder medewerkers gehouden
B. Rechtspositie cliënten		
B1 vaststelling identiteit cliënten	opgevolgd	
B2 toestemming uitwisseling gegevens	opgevolgd	
B3 informatieverstrekking rechten en plichten cliënten	opgevolgd	
B4 onafhankelijke klachtvoorziening	opgevolgd	
C. Adviestaak		
C1 gespecificeerde plannen van aanpak	opgevolgd	
C2 bespreken rapporten met cliënten	opgevolgd	
C3 instructies voor identificatie en beheersing risico's	opgevolgd	
C4 beoordeling noodzaak vroeghulp	opgevolgd	
D. Toezichtstaak		
D1 meer methodisch werken	opgevolgd	
D2 opstellen basisdocument bij start toezicht	opgevolgd	
D3 doelen individueel toezicht helder maken	opgevolgd	
D4 transparante werkwijze risico-identificatie	opgevolgd	
D5 beleid en werkwijze contactfrequentie	opgevolgd	
D6 werkinstructie bij niet-nakomen afspraken	opgevolgd	
D7 periodieke evaluaties	opgevolgd	automatisering meldingen is punt van aandacht
D8 doorlooptijden toezending vonnissen	geen SRCN-taak	OM BES voert daarover overleg met gerecht Curaçao
E. Gedragsinterventies		
Maak gedragsinterventie volwaardig onderdeel van plan van aanpak/toezicht	opgevolgd	
F. Werkstraffen		
F1 Maak overeenkomst bij start werkstraf	opgevolgd	via driepartijen-overeenkomst
F2 Teken voor gewerkte uren	opgevolgd	
F3 Contact projectplaats met SRCN	opgevolgd	SRCN is afhankelijk van projectplaats
F4 werkinstructies voor omgang projectplaats/werkmeester met werkgestrafte	opgevolgd	via overeenkomst projectplaats-SRCN
F5 controle plaatsing werkgestrafte op projectplaats	opgevolgd	

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad³) heeft in augustus 2013 een inspectie uitgevoerd bij de Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN). In zijn inspectierapport van januari 2014 deed de Raad 28 aanbevelingen ten aanzien van aspecten als organisatie, opleiding, veiligheid en het ontwikkelen van een methodisch instrumentarium. In reactie daarop deelde de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie mee dat hij de SRCN had gevraagd een meerjarenplan op te stellen ter bevordering van de professionalisering van de reclasseringswerkers en het creëren van een methodisch fundament als basis voor de uitvoering van de reclasseringsactiviteiten.⁴

De Raad was van plan in 2017 een vervolgonderzoek uit te voeren maar stelde in het begin van dat jaar vast dat de SRCN voor de ontwikkeling en de implementatie van een methodisch fundament meer tijd nodig had. Dat traject was begin 2017 nog niet afgerond.

In maart 2017 deelde de Raad aan de staatssecretaris mee dat hij zich vanwege de nog niet afgeronde invoering van methodisch werken op dat moment nog geen oordeel kon vormen over de kwaliteit van het reclasseringswerk en dat hij het vervolgonderzoek zou uitstellen tot 2018.⁵

De Raad heeft dit vervolgonderzoek opgenomen in zijn jaarplan 2018. Daarbij noemde hij de implementatie van methodisch werken en resocialisatie als bijzondere onderwerpen van aandacht. Tevens kondigde de Raad in dat jaarplan aan dat het onderzoek zich ook zou uitstrekken tot het project Adelanto van de Stichting Krusada. Dit project is gericht op de opvang en resocialisatie van justitiabelen en ex-gedetineerden.

1.2 Doel onderzoek

De aanbevelingen van de Raad van 2014 hebben betrekking op knelpunten die hij destijds signaleerde bij de taakuitvoering door de SRCN. Door middel van dit vervolgonderzoek is de Raad nagegaan op welke wijze opvolging is gegeven aan die aanbevelingen. Op basis van de uitkomsten schetst de Raad een actueel beeld van de stand van zaken ten aanzien van het reclasseringswerk in Caribisch Nederland (CN). De Raad is tevens in meer algemene zin

³ De Raad is op grond van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba), in Curaçao en in Sint Maarten. De Raad kijkt daarbij naar de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitoefening en het beheer. Daarnaast is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de eilanden van Caribisch Nederland, Curaçao en Sint Maarten.

⁴ Brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer d.d. 3 april 2014.

⁵ Brief van de Raad d.d. 28 maart 2017.

nagegaan hoe het staat met het proces van resocialisatie in CN en op welke wijze het project Adelanto daarbij een rol speelt.

1.3 Vraagstelling

De Raad heeft voor dit onderzoek de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Wat is de stand van zaken ten aanzien van de reclassering in Caribisch Nederland en in hoeverre is daarbij (nog) sprake van knelpunten?

Voor de beantwoording van deze hoofdvraag heeft de Raad de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In hoeverre zijn de eerder door de Raad geconstateerde verbeterpunten ten aanzien van de kwaliteit van de reclassering in Caribisch Nederland opgepakt?
2. Hoe staat het met de implementatie van methodisch werken bij de SRCN?
3. Hoe verloopt het proces van resocialisatie in Caribisch Nederland?
4. Welke rol speelt de Stichting Krusada bij die resocialisatie?
5. In hoeverre bestaan er knelpunten rond de reclassering in Caribisch Nederland?

1.4 Definities

1.4.1 Reclassering

Onder *reclassering* verstaat de Raad de activiteiten die zijn gericht op resocialisatie en op het voorkomen dat iemand die met justitie in aanraking is geweest, recidiveert.

1.4.2 Resocialisatie

Onder *resocialisatie* verstaat de Raad activiteiten die eraan bijdragen dat iemand die gedetineerd is (geweest), re-integreert in de samenleving.

1.4.3 Verbeterpunten

Onder *verbeterpunten* verstaat de Raad aspecten van het werk van de SRCN waarover de Raad in zijn rapport van januari 2014 aanbevelingen heeft gedaan.

1.5 Aanpak onderzoek

De Raad heeft zich eerst door middel van documentstudie en een gesprek met medewerkers van Reclassering Nederland (RN) georiënteerd op dit thema. Op basis daarvan heeft de Raad een plan van aanpak opgesteld. De feitelijke uitvoering van het onderzoek vond grotendeels plaats in november en december 2018. In die periode hebben inspecteurs van de Raad gesprekken gevoerd met medewerkers van de SRCN, van de Stichting Krusada en van verschillende ketenpartners. De inspecteurs spraken ook met een aantal (ex-)cliënten van de SRCN en (ex-)bewoners van Adelanto. Tevens hebben zij bij de SRCN een aantal dossiers

onderzocht op opbouw en volledigheid.

Op basis van alle verzamelde informatie heeft de Raad een concept-rapport opgesteld dat hij in februari 2019, in overeenstemming met artikel 30 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, voor wederhoor heeft voorgelegd aan de SRCN, aan de Stichting Krusada en aan de minister van Justitie en Veiligheid (JenV). Na verwerking van de reacties heeft de Raad het rapport vastgesteld.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de onderzoeksresultaten. Na een korte inleiding met informatie over de SRCN behandelt de Raad in de paragrafen 2.2 tot en met 2.6 de vijf onderzoeksvragen. De paragrafen 2.2 en 2.3 gaan over de SRCN, paragraaf 2.4 over het proces van resocialisatie in CN in het algemeen en paragraaf 2.5. over de rol van het project Adelanto van Krusada daarbij. In paragraaf 2.6 besteedt de Raad aandacht aan enkele aandachtspunten die tijdens het onderzoek naar voren kwamen en die op enige wijze te maken hebben met het proces van resocialisatie.

Hoofdstuk 3 bevat een slotbeschouwing.

Het rapport heeft twee bijlagen: een overzicht van de personen die de Raad voor dit onderzoek heeft geïnterviewd (bijlage 1) en een overzicht van de aanbevelingen uit het eerdere rapport van de Raad (bijlage 2).

2 Onderzoeksresultaten

2.1 SRCN in het kort

De Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN) is belast met de reclasseringstaak in CN. Tien jaar geleden, in de tijd van de Nederlandse Antillen, was er één reclasseringswerker werkzaam op Bonaire. Sinds de staatkundige veranderingen per 10 oktober 2010, toen Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbare lichamen van Nederland werden, is de SRCN gestaag gegroeid. Ten tijde van de uitvoering van dit vervolgonderzoek telde de SRCN zeventien medewerkers, waaronder tien reclasseringswerkers en twee senior-reclasseringswerkers. Zes van de tien reclasseringswerkers zijn in 2017 of 2018 bij de SRCN in dienst getreden. Op Bonaire zijn acht reclasseringswerkers werkzaam en op zowel Sint Eustatius als Saba één. Deze twee eilanden liggen op ruim 800 km van Bonaire. De reclasseringswerkers zijn in beginsel generalisten die alle voorkomende reclasseringstaken uitvoeren, maar op Bonaire houdt één reclasseringswerker zich vrijwel uitsluitend bezig met de uitvoering van werkstraffen. De functie van senior-reclasseringswerker is in 2018 ingevoerd, na het vervallen van de functie van werkbegeleider. Sinds eind 2018 heeft de SRCN een Adviseur Beleid en Bedrijfsvoering in dienst. Het MT van de SRCN bestaat sindsdien uit de directeur, bedoelde adviseur en de twee senior-reclasseringswerkers.

Blijkens het jaarverslag 2017 van de SRCN lag het zwaartepunt van de inzet van de reclasseringswerkers bij de uitvoering van reclasseringstoezichten. In dat jaar werden er 102 toezichten afgerond. Daarnaast bracht de SRCN in dat jaar 116 advies- en 69 vroeghulprapporten uit en werden er 52 werkstraffen ten uitvoer gelegd. Tevens verzorgden reclasseringswerkers dertien trainingen.

In 2018 ging het om 109 afgeronde toezichten, 197 advies- en 51 vroeghulprapporten, 47 werkstraffen en 12 trainingen. Op 31 december 2018 liepen er 186 toezichten en 122 werkstraffen.

De financiering van de SRCN loopt via Reclassering Nederland (RN).⁶ RN is nauw betrokken bij de ontwikkelingen binnen de SRCN.

⁶ RN wordt rechtstreeks gefinancierd door het ministerie van JenV.

2.2 Opvolging aanbevelingen SRCN

Onderzoeksvraag 1: aanbevelingen 2014

In zijn rapport van januari 2014 deed de Raad in totaal 28 aanbevelingen aan de SRCN. Twee daarvan zijn tevens gericht aan het OM BES.

A. De eerste zes aanbevelingen betreffen organisatieaspecten:

A1 Zorg er voor dat casuïstiekbespreking en inter-/supervisie op structurele basis doorgang vinden.

Bevindingen

Casuïstiekbespreking

Elke twee weken vindt er, onder voorzitterschap van een van de twee senior-reclasseringswerkers, casusoverleg plaats. Daaraan nemen alle reclasseringswerkers deel. De reclasseringswerkers op Sint Eustatius en Saba doen mee via video-overleg. Tijdens dit overleg wordt met name over risicovolle zaken gesproken. Elke medewerker kan een casus ter bespreking inbrengen. Besluiten die in dit overleg worden genomen, zijn bindend voor de medewerkers en worden opgenomen in het betreffende cliëntdossier in React (het door de SRCN gebruikte informatiesysteem).

De reclasseringswerkers met wie de Raad sprak, waren allen positief over dit casusoverleg. De medewerkers op Sint Eustatius en Saba wezen wel op het nadeel van hun deelname op afstand. Los van (technische) problemen met de verbindingen heeft video-overleg zijn beperkingen aangezien zij een deel van de non-verbale communicatie missen.

Intervisie

Eens in de zes weken hebben de reclasseringswerkers intervisie-overleg. Voor de medewerkers op Sint Eustatius en Saba is er een aparte intervisiebijeenkomst.⁷ De intervisie-bijeenkomsten vinden plaats onder leiding van een externe begeleider. In 2017-2018 hebben er gedurende ongeveer een half jaar geen intervisie-bijeenkomsten plaatsgevonden omdat de SRCN niet tevreden was over de toenmalige begeleider. Nadat er een nieuwe begeleider was gevonden, is in de tweede helft van 2018 de draad weer opgepakt. Tijdens de intervisiebijeenkomsten wordt gesproken over het functioneren van betrokkenen en wordt aandacht besteed aan zaken als deskundigheid en professionaliteit.

De Raad kreeg van een van de reclasseringswerkers te horen dat het team goed op elkaar is

⁷ De SRCN onderzoekt of het mogelijk is de intervisie-bijeenkomsten op de bovenwinden in de toekomst samen met de Voogdijraad en Jeugdzorg en Gezinsvoogdij te organiseren.

ingespeeld en dat men zich open durft op te stellen tijdens dit overleg.

Beoordeling

De SRCN heeft beide aanbevelingen opgevolgd. De Raad vindt het wel van belang dat de SRCN voor de intervisie-overleggen niet afhankelijk is van één begeleider. In het geval dat deze (langdurig) niet beschikbaar is, moet daarvoor achtervang geregeld zijn.

A2 Creëer mogelijkheden om de medewerkers (bij) te scholen in het reclasseringswerk.
--

Bevindingen

De afgelopen jaren heeft de SRCN geïnvesteerd in de opleiding en professionalisering van haar medewerkers. Zo zijn er een basis- en een verdiepingstraining Werken in gedwongen kader (WIGK) aangeboden aan de reclasseringswerkers en ontvangen nieuwe medewerkers uit (Europees) Nederland een training van RN. De afgelopen paar jaar hebben de medewerkers onder andere trainingen gekregen op het terrein van elektronisch toezicht en het gebruik van GDI⁸, en in het najaar van 2018 hebben medewerkers van RN voor alle reclasseringswerkers van de SRCN een training verzorgd op het gebied van zedendelinquenten. In januari 2019 is een basisopleiding Reclasseringswerk van twee weken verzorgd. Medewerkers van verschillende ketenpartners, waaronder het OM BES, hebben een deel van het programma verzorgd. In 2019 zullen voorts een training op het gebied van de omgang met personen met een lichte verstandelijke beperking (LVB'ers) en een training ART⁹ worden aangeboden. De SRCN heeft het voornemen in 2019 een opleidingsplan voor de gehele organisatie op te stellen.

De reclasseringswerkers met wie de Raad sprak, toonden zich tevreden over het aanbod van cursussen en trainingen.

Beoordeling

De Raad stelt vast dat de SRCN haar medewerkers trainingen en cursussen aanbiedt die hun in staat stellen zich verder te professionaliseren. Deze aanbeveling is daarmee opgevolgd.

A3 Organiseer trainingen die medewerkers handvatten geven hoe zij om dienen te gaan met agressieve/- intimiderende cliënten.
--

Bevindingen

In april 2015 hebben de medewerkers van de SRCN een weerbaarheidstraining kunnen volgen. Het was de bedoeling dat medewerkers van de penitentiaire inrichting JICN in 2018 een nieuwe training zouden verzorgen voor de SRCN. Vanwege de

⁸ GDI: geïntegreerd diagnostisch instrumentarium; zie verder bij de behandeling van aanbeveling C.3.

⁹ ART: Aggression Replacement Training; zie verder bij de behandeling van aanbeveling E.

ingebruikneming van de nieuwbouw van de JICN, in de tweede helft van 2018, is deze training uitgesteld: voor de JICN lag de prioriteit bij de verhuizing. Het is de bedoeling dat deze training in 2019 alsnog plaatsvindt. Het merendeel van de huidige medewerkers was in 2015 nog niet verbonden aan de SRCN.

In het kader van wederhoor liet de directeur van de SRCN weten dat op 28 februari 2019 is gestart met de de-escalatietraining.

Beoordeling

Deze aanbeveling was tijdens de uitvoering van het onderzoek gedeeltelijk opgevolgd. Het was toen alweer vier jaar geleden dat de weerbaarheidstraining is gegeven. Door omstandigheden is de voor 2018 geplande training nog niet aangeboden. Het is zaak dat dit in 2019 alsnog gebeurt, temeer daar het merendeel van de huidige medewerkers in 2015 nog niet bij de SRCN werkte.

Het stemt de Raad tevreden dat tijdens de afronding van dit onderzoek is begonnen met de de-escalatietraining. Het is van belang dat deze training periodiek plaatsvindt.

A4 Voorzie de wacht- c.q. spreekruimte van huisregels.

Bevindingen

De betreffende ruimten op het kantoor van de SRCN op Bonaire zijn voorzien van de huisregels. Op Sint Eustatius en Saba beschikt de SRCN niet over afzonderlijke wachtruimten, de cliënten wachten buiten. Kaartjes met de huisregels zijn daar opgehangen aan de deur.

Beoordeling

De SRCN heeft deze aanbeveling opgevolgd.

A5 Organiseer veiligheidswaarborgen op de locaties van de bovenwindse eilanden.

Bevindingen

Op beide bovenwindse eilanden is de SRCN vertegenwoordigd met één reclasseringswerker. De medewerker op Sint Eustatius werkt in een pand waarin ook de Belastingdienst en de Voogdijraad zijn gehuisvest. Als deze reclasseringswerker een nieuwe cliënt heeft, houdt zij het eerste gesprek altijd op het politiebureau. Ze laat betrokkene dan direct weten dat zij nauw samenwerkt met de politie. Vervolggesprekken met (mogelijk) 'lastige' cliënten, houdt zij ook altijd op het politiebureau. Het kantoor van deze reclasseringswerker heeft geen alarmknop of bewakingscamera. Zij deelde de Raad mee dat zij tijdens haar werk geen gevoel van onveiligheid ervaart.

Voor de reclasseringswerker op Saba is veiligheid wel een issue. Zij deelt een pand met het OM

maar dat is daar slechts sporadisch aanwezig. Dit pand beschikt niet over een alarmknop of een bewakingscamera. De reclasseringswerker heeft afspraken met de politie op Saba maar die verlopen volgens haar niet goed. Bovendien heeft zij vaak gesprekken met cliënten na 16.00 uur, een tijdstip waarop de politie niet meer werkt.¹⁰

De directeur van de SRCN erkent dat de veiligheid op Saba een punt van aandacht is. Hij heeft zijn hoop gevestigd op een verzamelgebouw voor diverse diensten.

Beoordeling

Deze aanbeveling is nog niet opgevolgd. Veiligheid van de medewerkers moet altijd voorop staan, en medewerkers moeten zich veilig voelen tijdens hun werk. Voor wat betreft Saba is dit nog steeds een heikel punt. Het is aan de SRCN om op korte termijn voor een oplossing te zorgen.

Daarnaast vindt de Raad het van belang dat de werkruimte op Sint Eustatius wordt uitgerust met een bewakingscamera of een alarmknop. Het gegeven dat de reclasseringswerker zich ook zonder zo'n voorziening veilig voelt, ontslaat de SRCN niet van de verantwoordelijkheid ervoor de zorgen dat haar medewerker daar zo veilig mogelijk kan werken.

A6 Creëer op termijn mogelijkheden om, eventueel in samenwerking met ketenpartners in het Caribisch deel van het Koninkrijk of Europees Nederland, periodiek medewerkers- en cliënttevredenheidsonderzoeken uit te voeren.

Bevindingen

De SRCN wilde aansluiten bij de Medewerkers Tevredenheidsonderzoeken (MTO) van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) maar omdat de SRCN een stichting is, was dat niet mogelijk.¹¹ Vooral nog is er onder de SRCN-medewerkers geen MTO gehouden. Naar verwachting van de directeur van de SRCN zal in 2019 een externe organisatie een MTO bij de SRCN uitvoeren.

Wat betreft de uitvoering van een tevredenheidsonderzoek onder haar cliënten werkt de SRCN tot nu toe alleen met evaluatieformulieren na gedragstrainingen. Andere zaken, met name de implementatie van de nieuwe werkmethode, vergen veel tijd en aandacht, en hebben prioriteit.

¹⁰ Buiten de reguliere kantooruren werkt de politie op Saba met piketdiensten.

¹¹ De RCN heeft in 2017 bijvoorbeeld een MTO laten uitvoeren bij de JICN.

Beoordeling

De SRCN heeft deze aanbeveling nog niet opgevolgd. Periodieke tevredenheidsonderzoeken onder de medewerkers en onder de cliënten kunnen bijdragen aan verdere verbetering van de taakuitvoering door de SRCN. Daarom vindt de Raad dergelijke onderzoeken van belang.

B. De volgende vier aanbevelingen betreffen de rechtspositie van en de omgang met cliënten van de SRCN:

B1 Stel standaard de identiteit van een cliënt vast bij aanvang van elke nieuwe reclasseringsopdracht. Maak ten behoeve hiervan een werkinstructie zodat voor iedereen duidelijk is wat er wordt verwacht.

Bevindingen

De SRCN heeft een instructie opgesteld waarin staat dat en op welke wijze bij de aanvang van een nieuwe reclasseringsopdracht de identiteit van de betrokken cliënt moet worden vastgesteld. De vaststelling van de identiteit vormt onderdeel van de 'checklist startgesprek'. Deze instructie is bij de medewerkers bekend en is te raadplegen via het interne netwerk. Het was de bedoeling dat de instructie in het eerste kwartaal van 2018 op het intranet van de SRCN zou verschijnen. De ingebruikneming van het intranet heeft echter vertraging opgelopen, maar is eind 2018 gerealiseerd.

Tijdens het onderzoek bleek dat het merendeel van de bekeken (fysieke) cliëntdossiers een kopie van het identiteitsbewijs van betrokkene bevat.

Beoordeling

De SRCN heeft deze aanbeveling opgevolgd.

B2 Zorg ervoor dat cliënten schriftelijk toestemming geven voor de uitwisseling van persoonsgegevens met derden.

Bevindingen

De SRCN heeft een standaardformulier 'toestemmingsverklaring' opgesteld; aan elke cliënt wordt gevraagd deze verklaring te ondertekenen. In een deel van de onderzochte fysieke dossiers bevond zich een ondertekende verklaring, in een ander deel bevond zich een niet-ondertekend exemplaar. Het is, zo liet de SRCN weten, de bedoeling dat betrokkenen bij een volgend bezoek aan de SRCN alsnog wordt verzocht de verklaring te ondertekenen. Het standaardformulier staat op het intranet van de SRCN.

Een van de folders van de SRCN bevat informatie over het doorgeven van persoonlijke informatie aan andere instanties.

Beoordeling

De SRCN heeft ook deze aanbeveling opgevolgd.

B3 Voer een werkwijze in waarmee de informatieverstrekking over de rechten en plichten van de cliënt op een duidelijker en vollediger wijze kan plaatsvinden.

Bevindingen

Naar aanleiding van deze aanbeveling heeft de SRCN een nieuwe algemene folder opgesteld met informatie over onder meer de rechten en plichten van cliënten. De folder is in vier talen (Nederlands, Papiaments, Spaans en Engels) beschikbaar. Bij de receptie van de SRCN staan schappen met folders, waaronder deze. Bovendien verstrekken de reclasseringswerkers de folder aan iedere nieuwe cliënt.

Beoordeling

Deze aanbeveling is opgevolgd.

B4 Draag zorg voor een regeling waarbij cliënten bij een onafhankelijke partij klachten kunnen indienen.

Bevindingen

De Nationale ombudsman heeft in antwoord op een verzoek van de SRCN bij brief van 28 april 2014 laten weten dat hij bevoegd is om als tweedelijns externe klachtvoorziening klachten te behandelen over de SRCN. In de algemene folder over de SRCN staan de contactgegevens van de Nationale ombudsman.

Beoordeling

Deze aanbeveling is opgevolgd.

C. Over de uitvoering van de adviestaak van de SRCN deed de Raad vier aanbevelingen:

C1 Stel meer gespecificeerde plannen van aanpak op die onderdeel van de rapportages zijn.

Bevindingen

De SRCN is in 2015 begonnen met de invoering van de methodiek 'Werken in gedwongen kader' (WIGK). Het opstellen van meer gespecificeerde plannen van aanpak vormt onderdeel van die methodiek. Sinds de invoering van die methodiek zijn de adviezen meer gericht op risico- en beschermende factoren, en bevatten zij meer specifieke bijzondere voorwaarden.

Uit het steekproefsgewijze dossieronderzoek van de Raad is gebleken dat de plannen van aanpak zijn opgenomen in de rapportages.¹²

Beoordeling

De SRCN heeft deze aanbeveling opgevolgd.

C2 Bespreek de rapporten in beginsel altijd met de cliënt.

Bevindingen

Volgens de SRCN bespreken de reclasseringswerkers de rapporten standaard met de betrokken cliënt. Dit uitgangspunt zal worden opgenomen op het intranet. Bij vroeghulprapporten speelt soms dat de tijd dringt, zeker in de gevallen waarin de SRCN niet direct door de politie is geïnformeerd over een inverzekeringstelling (ivs). Er resteert dan soms weinig tijd voor terugkoppeling.

Persoonlijkheidsonderzoeken worden meestal uitgevoerd door een psycholoog of een psychiater in Curaçao, en de terugkoppeling vindt in beginsel door hen plaats. Soms hebben zij daarvoor onvoldoende tijd, in die gevallen informeert een reclasseringswerker van de SRCN betrokkene over de resultaten van het onderzoek. De SRCN zou liever zien dat de opsteller van het rapport die terugkoppeling altijd zelf verzorgt.

De directeur van de SRCN wees nog op het gezamenlijke besluit van de directeur van de JICN en van hem om een reclasseringswerker binnen de JICN te plaatsen. Het wordt voor de SRCN dan eenvoudiger om snel in contact te treden met gedetineerde cliënten om hen – bijvoorbeeld – te informeren over de inhoud van rapporten.¹³

Beoordeling

Deze aanbeveling is opgevolgd. Met de SRCN is de Raad van mening dat de uitkomsten van een persoonlijkheidsonderzoek zoveel mogelijk door degene die dat onderzoek heeft uitgevoerd, worden meegedeeld aan betrokkene. De Raad vindt dat geen taak voor de SRCN.

C3 Zorg voor instructies om de risico-identificatie en -beheersing eenduidiger en transparanter te maken.

Bevindingen

Het in (Europees) Nederland door RN gebruikte risicotaxatie-instrument is in samenwerking met

¹² In paragraaf 2.2 gaat de Raad nader in op de invoering van deze methodiek bij de SRCN.

¹³ Mededeling d.d. 13 december 2018 in het kader van het onderzoek van de Raad en het College voor de Rechten van de Mens naar de JICN.

RN aangepast aan de Caribische context en in 2018 in gebruik genomen door de reclasseringswerkers van de SRCN. Daaraan voorafgaand heeft een senior reclasseringswerker van de SRCN bij RN een training gevolgd in het gebruik van dit 'geïntegreerd diagnostisch instrumentarium' (GDI). Vervolgens heeft deze reclasseringswerker de collega's van de SRCN daarin getraind. Kort gezegd is het GDI een invultool waarmee de reclasseringswerker in het kader van advisering alle relevante factoren (zowel positieve als negatieve) langsloopt alvorens hij tot een afgewogen professioneel oordeel komt.

Vanuit de SRCN kwam als minpunt van het GDI naar voren dat het een relatief traag systeem is. Het werken met het GDI kost relatief veel tijd doordat het om een Word-versie gaat. In de toekomst wordt het wellicht verder ontwikkeld tot een programma waarin alle gegevens geautomatiseerd worden opgeslagen en waarmee tevens managementinformatie kan worden gegenereerd.

Beoordeling

Met het GDI beschikt de SRCN over een eenduidig en transparant risicotaxatie-instrument. De professionele oordelen van de reclasseringswerkers hebben daardoor een betere onderbouwing. Met de ingebruikneming van het GDI heeft de SRCN deze aanbeveling opgevolgd. Het GDI kan aan waarde winnen wanneer het verder wordt ontwikkeld tot een systeem dat statistische gegevens kan opslaan en informatie kan genereren over bijvoorbeeld recidivepercentages en over effecten van reclasseringsinterventies.

C4 Zorg er voor dat de SRCN betrokken is bij de bepaling of een vroeghulpbezoek noodzakelijk is en voer de geselecteerde vroeghulpen ook uit.¹⁴

Bevindingen

De SRCN en het OM BES hebben afspraken gemaakt over de wijze waarop wordt bepaald of bij een inverzekeringstelling een vroeghulprapport van de SRCN nodig is. In geval van een ivs pleegt een reclasseringswerker overleg met een senior-reclasseringswerker. Zij bepalen gezamenlijk een standpunt over de wenselijkheid van een vroeghulprapport. Vervolgens treden zij in overleg met de betrokken officier van justitie (OvJ). In de praktijk zitten SRCN en de OvJ meestal op één lijn. Indien dat niet geval is, geeft de opvatting van de SRCN de doorslag. De OvJ met wie de Raad sprak, bevestigde dat de SRCN soms een vroeghulprapport uitbrengt terwijl het OM van oordeel was dat dat niet nodig was. Deze OvJ voegt daaraan toe de SRCN als deskundige instantie te beschouwen op dit terrein die het beste kan inschatten welke maatregelen nodig zijn om recidive te voorkomen.

Ook in CN dient de politie (het Korps Politie Caribisch Nederland; KPCN) elke ivs of verlenging

¹⁴ Deze aanbeveling is gericht aan de SRCN en aan het OM BES.

daarvan te melden aan de SRCN.¹⁵ Het door het KPCN gebruikte systeem ActPol bevat een module voor automatische doormelding aan de SRCN, maar die module was eind 2018 nog niet in gebruik. Het komt wel eens voor dat een hulpofficier van justitie vergeet een ivs te melden aan de SRCN. Volgens de korpschef zal dat door de ingebruikneming van bedoelde module binnenkort niet meer kunnen gebeuren.

In de gevallen waarin de politie geen melding doet, verneemt de SRCN doorgaans van het OM dat er iemand in verzekering is gesteld.

Beoordeling

Deze aanbeveling is opgevolgd. De SRCN heeft heldere afspraken gemaakt met het OM BES over vroeghulp. In geval de SRCN een vroeghulprapport nodig acht, bezoekt zij betrokkene en stelt zij een rapport op, ook wanneer het OM een andere opvatting heeft.

Een punt van aandacht betreft de doormelding van inverzekeringstellingen door de politie aan de SRCN. Gezien de korte termijnen is het van belang dat dat direct gebeurt.

D. Met betrekking tot de toezichtstaak van de SRCN deed de Raad acht aanbevelingen. Omdat de eerste vijf aanbevelingen nauw samenhangen met de ingebruikneming van de systematiek WIGK behandelt de Raad deze tezamen.

D1 Onderzoek de mogelijkheden om meer methodisch te werken tijdens het reclasseringstoezicht en geef hier invulling aan.

D2 Stel bij aanvang van het reclasseringstoezicht een basisdocument op waarmee het voor alle partijen overzichtelijk en transparant wordt wat er tijdens het toezicht wordt gedaan.

D3 Creëer een werkwijze waardoor op casusniveau voor alle partijen duidelijk is wat de doelen van elk individueel toezicht zijn.

D4 Formuleer een transparante werkwijze ten aanzien van de totstandkoming van de risico-identificatie.

D5 Formuleer aansluitend op de risico-identificatie beleid en een werkwijze met betrekking tot het bepalen van de contactfrequentie.

Bevindingen

In 2015 heeft de SRCN met de introductie van de methodiek WIGK een begin gemaakt met een meer methodische werkwijze tijdens het reclasseringstoezicht.¹⁶ Als onderdeel van die werkwijze stelt de SRCN sinds 2016 bij elk nieuw toezicht een toezichtovereenkomst op.

Aan de hand van het hiervoor al genoemde GDI brengen de reclasseringswerkers mogelijke

¹⁵ Artikel 88, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering BES.

¹⁶ In paragraaf 2.3 gaat de Raad nader in op deze nieuwe werkwijze.

risico's in kaart en maken zij een inschatting van de kans daarop. Voor zaken van huiselijk geweld maken zij gebruik gemaakt van BES Safer, een apart onderdeel van het GDI dat specifiek betrekking heeft op situaties waarin sprake is van relationeel geweld.

De SRCN heeft een instrument ontwikkeld voor de bepaling van de contactfrequentie in het kader van het reclasseringstoezicht. Die frequentie wordt afhankelijk gesteld van het ingeschatte risico. De SRCN werkt sinds 2016 met dit instrument (Weging Caseload BES).

Beoordeling

Met de ingebruikneming van de methodiek WIGK heeft de SRCN invulling gegeven aan deze vijf aanbevelingen.

D6 Formuleer een werkinstructie die richting geeft aan de wijze waarop besluitvorming over de vervolgstappen plaatsvindt bij het niet nakomen van afspraken/bijzondere voorwaarden.

Bevindingen

De SRCN heeft de 'richtlijnen reageren op ongewenst gedrag gedurende reclasseringsopdrachten' opgesteld. Daarin staat wat een reclasseringswerker moet doen als een cliënt zich niet aan de gemaakte afspraken houdt. In deze richtlijnen staat ook dat er geen strikte protocollen zijn voor het reageren op ongewenst gedrag en dat de reclasseringswerker als toezichthouder bij elke casus moet inschatten wat het beste is. De richtlijnen beschrijven een opbouw in de manier waarop de reclasseringswerker kan reageren op ongewenst gedrag: bespreken, aanspreken, berispen, een aanwijzing geven¹⁷, officieel waarschuwen, overleg met of advies aan de opdrachtgever.

In het kader van het onderzoek van de Raad stelde een OvJ van het OM BES van mening te zijn dat de SRCN soms erg coulant is richting cliënten die onder toezicht staan of een werkstraf hebben. Bij het overtreden van regels zou de SRCN volgens deze OvJ strenger mogen optreden.

Naar aanleiding van deze opmerking liet de SRCN weten dit punt te zullen opnemen met het OM BES.

Beoordeling

Met de opstelling van de bedoelde nalevingsrichtlijnen heeft de SRCN deze aanbeveling overgenomen. De reclasseringswerkers hebben ruimte voor maatwerk, en kunnen afhankelijk van de situatie strenger of juist minder streng optreden. Het is wel van belang

¹⁷ Deze aanwijzing dient schriftelijk aan de cliënt te worden meegedeeld en te worden vastgelegd in een nieuwe versie van de toezichtovereenkomst.

dat er bij de SRCN en het OM BES consensus bestaat over de wijze waarop de SRCN uitvoering geeft aan die richtlijnen. Om de reden is het goed dat de SRCN en het OM BES daarover in contact treden. Ook zou het nuttig zijn als zij de werking van de richtlijnen periodiek evalueren.

D7 Voer periodiek evaluaties uit over het verloop van het toezicht en bespreek deze ook met de cliënt.

Bevindingen

Het inplannen van evaluatiemomenten per gesteld doel – zoals opgenomen in de toezichtovereenkomst – maakt vast onderdeel uit van het werkproces. Van de evaluaties worden verslagen gemaakt. Het is de bedoeling dat elke zes maanden een evaluatie plaatsvindt. Het systeem React geeft geen waarschuwing dus de reclasseringswerkers moeten zelf bijhouden wanneer het tijd is voor een evaluatie. De cliënt wordt betrokken bij de evaluatie.

Beoordeling

Periodieke evaluaties van de toezichttrajecten maken vast onderdeel uit van de werkprocessen van de SRCN en de cliënt wordt bij de evaluaties betrokken. De SRCN heeft deze aanbeveling opgevolgd. Het zou volgens de Raad wel goed zijn het systeem React zodanig aan te passen dat het geautomatiseerd meldt dat het tijd is voor een tussentijdse evaluatie.

D8 Bezie, in samenspraak met het OM BES en het gerecht op Curaçao, of de doorlooptijden van het opmaken en toezenden van de vonnissen kunnen worden ingekort.¹⁸

Bevindingen

Naar aanleiding van deze aanbeveling is de afspraak gemaakt dat het OM BES na afloop van de zitting de uitsprakenlijst toestuurt aan de SRCN. Die kan daar dan alvast mee aan de slag, in afwachting van de definitieve vonnissen. In zaken waarin geen hoger beroep wordt ingesteld, begint de SRCN al met de uitvoering. Maar volgens de SRCN duurt het nog steeds lang tot de vonnissen worden ontvangen van het gerecht op Curaçao.¹⁹ Dat is zowel voor de JICN als voor de SRCN lastig, voor onder andere de juiste berekening van de datum van voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) of voor de uitvoering van een werkstraf.

¹⁸ Ook deze aanbeveling is zowel gericht aan de SRCN als aan het OM BES.

¹⁹ Ook de JICN liet weten dat er vaak lang op een vonnis moet worden gewacht.

Een OvJ van het OM BES wees er in november 2018 op dat er 'onlangs' hernieuwde afspraken zijn gemaakt voor het tijdig leveren van vonnissen door het gerecht ten behoeve van de executie. Indien mogelijk wordt er maatwerk geleverd. Als voorbeeld noemde deze OvJ een casus waarin betrokkene zo spoedig mogelijk na zijn veroordeling zijn taakstraf wil uitvoeren om daarna in (Europees) Nederland een nieuw leven te kunnen opbouwen. De verschillende ketenpartners (gerecht, OM BES en SRCN) doen hun uiterste best om snelle uitvoering van die straf mogelijk te maken.

Beoordeling

De Raad twijfelt er niet aan dat de betrokken ketenpartners zich inspannen om strafvonnissen zo snel mogelijk uit te voeren. Maar zij zijn in zekere zin afhankelijk van het gerecht op Curaçao. Het al in 2014 geconstateerde knelpunt dat het (te) lang duurt voordat de SRCN de vonnissen via het OM BES ontvangt, was ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek nog niet opgelost. De Raad vertrouwt erop dat de hernieuwde afspraken tussen het OM en het gerecht daarin verandering brengen.

E. Met betrekking tot gedragsinterventies deed de Raad in 2014 de volgende aanbeveling:

In aansluiting op de aanbevelingen in het hoofdstuk Toezicht adviseert de Raad de SRCN om het reclasseringstoezicht meer te formaliseren en te professionaliseren. Daarbij dient ook de gedragsinterventie een volwaardig onderdeel te zijn van het plan van aanpak en het reclasseringstoezicht.

Bevindingen

De SRCN biedt de trainingen ART (Aggression Replacement Training) en Kas Sigur (huiselijk geweld) aan. Verschillende reclasseringswerkers zijn daarvoor gecertificeerd. Beide trainingen kunnen zowel in groepsverband als individueel worden gegeven. De titel voor zo'n training is een vonnis of een aanwijzing van de SRCN.

De directeur van de SRCN is van mening dat de 'stap-voor-stap-methode' om verslaving aan te pakken ook goed zou kunnen werken in CN. Vooralsnog biedt de SRCN deze methode niet aan. In 2019 gaat de directeur van de SRCN met de Stichting Verslavingsreclassering GGZ de mogelijkheden bespreken.

In de individuele plannen van aanpak, die onderdeel zijn van de rapportages, besteedt de SRCN onder het kopje 'psychosociaal functioneren' standaard aandacht aan de wenselijkheid van een training voor de betrokken cliënt. In toezichttrajecten wordt ook steeds beoordeeld of een training zinvol is.

De SRCN zou graag zien dat gedetineerden al tijdens de detentieperiode gedragstraining

kunnen krijgen, bijvoorbeeld op het punt van agressie-beheersing. Tot nu toe komen alleen ex-gedetineerden daarvoor in aanmerking. Reclasseringswerkers zouden eventueel de trainingen voor gedetineerden kunnen verzorgen, aldus de directeur van de SRCN. Begin 2019 bestonden er nog geen concrete plannen om hieraan invulling te geven.

Beoordeling

De SRCN heeft deze aanbeveling opgevolgd.

F. Met betrekking tot de uitvoering van werkstraffen deed de Raad vijf aanbevelingen.

F1 Stel bij aanvang van een werkstraf een overeenkomst op tussen de SRCN, de projectplaats en de werkgestrafte, waarin wordt geregeld op welke dagen en tijden en onder welke condities er gewerkt moet worden.

Bevindingen

De SRCN werkt met driepartijen-overeenkomsten waarin de SRCN, de projectplaats en de gestrafte vóór het begin van de uitvoering van de werkstraf de gemaakte afspraken ondertekenen. Onderdeel van deze overeenkomst is dat de gestrafte 'alle voorkomende werkzaamheden' zal verrichten en dat hij (veiligheids)instructies krijgt van de projectplaats.

Beoordeling

Deze aanbeveling is opgevolgd.

F2 Zorg ervoor dat zowel de projectplaats als de werkgestrafte direct na afloop van een werkdag voor de gewerkte uren tekent.

Bevindingen

De SRCN heeft met de werkplaatsen afgesproken dat deze dagelijks urenlijsten bijhouden. De betrokken medewerker van de SRCN controleert deze lijsten.

Beoordeling

Met de beschreven werkwijze heeft de SRCN op afdoende wijze invulling gegeven aan deze aanbeveling.

F3 Zorg ervoor dat de verantwoordelijke voor de projectplaats bij het niet verschijnen van de werkgestrafte meteen, doch uiterlijk diezelfde dag, contact opneemt met de SRCN.

Bevindingen

De driepartijen-overeenkomst bevat de (standaard)bepaling dat de projectplaats handelt zoals aanbevolen door de Raad. Volgens de SRCN loopt dit op Sint Eustatius en Saba prima, maar komt het op Bonaire wel voor dat een werkplaats de SRCN niet adequaat informeert wanneer een werkgestrafte niet verschijnt. Dit vraagt om een gedragsverandering bij degenen die verantwoordelijk zijn voor de projectplaatsen. In 2019 zal de SRCN een plan van aanpak opstellen dat is gericht op die gedragsverandering.

Beoordeling

De SRCN heeft deze aanbeveling zoveel mogelijk opgevolgd maar is voor de uitvoering afhankelijk van de projectplaatsen. Het is een goede zaak dat de SRCN in 2019 energie steekt in de nakoming van de afspraken door de projectplaatsen.

F4 Stel concrete werkinstructies op voor de projectplaats en de werkmeester over de wijze waarop zij moeten omgaan met het toezicht op de werkgestrafte, met deviant gedrag van de werkgestrafte en hoe zij de veiligheid kunnen waarborgen.

Bevindingen

De SRCN heeft met elke projectplaats een contract gesloten (de 'overeenkomst projectplaats-reclassering'). Onderdeel daarvan zijn de standaardregels voor de werkstraf, waarin onder andere de werkwijze met betrekking tot deviant gedrag alsmede veiligheidsinstructies zijn opgenomen.

Beoordeling

De SRCN heeft deze aanbeveling opgevolgd.

F5 Controleer, eventueel steekproefsgewijs, periodiek de plaatsing van de werkgestraften op de projectplaatsen.

Bevindingen

De reclasseringswerker die belast is met de uitvoering van werkstraffen voert steekproefsgewijs controles uit. De plaatsing van werkgestraften op de werkplaatsen wordt bijgehouden in het systeem React.

Beoordeling

De SRCN heeft ook deze aanbeveling opgevolgd.

Onderzoeksvraag 2: implementatie methodisch werken SRCN

Bevindingen

De werkwijze van RN is gebaseerd op het handboek 'Werken in gedwongen kader; methodiek voor het forensisch sociaal werk' (WIGK). Naar aanleiding van het rapport van de Raad uit 2014 heeft de SRCN besloten haar wijze van werken te voorzien van een methodische basis. In overleg met RN is er voor gekozen ook in CN de WIGK-methode als uitgangspunt te gaan hanteren. Voor CN betekende dit onder andere dat er protocollen, handreikingen en formats moesten komen die aansloten bij de omstandigheden in CN en dat alle reclasseringswerkers moesten worden geschoold in het werken met deze voor hen nieuwe methodiek. Om dit te realiseren is binnen de SRCN een projectgroep opgericht.

In de periode 2015-2016 hebben medewerkers van het opleidingsteam van RN gedurende een jaar on-the-job trainingen 'methodisch werken' verzorgd voor de SRCN-medewerkers. Daarvoor reisden medewerkers van RN eens in de twee maanden voor een periode van vier weken naar Bonaire. Medewerkers van het projectteam van de SRCN beschreven in die periode alle werkprocessen van de SRCN en pasten de relevante protocollen en formats van WIGK aan de Caribische context aan. Voor de financiering van de invoering van het methodisch werken was de SRCN, doordat zij wordt gefinancierd via RN en daardoor geen eigen vermogen kan opbouwen, afhankelijk van financiering vanuit EN (ministerie van JenV). Door een sterke wijziging van de koers van de Amerikaanse dollar ten opzichte van die van de euro was er tijdelijk onduidelijkheid over de precieze hoogte van de benodigde subsidie. De implementatie van het methodisch werken heeft daardoor enige vertraging opgelopen. Het ministerie van JenV heeft voor aanvullende financiering gezorgd waarna de implementatie verder ter hand is genomen.

Medio 2018 heeft de SRCN als sluitstuk van het methodisch werken het risicotaxatie-instrument GDI in gebruik genomen.²⁰

Alle protocollen, handreikingen en formats die bij WIGK behoren, zijn voor de medewerkers van de SRCN beschikbaar via de gemeenschappelijke schijf, en sinds eind 2018 ook via het intranet van de SRCN.

Belangrijk onderdeel van het methodisch werken vormen de gestandaardiseerde rapportages die een vaste indeling met vaste kopjes bevatten.

²⁰ Zie in dit verband hiervoor, onder C3.

De indeling is als volgt:

- Verantwoording (geraadpleegde bronnen)
- Delict en delictgeschiedenis
- Risicofactoren, leefgebieden en historie
- Indrukken rapporteur en ontvankelijkheid betrokkene
- Integrale conclusie
- Advies
- Plan van aanpak.

De reclasseringswerkers van de SRCN met wie de Raad sprak, zijn enthousiast over de nieuwe methodiek. Voor zowel de reclasseringswerkers als de cliënten en de ketenpartners is duidelijker hoe de SRCN werkt en waar zij voor staat. De nieuwe methode van werken geeft de reclasseringswerkers meer handvatten. Tegelijkertijd kan het werk beter worden gecontroleerd en kan er beter feedback op worden gegeven, aldus een van de reclasseringswerkers. Ondanks de geprotocolleerde werkwijze beschikken de reclasseringswerkers nog steeds over voldoende professionele ruimte, binnen de kaders van WIGK. Daar werd aan toegevoegd dat van reclasseringswerkers in CN sowieso creativiteit wordt verwacht omdat de mogelijkheden beperkt zijn.

Gebruikers van de rapportages kunnen door de gestandaardiseerde opzet snel de voor hen relevante informatie vinden. De OvJ met wie de Raad sprak, was positief over de rapportages van de SRCN en noemde in dat verband een duidelijke structuur, heldere conclusies en de juiste nuances.

Beoordeling

Met de introductie van het methodisch werken (WIGK) is de SRCN op meer gestructureerde en op meer eenduidige wijze gaan werken. Alle processen worden op uniforme manier aan de hand van protocollen doorlopen en voor de reclasseringsproducten worden vaste formats gebruikt. De rapportages hebben door een vaste structuur aan waarde gewonnen.

De Raad is van oordeel dat de implementatie van het methodisch werken heeft geleid tot een verdere professionalisering van het werk van de SRCN.

De introductie van deze nieuwe werkwijze betekende een forse inspanning voor de organisatie en voor haar medewerkers. De Raad heeft veel waardering voor het bereikte resultaat. Daarbij passen ook complimenten voor RN die de implementatie heeft begeleid.

De implementatie van het methodisch werken betekent overigens allerm minst dat de SRCN er nu is. Het gaat om een wijze van werken die continue aandacht en zo nodig bijstelling behoeft.

Maar in ieder geval ligt er nu een stevig fundament.

2.4 Resocialisatie in het algemeen

Onderzoeksvraag 3: hoe verloopt het proces van resocialisatie in Caribisch Nederland?

Bevindingen

In april 2016 bracht het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) zijn advies 'Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland' uit aan de minister van JenV. In dit advies refereert het College aan onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) waaruit blijkt dat de detentieratio (gedefinieerd als het aantal gedetineerden per 100.000 inwoners) in CN vijf maal zo hoog is als in EN. Ook staat in dit advies dat volgens deskundigen er in CN verhoudingsgewijs meer recidivisten zijn dan in EN.

In opdracht van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is in verband met de grote druk op de detentiecapaciteit in CN onderzoek gedaan naar een aantal relevante factoren. In het rapport 'Scenarioverkenning detentiecapaciteit JICN' van april 2018 stellen de onderzoekers vast dat het niveau van detentierecidive in CN niet bekend is. Ook in het kader van dit vervolgonderzoek van de Raad stellen vertegenwoordigers van de ketenpartners dat er geen harde cijfers over recidivecijfers in CN beschikbaar zijn. Daar wordt aan toegevoegd dat wel de indruk bestaat dat die percentages hoog zijn. Alcohol- en drugsverslaving en sociale omstandigheden worden daarbij steeds genoemd als belangrijke factoren. Vertegenwoordigers van Mental Health Caribbean (MHC) noemen alcoholgebruik het beginpunt van veel problemen. Volgens hen wordt daar in CN onvoldoende aandacht aan besteed. Zij wijzen erop dat alcoholgebruik in de praktijk vaak een voorbode is van drugsgebruik.

Andere factoren die volgens betrokkenen de kans op crimineel gedrag dan wel recidive verhogen, zijn schooluitval en afgebroken opleidingen, LVB en het ontbreken van perspectief op een geschikte woning of baan.

Uit het genoemde rapport 'scenarioverkenning' komt naar voren dat de detentiecapaciteit van de JICN niet toereikend is en in de toekomst nog problematischer zal worden als er niets verandert. De gedachte is dat er meer moet worden ingezet op preventie en resocialisatie. Mede op aandrang van het Strategisch overleg Justitie BES (SoJ)²¹ heeft het ministerie van JenV ingestemd met vergroting van de ontwikkelkracht van de justitiële keten in CN en onder andere middelen vrijgemaakt voor de aanstelling van twee 'beleidsmedewerkers veranderende sanctietoepassing'. In de vacaturetekst staat het volgende:

²¹ In het SoJ werken de justitiële ketenpartners in CN op strategisch niveau samen. Het SoJ wordt voorgezeten door de hoofdofficier van justitie van het OM BES.

'Op dit moment ziet de sanctietoepassing vooral op lang en zwaar straffen en is deze nog minder gericht op een succesvolle terugkeer in de maatschappij. De komende tijd zal worden toegewerkt naar een veranderende sanctietoepassing. Het doel is om te komen tot een sanctietoepassing die door middel van detentiefasering, resocialisatie en re-integratie effectiever werkt aan terugkeer in de samenleving en zo bijdraagt aan het terugdringen van recidive en daarnaast aan het veiliger maken van de samenleving.'

Het is de bedoeling dat de twee beleidsmedewerkers, van wie er per 1 januari 2019 een bij de SRCN is geplaatst en de andere bij de JICN, de bedoelde ontwikkelingen in gang zullen zetten. Het gaat om tijdelijke aanstellingen voor de duur van drie jaar.²²

De Eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire (OLB) heeft in augustus 2018 het Integraal Veiligheidsbeleid Bonaire (IVB) 2018-2021 vastgesteld. Dit IVB beschrijft aan de hand van een aantal thema's algemene prioriteiten en doelstellingen op het gebied van veiligheid alsmede welke partijen daarbij zijn betrokken. Onder het IVB 2018-2021 ligt een door het Bestuurscollege van het OLB vastgesteld Uitvoeringsplan IVB 2018-2019. Paragraaf 3.1 van het IVB bevat de visie, uitgangspunten en hoofddoelstellingen van het IVB. Een van de hoofddoelstellingen is 'minder criminaliteit'. In dat verband bevat het IVB onder andere de volgende passage:

'De komende vier jaar wordt ingezet op preventie. Het voorkomen van criminaliteit en onveiligheid is beter dan genezen van criminaliteit en onveiligheid. De veerkracht van de samenleving en organisaties gaat omhoog. Resocialisatie wordt gezien als een vorm van preventie (recidive voorkomen). Meer focus op preventie gaat parallel met de noodzakelijke inzet van repressie.'

In het Uitvoeringsplan IVB staat onder het kopje 'Resocialisatie' het volgende:

'Met resocialisatie wordt beoogd een gedetineerde op een goede manier terug te laten keren in de maatschappij, op het rechte pad te krijgen en te houden. JICN is, zeker met de komst van de nieuwe gevangenis, een belangrijke speler in het kader van de resocialisatie. Dit vraagt veel afstemming tussen partners en ketens, bijvoorbeeld JICN, SRCN, Krusada, OLB. Het gaat om afstemming over werk, opleiding, coaching en begeleiding van ex-gedetineerden. Vanuit de directie S&Z²³ van het OLB is een aantal coaches aanwezig maar dit is nog onvoldoende.

Vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid is subsidie verstrekt voor het opzetten van resocialisatieprojecten. Deze loopt tot 2019. Justitie gaat meer investeren in de nazorg, om gedetineerden meer voorwaardelijk vrij te krijgen en het nazorgprogramma uitbreiden. JICN en

²² Per 1 januari 2019 is bovendien een beleidsmedewerker Jeugdstrafrecht aangesteld (en geplaatst bij de Voogdijraad) in verband met de invoering van jeugdstrafrecht in CN in 2019.

²³ S&Z: Samenleving en Zorg.

SRCN werken dit samen met ketenpartners uit. Er wordt een beleidsmedewerker aangesteld die in 2019 beleidsstukken en werkafspraken zal opleveren.'

In hun gesprekken met de Raad noemen reclasseringswerkers het reclasseringswerk in CN 'soms dweilen met de kraan open' maar tegelijkertijd wijzen zij op het belang van kleinere successen, zoals wanneer iemand na reclasseringstoezicht gedurende langere tijd niet terugvalt in crimineel gedrag. Indien het toezicht van een cliënt is afgelopen en deze aangeeft dat hij toch behoefte heeft aan verder contact dan voorziet de SRCN daar zo mogelijk in, ondanks het ontbreken van een juridisch kader.

Wat betreft het bieden van nazorg aan ex-gedetineerden is het volgens gesprekspartners van de Raad de vraag of dat uitsluitend bij de openbare lichamen zou moeten worden belegd. Reclasseringswerkers vinden het van belang dat er (op Bonaire) een nauwere samenwerking met het OLB tot stand komt.

De directeur van de SRCN merkte op dat hij het een goede ontwikkeling zou vinden als de SRCN een taak zou krijgen bij de begeleiding van álle ex-gedetineerden, dus ook van degenen aan wie geen reclasseringstoezicht is opgelegd.

Medewerkers van de Directie Samenleving en Zorg van het OLB noemen het ontbreken van voldoende, betaalbare huisvesting een ernstig probleem voor re-integratie. Gedetineerden komen uit kwetsbare gezinnen en keren daar na hun detentie noodgedwongen weer naar terug, met alle gevolgen van dien. Volgens hen hebben ex-gedetineerden na ontslag uit de gevangenis minimaal één jaar begeleiding en coaching nodig, maar die wordt niet structureel geboden. Wel komen er bij het OLB financiële middelen beschikbaar om een en ander mogelijk te maken.

Op Bonaire worden 200 sociale huurwoningen gebouwd maar dat is volgens betrokkenen niet voldoende aangezien er een wachtlijst is van meer dan 600 huishoudens.²⁴

In algemene zin wordt de armoedeproblematiek in CN vaak genoemd als de belangrijkste oorzaak van sociaal-maatschappelijke problemen, waaronder het ontstaan van crimineel gedrag.

Een op Bonaire gevestigde advocaat met wie de Raad sprak, wees nog op het belang van begeleiding van ex-gedetineerden onmiddellijk na hun ontslag uit de gevangenis. Nu duurt het vaak een aantal dagen voordat SRCN of MHC met betrokkene aan de slag gaat, en in die korte tijd gaat het soms al fout.

²⁴ In het nieuwsmedium Bonaire.nu verscheen eind januari 2019 het bericht dat de Fundashon Cas Boneriano erin is geslaagd de financiering zeker te stellen voor de bouw van 500 woningen voor mensen met lagere inkomens.

De SRCN wees er in dat verband op dat sommige ex-gedetineerden zich niet aan de afspraken met de SRCN houden en direct na vrijlating in delictgedrag vervallen.

Beoordeling

Van geslaagde resocialisatie is sprake wanneer een ex-gedetineerde re-integreert in de samenleving en niet recidiveert.

De SRCN heeft als doel bij te dragen aan een veilige(re) samenleving. Door haar interventies in individuele gevallen wil zij bereiken dat haar cliënten re-integreren in de samenleving en zich niet opnieuw schuldig maken aan crimineel gedrag. De betrokkenheid van de SRCN bij die resocialisatie is altijd terug te voeren op een formele titel. De reclassering komt in beeld wanneer iemand onder reclasseringstoezicht is gesteld of een werkstraf is opgelegd. Zodra de termijn van het reclasseringstoezicht is verstreken, houdt de bemoeienis van de reclassering met betrokkene in beginsel op. Bovendien krijgt de reclassering niet te maken met alle (ex-)gedetineerden. Als zij na het volledig uitzitten van hun straf zonder voorwaarden in vrijheid worden gesteld, speelt de reclassering geen rol.

Uit verschillende onderzoeksrapporten blijkt dat er geen harde cijfers bekend zijn over recidivepercentages in CN maar dat de indruk bestaat dat die percentages hoog zijn. Dit is ook het signaal dat de Raad ontving tijdens gesprekken met vertegenwoordigers van de verschillende partners van de justitiële keten. En verschillende reclasseringswerkers merkten relativerend op dat zij het al als een succes ervaren wanneer een cliënt gedurende langere tijd niet opnieuw de fout ingaat.

Gelet op het vorenstaande komt de Raad, ook zonder te beschikken over recidivecijfers, tot de conclusie dat er voor wat betreft het proces van resocialisatie in CN nog veel werk aan de winkel is. Waarbij hij aantekent dat de SRCN slechts één van de ketenpartners in CN is die kunnen bijdragen aan succesvolle resocialisatie en verkleining van het risico op recidive.

2.5 Project Adelanto van Krusada

Onderzoeksvraag 4: welke rol speelt de stichting Krusada bij die resocialisatie?

Bevindingen

Krusada

In 1999 is de Fundashion Krusada (destijds onder de naam Karpata) op Bonaire opgericht als een vrijwilligersorganisatie die zich vanuit het christelijke geloof richtte op hulp aan personen met verslavingsproblemen. In de loop van de jaren, na de staatkundige veranderingen per 10 oktober 2010, heeft Fundashion Krusada (hierna: Krusada) zich ontwikkeld tot een organisatie met voornamelijk betaalde medewerkers en werd Krusada meer afhankelijk van overheidssubsidie. Krusada richt zich thans in algemene zin op mensen die op welke manier dan ook zijn vastgelopen in het leven.

Eind 2018 waren er 21 personen in dienst bij Krusada. De dagelijkse leiding van Krusada is in handen van de directeur. Het management-team (MT) van Krusada bestaat uit de directeur, de manager zorg en de manager bedrijfsvoering. Krusada werkt met een gedragscode voor al haar medewerkers.

Krusada beschikt over een groot terrein aan de Kaminda Lagun op Bonaire. Op dit terrein wonen en werken 'cliënten' van Krusada. Behalve een winkel, een grote keuken en greenhouses is er onder meer een afgesloten werkplaats waar dagelijks maximaal zes gedetineerden onder toezicht van twee bewakers vanuit de JICN komen werken.

Het terrein van Krusada is voorzien van 32 camera's waarvan de beelden 24/7 in de gaten worden gehouden door een extern beveiligingsbedrijf. Deze maatregel is genomen nadat er enkele incidenten hadden plaatsgevonden. Verder is op het terrein altijd een terreinbeheerder aanwezig (deze woont op het terrein) alsmede een drugshond. Buiten de reguliere werktijden heeft een aantal medewerkers op roulatiebasis piketdienst. Met het KPCN is afgesproken dat de politie regelmatig komt surveilleren op het Krusada-terrein. Krusada beschikt over een calamiteitenplan.

Adelanto

Het project

In april 2016 is Krusada een project gestart voor ex-gedetineerden en justitieel gestraften met bijzondere voorwaarden of schorsing van detentie. Dit project draagt de naam 'Bario di Adelanto' (letterlijk vertaald: buurt van vooruitgang; hierna: Adelanto). Het oogmerk is een goede verbinding tot stand te brengen tussen straf en terugkeer in de maatschappij. Om vorm te geven aan dit project heeft Krusada samenwerking gezocht met de stichting Exodus Nederland (hierna: Exodus) die al vanaf de jaren '80 ervaring heeft opgebouwd met de

begeleiding van ex-gedetineerden.

Op het terrein van Krusada zijn voor het project Adelanto vier gebouwen vlakbij elkaar opgericht. Drie daarvan zijn bestemd voor bewoning en tellen elk naast een gezamenlijke (huis)kamer en andere ruimten voor algemeen gebruik vier eenpersoonskamers. In totaal is er dus ruimte voor twaalf bewoners. Het vierde gebouw bevat onder andere vergader- en kantoorruimte, alsmede een ruime gemeenschappelijke kamer met verschillende recreatieve voorzieningen.

Het Adelanto-team bestond eind 2018 uit zes medewerkers. Zij werken in twee diensten; van 06.00 tot 22.00 uur zijn er in beginsel altijd enkele begeleiders aanwezig. Krusada investeert door middel van cursussen en trainingen in de professionaliteit van deze medewerkers. Onder andere SRCN en MHC leveren daar bijdragen aan.

Aanpak

Voor het project Adelanto heeft Krusada een handboek ontwikkeld waarbij onder meer gebruik is gemaakt van werkdocumenten van Exodus. In het Handboek 'Adelanto' van Krusada staat dat de bestaansreden van Adelanto met name is gelegen in de grote behoefte onder ex-gedetineerden aan gestructureerde en integrale opvang en begeleiding.

Het handboek 'Adelanto' bevat de begeleidingsfilosofie en methodiekbeschrijving voor het project Adelanto. Bij de begeleiding van bewoners van Adelanto staan vier levensdomeinen centraal: wonen, werken, relaties en zingeving. Deze domeinen zijn in de vorm van modules uitgewerkt in het handboek, waarbij voor elk domein einddoelen zijn beschreven, alsmede verschillende fasen om die doelen te bereiken. Aan de hand van een zorgplan en begeleiding op maat doorloopt elke bewoner van Adelanto vier fasen. Daarbij krijgt elke bewoner een mentor toegewezen. Het verblijf in Adelanto duurt maximaal anderhalf jaar. Uitgangspunt is dat de bewoners vrij zijn het terrein te verlaten mits zij 's avonds om 19.00 uur weer terug zijn. Dit geldt vanzelfsprekend niet voor gevallen waarin de autoriteiten, bijvoorbeeld als v.i.-voorwaarde, hebben bepaald dat betrokkene het terrein van Krusada niet mag verlaten. Gedurende hun verblijf in Adelanto werken de bewoners, al dan niet op het terrein van Krusada, en volgen zij trainingen. Bezoekers moeten altijd vooraf worden aangemeld. De laatste fase, van nazorg, breekt aan wanneer betrokkene Adelanto als woonplek verlaat. Gedurende een bepaalde periode heeft de mentor dan nog contact met betrokkene. De zorgmanager van Krusada noemde een periode van acht weken, de directeur noemde een periode van acht maanden. De twee medewerkers van Adelanto met wie de Raad sprak, zouden graag zien dat Krusada intensievere nazorg gaat bieden aan ex-bewoners.

Samenwerking ketenpartners

Los van de samenwerking met Exodus werkt Krusada voor het project Adelanto nauw samen met een aantal ketenpartners, zoals SRCN, JICN, MHC, KPCN, Veiligheidshuis en OLB. Eens in de maand is er Multidisciplinair Overleg (MDO) waaraan diverse ketenpartners deelnemen,

waaronder JICN en SRCN. Zorgplannen voor bewoners van Adelanto worden in samenspraak met de SRCN en MHC opgesteld. De bewoners van Adelanto worden elke week besproken in een overleg tussen de SRCN, MHC en Krusada. Reclasseringswerkers bezoeken regelmatig Adelanto om met cliënten te spreken. Voorts onderhoudt Krusada contacten met andere zorgpartners en met scholen op Bonaire.

Selectie kandidaten

Selectie van kandidaten voor Adelanto kan op verschillende manieren plaatsvinden. Gedetineerden die niet direct ergens terecht kunnen, kunnen zelf aangeven dat zij graag eerst een tijd bij Adelanto willen verblijven voordat zij terugkeren in de maatschappij. Ook kan de rechter in een strafvonnis bepalen dat een veroordeelde, na of in plaats van detentie, bij Adelanto moet gaan wonen. De directeur van de JICN en die van de SRCN zijn nauw betrokken bij plaatsingen bij Adelanto. Besluitvorming daarover vindt plaats in het MDO. Alle bewoners van Adelanto staan onder toezicht van de SRCN.

Tijdens het bezoek aan Krusada telde Adelanto zes bewoners. Volgens de directeur is doorstroming binnen Adelanto een knelpunt. Hij streeft naar een aantal bewoners van elf tot twaalf, en wil aan de hand van successen de meerwaarde van Adelanto aantonen, dit met het oog op continuering van de subsidie door het ministerie. De kosten voor deze extra plaatsingen zal Krusada zelf dragen. Eind januari 2019 waren de plaatsen alle bezet.

Resultaten en financiering van Adelanto

Voor Adelanto ontvangt Krusada van het ministerie van JenV financiering op projectbasis, voor acht plekken. De Raad noemde in zijn rapport 'Opvang en behandeling van personen met een gedragsstoornis of een verslaving in de strafrechtketen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba' (september 2016) het project Adelanto 'veelbelovend'. Hij deed de minister de aanbeveling om deze nazorgvoorziening te evalueren en deze bij positieve uitkomsten verder uit te breiden. De minister liet daarop aan de Tweede Kamer weten dat een evaluatie aan de orde is zodra er voldoende ervaring is opgedaan om de resultaten van het project te kunnen beoordelen. Hij verwachtte dat een evaluatie in de zomer van 2017 zou kunnen plaatsvinden.²⁵

De bedoelde evaluatie is in juni 2017 door Krusada zelf uitgevoerd. Op dat moment was één deelnemer aan het project succesvol teruggekeerd in de samenleving, hadden twee deelnemers inmiddels een baan buiten Krusada en hadden de andere vijf deelnemers werk op het terrein van Krusada en volgden zij onderwijs met betrekking tot arbeidsvaardigheden en sollicitatietraining. In deze evaluatie pleitte Krusada voor vervolfinanciering door het ministerie van JenV. Onder andere SRCN, JICN en OM BES ondersteunden het verzoek om voortzetting van de financiering.

²⁵ Brief van de minister van JenV aan de Tweede Kamer d.d. 16 december 2016.

Mede op basis van deze evaluatie heeft het ministerie de financiering verlengd. In de loop van 2019 zal het ministerie een besluit nemen over voortzetting van de financiering van dit project.

Volgens Krusada zijn inmiddels, tot eind 2018, vijftien (ex-)bewoners van Adelanto succesvol teruggekeerd in de maatschappij, zonder te recidiveren.

Opvattingen (ex-)bewoners Adelanto

De Raad sprak met drie bewoners en met twee ex-bewoners van Adelanto. Een ex-bewoner toonde zich kritisch over de strenge regels die er golden: zo mocht hij het terrein niet verlaten en was hij verplicht deel te nemen aan religieuze bijeenkomsten. Hij heeft gezien dat de regels inmiddels zijn versoepeld en hij zou gedetineerden die daarvoor in aanmerking komen nu wel aanbevelen aan Adelanto deel te nemen.

Een andere ex-bewoner gaf aan dat hij zijn verblijf van zeven maanden daar als zeer onaangenaam heeft ervaren. Volgens hem was zonder enig overleg met hem besloten tot zijn plaatsing bij Adelanto en hij noemde de medewerkers van Krusada onprofessioneel.

De drie bewoners waren allen positief over Adelanto. Een van hen merkte op dat het beeld dat gedetineerden in de JICN van Adelanto hebben niet positief is vanwege de kerkelijke benadering en vanwege het rook- en alcoholverbod op het terrein van Krusada.

Adelanto en bezetting JICN

Het eerder genoemde DJI-rapport 'Scenarioverkenning' besteedt aandacht aan het project Adelanto. In dit rapport staat dat het concept van Adelanto in theorie op twee manieren de structurele behoefte aan detentiecapaciteit kan drukken. In de eerste plaats door het fysiek onderbrengen van justitiabelen bij Adelanto die anders in de JICN geplaatst zouden moeten zijn. En in de tweede plaats door een mogelijk recidiveverminderend effect van het succesvol doorlopen van het Adelanto-programma door justitiabelen.

Het rapport bevat de aanbeveling om zoveel mogelijk in het werk te stellen om jaarlijks voldoende kandidaten te vinden voor Adelanto en om te monitoren of er sprake is van eventuele terugval in herhalingscriminaliteit na afloop van de justitiële titel.

Beoordeling

De terugkeer vanuit de gevangenis naar de samenleving is een grote stap. Dat geldt in het bijzonder in kleine gemeenschappen als die van CN. Intensieve en langdurige aandacht en begeleiding kunnen eraan bijdragen dat betrokkenen succesvol terugkeren in de maatschappij. Krusada biedt deze begeleiding met haar project Adelanto.

De Raad heeft tijdens dit onderzoek een positief beeld gekregen van dit project. De medewerkers met wie werd gesproken, toonden zich betrokken en maakten een professionele indruk. Met de meest direct betrokken ketenpartners, de SRCN en MHC, wordt op casusniveau nauw samengewerkt. Daarnaast werkt Krusada samen met andere ketenpartners als JICN,

KPCN en OLB.

Voor het project Adelanto heeft Krusada de samenwerking gezocht met de vereniging Exodus Nederland die al jarenlange ervaring met dit soort projecten heeft. Samen met Exodus heeft Krusada het handboek Adelanto ontwikkeld. De manier van werken is aldus vastgelegd en transparant.

Ook heeft Krusada oog voor andere randvoorwaarden, zoals veiligheidsvoorzieningen op het terrein en professionalisering van haar medewerkers.

Adelanto heeft plek voor twaalf bewoners. Gelet op de bijdrage die dit project kan leveren aan de resocialisatie van justitiabelen vindt de Raad het van belang dat die plekken optimaal worden benut. Dat was eind 2018 met slechts zes bewoners nog lang niet het geval. Zoals in het DJI-rapport is aangegeven, kan Adelanto bijdragen aan vermindering van de druk op de detentiecapaciteit in CN. Ook dit vormt een goed argument om de capaciteit van Adelanto zo goed mogelijk te benutten.

2.6 Aandachtspunten

Onderzoeksvraag 5: in hoeverre bestaan er knelpunten rond de reclassering in Caribisch Nederland?

Bij de behandeling van de vorige vier onderzoeksvragen zijn verschillende knelpunten naar voren gekomen. In deze paragraaf behandelt de Raad nog enkele andere punten van aandacht. Deze betreffen niet de uitvoering van reclasseringstaken als zodanig.

2.6.1. Behandel mogelijkheden in CN

Bevindingen

Tijdens verschillende gesprekken kwamen, net als in eerdere onderzoeken van de Raad, de beperkte (behandel)mogelijkheden voor justitiabelen met ernstige gedrags- of verslavingsproblemen aan de orde. De rechter stelt soms behandelvoorwaarden, bijvoorbeeld tbs-behandeling, waaraan niet kan worden voldaan omdat de betreffende behandeling niet wordt aangeboden in CN. Het gaat niet om grote aantallen maar wel om zaken met een grote impact op de kleine gemeenschappen van CN. Ook is er in CN geen gesloten inrichting waarin justitiabelen uit de bedoelde categorie kunnen worden opgenomen. Bovendien is het aanbod van MHC voor cliënten van de SRCN met persoonlijkheids- en gedragsproblematiek beperkt.²⁶ Vanuit de SRCN wordt gepleit voor een indicatiecommissie die kan adviseren over noodzakelijke behandeling van of zorg voor cliënten. Die behandeling of zorg zou dan moeten worden ingekocht.

²⁶ Voor bijvoorbeeld daders van zedenmisdrijven is in CN nog geen behandel aanbod voorhanden.

Een positieve ontwikkeling is de start van de pilot 'beveiligde klinische zorg' in de nieuwbouw van de JICN per 1 oktober 2018 met een uitbreiding van de behandelmogelijkheden. In zijn reactie op de 'Staat van de rechtshandhaving 2017' van de Raad liet de minister van JenV aan de Tweede Kamer weten dat er een indicatieadviescommissie is opgericht 'die zich ook gaat bezighouden met het indiceren voor passende nazorg' aan ex-gedetineerden die in de beveiligde klinische afdeling van de JICN hebben verbleven.²⁷

Beoordeling

De Raad is van oordeel dat elke justitiabele met gedrags- of verslavingsproblematiek de meest passende behandeling moet kunnen krijgen. Indien die in CN niet beschikbaar is, ligt het op de weg van de autoriteiten om te bezien waar dat dan wel mogelijk is. In – bijvoorbeeld – het geval van een door de rechter opgelegde tbs-behandeling zou uitvoering daarvan in EN een mogelijke oplossing zijn. Het is aan het ministerie van Justitie om de mogelijkheden te verkennen. Daarbij zal het uiteraard ook moeten gaan over de financiering.

2.6.2. Doorlooptijden ministeriële beschikkingen v.i. Bevindingen

Zowel de leiding van de SRCN als van de JICN stelde dat er soms problemen ontstaan als gevolg van de lange tijd die de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) nodig heeft om te beslissen over aanvragen v.i.²⁸ Een aanvraag daartoe wordt in de vorm van een adviesrapport van de JICN en een adviesrapport van de SRCN naar DJI gestuurd. De directeur van de JICN stuurt beide adviesrapporten tegelijkertijd naar DJI. Op basis van de huidige regelgeving dient de minister de v.i.-beschikkingen zelf te ondertekenen.²⁹ Met de procedure is enige tijd gemoeid. In de praktijk komt het volgens de SRCN en de JICN regelmatig voor dat de beschikking pas wordt ontvangen na de v.i.-datum. Volgens beide organisaties is dat moeilijk uit te leggen aan betrokkenen. De SRCN en JICN gaan uit van een doorlooptijd van maximaal twintig werkdagen na verzending van de adviezen naar DJI. Ter illustratie stuurde de SRCN het volgende overzicht van zaken waarin volgens haar sprake is van niet-tijdige afgifte van de ministeriële beschikking:

²⁷ Brief van de minister aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 19 juni 2018.

²⁸ In Europees Nederland is het OM verantwoordelijk voor het afgeven van v.i.-beschikkingen.

²⁹ In de praktijk betekent dit de minister voor Rechtsbescherming.

Cliënt ³⁰	ET/VI-datum	Datum advies	Datum MB
1.	20-11-2017	16-10-2017	12-12-2017
2.	26-4-2018 (is verschoven met 6 maanden i.v.m. positieve UC)	12-11-2018 (aanvulling 3-1-2019)	Nnb
3.	28-12-2017	21-11-2017	29-1-2018
4.	26-4-2018	13-3-2018	15-5-2018
5.	12-6-2018	16-5-2018	9-7-2018
6.	18-2-2018	24-1-2018	28-3-2018
7.	4-1-2019	23-11-2018	9-1-2019
8.	5-4-2018	25-6-2018	20-8-2018
9.	21-1-2018	11-1-2018	9-3-2018
10.	5-1-2019	29-11-2018	7-1-2019
11.	4-1-2019	26-11-2018	Nnb
12.	21-11-2018	10-10-2018	23-11-2018
13.	26-9-2018	28-8-2018	12-10-2018

Op grond van artikel 27, eerste lid, van het Reclasseringsbesluit BES 1953 dienen de adviesrapporten van de JICN en de SRCN uiterlijk twee maanden voor de v.i.-datum naar het ministerie van JenV te worden gestuurd. De afdeling die de ministeriële beschikkingen opstelt, de Divisie Individuele Zaken (DIZ) van DJI, noemt deze termijn van twee maanden nadrukkelijk in de 'standaard werkinstructie DIZ Voorwaardelijke Invrijheidstelling VI'.

Medewerkers van DJI wezen erop dat er veel JenV-medewerkers zijn betrokken bij de

³⁰ Namen cliënten zijn bij de Raad bekend.

besluitvorming waardoor sprake is van een lange 'tekenlijn'. Daarnaast komt het volgens hen regelmatig voor dat nadere inlichtingen moeten worden ingewonnen bij de JICN naar aanleiding van een ontvangen advies. Dat heeft gevolgen voor de doorlooptijd. Bovendien is de huidige procedure niet praktisch. Er wordt gewerkt aan wijziging van artikel 19 van het Wetboek van Strafrecht BES zodat de bevoegdheden inzake v.i.-beslissingen kunnen worden gemandateerd aan het hoofd van de DJI. Het is de bedoeling dat hangende de parlementaire behandeling van die wetwijziging door middel van een mandaatbesluit wordt geregeld dat de Directeur-Generaal Straffen en Beschermen in mandaat beslissingen inzake v.i. kan nemen.

De medewerkers van DIZ stellen dat een v.i.-beschikking vrijwel altijd tijdig wordt afgegeven in de gevallen waarin JICN de adviesrapporten tijdig – minimaal twee maanden voor de v.i.-datum – toestuert. Dat geldt ook voor de gevallen waarin zij de JICN om nadere inlichtingen moeten vragen alvorens DIZ de concept-beschikking v.i. 'de lijn' in kan doen.

Eind januari 2019 hebben medewerkers van DIZ-DJI een VC-overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de JICN en van de SRCN over de problemen rond de v.i.-beschikkingen. Onder meer hebben zij afgesproken de werkinstructies gezamenlijk aan te passen en af te stemmen. In maart 2019 vindt er een vervolgoverleg plaats.

Beoordeling

Het is uiteraard van groot belang dat v.i.-beschikkingen tijdig worden afgegeven. Zowel SRCN als JICN stellen dat dit regelmatig niet het geval is. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat SRCN en JICN uitgaan van een termijn van maximaal twintig werkdagen, terwijl DIZ de wettelijke termijn van twee maanden als uitgangspunt hanteert. Op tijdig ingediende adviesrapporten wordt volgens DIZ eigenlijk altijd tijdig een beschikking afgegeven, ook in de gevallen waarin nadere informatie moet worden opgevraagd bij de JICN.

Uit het door de SRCN verstrekte overzicht van dertien zaken waarin sprake zou zijn van te laat afgegeven beschikkingen blijkt dat in het gros van die zaken binnen twee maanden is beschikt. In drie zaken was sprake van overschrijding met enkele dagen. Doordat de Raad geen informatie heeft over de datum waarop DIZ de betreffende adviesrapporten heeft ontvangen, kan hij niet zonder meer stellen dat in die gevallen niet binnen twee maanden na ontvangst een beschikking is afgegeven.

De Raad vindt het opmerkelijk dat SRCN/JICN enerzijds en DIZ anderzijds zo verschillende beelden hebben over de te hanteren termijn. Het is goed dat zij met elkaar in gesprek zijn gegaan om de procedure door te spreken en om de werkinstructies af te stemmen.

3. Mogelijke rol SRCN bij doormeldingen slachtoffers

Bevindingen

Een probleem dat in CN nog steeds niet lijkt te zijn opgelost, is dat van de doormelding van slachtoffers aan het Bureau Slachtofferhulp (BSH).³¹ Het systeem ActPol dat de politie gebruikt, voorziet (nog) niet in de automatische doormelding en volgens het BSH komt het met regelmaat voor dat de politie nalaat het BSH te informeren. Daardoor komen slachtoffers niet, of pas in een laat stadium, in contact met het BSH.

De coördinator van het BSH deed daarom de suggestie dat de SRCN bij contacten met slachtoffers³² aan hen vraagt of zij bekend zijn bij het BSH of zo nee, of zij ermee instemmen dat de SRCN hun gegevens aan het BSH verstrekt. Indien betrokkene instemt en de SRCN de relevante gegevens vervolgens doorgeeft aan het BSH, zal van die kant contact met het slachtoffer worden opgenomen. Op deze wijze kan worden bereikt dat het BSH minder slachtoffers mist dan tot nu toe het geval is.

De directeur van de SRCN merkte naar aanleiding daarvan op dat hij dit niet ziet als een taak van de SRCN en dat het geen waterdichte werkwijze oplevert omdat de SRCN met lang niet alle slachtoffers contact heeft. Maar op zich staat de SRCN wel open voor een dialoog hierover met het BSH.

Beoordeling

Het doorgeven van gegevens van slachtoffers aan het BSH behoort niet tot de taken van de SRCN. En een eventuele rol van de SRCN daarbij kan nimmer leiden tot een waterdicht systeem van doormelding. Maar zo'n rol kan er wel aan bijdragen dat het BSH in contact komt met slachtoffers die het nu mist. Daarom is het naar het oordeel van de Raad goed dat de SRCN openstaat voor de suggestie van het BSH en bereid is daarover met het BSH in overleg te treden.

³¹ Zie in dit verband het rapport 'Slachtofferhulp in Caribisch Nederland' van de Raad voor de rechtshandhaving, van mei 2018.

³² De SRCN kan bijvoorbeeld in contact komen met slachtoffers in geval een cliënt is veroordeeld vanwege huiselijk geweld. Relaties van de cliënt kunnen dan worden betrokken bij gedragstrainingen.

3 Slotbeschouwing

Dit onderzoek van de Raad heeft deels het karakter van een review-onderzoek. De Raad is in dat kader nagegaan of, en zo ja op welke wijze, invulling is gegeven aan de 28 aanbevelingen die hij in 2014 heeft gedaan ten aanzien van de SRCN. Eind 2018 blijkt dat maar liefst 25 van die 28 aanbevelingen zijn opgevolgd. Dit is voornamelijk het gevolg van de implementatie van de methodiek WIGK. De Raad heeft veel waardering voor de inspanningen van de SRCN om, met behulp van Reclassering Nederland, haar organisatie naar een hoger niveau te krijgen.

Daarmee is allerm minst gezegd dat er voor de SRCN of voor haar ketenpartners geen uitdagingen meer liggen. Het terugdringen van criminaliteit, zowel door preventie als door het voorkomen van recidive, is een complexe opgave. Intensieve samenwerking en goede afstemming tussen ketenpartners – rijksdiensten, openbare lichamen en particuliere organisaties als Krusada en MHC – zijn daarbij noodzakelijke voorwaarden.

Waar het gaat om resocialisatie en het voorkomen van recidive is de SRCN een van de belangrijkste justitie-partners. De reclassering was tien jaar geleden, in de tijd van de Nederlandse Antillen, met slechts één medewerker op Bonaire vertegenwoordigd maar beschikt inmiddels over een team van ruim tien professionele reclasseringswerkers. Binnen de keten wordt de SRCN alom gewaardeerd en beschouwd als een organisatie die steeds op zoek is naar verbinding en die de haar opgedragen taken op prima wijze uitvoert. Ook cliënten en ex-clieënten van de SRCN zijn positief over de reclasseringswerkers, zij ervaren dat die hen écht willen helpen.

Bij de SRCN lopen tal van initiatieven en leven tal van ideeën om het effect van haar inspanningen te vergroten. Voorbeelden zijn een uitbreiding van het trainingsaanbod, het verzorgen van gedragstrainingen tijdens detentie, de plaatsing van een collega bij de JICN en het in eigen beheer uitvoeren van werkstraffen ten einde moeilijk plaatsbare cliënten toch hun werkstraf te kunnen laten uitvoeren. Bij de invoering van het jeugdstrafrecht in CN krijgt de SRCN een belangrijke taak (de jeugdreclassering) toebedeeld.

De Raad prijst de proactieve houding van de SRCN. Tegelijkertijd constateert de Raad dat de SRCN het niet alleen kan doen. Cliënten van de SRCN zijn personen die al met justitie in aanraking zijn gekomen. Waar het gaat om het voorkómen dat het zo ver komt, ligt de verantwoordelijkheid primair bij andere organisaties.

In CN ontstaat steeds meer aandacht voor preventie van criminaliteit. Omdat voorkómen beter is dan genezen, is de Raad ingenomen met het Integraal Veiligheidsbeleid Bonaire (IVB) waarin het openbaar lichaam Bonaire aangeeft dat de komende vier jaar, in nauwe afstemming met de ketenpartners, met name zal worden ingezet op preventie. Ook stemt het de Raad tevreden dat het ministerie van JenV middelen heeft vrijgemaakt voor de aanstelling van twee

beleidsmedewerkers 'veranderende sanctietoepassing', van wie één bij de SRCN. Juist omdat bij de SRCN veel kennis aanwezig is over criminogene factoren mag van deze organisatie worden verwacht dat zij een prominente rol zal gaan spelen bij de realisering van de ambities van het IVB. Daarbij is het van belang dat de (Rijks)ketenpartners en het OLB blijvend samenwerken.

Vanzelfsprekend zou de Raad het toejuichen als ook de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba met een integraal veiligheidsbeleid zouden komen en in nauwe samenwerking met de ketenpartners zouden inzetten op preventie van criminaliteit.

Voor het ontwikkelen van beleid en voor het kunnen meten van de effecten van beleid, is concrete informatie nodig. Zoals de Raad in paragraaf 2.4 heeft vastgesteld, ontbreekt het in CN aan harde gegevens over bijvoorbeeld recidivepercentages. Het is zaak dat dit soort informatie beschikbaar komt. Hetzelfde geldt ook voor het effect van reclasseringstoezicht. Als uit onderzoek zou blijken dat 'actieve' cliënten van de SRCN minder kans lopen te ontsporen, kan dat reden zijn aan te sturen op meer en op langer lopende reclasseringstoezichten.

Bijlage 1

Overzicht geïnterviewde personen³³

- SRCN
 - directeur
 - drie reclasseringswerkers Bonaire
 - reclasseringswerker Sint Eustatius
 - reclasseringswerker Saba
 - beleidsadviseur bedrijfsvoering
- Krusada
 - directeur
 - manager zorg
 - zorgcoördinator
 - werkbegeleider
- Cliënten/bewoners
 - twee cliënten SRCN
 - twee ex-clianten SRCN
 - drie bewoners Adelanto
 - een ex-bewoner Adelanto
- Overige
 - korpschef, hoofd BPZ en hulpofficier van justitie KPCN
 - officier van justitie OM BES
 - directeur JICN
 - coördinator Bureau Slachtofferhulp
 - drie medewerkers Mental Health Caribbean
 - twee medewerkers Directie Samenleving en Zorg (OLB)
 - drie medewerkers DJI-DIZ (ministerie van JenV)
 - advocaat Bonaire
 - twee medewerkers Reclassering Nederland
 - directeur Exodus Nederland

³³ Een aantal interviews betrof zowel het onderzoek van de Raad naar de reclassering in Caribisch Nederland als het in dezelfde periode uitgevoerde onderzoek naar de JICN.

Bijlage 2

Aanbevelingen 2014

In zijn rapport van januari 2014 deed de Raad de volgende aanbevelingen aan de SRCN.³⁴

A *Ten aanzien van organisatie-aspecten:*

- A1 Zorg er voor dat casuïstiekbespreking en inter-/supervisie op structurele basis doorgang vinden.
- A2 Creëer mogelijkheden om de medewerkers (bij) te scholen in het reclasseringswerk.
- A3 Organiseer trainingen die medewerkers handvatten geven hoe zij om dienen te gaan met agressieve/- intimiderende cliënten.
- A4 Voorzie de wacht- c.q. spreekruimte van huisregels.
- A5 Organiseer veiligheidswaarborgen op de locaties van de bovenwindse eilanden.
- A6 Creëer op termijn mogelijkheden om, eventueel in samenwerking met ketenpartners in het Caribisch deel van het Koninkrijk of Europees Nederland, periodiek medewerkers- en cliënttevredenheidsonderzoeken uit te voeren.

B *Ten aanzien van de aspecten rechtspositie en omgang:*

- B1 Stel standaard de identiteit van een cliënt vast bij aanvang van elke nieuwe reclasseringsopdracht. Maak ten behoeve hiervan een werkinstructie zodat voor iedereen duidelijk is wat er wordt verwacht.
- B2 Zorg ervoor dat cliënten schriftelijk toestemming geven voor de uitwisseling van persoonsgegevens met derden.
- B3 Voer een werkwijze in waarmee de informatieverstrekking over de rechten en plichten van de cliënt op een duidelijker en vollediger wijze kan plaatsvinden.
- B4 Draag zorg voor een regeling waarbij cliënten bij een onafhankelijke partij klachten kunnen indienen.

C *Ten aanzien van de adviestaak:*

- C1 Stel meer gespecificeerde plannen van aanpak op die onderdeel van de rapportages zijn.
- C2 Bespreek de rapporten in beginsel altijd met de cliënt.
- C3 Zorg voor instructies om de risico-identificatie en -beheersing eenduidiger en transparanter te maken.
- C4 Zorg er voor dat de SRCN betrokken is bij de bepaling of een vroeghulpbezoek noodzakelijk is en voer de geselecteerde vroeghulpen ook uit.³⁵

D *Ten aanzien van de toezichtstaak:*

- D1 Onderzoek de mogelijkheden om meer methodisch te werken tijdens het reclasseringstoezicht en geef hier invulling aan.

³⁴ Ten behoeve van dit vervolgonderzoek zijn de aanbevelingen genummerd.

³⁵ Deze aanbeveling is gericht aan de SRCN en aan het OM BES.

- D2 Stel bij aanvang van het reclasseringstoezicht een basisdocument op waarmee het voor alle partijen overzichtelijk en transparant wordt wat er tijdens het toezicht wordt gedaan.
- D3 Creëer een werkwijze waardoor op casusniveau voor alle partijen duidelijk is wat de doelen van elk individueel toezicht zijn.
- D4 Formuleer een transparante werkwijze ten aanzien van de totstandkoming van de risico-identificatie.
- D5 Formuleer aansluitend op de risico-identificatie beleid en een werkwijze met betrekking tot het bepalen van de contactfrequentie.
- D6 Formuleer een werkinstructie die richting geeft aan de wijze waarop besluitvorming over de vervolgstappen plaatsvindt bij het niet nakomen van afspraken/bijzondere voorwaarden.
- D7 Voer periodiek evaluaties uit over het verloop van het toezicht en bespreek deze ook met de cliënt.
- D8 Bezie, in samenspraak met het OM BES en het gerecht op Curaçao, of de doorlooptijden van het opmaken en toezenden van de vonnissen kunnen worden ingekort.³⁶

E Ten aanzien van gedragsinterventies:

E1 In aansluiting op de aanbevelingen in het hoofdstuk Toezicht adviseert de Raad de SRCN om het reclasseringstoezicht meer te formaliseren en professionaliseren. Daarbij dient ook de gedragsinterventie een volwaardig onderdeel te zijn van het plan van aanpak en het reclasseringstoezicht.

F Ten aanzien van de uitvoering van werkstraffen:

- F1 Stel bij aanvang van een werkstraf een overeenkomst op tussen de SRCN, de projectplaats en de werkgestrafte, waarin wordt geregeld op welke dagen en tijden en onder welke condities er gewerkt moet worden.
- F2 Zorg ervoor dat zowel de projectplaats als de werkgestrafte direct na afloop van een werkdag voor de gewerkte uren tekent.
- F3 Zorg ervoor dat de verantwoordelijke voor de projectplaats bij het niet verschijnen van de werkgestrafte meteen, doch uiterlijk diezelfde dag, contact opneemt met de SRCN.
- F4 Stel concrete werkinstructies op voor de projectplaats en de werkmeester over de wijze waarop zij om moeten gaan met het toezicht op de werkgestrafte, met deviant gedrag van de werkgestrafte en hoe zij de veiligheid kunnen waarborgen.
- F5 Controleer, eventueel steekproefsgewijs, periodiek de plaatsing van de werkgestraften op de projectplaatsen.

³⁶ Ook deze aanbeveling is zowel gericht aan de SRCN als aan het OM BES.

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving

info@rrh-sxm.org

www.raadrechtshandhaving.com

Maart 2019

