

IST

**Ketenaansluiting  
reclassering en  
Openbaar Ministerie**  
Inspectierapport  
Themaonderzoek



*Justitie*





Ministerie van Justitie

Inspectie voor de Sanctietoepassing

# **Ketenaansluiting reclassering en Openbaar Ministerie**

Inspectierapport  
Themaonderzoek

Oktober 2006

## Inhoudsopgave

### Voorwoord 4

### Samenvatting 5

#### **1 Inleiding 10**

- 1.1 Aanleiding en doel 10
- 1.2 Reikwijdte 10
- 1.3 Opzet 11
  - 1.3.1 Objectselectie 11
  - 1.3.2 Methoden van onderzoek 11
  - 1.3.3 Tijdpad 12
- 1.4 Wet- en regelgeving en toetsingskader 12
- 1.5 Objectbeschrijving 12
- 1.6 Recent onderzoek 16

#### **2 Bevindingen 17**

- 2.1 Ketanafstemming reclassering en OM 17
  - 2.1.1 Individuele contacten 17
  - 2.1.2 Overlegvormen 17
  - 2.1.3 Planning en Control 18
  - 2.1.4 Ontwikkelingen in de ketanafstemming 19
- 2.2 Uitvoering van taakstraffen 20
  - 2.2.1 Starttermijn taakstraffen 20
  - 2.2.2 Informatieverschaffing taakstraffen 21
  - 2.2.3 Afloopbericht taakstraffen 23
  - 2.2.4 Vervolgtraject en terugkoppeling taakstraffen 24
  - 2.2.5 Verantwoording beleid taakstraffen 25
  - 2.2.6 Goedkeuring werkstrafprojecten 25
- 2.3 Uitvoering van toezichten 26
  - 2.3.1 Starttermijn toezichten 26

- 2.3.2 Informatieverschaffing toezichten 28
- 2.3.3 Afloopbericht toezichten 30
- 2.3.4 Vervolgtraject en terugkoppeling toezichten 31

### **3 Conclusies en oordeel 32**

- 3.1 Ketenaafstemming 32
- 3.2 Taakstraffen 33
  - 3.2.1 Starttermijn taakstraffen 33
  - 3.2.2 Informatieverschaffing taakstraffen 34
  - 3.2.3 Afloopbericht taakstraffen 34
  - 3.2.4 Afstemming en verantwoording beleid taakstraffen 35
- 3.3 Toezichten 36
  - 3.3.1 Starttermijn toezichten 36
  - 3.3.2 Informatieverschaffing toezichten 36
  - 3.3.3 Afloopbericht toezichten 37

### **4 Aanbevelingen 38**

**Bijlage A: Afkortingen- en begrippenlijst 39**

**Bijlage B: Bronnen 40**

**Bijlage C: Toetsingskader 41**

## Voorwoord

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) heeft een onderzoek gedaan naar de praktijk van ketenaansluiting tussen het lokale openbaar ministerie en de reclasseringsorganisaties met betrekking tot de uitvoering van taakstraffen en van reclasseringstoezicht.

De Inspectie heeft geconstateerd dat de bereidheid tot afstemming bij beide partijen groot is, maar dat er wel een spanning bestaat tussen landelijke richtlijnen en kaders enerzijds en anderzijds een doelmatige afstemming op lokaal niveau.

De Inspectie komt tot de conclusie dat de afstemming tussen reclassering en OM op het terrein van de uitvoering van taakstraffen voldoet.

Ook met betrekking tot de rapportage over de naleving van voorwaarden komt de Inspectie tot een positief oordeel, zij het dat zij daarbij constateert dat de feitelijke uitvoering van de bijzondere voorwaarde van reclasseringstoezicht niet goed geborgd is. Daardoor is er een groot risico dat justitiabelen formeel onder reclasseringstoezicht staan, maar daar feitelijk geen uitvoering aan wordt gegeven.

W.F.G. Meurs  
hoofdinspecteur

## **Samenvatting**

Het doel van het onderzoek is het beschrijven van de praktijk van ketenaansluiting tussen de lokale parketten van het Openbaar Ministerie en reclasseringsorganisaties met betrekking tot de extramurale sancties, de taakstraf en reclasseringstoezicht en toetsing van die uitvoeringspraktijk aan regelgeving en normen van de Inspectie volgens het toetsingskader. De Inspectie verwacht bij een goede ketenaansluiting tussen de reclassering en het OM dat de reclassering adequate informatie verschaft op basis waarvan het OM kan handelen en besluiten nemen, dat een onverwijldheid zichtbaar is in de doorlooptijden van de tenuitvoerlegging van taakstraffen en toezichten en dat bij overdrachten tussen de ketenpartners een terugmelding van afhandeling geborgd is.

Het onderzoek heeft in alle tien de regio's van de Reclassering Nederland plaatsgevonden. Van elke regio is één arrondissement in het onderzoek betrokken. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van interviews, documentenonderzoek en observaties.

De inspecties hebben plaatsgevonden in de periode van 18 mei tot en met 20 juni 2006.

### **Ketenafstemming**

In bijna alle arrondissementen wordt het contact vanuit het OM met de reclassering verzorgd door zowel een officier van justitie die reclasseringsaangelegenheden in zijn portefeuille heeft als door een beleidsmedewerker van het parket die tevens secretaris is van het Arrondissementaal Justitieel Beraad (AJB). Overleg op casusniveau gaat meestal rechtstreeks tussen de betreffende medewerker van de reclassering en de officier van justitie of een parketsecretaris. In de meeste arrondissementen is er sprake van een structureel overleg tussen reclassering en OM op niveau van contactofficier en unit-of regiomanagement van de reclassering.

Ontwikkelingen zoals de gezamenlijke aanpak van veelplegers en van daders van huiselijk geweld, de oprichting van veiligheidshuizen en het instellen van

Arrondissementale Justitiële Beraden (AJB's) hebben bijgedragen aan een betere afstemming tussen reclassering en OM. De betrokkenen hebben intensiever contact en begrijpen beter wat zij van de ander wel of niet kunnen verwachten. De bereidheid tot afstemming is bij beide partijen groot. Het afstemmen van aantallen door het OM in te kopen reclasseringsproducten daarentegen wordt als ingewikkeld ervaren en neemt veel overlegtijd in beslag. Dit gaat ten koste van inhoudelijke afstemming. Landelijke instructies en procedures waar de reclassering aan moet voldoen ten behoeve van de financiële verantwoording, zijn niet altijd afgestemd op de lokale behoefte van het OM.

De Inspectie is van oordeel dat het kader van eisen en criteria dat het ministerie van Justitie aan de reclassering en haar producten stelt, niet op alle punten ondersteunend is aan de uitwerking van de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer tussen OM en reclassering op arrondissementaal niveau. Dit leidt tot een overmatige belasting in de samenwerking ten koste van het primaire proces.

### **Uitvoering van taakstraffen**

Bijna alle geïnterviewden, zowel uitvoerenden en leidinggevenden bij de reclasseringsorganisaties als vertegenwoordigers van het OM zijn positief over de samenwerking tussen reclassering en OM op het gebied van de taakstraffen.

Het CJIB heeft de Ist van informatie voorzien over doorlooptijden van alle in 2005 bij het CJIB binnengekomen taakstraffen. De gemiddelde doorlooptijd van bij vonnis opgelegde taakstraffen vanaf het moment van onherroepelijk worden van het vonnis tot de start van de taakstraf is 150 dagen. In het arrondissement met de kortste gemiddelde doorlooptijd is deze 114 dagen en in het arrondissement met de langste gemiddelde doorlooptijd is deze 226 dagen. De taakstraffen die bij een transactie worden opgelegd, worden bijna twee keer zo snel gestart. De termijn van transactie tot start van de taakstraf is gemiddeld 76 dagen. De kortste gemiddelde doorlooptijd is 45 dagen en de langste 125 dagen. De meerderheid van de reclasseringswerkers heeft voldoende informatie van het OM om de opdracht uit te voeren. In gevallen waarin geen voorafgaand advies of rapportage door de reclassering is uitgebracht, missen reclasseringswerkers informatie waarmee ze een betere match kunnen maken tussen werkgestrafte en projectplaats. Ook leidt de afwezigheid van een voorafgaand advies soms ertoe dat werkstraffen worden opgelegd aan justitiabelen die vanwege hun psychische of lichamelijke gesteldheid niet in staat zijn een werkstraf te verrichten of krijgen justitiabelen steeds weer opnieuw werkstraffen opgelegd. In

het geval van een leerstraf is er niet altijd sprake van een voorafgaand advies van de reclassering. Het adviseren bij zogenoemde TOM-zittingen wordt positief ervaren door de medewerkers, vanwege de snelheid waarmee een taakstraf kan starten, maar ook omdat dan in een vroeg stadium een oplossing gezocht kan worden voor werkstraf-ongeschikte justitiabelen.

Tussentijds contact bij het verloop van de taakstraf vindt plaats in uitzonderingsgevallen, met name op initiatief van de reclassering wanneer deze inschat dat het van belang is het OM in te schakelen vanwege uitvoeringsproblemen met de taakstraf.

De formuleringen van de toelichting bij mislukte taakstraffen in de afloopberichten aan het OM lopen in stijl en omvang sterk uiteen per arrondissement en per reclasseringsorganisatie. Er is wel interne kwaliteitsbewaking op de inhoud van de toelichting bij deze afloopberichten, maar er zijn geen specifieke kwaliteitscriteria voor de vorm en inhoud van deze toelichting. Het OM is over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de afloopberichten. Een advies over al dan niet omzetting van een niet-succesvol voltooide taakstraf in een andere straf wordt meestal niet gegeven. Dit wordt ook niet gemist door het OM. Er wordt geen ontvangstbevestiging of terugkoppeling op het afloopbericht gegeven door het OM. De praktijk met betrekking tot de uitnodiging en aanwezigheid van de reclassering bij een zogenoemde TUL-zitting wisselt sterk per arrondissement.

Inhoudelijke en kwantitatieve verantwoording over het beleid door de reclassering aan het OM vindt in de meeste arrondissementen plaats in de vorm van regelmatig overleg en afstemming. Het verlenen van goedkeuring door het OM ten aanzien van door de reclassering te gebruiken werkstrafprojectplaatsen vindt niet in alle arrondissementen plaats.

De Inspectie is van oordeel dat de reclassering het OM voldoende inlichtingen verschaft over de uitvoering van de taakstraf en dat de afstemming tussen reclassering en OM in deze voldoet. Wel kan de kwaliteit van de afloopberichten verder ontwikkeld worden. Ook is de Inspectie van oordeel dat normering van doorlooptijden en invoering van een prikkel om deze normen ook te halen plaats zou moeten vinden.



### **Uitvoering van toezichten**

De belangrijkste twee modaliteiten op grond waarvan een opdracht tot reclasseringstoezicht wordt gegeven zijn een voorwaardelijke veroordeling en de voorwaarden bij een schorsing van preventieve hechtenis.

Van de uit 2005 onderzochte toezichten op grond van een voorwaardelijke veroordeling startte 12% binnen een maand na de datum dat het vonnis onherroepelijk is geworden (datum OH-vonnis), 50% binnen drie maanden en 77% binnen zes maanden na datum OH-vonnis.

Van de uit 2005 onderzochte toezichten op grond van een schorsing vond het eerste face-to-face-contact in 39% van de gevallen binnen in een week na de schorsing plaats en in 70% van de gevallen binnen een maand na de schorsing.

In de regel wordt een toezicht opgelegd naar aanleiding van een advies- of voorlichtingsrapport van de reclassering, inclusief een plan van aanpak waarin beschreven staat waaruit het toezicht zou moeten bestaan.

Het moment waarop een toezicht daadwerkelijk door de reclassering wordt gestart, wordt niet door de reclassering gemeld aan het OM.

De mate waarin tussen OM en reclassering overleg plaatsvindt tijdens de uitvoering van een toezicht varieert sterk per arrondissement en per situatie. Bewaking van de toezichttermijn vindt over het algemeen plaats door de reclassering, waarbij wisselend wordt omgegaan met opschorting van de termijn in geval van detentie.

De reclassering ontvangt geen bevestiging of terugkoppeling op het verstuurd afloopbericht aan het einde van een toezicht. De praktijk met betrekking tot de uitnodiging en aanwezigheid van de reclassering bij TUL-zittingen wisselt ook bij de toezichten sterk per arrondissement.

De Inspectie is van oordeel dat de rapportage van de reclassering over naleving van de voorwaarden in het algemeen voldoet. Er zijn evenwel geen specifieke kwaliteitseisen voor de vorm en inhoud van het afloopbericht. Die komen moeilijk tot ontwikkeling bij gebrek aan systematische terugkoppeling op de inhoud van de afloopberichten door het OM.

De Inspectie beschouwt het gebrek aan bewaking en borging op feitelijke uitvoering van de bijzondere voorwaarde van reclasseringstoezicht als een zorgelijke situatie. Er is een groot risico dat justitiabelen formeel onder reclasseringstoezicht staan, waar feitelijk geen uitvoering aan wordt gegeven.

### **Aanbevelingen**

De Ist beveelt de minister van Justitie het volgende aan:

- Geef prioriteit aan de verticale en horizontale ketenafstemming gericht op een vereenvoudiging van de relatie tussen de verantwoordingscyclus van de reclasseringsorganisaties aan het ministerie van Justitie en het arrondissementale opdrachtgever-opdrachtnemerschap tussen OM en reclassering. Betrek daarbij de totstandkoming van de P&C-cyclus, maar ook inhoudelijke kwaliteitsaspecten, waaronder doorlooptijden en eisen aan verantwoording aan het lokale OM.

De Ist beveelt de reclassering het volgende aan:

- Geef breder bekendheid onder de medewerkers over de mogelijkheid van het zogenoemde pre-toezicht.
- Ontwikkel in samenwerking met het OM specifieke kwaliteitscriteria waar een afloopbericht bij een toezicht aan zou moeten voldoen.

De Ist beveelt zowel de minister van Justitie als de reclassering het volgende aan:

- Normeer de starttermijn van taakstraffen en bouw een prikkel in om deze norm te halen.
- Zorg voor een systeem van procesbewaking van toezichten, met name op de overdrachtmomenten tussen OM en de reclassering zoals het versturen en ontvangen van de toezichtopdracht en het afloopbericht. Normeer de starttermijn van toezichten en monitor deze.

## **1 Inleiding**

### **1.1 Aanleiding en doel**

#### **Aanleiding van het onderzoek**

Voor het bepalen naar welke thema's de Inspectie onderzoek doet, wordt onder meer een inventarisatieronde gehouden onder belanghebbende instellingen en organisaties. Het Openbaar Ministerie (OM) heeft voorgesteld de ketenafstemming met de reclasseringsorganisaties ten aanzien van de executie van de belangrijkste extramurale sanctiemodaliteiten op het inspectieprogramma te zetten. De reclassering en het OM hebben beide een rol in de tenuitvoerlegging van extramurale sancties. Als een justitiabele een sanctie niet naar behoren uitvoert, meldt de reclassering dit aan het OM. De Inspectie neemt de taak van de reclassering als uitgangspunt en onderzoekt de ketenaansluiting tussen reclassering en OM met het oog op de aspecten rechtspositie van de justitiabele en veiligheid.

#### **Doel**

Het doel van het onderzoek is het beschrijven van de praktijk van ketenaansluiting tussen de lokale parketten en reclasseringsorganisaties met betrekking tot sanctiemodaliteiten en toetsing ervan aan geldende regelgeving en normen van de Inspectie zoals deze beschreven zijn in het toetsingskader.

### **1.2 Reikwijdte**

Het onderzoek richt zich op de ketenaansluiting in algemene zin en meer specifiek in het primaire proces van de uitvoering van taakstraffen en verplicht reclasseringstoezicht als voorwaarde bij een vonnis of bij schorsing van de voorlopige hechtenis.

Het onderzoek richt zich niet

- op reclasseringstoezicht bij tbs, omdat dit onderwerp recent door de ISt is onderzocht (*Reclasseringstoezicht op veroordeelden tot tbs met voorwaarden*, mei 2006);
- op reclasseringstoezicht als onderdeel van een penitentiair programma, omdat de reclassering in dat geval aan een penitentiaire inrichting rapporteert;
- op het uitbrengen van voorlichtingsrapportages door de reclassering, omdat dit het onderzoek zou uitbreiden naar ketenaansluiting met de zittende magistratuur.

### **1.3 Opzet**

#### **1.3.1 Objectselectie**

Er is voor gekozen om uit elke regio van de tien regio's van Reclassering Nederland een arrondissement te selecteren. Hiermee is voorzien in een geografische en organisatorische spreiding. Daarnaast is een balans gezocht in grote en kleine arrondissementen en in meer en minder verstedelijkte gebieden.

#### **1.3.2 Methoden van onderzoek**

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van interviews, documentenonderzoek en observaties.

##### **Interviews**

In de onderzochte arrondissementen zijn medewerkers en leidinggevenden van de reclasseringsorganisaties en contactpersonen van het OM geïnterviewd op basis van vragenlijsten. Van deze interviews is per arrondissement een deelverslag gemaakt. De betreffende organisaties waarvan medewerkers zijn geïnterviewd hebben dit deelverslag ontvangen en konden een reactie op onjuistheden in de weergave van de interviews geven.

Er zijn ook gesprekken geweest met medewerkers van het Parket-Generaal, de hoofdkantoren van de reclasseringsorganisaties en het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB).

##### **Documentenonderzoek**

Er zijn onderzoeken, beleidsinformatie en cijfermateriaal van reclassering en CJIB bestudeerd. Ook zijn er van elk van de tien onderzochte arrondissementen per reclasseringsorganisatie tien afloopberichten van mislukte toezichten en

taakstraffen en vijf afloopberichten van voltooide toezichten en taakstraffen bestudeerd.

### **Observaties**

Er zijn door de Inspectie in vier arrondissementen afstemmingsoverleggen tussen de reclassering en het OM bijgewoond.

### **1.3.3 Tijdpad**

Het onderzoek is op 5 april 2006 aangekondigd aan de hoofdkantoren van de reclasseringsorganisaties. De inspecties in de arrondissementen hebben plaatsgevonden in de periode van 18 mei tot en met 20 juni 2006. De conceptdeelverslagen van de inspecties zijn tussen 14 juni en 6 juli 2006 voor wederhoor aan de arrondissementen toegestuurd. Het conceptinspectierapport is opgesteld op basis van de deelverslagen en het documentenonderzoek. Het conceptinspectierapport is op 18 augustus 2006 verzonden voor wederhoor naar het Parket-Generaal en de hoofdkantoren van de reclasseringsorganisaties. Op 28 september 2006 is het inspectierapport vastgesteld door de hoofdinspecteur en aan de Minister van Justitie aangeboden.

### **1.4 Wet- en regelgeving en toetsingskader**

#### **Wet- en regelgeving**

Voor de reclasseringsorganisaties is met name de Reclasseringsregeling 1995 (herzien in 2003) als uitgangspunt genomen.

#### **Toetsingskader**

De Reclasseringsregeling biedt slechts een beperkt normerend kader. Ten behoeve van het onderzoek heeft de Ist aanvullende normen geformuleerd in het toetsingskader en een norm overgenomen van de normen die gelden voor de jeugdstrafrechtsketen. Het toetsingskader is als bijlage opgenomen.

### **1.5 Objectbeschrijving**

In 2005 werden er landelijk ruim 34.000 taakstraffen en ruim 10.000 toezichten afgerond door de reclasseringsorganisaties.

### **Beschrijving taakstraffen**

Taakstraffen kunnen sinds 2001 als een hoofdstraf worden opgelegd door middel van een vonnis van een rechtbank (ongeveer 85%) of kunnen als voorwaarde bij een transactie worden aangeboden door een officier van justitie (ongeveer 15%). De reclassering is verantwoordelijk voor de uitvoering van de taakstraf door de justitiabele en rapporteert daarover aan het OM. Het OM is eindverantwoordelijk voor de executie.

Taakstraffen worden voor het overgrote gedeelte opgelegd als werkstraf waarbij de justitiabele activiteiten moet uitvoeren voor het nut van algemeen. Een veel kleiner gedeelte wordt opgelegd als leerstraf waarbij de justitiabele verplicht is een programma te volgen dat hem inzicht moet geven in de delictsituatie met als doel recidive in de toekomst te voorkomen.

De zwaarte van een taakstraf kan variëren in het aantal uren en heeft als maximum 480 uur. Van een taakstraf kan een werkstraf deel uit maken met een maximum van 240 uur. Deze maximale werkstraf wordt in strafmaat gelijkgesteld met een half jaar detentie.

Ruim een kwart van de taakstraffen wordt niet succesvol uitgevoerd en wordt om die reden door de reclassering als mislukt gerapporteerd aan het OM.

De aantallen door de reclassering in 2005 afgeronde taakstraffen in de onderzochte arrondissementen zijn in Tabel I weergegeven.

### **Beschrijving toezichten**

Een toezicht is een combinatie van verplichte begeleiding en controle door de reclassering. De reclassering is verantwoordelijk voor de uitvoering van toezichten en rapporteert daarover aan het OM, dat eindverantwoordelijk is voor de executie. De toezichten die in dit rapport worden bedoeld vloeien voort uit een bijzondere voorwaarde om de aanwijzingen van de reclassering te volgen. De belangrijkste toezichten in dit kader zijn reclasseringstoezicht op grond van de volgende juridische modaliteiten: voorwaardelijke veroordeling, schorsing van preventieve hechtenis, sepot en transactie. Tabel II vermeldt de aantallen door de reclassering in 2005 afgeronde toezichten naar juridische modaliteit. Tabel III vermeldt de aantallen toezichten van de belangrijkste twee juridische modaliteiten in de onderzochte arrondissementen.

**Tabel I: Aantal in 2005 afgeronde taakstraffen per onderzocht arrondissementsparket**

<b>Arrondissementsparket</b>	<b>Taakstraffen ZM</b>	<b>Taakstraffen OM</b>	<b>Totaal</b>
Alkmaar	852	101	953
Almelo	1.059	207	1.266
Amsterdam	2.903	699	3.602
Arnhem	2.249	459	2.708
Assen	657	211	868
Den Bosch	2.459	701	3.160
Den Haag	3.591	449	4.040
Maastricht	1.154	170	1.324
Middelburg	814	143	957
Rotterdam	2.308	450	2.758
<b>Totaal</b>	<b>18.046</b>	<b>3.590</b>	<b>21.636</b>

Bron: CJIB

**Tabel II: Aantal in 2005 afgeronde toezichten in opdracht van OM, exclusief tbs**

<b>Juridische modaliteit</b>	<b>Aantal</b>
Voorwaardelijke veroordeling	6.561
Schorsing preventieve hechtenis	1.878
Voorwaarde sepot	153
Voorwaarde transactie	49
Electronisch Toezicht in opdracht van OM	100
<b>Totaal</b>	<b>8.741</b>

Bron: Reclassering Nederland

**Tabel III: Aantal in 2005 afgeronde toezichten bij voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke schorsing preventieve hechtenis**

<b>Arrondissementsparket</b>	<b>Voorwaardelijke veroordeling</b>	<b>Voorwaardelijke schorsing preventieve hechtenis</b>
Almelo	247	89
Alkmaar	178	103
Amsterdam	621	137
Arnhem	329	125
Assen	157	49
Den Bosch	463	241
Den Haag	767	120
Maastricht	201	28
Middelburg	112	56
Rotterdam	547	231
<b>Totaal</b>	<b>3.622</b>	<b>1.179</b>

Bron: Reclassering Nederland

### **Aansturing reclassering**

Sinds 2001 zijn de reclasseringsorganisaties “outputgefinancierd”. Dit houdt in dat de activiteiten van de reclassering zijn gedefinieerd in een aantal producten waar het ministerie van Justitie jaarlijks aantallen per product van inkoop. De producten moeten om voor financiering in aanmerking te komen voldoen aan een aantal administratieve vereisten, de zogenoemde productcriteria.

Sinds 2002 wordt de reclassering alleen betaald voor producten die in opdracht van het Openbaar Ministerie, de rechtbank of een instelling van DJI zijn aangevraagd. De reclasseringsorganisaties krijgen producten waarbij deze opdracht ontbreekt, niet betaald van het ministerie van Justitie.

In de loop van 2006 wordt de reclasseringsbalie ingevoerd. Deze balie heeft tot doel per arrondissement één frontoffice te vormen voor alle drie de reclasseringsorganisaties, waar de opdrachtgever zijn opdrachten voor de reclassering kan neerleggen.



## 1.6 Recent onderzoek

Het Verweij-Jonker Instituut heeft in 2005 onderzoek gedaan naar succes- en faalfactoren van de werkstraffen in het rapport “Werkstraffen: succes verzekerd?”.

De Ist heeft in 2005 onderzoek gedaan naar de uitvoering van de werkstraffen door de reclassering (*Uitvoering werkstraffen reclassering*, december 2005). In het daarop gebaseerde inspectierapport heeft de Ist de reclassering aanbevolen om tijdig te overleggen met het openbaar ministerie rond mislukte werkstraffen.

De Ist heeft in 2006 onderzoek gedaan naar het reclasseringstoezicht bij tbs met voorwaarden (*Reclasseringstoezicht op veroordeelden tot tbs met voorwaarden*, mei 2006). Hier zijn onder andere aanbevelingen gedaan om de controle op de tenuitvoerlegging van de tbs met voorwaarden en de samenwerking tussen de reclassering en het OM op dit gebied te verbeteren.

IVA Beleidsonderzoek en -advies heeft in opdracht van het WODC in 2006 een onderzoek uitgebracht naar de toepassing van de bijzondere voorwaarde bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen.

## **2 Bevindingen**

### **2.1 Ketenaansluiting reclassering en OM**

#### **2.1.1 Individuele contacten**

In bijna alle arrondissementen wordt het contact vanuit het OM met de reclassering verzorgd door zowel een officier van justitie die reclasseringsaangelegenheden in zijn portefeuille heeft als door een beleidsmedewerker van het parket die tevens secretaris van het Arrondissementaal Justitieel Beraad (AJB) is. Laatstgenoemde functionaris fungeert vaak als spin in het web voor ketensamenwerking.

Een aantal van de bovengenoemde functionarissen gaf aan zichzelf ook wel een pleitbezorger van de reclassering binnen de eigen organisatie te voelen. Ze gaven daarbij aan dat de kennis van de werkwijze van de reclassering en de aandacht voor executie van sancties door de reclassering niet zo groot is binnen het OM. Zo was in één arrondissement de beleidsmedewerkster bezig om de productportefolio van de reclassering te herschrijven naar een informatiedocument voor medewerkers van het OM.

Overleg op casusniveau gaat meestal rechtstreeks tussen de betreffende medewerker van de reclassering en de officier van justitie of een parketsecretaris. In een enkel geval kwam in de interviews naar voren dat niet iedere medewerker van de reclassering even gemakkelijk contact opneemt met een officier van justitie, in verband met een ervaren statusverschil. In met name de kleinere arrondissementen worden de lijnen als kort ervaren, terwijl in de grotere arrondissementen beide partijen het nog wel eens moeilijk vinden om de juiste persoon te bereiken.

#### **2.1.2 Overlegvormen**

In de meeste arrondissementen is er sprake van een structureel overleg tussen reclassering en OM op niveau van contactofficier en unit-of regiomanagement

van de reclassering. De frequentie van deze overlegsituaties wisselt, in twee arrondissementen vinden ze maar één of twee keer per jaar plaats. In zes arrondissementen vinden ze minimaal elk kwartaal of vaker plaats. Vaak zijn deze overlegvormen uitgebreid met één of meer andere justitiepartners zoals Raad voor de Kinderbescherming, Forensisch Psychiatrische Dienst (FPD), een vertegenwoordiger van de rechtbank, een vertegenwoordiger van de advocatuur. Dit wordt door de verschillende partijen als positief beleefd. Daarnaast zijn er per arrondissement diverse overlegvormen die zich specifiek richten op productieaantallen, instroom, werkstraffen of samenwerkingsprojecten.

### **2.1.3 Planning en Control**

Het afstemmen van de aantallen in te kopen reclasseringsproducten neemt veel overlegtijd in beslag. Een aantal geïnterviewde leidinggevenden en contactpersonen van het OM gaven aan dat er daardoor nog te weinig aan inhoudelijke afstemming wordt toegekomen.

De afstemming van de planning en control wordt door veel betrokkenen als ingewikkeld ervaren. Het parket moet als opdrachtgever zijn wens bij de reclassering neerleggen, maar beschikt niet over eigen managementinformatie over hoeveel de reclassering in het verleden heeft geleverd aan het parket. Hiervoor is het parket afhankelijk van de productiecijfers van de reclassering. De productiecijfers van de reclassering zijn echter inclusief de productie ten behoeve van andere parketten (buiten het eigen arrondissement) en de Dienst Justitiële Inrichtingen.

Sinds kort is er door de in samenwerking tussen de landelijke reclasseringsorganisaties, het ministerie van Justitie, DJI en het Parket-Generaal een monitor ontwikkeld die de zuivere productiecijfers van een arrondissement weergeven. De cijfers uit deze monitor kunnen de lokale reclasseringsorganisaties weer moeilijk terugvertalen naar haar eigen productiecijfers vanwege het hierboven genoemde probleem van im- en export tussen de arrondissementen. De landelijke reclasseringsorganisaties ontvangen financiële middelen voor de door het ministerie van Justitie ingekochte producten. De drie reclasseringsorganisaties verdelen het landelijk budget vervolgens intern onder de arrondissementen. Dit vertaalt zich in een geplande personeelsformatie op decentraal niveau. Schommelingen in de lokale vraag of verkeerde prognoses leiden tot personeelstekort of personeelsoverschot, dat niet op de korte termijn kan worden gerealiseerd. Daarbij zullen vonnissen toch

moeten worden uitgevoerd, ook als zij de afgesproken productieaantallen overschrijden.

Hierdoorheen speelt nog het verdelingsvraagstuk tussen de drie reclasseringsorganisaties. De drie reclasseringsorganisaties hebben ieder hun eigen productiekaders. Op arrondissementaal niveau moet men dus met drie min of meer gefixeerde productiekaders proberen dit af te stemmen met de vraag van het lokale OM, terwijl iedere organisatie hier ook weer eigen belangen in heeft. Dit alles zorgt voor veel gepuzzel en rekenwerk waardoor afstemming op kwalitatieve zaken niet altijd de prioriteit krijgt die het volgens sommige respondenten verdient.

#### **2.1.4 Ontwikkelingen in de ketenafstemming**

Uit de interviews komt een beeld naar voren dat de laatste jaren een aantal ontwikkelingen hebben bijgedragen aan een betere afstemming tussen reclassering en OM.

- De ontwikkelingen rond de aanpak van veelplegers, een meer persoonsgerichte in plaats van een uitsluitend zaaksgerichte aanpak. Ketenafstemming op casusniveau tussen reclassering, politie, justitie en gemeentelijke instellingen is daar een belangrijke factor in.
- De aanpak van daders van huiselijk geweld, waarbij diverse samenwerkingsafspraken zijn gemaakt tussen politie, justitie, reclassering en hulpverlening.
- De opkomst van veiligheidshuizen, soms voortgekomen uit Justitie in de Buurtprojecten, vaak in relatie met bovenstaande ontwikkelingen en meestal een fysieke locatie waar ketenpartners, waaronder OM en reclassering afstemming zoeken.
- Het ontstaan van servicepunten of frontoffices, fysieke locaties in justitiegebouwen waar vroeghulpen bij voorgeleiding, reclasseringsactiviteiten met betrekking tot TOM-zittingen, ad hoc-advisering en andere afstemming kan plaatsvinden.
- Het instellen van AJB's waar de gehele arrondissementale justitieketen op strategisch niveau beleid afstemt en tot afspraken komt.

Deze ontwikkelingen zijn in alle arrondissementen in meer of mindere mate terug te vinden. Alle betrokkenen ervaren hierdoor een directer en intensiever contact. De betrokken partijen begrijpen beter wat zij van de ander wel of niet kunnen verwachten. Ze leren hoe ze aan de andere partij een vraag kunnen

stellen die ook het juiste antwoord oplevert. Er is meer gevoel dat de partijen een gezamenlijk doel nastreven.

## **2.2 Uitvoering van taakstraffen**

Bijna alle geïnterviewden, zowel uitvoerenden en leidinggevendenden bij de reclasseringsorganisaties als vertegenwoordigers van het OM zijn positief over de samenwerking tussen reclassering en OM op het gebied van de taakstraffen. Vier medewerkers van het OM geven aan dat het OM meer zou kunnen sturen op de wijze waarop de taakstraffen worden uitgevoerd, bijvoorbeeld welke werkprojecten worden gebruikt en hoe wordt omgegaan met reistijd van werkgestrafte naar de werkprojecten. Te vaak gaat volgens hen de discussie alleen over de aantallen. Ook leidinggevendenden van de reclasseringsorganisaties in twee arrondissementen geven aan een meer inhoudelijk sturende rol van het OM te wensen.

### **2.2.1 Starttermijn taakstraffen**

De administratieve logistiek van taakstraffen tussen OM en reclassering gaat via het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB)<sup>1</sup>. Het CJIB monitort de snelheid van de start en de doorlooptijd van alle taakstraffen. De overzichten van het CJIB worden minimaal jaarlijks besproken met de reclassering op arrondissementsniveau. Meestal is daar ook het OM bij aanwezig. Van het CJIB heeft de ISt informatie ontvangen met betrekking tot de doorlooptijden van de taakstraffen. Deze informatie is gebaseerd op alle taakstraffen die in 2005 door het CJIB zijn als instroom zijn geregistreerd. Uit dit overzicht blijkt dat bij vonnis-taakstraffen de gemiddelde doorlooptijd vanaf het moment van onherroepelijk worden van het vonnis tot de start van de taakstraf 150 dagen, oftewel bijna vijf maanden is. In het snelste arrondissement is dit gemiddeld 114 dagen en in het langzaamste arrondissement 226 dagen. Als deze termijn wordt opgeknipt in verschillende processtappen wordt zichtbaar dat de gemiddelde doorloopsnelheid van het moment dat een taakstrafvonnis onherroepelijk wordt tot de aanlevering bij het CJIB 24 dagen is, met een minimum van 14 tot een maximum van 41 dagen. Het CJIB heeft gemiddeld één

---

<sup>1</sup> De arrondissementsparketten leveren de taakstraffen aan bij het CJIB. De adresgegevens worden gecontroleerd bij de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en het CJIB voert een zogenaamde detentiecontrole uit. Ook wordt nagegaan of er in de databases van het CJIB, zaken aanwezig zijn die de taakstraf verstoren, zoals een arrestatiebevel voor een vrijheidsstraf. Als dat niet het geval is, wordt de zaak overgedragen aan de reclassering.

dag nodig om het vonnis te verwerken en door te sturen naar de reclassering. De gemiddelde inschrijftermijn bij de reclassering is tien dagen, met een minimum van vijf dagen bij het snelste arrondissement tot een maximum van 23 dagen bij het langzaamste. De termijn tussen de inschrijving en de start van de taakstraf is gemiddeld 115 dagen, met een minimum van 80 en een maximum van 187 dagen.

De transactie-taakstraffen worden beduidend sneller gestart. De termijn van transactie tot start van de taakstraf is gemiddeld 76 dagen, hetgeen bijna twee keer zo snel is als bij de vonnis-taakstraffen. Het snelste arrondissement doet dit in 45 dagen en het langzaamste in 125 dagen.

De aanlevertijd door het OM is gemiddeld elf dagen, met een minimum van twee en een maximum van 21 dagen. Het CJIB heeft hier ook weer één dag nodig voor de verwerking. De reclassering schrijft de taakstraf gemiddeld in vijf dagen in met een variatie tussen de twee en 13 dagen. De start van de taakstraf is gemiddeld 59 dagen later met een variatie per arrondissement tussen de 30 en de 104 dagen. De halvering van de totale doorlooptijd is terug te vinden in alle afzonderlijk gemeten processtappen.

## **2.2.2 Informatieverschaffing taakstraffen**

### **Informatieverschaffing bij start taakstraffen**

De opdrachten voor de taakstraffen (vonnissen of transacties) worden via het CJIB per e-mail naar het arrondissementssecretariaat van de reclassering gezonden. Het arrondissementssecretariaat heeft als taak de binnengekomen opdrachten te registreren in het Cliënt Volg Systeem (CVS) van de reclassering en te verdelen naar Reclassering Nederland, de verslavingsreclassering of de reclassering van het Leger des Heils. Invoer van de opdracht in het CVS geeft een automatische melding aan het CJIB dat invoer heeft plaatsgevonden. Als een opdracht vragen oproept bij de invoer, is volgens alle geïnterviewden van het arrondissementssecretariaat makkelijk contact te leggen met het CJIB en kunnen onduidelijkheden vlot worden opgelost.

De mate waarin de reclasseringswerkers vinden dat ze voldoende informatie hebben om hun taak adequaat uit te voeren, varieert. Hoewel de meerderheid van de reclasseringswerkers voldoende informatie heeft om de opdracht uit te voeren, geeft een aantal aan dat in gevallen waarin geen voorafgaand advies of rapportage door de reclassering is uitgebracht, zij meer informatie zouden willen hebben over delict en omstandigheden. Met deze informatie zouden zij de justitiabele beter kunnen matchen met een projectplaats. Ook leidt de

afwezigheid van een voorafgaand advies soms ertoe dat werkstraffen worden opgelegd aan justitiabelen die vanwege hun psychische of lichamelijke gesteldheid niet in staat zijn een werkstraf te verrichten. Ook krijgen zo justitiabelen die al heel veel werkstraffen —al dan niet succesvol— opgelegd hebben gekregen opnieuw een werkstraf opgelegd. Dit wekt soms ergernis of verbazing bij de reclasseringswerker die de justitiabele opnieuw ziet verschijnen. In het geval van een leerstraf is er altijd sprake geweest van advies van de reclassering.

Het adviseren bij TOM-zittingen zoals dat in acht van de onderzochte arrondissementen gebeurt, wordt dan ook positief ervaren door de medewerkers. Vanwege de snelheid waarmee een taakstraf kan starten, maar ook omdat dan in een vroeg stadium een oplossing gezocht kan worden voor werkstraf-ongeschikte justitiabelen. Het aandeel van de TOM-zittingen in de opgelegde taakstraffen is echter kleiner dan het aandeel van de door de rechter opgelegde taakstraffen. Landelijk is dit 17%, waarbij de percentages per arrondissement variëren van 5% tot 33%.

Er zijn geen cijfers bekend over het aandeel reclasseringsrapportages bij de door de rechter opgelegde taakstraffen.

### **Informatieverschaffing tijdens uitvoering taakstraffen**

Bij zeven van de onderzochte arrondissementen is er tijdens de uitvoering van de taakstraf in incidentele gevallen contact tussen reclassering en OM. Bij de andere drie arrondissementen is er geen tussentijds contact. Veel door reclasseringswerkers genoemde redenen om tussentijds contact te zoeken zijn dat er een oplossing gevonden moet worden voor een ernstig zieke of gestoorde taakgestrafte, verblijf in het buitenland van een taakgestrafte of een indicatie dat bij nader inzien een werkstraf gepaster lijkt dan een leerstraf.

Drie vertegenwoordigers van het OM geven aan het niet wenselijk te vinden dat er tussentijds contact over de taakstraf plaatsvindt. Zij geven de voorkeur aan een afloopbericht waarin de reclassering verslag doet. De beslissingen over de uitvoering beschouwen zij als een verantwoordelijkheid van de reclassering. In één arrondissement bestaat op basis van afspraken tussen de reclassering en het OM de mogelijkheid om een waarschuwingsbrief aan een taakgestrafte vergezeld te laten gaan van een “officiërsbrief”. De achterliggende gedachte is dat een waarschuwing van het OM meer indruk maakt op de cliënt dan een waarschuwing van de reclassering.

In een enkel arrondissement komt het incidenteel voor dat het OM contact opneemt met de reclassering over de uitvoering van een taakstraf, bijvoorbeeld bij een veelpleger.

Een vonnis kent een executietermijn, waarbinnen de straf ten uitvoer moet worden gelegd. Deze executietermijn wordt geautomatiseerd bewaakt door het CJIB, die per e-mail twee rappelverzoeken naar de reclassering verstuurt voor afloop van de termijn. De reclassering kan echter onderbouwd één maal verlenging van de termijn aanvragen. Hoewel er wel interne bewaking op is, gebeurt dit nog niet in alle gevallen. Bij afloop van de eerste termijn wordt de executietermijn automatisch verlengd. Zowel vanuit de reclassering als vanuit het OM vindt niet iedereen het even wenselijk dat er automatisch verlengd wordt. Vanuit het OM zijn er functionarissen die vinden dat alleen bij een goede onderbouwing een executietermijn verlengd mag worden. Bij de reclassering lopen medewerkers er tegenaan dat onwillige taakgestraften de verlenging van de termijn als een recht beschouwen en daarmee de uitvoering van de taakstraf onnodig vertragen.

Een niet succesvol voltooide taakstraf kan worden omgezet in een andere straf, meestal een vrijheidstraf. Als de tweede termijn afloopt komt de mogelijkheid tot omzetting in gevaar, omdat deze ook aan een maximale termijn gebonden is. In deze situatie is er incidenteel contact tussen OM en reclassering om te voorkomen dat de straf niet meer te executeren is. Het gaat hier echter om kleine aantallen.

### **2.2.3 Afloopbericht taakstraffen**

Over de snelheid waarmee het OM wordt geïnformeerd middels een afloopbericht, zijn geen harde gegevens beschikbaar. In de interviews wordt een beeld geschetst van enkele dagen tot enkele weken, waarbij met name de mislukte taakstraffen langer duren, in verband met uitgebreidere interne bespreking en de mogelijkheid voor de taakgestrafte om kennis te nemen van de inhoud van het afloopbericht.

In een sjabloon wordt aangegeven of de taakstraf wel of niet voltooid is. De goed afgelopen taakstraffen worden met een zeer kort standaardbericht afgedaan. Ook de afloopberichten bij mislukte taakstraffen waarbij geen contact is geweest met de taakgestrafte zijn kort. De formuleringen in het afloopbericht variëren per afloopbericht.

De mislukte werkstraffen waarbij wel contact is geweest met de taakgestrafte krijgen een uitgebreide toelichting. De toelichting heeft als belangrijkste doel om te voorkomen dat een bezwaar tegen de omzetting succes heeft. Dit doel



wordt zowel door medewerkers van de reclassering als door het OM genoemd. De inhoud van de toelichting bestaat voornamelijk uit een chronologische beschrijving van de gang van zaken die duidelijk moet aangeven hoe het komt dat de taakstraf mislukt is.

De formulering van de toelichting in afloopberichten van de reclassering is in het algemeen gericht op het feit dat het voor de reclassering of voor de taakgestrafte onmogelijk is de taakstraf voort te zetten. De formuleringen van de toelichting bij mislukte taakstraffen lopen in stijl en omvang sterk uiteen per arrondissement en per reclasseringsorganisatie. Er is wel interne kwaliteitsbewaking op de inhoud van de toelichting bij deze afloopberichten, maar er zijn geen specifieke kwaliteitscriteria voor de vorm en inhoud van deze toelichting.

Een advies over al dan niet omzetting wordt bij uitzondering gegeven. Het OM geeft niet aan dat zij een advies van de reclassering mist in de afloopberichten. Het OM is over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de afloopberichten. Enkele parketten geven aan dat het afloopbericht beter en uitgebreider kan, of iets meer "juridisch handig". Bij onduidelijkheden in het afloopbericht wordt contact opgenomen met de reclassering voor een toelichting. Eén parket krijgt van elke mislukte taakstraf het volledige dossier opgestuurd van de reclassering om op een eventuele TUL-zitting goed beslagen ten ijs te kunnen komen. In een ander arrondissement wordt overlegd tussen OM en reclassering over die mogelijkheid.

#### **2.2.4 Vervolgtraject en terugkoppeling taakstraffen**

Er wordt in geen enkel arrondissement door het OM een ontvangstbevestiging of terugkoppeling aan de reclassering op het afloopbericht gegeven.

Taakstraffen die als mislukt geretourneerd worden, worden in de regel omgezet in een vrijheidsstraf door het OM. In één arrondissement geeft een geïnterviewde officier van justitie aan hier problemen mee te hebben vanuit de gedachte dat er bij een taakstraf bewust niet voor een vrijheidsstraf is gekozen. Het zou liever de taakstraf omzetten in een boete.

Als de justitiabele tegen de omzetting in bezwaar gaat, komt er een zitting tenuitvoerlegging (TUL-zitting) waarin een rechter beslist over de tenuitvoerlegging. De reclassering kan in deze zittingen als getuige deskundige worden gevraagd het verloop van de taakstraf toe te lichten.

In vier arrondissementen zijn afspraken over uitnodiging voor en aanwezigheid bij TUL-zittingen. De verslavingsreclassering komt in deze vier arrondissementen niet structureel naar de TUL-zittingen, maar alleen als ze het

gezien de inhoud van de zaak nodig achten. Het afloopbericht zou voldoende informatie moeten bevatten en aanwezigheid bij de TUL-zitting wordt als te tijdintensief gezien. De Reclassering Nederland is bij drie van deze arrondissementen wel bij alle TUL-zittingen aanwezig, maar bij één arrondissement alleen als ze dat nodig acht.

Om de inspanning van de reclassering te minimaliseren zijn in één arrondissement alle TUL-zittingen op één dag gebundeld. In een tweede arrondissement is dit onderwerp van overleg. In een derde arrondissement lichten medewerkers van het servicepunt het afloopbericht van de reclassering ter zitting toe.

Als belangrijkste voordeel van de aanwezigheid van de reclassering bij TUL-zittingen wordt genoemd dat de kans op ongewenste herkansingen wordt gereduceerd. De betrokken partijen zijn hier over het algemeen tevreden mee. In vier arrondissementen wordt de reclassering incidenteel uitgenodigd voor TUL-zittingen. Hier spelen voor de reclassering dezelfde overwegingen. Enerzijds staat men positief tegenover de uitnodiging omdat zij het aantal herkansingen ermee kan verminderen, anderzijds kost het tijd en zou het afloopbericht afdoende moeten zijn.

In één arrondissement is het onduidelijk of er systeem zit in het uitnodigen voor TUL-zittingen.

### **2.2.5 Verantwoording beleid taakstraffen**

Volgens de reclasseringsregeling zou de reclassering verantwoording moeten afleggen aan het OM over het gevoerde beleid inzake de tenuitvoerlegging van taakstraffen, waaronder de begeleiding, het toezicht, de genomen beslissing en de afhandeling van klachten. In slechts enkele arrondissementen wordt dit in een specifieke en expliciete vorm gedaan. Wel zijn er in bijna alle arrondissementen diverse overleggen waarin de bespreking van de geplande en gerealiseerde aantallen, maar ook de inhoudelijke afstemming rond taakstraffen plaatsvindt. Dit gebeurt meerdere keren per jaar. Er is op die manier sprake van continue monitoring en afstemming van de taakstrafuitvoering met het OM. In één arrondissement geven de leidinggevenden van de reclassering aan dat het OM de verantwoordelijkheid als opdrachtgever ten aanzien van de taakstraffen niet oppakt. Ook missen zij een taakstrafoverleg in hun arrondissement.

### **2.2.6 Goedkeuring werkstrafprojecten**

In vijf van de onderzochte arrondissementen worden de werkstrafprojecten goedgekeurd door het OM. In de andere arrondissementen is de goedkeuring

gemandateerd aan de Reclassering Nederland, spreekt het OM zich slechts over categorieën van werkstrajecten uit, blijft een reactie uit als de reclassering om goedkeuring vraagt of is de toetsende rol van het OM in deze anderszins verwaterd.

### **2.3 Uitvoering van toezichten**

De belangrijkste twee modaliteiten op grond waarvan een opdracht tot reclasseringstoezicht wordt gegeven zijn een voorwaardelijke veroordeling en de voorwaarden bij een schorsing preventieve hechtenis. Daarnaast zijn er nog voorwaarden bij een sepot, bij een transactie, en bij toezicht in de vorm van elektronisch toezicht, maar dit gaat om zeer kleine aantallen (zie ook Tabel II).

#### **2.3.1 Starttermijn toezichten**

Er zijn geen normen in de productiecriteriën die voorschrijven binnen hoeveel dagen een toezicht gestart moet worden. In de interviews werd een groot verschil aangegeven in de starttermijn bij een toezicht op basis van een schorsing van voorlopige hechtenis in vergelijking met een toezicht op basis van een voorwaardelijke veroordeling. In het eerste geval start het toezicht direct, of binnen een aantal dagen en is er vaak persoonlijk of telefonisch contact tussen OM en reclassering en wordt de opdracht per fax gestuurd. In het tweede geval loopt de opdracht een route waarbij het vonnis per post naar de reclassering gestuurd wordt.

De ISt heeft geprobeerd bovenstaand beeld uit de interviews met hardere gegevens te verifiëren. Om de termijn van de start van toezichten te bepalen ontving de Inspectie landelijke cijfers van de reclasseringsorganisaties uit het CVS van alle in 2005 afgesloten toezichten. Een fors gedeelte van deze cijfers was niet bruikbaar vanwege het ontbreken van essentiële data. De drie relevante data zijn de datum van het onherroepelijk worden van de beslissing (exact vast te stellen omdat deze in de opdracht aan de reclassering vermeld staat), de datum dat de beslissing in het CVS is ingeschreven (waarschijnlijk kort na binnenkomst van de beslissing bij de reclassering, maar het is onbekend hoeveel dagen voorafgaand aan de inschrijving de beslissing op het bureau ligt) en de datum van het eerste face-to-face-contact in het kader van het toezicht. Hieronder is het beeld dat uit deze cijfers naar voren komt beschreven. Door het ontbreken van een groot gedeelte van de data en de onzekerheid rond accurate administratie, moet er wel het nodige voorbehoud gemaakt worden bij deze cijfers.

### **Starttermijn bij voorwaardelijke veroordeling**

In 2005 werden er door de reclassering 6561 toezichten naar aanleiding van een voorwaardelijke veroordeling afgerond.

Als gevolg van een ontbrekend gegeven is van 3377 (51%) van de 6561 toezichten niet vast te stellen hoeveel tijd er tussen het vonnis en de start van het toezicht in de vorm van het eerste face-to-face-contact zit. Van de resterende toezichten startte 12% binnen een maand na de datum dat het vonnis onherroepelijk is geworden (datum OH-vonnis), 50% binnen drie maanden en 77% binnen zes maanden na datum OH-vonnis.

Van 751 (11%) van de 6561 toezichten missen gegevens waardoor het niet vast is te stellen hoe lang de periode tussen het onherroepelijk worden van het vonnis en de inschrijving bij de reclassering is. Van de resterende toezichten werd 56% binnen een maand na datum OH-vonnis ingeschreven en 77% binnen drie maanden ingeschreven na datum OH-vonnis.

Van 2723 (42%) van de 6561 toezichten missen gegevens waardoor het niet is vast te stellen hoe lang de periode was tussen de inschrijving vonnis en het eerste face-to-face-contact in het kader van het toezicht. Van de toezichten waarbij dat wel vast te stellen is, start 38% binnen een maand en 71% binnen drie maanden na inschrijving.

### **Starttermijn bij schorsing preventieve hechtenis**

In 2005 werden door de reclassering 1878 toezichten naar aanleiding van schorsing preventieve hechtenis afgerond.

Van de 1878 toezichten was van 1154 (61%) niet vast te stellen hoe lang de periode was tussen de schorsing en het eerste face-to-face-contact in het kader van het toezicht. Bij de groep waar dat wel bij vast te stellen was, vond deze in 39% van de gevallen binnen in een week plaats en in 70% van de gevallen binnen een maand.

Van 670 (36%) van de toezichten was niet vast te stellen hoe lang de periode was tussen de schorsing en de inschrijving bij de reclassering. Van de resterende 1208 was 77% binnen een week en 93% binnen een maand ingeschreven.

Van de 1878 toezichten was van 615 (33%) niet vast te stellen hoe lang de periode was tussen inschrijving en het eerste face-to-face-contact. Van de resterende was 48% binnen een week en 78% binnen een maand gestart.

### **2.3.2 Informatieverschaffing toezichten**

De meeste gevallen waarin een toezicht wordt opgelegd, zijn naar aanleiding van een advies- of voorlichtingsrapport van de reclassering, inclusief een plan van aanpak waarin beschreven staat waaruit het toezicht zou moeten bestaan. In een klein gedeelte van alle toezichten is er sprake van een zogenoemd “cadeageval”, een toezicht waarbij niet voorafgaand advies van de reclassering is ingewonnen. Er zijn geen harde gegevens beschikbaar om welke aantallen of verhouding het hier gaat. De reclassering is gehouden om deze cadeagevallen wel in uitvoering te nemen. Bij gebleken onuitvoerbaarheid van het toezicht kan de reclassering een opdracht retour zenden aan het OM, zo luiden ook de interne instructies van de reclassering.

Uit de interviews komt een beeld naar voren dat er bij een cadeageval, al dan niet na uitvoering van een RISc (Recidive Inschattingen Schalen), bezien wordt hoe het toezicht alsnog kan worden vormgegeven. Er wordt eventueel contact opgenomen met het OM voor overleg of aanvullende informatie. In incidentele gevallen wordt naar aanleiding hiervan een toezicht geretourneerd naar het OM, als de uitvoering niet goed mogelijk lijkt.

#### **Informatieverschaffing bij start toezichten**

Vanwege de productieverantwoordingsseis, die bepaalt dat een reclasseringstoezicht alleen wordt gefinancierd als er een schriftelijke opdracht van de rechterlijke macht of een penitentiaire inrichting overgelegd kan worden, start de reclassering formeel niet met een toezicht voordat deze schriftelijke opdracht binnen is. Overigens is er verschil tussen de arrondissementen, de drie reclasseringsorganisaties en individuele reclasseringswerkers hoe strak aan dit criterium wordt vastgehouden. Sinds kort bestaat de mogelijkheid om in specifieke gevallen, onder voorbehoud van goedkeuring door de leidinggevende, al wel met een toezicht te starten zonder dat de opdracht daarvoor binnen is, een zogenoemd “pre-toezicht”. Tijdens de inspecties waren nog niet alle medewerkers van de reclasseringsorganisaties hiervan op de hoogte.

In geen enkel arrondissement wordt de start van een toezicht gemeld bij het OM. Een enkel parket heeft aangegeven dit wel wenselijk te vinden. Bij schorsing preventieve hechtenis (of bijvoorbeeld bij toezichten na overleg in een veiligheidshuis) is door het onderlinge contact in de beginfase het OM vaak wel op de hoogte van de start van het toezicht. Waterdicht lijkt dit niet blijkens een voorbeeld dat een reclasseringswerker gaf waarbij een opdracht tot toezicht bij schorsing pas binnenkwam bij de reclassering op een datum dat de schorsing al was opgeheven.

### **Informatieverschaffing tijdens uitvoering toezichten**

Tijdens de uitvoering van het toezicht kan er om verschillende redenen tussentijds contact zijn tussen de reclassering en het OM over het verloop van het toezicht.

De reclasseringswerkers geven aan dat indien zij inschatten dat er sprake is van een veiligheidsrisico of dreigende recidive, zij altijd contact met het OM opnemen. In drie arrondissementen wordt een dreigende retourzending ook als reden genoemd voor de reclasseringswerker om contact op te nemen met de officier van justitie. In zes arrondissementen, waaronder veel kleine arrondissementen, worden incidenteel op verzoek van de reclassering waarschuwingsgesprekken door een officier van justitie gehouden. In één arrondissement ontvangt het OM van elke waarschuwingsbrief aan een cliënt een afschrift. In een ander arrondissement wordt een toezicht altijd voorbesproken met de officier van justitie voordat het als mislukt geretourneerd wordt.

In één arrondissement wordt aangegeven dat in incidentele gevallen de officier van justitie vraagt om tussentijds periodiek over het verloop van het toezicht geïnformeerd te worden.

In twee arrondissementen werd aangegeven dat het (niet binnen het onderzoek vallende) ressortsparket Den Bosch structureel om periodieke voortgangsrapportage verzoekt. Bij de in het onderzoek betrokken parketten is dat niet het geval.

Overleg tussen reclassering en OM over het verloop van een toezicht vindt wel regelmatig plaats bij casusoverleggen in het kader van vormen van persoonsgerichte daderaanpak bij doelgroepen waaronder veelplegers, harde kernjongeren en daders huiselijk geweld die onder andere in veiligheidshuizen en soortgelijke initiatieven plaatsvinden.

De reclasseringswerkers bewaken zelf de executietermijn van een toezicht. De arrondissementsparketten doen dat niet structureel, al krijgt de reclassering wel in hun beleving onregelmatig en incidenteel rappels, met name van ressortsparketten. In één van de onderzochte arrondissementen vroeg het OM in het verleden een halfjaarlijkse rapportage, maar dat is op verzoek van de reclassering afgeschaft, omdat dat teveel capaciteit van de reclassering vroeg. Op het moment dat een justitiabele tijdens zijn toezicht door een boete of oud vonnis gedetineerd raakt, wordt de reclassering hiervan niet systematisch op de hoogte gesteld. Soms horen ze het via de politie, soms van de advocaat of de cliënt zelf, soms van het CJIB als de cliënt ook een taakstraf heeft. Omdat detentie de bijzondere voorwaarden doet opschorten, verschuift daarmee de

toezichttermijn. Reclasseringswerkers kiezen vervolgens voor verschillende handelswijzen. Bij langere detentie wordt een toezicht vaak als niet uitvoerbaar aan het OM geretourneerd. Soms wordt de toezichttermijn door de reclasseringswerker zelf bijgesteld en soms worden de originele data uit het vonnis aangehouden. Ook wordt er wel aan het OM gevraagd wat te doen. Wanneer er sprake is van een nieuw vonnis is de nieuwe toezichttermijn vaak in het nieuwe vonnis opgenomen.

### **2.3.3 Afloopbericht toezichten**

Over de termijn waarbinnen een afloopbericht aan het OM verstuurd wordt, zijn geen cijfers beschikbaar. De schattingen van het OM lopen sterk uiteen van enkele dagen tot enkele maanden. De reclasseringswerkers geven aan dat in een afloopbericht het feitelijk verloop van het toezicht kort en helder aangegeven moet worden. De instructies van de reclassering zijn echter gericht op het (interne) evaluatieverslag en niet op de inhoud van het afloopbericht.

Er zijn in de arrondissementen geen afspraken aangetroffen tussen OM en reclassering aan welke specifieke eisen een afloopbericht moet voldoen.

Bij mislukte afloopberichten geeft een aantal OM'ers aan dat de afloopberichten goed moeten aangeven wat de reclassering ondernomen heeft om het toezicht goed te laten verlopen, zodat er tenuitvoerlegging geëist kan worden. De kwaliteit wordt over het algemeen als voldoende beschouwd.

Er zijn geen landelijke specifieke, kwaliteitscriteria voor de afloopberichten van toezichten; de landelijke instructies richten zich op de interne, inhoudelijke evaluatie van het toezicht en niet op de schriftelijke rapportage aan het OM. De stijl, vorm en mate van uitvoerigheid variëren sterk tussen de arrondissementen, de drie reclasseringsorganisaties en zelfs daarbinnen. Zo blijft de inhoud van sommige afloopberichten van mislukte toezichten beperkt tot de afspraken die niet zijn nagekomen, terwijl andere afloopberichten ook uitgebreid op de inhoud van de begeleiding gaan. Ook bij als geslaagd voltooide toezichten wordt soms volstaan met een standaardzin waarin gemeld wordt dat de cliënt zich aan de afspraken gehouden heeft, terwijl in andere afloopberichten de inhoud van het toezicht wordt geëvalueerd of een inschatting wordt gemaakt van recidivekans.

Een advies in het afloopbericht komt sporadisch voor. Een voorbeeld van een advies dat wel voorkomt is het advies om een cliënt door de FPD te laten onderzoeken op delictgevaarlijkheid.

#### **2.3.4 Vervolgtraject en terugkoppeling toezichten**

In geen van de onderzochte arrondissementen ontvangt de reclassering structureel een reactie of terugkoppeling op het afloopbericht. In zeven arrondissementen wordt de reclassering niet of slechts incidenteel uitgenodigd voor de TUL-zittingen. In drie arrondissementen wordt de reclassering in de regel wel hiervoor uitgenodigd. De reclasseringswerker is in beginsel verplicht om hier te verschijnen.

Bijna alle reclasseringswerkers geven aan wel behoefte te hebben aan een terugkoppeling en/of informatie over het vervolgtraject. Een enkeling heeft geen behoefte aan een uitnodiging voor een TUL-zitting. In twee arrondissementen zijn de afspraken dat de reclassering altijd voor een TUL-zitting wordt uitgenodigd, al zijn niet alle medewerkers er van overtuigd dat ze daadwerkelijk altijd worden uitgenodigd.

Bij een aantal reclasseringswerkers heerst onduidelijkheid of er wel een TUL-zitting plaatsvindt. Een aantal parketten geeft aan dat het lang kan duren voordat de zitting plaatsvindt. Eén parket hanteert een termijn van een maand, een ander parket een termijn van zes maanden.

Van één parket geeft een officier van justitie aan geen belang te hechten aan tenuitvoerlegging op basis van niet nakomen van afspraken met de reclassering, omdat hij het reclasseringstoezicht als een gunst aan de justitiabele ziet, waarvan het niet aannemen geen consequenties hoeft te hebben.



### **3 Conclusies en oordeel**

Aan de hand van het geformuleerde toetsingskader verwacht de Inspectie bij een goede ketenaansluiting tussen de reclassering en het OM dat de reclassering adequate informatie verschaft op basis waarvan het OM kan handelen en besluiten nemen, dat een onverwijldheid zichtbaar is in de doorlooptijden van de tenuitvoerlegging van taakstraffen en toezichten en dat bij overdrachten tussen de ketenpartners een terugmelding van afhandeling geborgd is. Op grond hiervan komt de Inspectie tot de navolgende conclusies en oordelen.

#### **3.1 Ketenaansluiting**

De bereidheid tot afstemming is bij beide partijen groot. Bij beide partijen leeft sterk het besef dat ieder een eigen rol heeft te vervullen in een gemeenschappelijke maatschappelijke missie. Hierbij moet wel bedacht worden dat aan de kant van het OM met name gesproken is met functionarissen die samenwerking met de reclassering in portefeuille hebben, waardoor het beeld bij het OM enige positieve bias kan hebben. Zij zijn immers beter bekend met afspraken met en werkwijze van de reclassering. Samenwerking in de strafrechtketen (en breder) bij initiatieven zoals de totstandkoming van veiligheidshuizen, veelplegersaanpak en huiselijk geweld heeft aan de kwaliteit van de afstemming bijgedragen. Op zowel uitvoerend als beleidsmatig niveau is er dan ook regelmatig overleg en sprake van andere initiatieven om de samenwerking te verbeteren. Wel zijn er verschillen tussen de arrondissementen met welke intensiteit en op welke wijze dit plaatsvindt. Ook is de eigen cultuur en zienswijze van beide organisaties nog wel eens een drempel in de samenwerking. Die zienswijze wordt gevormd door doelstellingen, belangen, geschiedenis en cultuur, maar heeft ook te maken met de wijze waarop de reclassering wordt aangestuurd.

Landelijke instructies en procedures waar de reclassering aan moet voldoen ten behoeve van de financiële verantwoording, zijn niet altijd afgestemd op de lokale behoefte van het OM. Zo worden er bijvoorbeeld landelijk wel veel eisen

gesteld en aandacht besteed aan de inhoudelijke evaluatie van toezicht, maar niet zo zeer aan het afloopbericht, het belangrijkste document in de communicatie met het OM. Ook is er maar een beperkte relatie tussen financiering en doorloopsnelheid. De opdrachtgeversrol van het OM kan verder ontwikkeld worden in de vorm van specifiekere vraagstelling aan de reclassering, monitoring van de dienstverlening van de reclassering en systematische terugkoppeling over de geleverde kwaliteit en kwantiteit van reclasseringsproducten. Verantwoording van beleid en uitvoering door de reclassering vindt in eerste instantie plaats in de landelijke reclasseringskolom, en niet zozeer aan het lokale parket.

De P&C-procedure van de reclassering is een top-down procedure en hoewel de top van de reclassering, het OM en het ministerie van Justitie zich in overleg wel baseert op informatie uit de arrondissementen is het systeem voor de lokale parketten en reclasseringsorganisaties moeilijk om mee te werken. Dit wordt met name veroorzaakt door de inflexibiliteit van het systeem en een gebrek aan op lokale behoefte afgestemde informatie. Dit wordt extra gecompliceerd doordat er twee of drie aanbieders van reclasseringsproducten per arrondissement zijn. Hierdoor kost de afstemming van hoeveelheden te leveren reclasseringsdiensten veel tijd en moeite.

De Inspectie is van oordeel dat het kader van eisen en criteria dat het ministerie van Justitie aan de reclassering en haar producten stelt, niet op alle punten ondersteunend is voor de uitwerking van de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer op arrondissementaal niveau. Op een aantal hierboven aangegeven punten komen de verwachtingen van de lokale opdrachtgever (OM) niet overeen met de eisen van de centrale inkoper (ministerie van Justitie). Dit leidt tot een overmatige belasting in de samenwerking ten koste van het primaire proces.

## **3.2 Taakstraffen**

### **3.2.1 Starttermijn taakstraffen**

De norm die voor de jeugdstrafrechtsketen geldt, start van executie binnen een maand na vonnis of transactie, wordt bij lange niet gehaald. Er zijn overigens grote verschillen in doorlooptijd tussen de arrondissementen. Het langzaamste arrondissement heeft bij de vonnis-taakstraffen twee keer de termijn nodig van het snelste arrondissement. Bij de transactie-taakstraffen zijn deze verschillen

nog groter. Hoewel er monitoring van de doorlooptijden door het CJIB plaatsvindt, is er geen bewaking van doorlooptijden in de zin van toetsing aan een gestelde norm, laat staan dat er consequenties zijn verbonden aan te lange doorlooptijden.

De Inspectie is van oordeel dat normering van doorlooptijden zou moeten plaatsvinden en invoering van een prikkel om deze normen ook te halen.

### **3.2.2 Informatieverschaffing taakstraffen**

Het adviseren voorafgaand aan TOM-zittingen wordt door de reclassering als positief ervaren vanwege de mogelijkheid in samenspraak met het OM een oplossing te vinden voor werkstrafongeschikte justitiabelen. Advisering over de uitvoerbaarheid van de taakstraf door middel van een advies bij een TOM-zitting of een voorlichtingsrapport voor de strafrechter vindt slechts in een minderheid van de gevallen plaats. Tussentijds contact bij verloop taakstraf vindt plaats in uitzonderingsgevallen, met name op initiatief van de reclassering wanneer deze inschat dat het van belang is het OM in te schakelen vanwege uitvoeringsproblemen met de taakstraf. In één arrondissement is op basis van afspraken de mogelijkheid geschapen om het OM te betrekken in de uitvoering bij moeilijk lopende taakstraffen door middel van het sturen van een waarschuwing van de officier van justitie in aanvulling op de waarschuwing van de reclassering.

De Inspectie is van oordeel dat de reclassering het Openbaar Ministerie voldoende inlichtingen verschaft over de uitvoering van de taakstraf.

### **3.2.3 Afloopbericht taakstraffen**

De afloopberichten van voltooide taakstraffen zijn kort en leveren geen discussie op. Bij mislukte taakstraffen waarbij wel contact is geweest met de cliënt is het afloopbericht vaak uitgebreid. In één arrondissement wordt zelfs het hele dossier naar het OM gestuurd. Zowel OM als reclassering geven in de meeste arrondissementen aan een gezamenlijk belang te hebben dat het OM in geval van bezwaar van een reclassent bij een TUL-zitting goed beslagen ten ijs kan komen om de rechter te overtuigen dat de taakstraf in een vrijheidsstraf omgezet moet worden. Over het algemeen is het OM tevreden over de kwaliteit van de afloopberichten, vordert het OM omzetting van de taakstraf in een vrijheidsstraf en slaagt men in deze gezamenlijke opzet tot omzetting. De landelijke voorschriften waaraan een toelichting moet voldoen zijn weinig

specifiek. Er zijn in verschillende arrondissementen initiatieven om de kwaliteit van afloopberichten verder te verbeteren en het aantal “herkansingen” te minimaliseren. Het wisselt per arrondissement in hoeverre hierbij een toelichting van de reclassering bij de TUL-zitting een rol speelt. In een aantal arrondissementen gebeurt dit wel, in een aantal arrondissementen gebeurt dit niet met als argumenten dat dit teveel tijd kost en het afloopbericht genoeg informatie zou moeten bieden.

Van advisering aan het OM in het afloopbericht is slechts sporadisch sprake, er is veel meer sprake van een toelichting waarom de taakstraf niet verder uitgevoerd kan worden. Het OM heeft echter niet aangegeven deze advisering te missen.

De Inspectie heeft niet met zekerheid kunnen vaststellen wat de termijn is tussen de stopzetting van de taakstraf en het op de hoogte stellen van de officier van justitie hiervan. Er zijn echter geen aanwijzingen gevonden dat dit onvoldoende snel zou zijn. Het afloopbericht bevat zelden een advies aan het OM, de Inspectie heeft niet geconstateerd dat het OM op dit punt afloopberichten als onvoldoende informatief beschouwd. Wel kan de kwaliteit van de afloopberichten verder ontwikkeld worden en zijn hier op arrondissementaal niveau al verschillende initiatieven voor ondernomen.

#### **3.2.4 Afstemming en verantwoording beleid taakstraffen**

De formele verantwoordingscyclus van de reclassering is gericht op de verticale kolom naar het ministerie van Justitie en niet op het eigen arrondissementale niveau van de opdrachtgever. Dit wordt gecompenseerd door allerlei afspraken en overlegvormen tussen OM en reclassering binnen het eigen arrondissement. Deze wisselen sterk per arrondissement in vorm en formaliteit, maar voldoen in grote lijnen aan de behoeften van beide partijen. De behoefte van het OM om over de uitvoering van de taakstraffen geïnformeerd te worden varieert per arrondissement in mate van detail.

De Inspectie is van oordeel dat de afstemming tussen OM en reclassering met betrekking tot de taakstraffen binnen de ruimte die de landelijke kaders daarvoor bieden, en in relatie tot de behoefte van het OM, over het algemeen voldoet.

### **3.3 Toezichten**

#### **3.3.1 Starttermijn toezichten**

De Inspectie heeft op basis van door de reclassering aangeleverde basisgegevens indicatoren gemaakt ten aanzien van de snelheid waarmee een toezicht binnenkomt bij de reclassering en wordt gestart. Deze indicatoren zijn niet heel hard, omdat er een systematische monitoring van de starttermijn van toezichten ontbreekt. Niettemin lijkt het erop dat zowel de termijnen waarop een vonnis bij de reclassering binnenkomt als de termijn waarop het toezicht gestart kan worden, in een behoorlijk aantal gevallen te wensen overlaat. In zaken waaraan meer belang gehecht wordt zoals bij de uitvoering van voorwaarden vanwege schorsing van hechtenis, zitten betrokken functionarissen van reclassering en OM er meer “bovenop”, is er vaak persoonlijk of telefonisch contact tussen reclassering en de officier van justitie en wordt de fax vaak gebruikt om een opdracht te versturen. Er worden in het algemeen door de reclassering geen bevestigingen van ontvangst verstuurd en het OM bewaakt de start van een toezicht niet.

#### **3.3.2 Informatieverschaffing toezichten**

De Ist constateert dat er geen harde gegevens beschikbaar zijn over hoe vaak reclasseringstoezicht wordt opgelegd zonder dat daar een positief advies van de reclassering aan vooraf gaat. Uit de interviews komt naar voren dat het gangbaar is dat een toezicht wordt opgelegd op basis van een voorlichtingsrapportage van de reclassering waarin dat wordt voorgesteld. In de gevallen waarin dat niet zo is, kan er een oplossing gevonden worden, al dan niet in samenspraak met het OM. In een aantal arrondissementen zijn er casus-overstijgende afspraken tussen reclassering en OM over hoe om te gaan met zogenaamde “cadeau-gevallen”.

De behoefte van het OM betrokken te worden bij de uitvoering van toezichten varieert sterk per arrondissement. Maar ook binnen arrondissementen zitten er grote verschillen in de behoefte aan afstemming per dadergroep (b.v. veelplegers) en per juridische modaliteit (b.v. schorsing preventieve hechtenis). In geval van dreigende recidive of een veiligheidsrisico zal er door de reclasseringswerker contact worden opgenomen met het OM. In meer dan de helft van de onderzochte arrondissementen kan het OM in incidentele gevallen bij het toezicht worden betrokken, bijvoorbeeld door op verzoek van de

reclassering een waarschuwend gesprek te houden met een ondertoezichtgestelde.

Initiatieven waarbij ketenbreed wordt samengewerkt zoals veiligheidshuizen, projecten huiselijk geweld en veelplegers, hebben een positief effect op tussentijdse afstemming op casusniveau tussen de justitieorganisaties. Termijnverschuivingen door opschorting van de bijzondere voorwaarden als gevolg van verlengde of tussentijdse hechtenis worden niet systematisch bewaakt en hierover wordt niet systematisch gecommuniceerd tussen het OM en de reclassering. De reclassering gaat wisselend met deze termijnverschuivingen om.

### **3.3.3 Afloopbericht toezichten**

De vorm en stijl van de afloopberichten waarin de reclassering aan het OM over het toezicht rapporteert variëren sterk. Ze verschillen in mate van uitgebreidheid, maar ook qua onderwerp. Er zijn afloopberichten die zich meer op verslaglegging van het toezichtproces (nakomen van afspraken) richten en er zijn afloopberichten die zich meer op de inhoud van het toezicht en de recidivekans richten. Advisering in het afloopbericht komt sporadisch voor. In de aflooffase van toezichten vindt er weinig procesbewaking plaats. Hoewel een als mislukt geretourneerd toezicht formeel nog doorloopt totdat de rechter de voorwaarden omzet (als deze dat al doet), is er onvoldoende terugkoppeling georganiseerd op de afhandeling van door de reclassering geretourneerde toezichten.

De Inspectie is van oordeel dat de rapportage van de reclassering over naleving van de voorwaarden in het algemeen voldoet. Er zijn geen specifieke kwaliteitseisen voor de vorm en inhoud van het afloopbericht. Die komen moeilijk tot ontwikkeling bij gebrek aan systematische terugkoppeling op de inhoud van de afloopberichten door het OM.

De Inspectie beschouwt het gebrek aan bewaking en borging op feitelijke uitvoering van de bijzondere voorwaarde van reclasseringstoezicht als een zorgelijke situatie. Er is een groot risico dat justitiabelen formeel onder reclasseringstoezicht staan, waar feitelijk geen uitvoering aan wordt gegeven. De overdrachtsmomenten tussen de beide organisaties zijn hierbij essentieel en zijn naar mening van de Inspectie onvoldoende geborgd.

## 4 Aanbevelingen

### **Aanbevelingen voor de minister van Justitie**

Geef prioriteit aan de verticale en horizontale ketenafstemming gericht op een vereenvoudiging van de relatie tussen de verantwoordingscyclus van de reclasseringsorganisaties aan het ministerie van Justitie en het arrondissementale opdrachtgever-opdrachtnemerschap tussen OM en reclassering. Betrek daarbij de totstandkoming van de P&C-cyclus, maar ook inhoudelijke kwaliteitsaspecten, waaronder doorlooptijden en eisen aan verantwoording aan het lokale OM.

### **Aanbevelingen voor de minister van Justitie en de reclassering**

Normeer de starttermijn van taakstraffen en bouw een prikkel in om deze norm te halen.

Zorg voor een systeem van procesbewaking van toezichten, met name op de overdrachtmomenten tussen het OM en de reclassering zoals het versturen en ontvangen van de toezichtopdracht en het afloopbericht. Maak hierover afspraken met het OM. Normeer de starttermijn van toezichten en monitor deze.

### **Aanbevelingen voor de reclassering**

Geef breder bekendheid onder de medewerkers over de mogelijkheid van het zogenoemde pre-toezicht.

Ontwikkel in samenwerking met het OM specifieke kwaliteitscriteria waar een afloopbericht bij een toezicht aan zou moeten voldoen.

## Bijlage A: Afkortingen- en begrippenlijst

AJB	Arrondissementaal Justitieel Beraad
Cadeaugeval	Opgelegd reclasseringstoezicht waarbij geen voorafgaand advies of een negatief advies van de reclassering is uitgebracht
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
CVS	Cliënt Volg Systeem
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
FPD	Forensisch Psychiatrische Dienst
OM	Openbaar Ministerie
Risc	Recidive Inschattings Schalen, instrument dat de reclassering hanteert om op basis van criminogene factoren het recidiverisico en geschikte reclasseringsinterventies te bepalen
TOM-zitting	Transactie Officiersmodel, Taakstraf Officiersmodel of Taakstraf Openbaar Ministerie, taakstraf die door middel van een transactie door de officier aan de justitiabele wordt aangeboden
Transactie-taakstraf	Taakstraf die is “opgelegd”, c.q. aangeboden door een officier van justitie volgens het transactiemodel
TUL-zitting	Zitting waarin de rechter beslist over de omzetting van een niet succesvol voltooide taakstraf of reclasseringstoezicht in een andere straf (meestal vrijheidstraf)
Vonnis-taakstraf	Taakstraf die opgelegd is door een rechter in een vonnis
ZM	Zittende Magistratuur



## **Bijlage B: Bronnen**

CJIB, Rapportage doorlooptijden 2005  
CJIB, beschrijving AO procedure taakstraffen  
IVA Beleidsonderzoek en -advies "Toepassing van bijzondere voorwaarden bij  
voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis bij  
volwassenen", 2006  
LdH selectie afloopberichten taakstraf  
LdH selectie afloopberichten toezicht  
LdH detailoverzicht productie toezichten 2005  
RN, selectie afloopberichten taakstraf  
RN, selectie afloopberichten toezicht  
RN, aangepast detailoverzicht productie toezichten 2005  
SVG, selectie afloopberichten taakstraf  
SVG, selectie afloopberichten toezicht  
SVG, detailoverzicht productie toezichten 2005  
Verweij-Jonker Instituut, "Werkstraffen: succes verzekerd?", 2005  
3RO, Handboek Reclassering

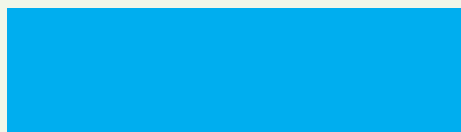
## Bijlage C: Toetsingskader

<b>Algemeen</b>			
<b>Specifiek toezichtscriterium</b>	<b>Hoofdvragen</b>	<b>(Aanzet tot een) norm</b>	<b>Algemene informatie vragen</b>
Het voldoen aan de criteria die het ministerie van Justitie aan de reclassering stelt, draagt bij aan een goede ketenaansluiting	Voldoen de criteria die door het ministerie van Justitie gesteld worden aan de reclassering aan de verwachtingen die het Openbaar Ministerie heeft van de reclassering?	De informatievoorziening van de reclassering over de uitvoering van taakstraf en toezicht aan het Openbaar Ministerie voldoet aan de criteria gesteld door het ministerie van Justitie en de verwachtingen van het OM (bron: IST)	Wat zijn de criteria die het ministerie van Justitie stelt met betrekking tot de informatievoorziening door de reclassering aan het Openbaar Ministerie
			Wat zijn de verwachtingen van het Openbaar Ministerie aangaande die informatievoorziening
			Waar komen deze overeen?
			Waar lopen deze uiteen?
<b>Taakstraf</b>			
<b>Specifiek toezichtscriterium</b>	<b>Hoofdvragen</b>	<b>(Aanzet tot een) norm</b>	<b>Algemene informatie vragen</b>
De reclassering start de executie van de taakstraf zo spoedig mogelijk na ontvangst van het vonnis of de transactie	Wordt de taakstraf spoedig gestart door de 3RO?	80% is binnen een maand gestart (bron: norm jeugdstrafrechtsketen)	hoeveel tijd verloopt voordat het vonnis of de transactie bij de reclassering binnenkomt?

			Hoeveel tijd verloopt voordat de reclassering de taakstraf in uitvoering neemt start?
De reclassering verschaft het Openbaar Ministerie inlichtingen over de uitvoering van de taakstraf.	Verschaft de reclassering het Openbaar Ministerie voldoende inlichtingen over de uitvoering van de taakstraf?	De informatievoorziening van de reclassering over de uitvoering van de taakstraf voldoet aan de verwachtingen van het Openbaar Ministerie (bron: ISt)	Op welke wijze verschaft de reclassering het Openbaar Ministerie inlichtingen over de uitvoering van de taakstraf
			Wat verwacht het openbaar ministerie in deze van de reclassering?
Indien de reclassering beslist de uitvoering van een taakstraf op te schorten, stelt de reclassering de officier van justitie onverwijld van deze beslissing op de hoogte, met het advies de tenuitvoerlegging van de taakstraf te beëindigen.	Wordt de officier van justitie onverwijld op de hoogte gesteld?	Het openbaar ministerie is in staat om binnen een aanvaardbare termijn te handelen op basis van het advies van de reclassering (bron: ISt)	Hoeveel tijd zit er tussen de opschorting en het op de hoogte brengen van het Openbaar Ministerie?
			Bevat de rapportage een advies?
	Bevat het bericht van de reclassering een advies?		Wat verwacht het openbaar ministerie van de reclassering in deze?
			Hoe luiden de werkinstructies in deze?
			Meldt het OM terug aan de reclassering welke actie is ondernomen n.a.v. de rapportage en op welke termijn?
Er vindt afstemming plaats tussen reclassering en het Openbaar Ministerie over de arrondissementaal te	Hoe vindt afstemming plaats tussen reclassering en het openbaar ministerie?	De reclassering legt in elk arrondissement ten minste eenmaal per jaar verantwoording aan het openbaar ministerie af	Op welke plekken en op welk niveau vindt overleg plaats over uitvoering van de extramurale sancties

leveren producten van de reclassering.		over het gevoerde beleid inzake de tenuitvoerlegging van taakstraffen, waaronder de begeleiding, het toezicht, de genomen beslissing en de afhandeling van klachten. (bron: Reclasseringsregeling)	tussen de betrokken partijen?
			Welke partijen zijn daar nog meer bij betrokken?
			Welke specifieke (lokale) afspraken (mogelijk gericht op specifieke doelgroepen als veelplegers) en faciliteiten (frontoffices, servicepunten) bestaan er tussen de betrokken organisaties?
<b>Toezicht (bij naleving bijzondere voorwaarden in vonnis, bij schorsing of bij sepot)</b>			
<b>Specifiek toezichtscriterium</b>	<b>Hoofdvragen</b>	<b>(Aanzet tot een) norm</b>	<b>Algemene informatievragen</b>
De reclassering start het toezicht op de voorwaarden zo spoedig mogelijk na ontvangst van het vonnis.	Wordt het toezicht op de voorwaarden spoedig gestart door de 3RO?	80% is binnen een maand gestart (bron:norm jeugdstrafrechtsketen)	Hoeveel tijd verloopt voordat het vonnis bij de reclassering binnenkomt?
			Op welke wijze komt het vonnis binnen bij de RN
			Waar komt het vonnis binnen bij de reclassering
			Hoeveel tijd verloopt voordat de reclassering het toezicht start?
			Hoe luiden de werkinstructies in deze?
De reclassering brengt rapport uit aan de officier van justitie over haar bemoeiingen inzake de naleving van bijzondere voorwaarden.	Voldoet de rapportage van de reclassering aan het openbaar ministerie inzake de naleving van de bijzondere voorwaarden?	De rapportage beantwoordt aan de informatiebehoefte van het Openbaar Ministeriebemoeiingen inzake de naleving van bijzondere voorwaarden. (bron: Ist)	Wanneer brengt de reclassering rapport uit?
			Wat is de inhoud van die rapportage?
			Hoe luiden de werkinstructies in deze?
			Wat verwacht het openbaar ministerie van een dergelijke rapportage?

Indien van toepassing bevat de rapportage van de reclassering over de naleving van de voorwaarden een advies inzake strafvordering of gratieverlening.	Bevat de rapportage een advies?	Het openbaar ministerie heeft op grond van het rapport voldoende informatie om te handelen (bron: ISt)	Bevat het rapport een advies inzake strafvordering of gratie?
			Wat is de inhoud van deze adviezen?
			Hoe luiden de werkinstructies in deze?
			Hoe waardeert het openbaar ministerie de adviezen?



## Justitie werkt aan een veiliger samenleving

Justitie voorkomt en bestrijdt criminaliteit.

Adequate opsporing, snelle berechting en

consequente uitvoering van straffen en

maatregelen zorgen dat Nederland veiliger

wordt.