

Vergaderjaar 2010–2011

29 270

Reclasseringsbeleid

Nr. 38

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2010

Hierbij bied ik u het rapport aan van de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) inzake het samenwerkingsmodel Terugdringen Recidive (TR) tussen het gevangeniswezen en de drie reclasseringsorganisaties (3RO)¹. In deze brief ga ik in op de uitkomsten van het themaonderzoek en de wijze waarop de bevindingen en aanbevelingen van de Inspectie ter hand worden genomen.

1. Uitkomsten ISt-onderzoek

1.1. Reikwijdte en doel van het onderzoek

Het programma TR is in 2002 gestart als onderdeel van het veiligheidsprogramma van het toenmalige kabinet met als doel het bevorderen van de reïntegratie en het verminderen van recidive onder ex-gedetineerden. De vier pijlers van TR waren:

- advisering op basis van diagnostiek;
- inzet van erkende gedragsinterventies, gebaseerd op een «what works» benadering;
- aansluiting nazorg;
- een goede samenwerking tussen gevangeniswezen en de reclassering.

Het themaonderzoek dat door de ISt is uitgevoerd richt zich op één van de pijlers van het oorspronkelijke programma TR, namelijk de samenwerking tussen het gevangeniswezen en 3RO zoals vastgelegd in het samenwerkingsmodel dat per 1 januari 2008 landelijk is ingevoerd.

Het onderzoek is door de ISt uitgevoerd in de periode oktober 2009 tot en met februari 2010. Doel van het onderzoek was te bezien in hoeverre het gevangeniswezen en de 3RO er in slagen om bij de uitvoering van het samenwerkingsmodel de reïntegratie te bevorderen, de rechtspositie van gedetineerden te garanderen en de veiligheid van de maatschappij te waarborgen. Een nevendoeel was om knelpunten in de uitvoering bloot te

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

leggen en te bezien of de uitgangspunten van het samenwerkingsmodel in de praktijk gevolgd (kunnen) worden.

1.2. Samenvattende conclusie

Hoewel de Inspectie constateert dat een aantal punten met de tijd is verbeterd, is de samenvattende conclusie dat het TR-proces complex georganiseerd is. Het verloopt over teveel schijven en kent daardoor vertragingen. Volgens de Inspectie realiseert het samenwerkingsmodel daardoor tot dusver niet wat er bij de opzet mee werd beoogd, namelijk het bijdragen aan het terugdringen van recidive onder ex-gedetineerden. Om de beoogde doelgroep van een reïntegratieplan te voorzien, dit plan ook daadwerkelijk te kunnen uitvoeren en daarmee de reïntegratie te bevorderen, zal het proces volgens de ISt vereenvoudigd moeten worden. Alleen dan is het volgens de Inspectie realistisch te verwachten dat de oorspronkelijke doelstelling gehaald zal kunnen worden.

2. Reactie op de bevindingen en aanbevelingen

2.1. Algemeen

Het onderzoek van de ISt maakt duidelijk dat het samenwerkingsproces tussen het gevangeniswezen en de 3RO in de volle breedte niet goed loopt. Dat is zorgelijk en noopt tot een herbezinning op de het bestaande samenwerkingsmodel. Ik onderschrijf dan ook de conclusie van de ISt dat het proces te complex georganiseerd is en kan mij vinden in de aanbevelingen die de Inspectie doet. De wijze waarop ik daar invulling aan geef zal ik hieronder toelichten.

2.2. Ambitie

De doelgroep van TR betreft een relatief kleine groep binnen de totale populatie van het gevangeniswezen. In 2009 was de totale instroom van gedetineerden ruim 40 000 personen. Hiervan zijn ruim 5 000 personen, oftewel circa 13% van de totale instroom, op basis van de vastgestelde criteria TR-kandidaat. Ongeveer 10% daarvan weigert om deel te nemen aan TR en valt om die reden af. De resterende groep van circa 4500 personen komt in aanmerking voor het TR-programma. Van deze groep is voor circa 3400 personen één of meer gedragsinterventies geïndiceerd op basis van de RISc.

Het ISt-onderzoek wijst uit dat op dit moment slechts een deel van de TR-trajecten wordt uitgevoerd zoals in het reïntegratieplan staat beschreven. Geïndiceerde gedragsinterventies worden volgens de Inspectie lang niet altijd uitgevoerd. Mijn streven is dat eind 2011 minimaal 75% van de gedetineerden die in aanmerking komen voor en meewerken aan een TR-traject tijdig een reïntegratieplan krijgen en – indien geïndiceerd – de in het plan opgenomen gedragsinterventies ook daadwerkelijk volgen. Dit percentage zal ik de jaren daarna verder verhogen. Tevens zijn mijn inspanningen er op gericht om de groep weigeraars te verkleinen. Het aanbieden van gedragsinterventies vormt immers een belangrijk onderdeel van de activiteiten in het gevangeniswezen gericht op het terugdringen van de recidive.

2.3. Korte termijn maatregelen

Om de genoemde ambitie te realiseren tref ik de volgende maatregelen:

Vereenvoudiging en versnelling van het proces

- De uitvoering van het programma TR wordt zowel binnen DJI als bij de 3RO geconcentreerd bij een beperkte groep hierop gefocuste medewerkers. Voor beide organisaties geldt immers dat de TR-doelgroep een relatief kleine groep is binnen hun totale populatie. Deze maatregel garandeert dat de benodigde activiteiten voor deze groep niet ondersneeuwen.
- Reeds beschikbare reclasseringsadviezen zijn voortaan het startpunt voor het verdere reïntegratietraject van het gevangeniswezen. Voor de huidige TR-populatie is veelal reeds een op de RISc gebaseerd reclasseringsadvies voorhanden dat gedurende het gerechtelijke voortraject is opgesteld. Uitgangspunt is dat dit advies tevens gebruikt wordt als advies voor het opstellen van een reïntegratieplan door het gevangeniswezen. Indien het gevangeniswezen daartoe aanleiding ziet zal de reclassering opdracht krijgen een aanvullende rapportage op te stellen. De verwachting is dat slechts in een beperkt aantal gevallen een nieuw en volledig reclasseringsonderzoek nodig is. Deze werkwijze betekent een forse verkorting van de doorlooptijd.
- Door een verkorting van de doorlooptijd wordt voorkomen dat het reclasseringsadvies niet wordt benut bij de risico-inschatting ten aanzien van het toekennen van vrijheden aan gedetineerden, zoals detentiefasering. Deze risico-inschatting wordt in de huidige situatie gebaseerd op de inbreng van verschillende disciplines binnen de inrichting en waar nodig advies van het openbaar ministerie. Indien beschikbaar wordt ook het advies van de reclassering op basis van de RISc betrokken. Ik hecht eraan dat het reclasseringsadvies voortaan een standaard onderdeel in de procedure vormt bij beslissingen tot detentiefasering en het toekennen van verlof. Aanpassing van de betreffende regeling op dit punt is per 1 maart 2011 voorzien. Tot die tijd vindt de risico-inschatting op de thans gebruikelijke wijze plaats. Immers, het betreft een aanvaardbare werkwijze voor het toekennen van vrijheden aan gedetineerden waarbij echter wel een verbeteringslag mogelijk is.
- Zonodig prioritering op basis van duur strafrestant. Snelle beschikbaarheid van een reclasseringsadvies en een reïntegratieplan is vooral van belang voor die groep met een strafrestant tussen de vier maanden en een jaar. Indien er noodzaak is om te prioriteren krijgt deze groep voorrang.

Optimaliseren uitvoering gedragsinterventies

- Teneinde het samenstellen van trainingsgroepen te vergemakkelijken zal de uitvoering van gedragsinterventies in 2011 worden geconcentreerd in een beperkt aantal inrichtingen.
- Teneinde een snelle start van gedragsinterventies te bevorderen zal, met inachtneming van de principes van «evidence based» werken, flexibeler worden omgegaan met het aantal deelnemers per trainingsgroep en de frequentie per week van trainingen.
- Er wordt een betere koppeling gemaakt tussen detentiefasering en deelname aan TR. Bij de planning van TR-activiteiten wordt aansluiting gezocht bij de detentiefasering (en andere uitstroommodaliteiten als een penitentiair programma en voorwaardelijke invrijheidstelling). Door kortere doorlooptijden en een betere planning van de diverse opvolgende activiteiten vermijdt het gevangeniswezen dat een interventie door toedoen van bijvoorbeeld detentiefasering niet wordt uitgevoerd of voortijdig wordt beëindigd.
- Gedragsinterventies die reeds zijn geïndiceerd in het reclasseringsadvies dat in de preventieve fase is uitgebracht, zullen zo snel mogelijk

na veroordeling in eerste aanleg intramuraal starten. Hiervoor hoeft dus niet opnieuw een advies te worden uitgebracht.

Monitoring voortgang

De genoemde maatregelen worden de komende weken door DJI en 3RO geoperationaliseerd. Deze uitwerking wordt gefaseerd ingevoerd vanaf 1 januari 2011 en zal het huidige samenwerkingsmodel vervangen. Ik zal de voortgang in het licht van de beschreven ambitie nauwlettend volgen. Tevens ben ik voornemens de ISt te verzoeken om de samenwerking tussen het gevangeniswezen en de 3RO eind 2012 nogmaals te onderzoeken.

2.4. Langere termijn perspectief

Met het programma Modernisering Gevangeniswezen (MGW) is een verandertraject in gang gezet waarin het programma TR op termijn zal worden geïntegreerd. MGW voorziet in het opstellen van een detentie- en reïntegratieplan bij aanvang van de detentie voor iedere gedetineerde. In het plan staan alle activiteiten beschreven die zijn gericht op reïntegratie (scholing, terugkeeractiviteiten, gedragsinterventies, nazorg) en de beoogde detentiefasering. Daarbij wordt rekening gehouden met eventueel opgelegde bijzondere voorwaarden in combinatie met reclasseringstoezicht na de detentie in verband met een gedeeltelijk voorwaardelijke vrijheidsstraf of voorwaardelijke invrijheidstelling. De basis voor het opstellen en uitvoeren van dit plan wordt gelegd door alle gedetineerden bij binnenkomst te screenen op relevante kenmerken qua persoon, situatie en problematiek. Belangrijke randvoorwaarde voor de uitvoering van dit plan is een goede samenwerking met ketenpartners. De samenwerking tussen DJI en de 3RO voor wat betreft de advisering op basis van de RIsc en de uitvoering van gedragsinterventies wordt geïntegreerd in deze werkwijze. Juist om deze reden neem ik het onderzoek van de ISt zeer serieus en wil ik optimaal lering trekken uit de problemen van het huidige model.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven