

Samenvatting

In opdracht van het WODC (Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum) van het Ministerie van Justitie is een onderzoek uitgevoerd met een tweeledige doelstelling:

- 1 Het beschrijven van het product toezicht zoals dat wordt uitgevoerd door de drie reclasseringsorganisaties en het – zo mogelijk – onderscheiden van uitvoeringsvarianten van toezicht.
- 2 Bepalen welke factoren bijdragen aan een succesvol toezicht.

Oorspronkelijk was het de bedoeling om met het onderzoek ook inzicht te verkrijgen in de lange termijneffectiviteit van verschillende toezichtvarianten van de drie reclasseringsorganisaties. Dit bleek al snel na de start van het onderzoek een te ambitieuze doelstelling; onder meer omdat er van helder omschreven varianten van toezicht geen sprake bleek te zijn.

Het onderzoek heeft daarom een beschrijvend karakter gekregen, in hoofdzaak gericht op het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop de reclasseringsorganisaties invulling geven aan toezicht.

De drie reclasseringsorganisaties, Reclassering Leger des Heils, Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland en Reclassering Nederland, voeren in Nederland jaarlijks circa 12.400 toezichten uit (2005). De reclasseringsinstellingen hebben elk hun eigen achtergrond, doelgroep(en) en specialismen: Leger des Heils is vooral gericht op dak- en thuislozen, de Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland is vooral gericht op verslaafden en de Reclassering Nederland dient de algemene doelgroep. In opdracht van verschillende justitiële organisaties (Openbaar Ministerie, rechtelijke macht en penitentiaire inrichtingen) begeleiden en controleren de reclasseringsorganisaties de reclasseringscliënten in een gedwongen kader.

Het doel van het toezicht is dat de cliënt zich aan de opgelegde bijzondere voorwaarden houdt, recidive tijdens en na het toezicht wordt voorkomen en de cliënt wordt geholpen met diens resocialisatie.

Het toezicht bestaat doorgaans uit begeleiding en controle. Concreet betekent dit dat de reclassering in ieder geval op frequente basis gesprekken voert met de cliënt. Tijdens deze gesprekken wordt nagegaan of de cliënt zijn of haar afspraken nakomt en wordt begeleiding geboden. Daarnaast kunnen er programma's worden aangeboden die gericht zijn op gedragsverandering van de cliënt.

Theoretisch kader

Nadat gebleken was dat onderzoek naar de lange termijneffectiviteit van toezicht niet haalbaar was, is door de onderzoekers een theoretisch kader opgesteld waarin een aantal factoren wordt onderscheiden die mogelijk van invloed zijn op het succesvol afronden van toezichttrajecten. We spreken hier verder korthedshalve van werkzame factoren.

Bij het opstellen van het theoretisch kader is gebruik gemaakt van:

- Inzichten ontleend aan het literatuuronderzoek waaronder met name *Het delict als maatstaf; Methodiek voor werken in gedwongen kader* (Menger & Krechtig, 2004).
- Handboek Reclassering (Stichting Reclassering Nederland, 2003).
- Effectieve strafrechtelijke interventies (Ministerie van Justitie, 2001).

Bij de beschrijving van toezicht is in de eerste plaats nagegaan in hoeverre de activiteiten die worden uitgevoerd in overeenstemming zijn met de procesbeschrijving die in het Handboek Reclassering is opgenomen.

Daarnaast is onderzocht in welke mate de mogelijk werkzame factoren een rol spelen bij de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd.

Tenslotte is getracht vast te stellen of er inderdaad een relatie bestaat tussen de mogelijk werkzame factoren en de mate waarin toezichttrajecten succesvol worden afgerond dan wel niet van start gaan of voortijdig worden afgebroken.

Onderzoeksinstrumenten

In dit onderzoek zijn vijf onderzoeksinstrumenten gehanteerd:

- Literatuurstudie/ documentanalyse
- Kwantitatieve analyse van 8.354 in 2004 afgeboekte toezichten uit het Cliënt Volg Systeem
- Verdiepende dossieranalyse (106 dossiers)
- Interviews met sleutelpersonen (16)
- Interviews met (ex-)cliënten van de reclassering (12)

Kanttekening daarbij is dat het Cliënt Volg Systeem een aantal beperkingen kent. Zo wordt bijvoorbeeld de aard van de uitgevoerde controleactiviteiten niet altijd geregistreerd. Deze methodologische beperkingen gelden in mindere mate voor de verdiepende dossieranalyse, die daarmee ook de belangrijkste informatiebron is voor de beschrijving van toezicht.

Het aantal gehouden interviews is beperkt. Ze geven derhalve geen representatief beeld maar bieden wel een context voor de interpretatie van de dossiers.

Belangrijkste conclusies over uitvoering van toezicht

- Uit de dossieranalyse en interviews blijkt dat in de reclasseringspraktijk geen eenduidige uitvoeringsvarianten van toezicht onderscheiden kunnen worden; de invulling van toezicht is vooral op de individuele cliënt toegesneden. Wel zijn er bepaalde kenmerken van toezicht te koppelen aan bepaalde doelgroepen. Zo krijgen verslaafden over het algemeen een klinische behandeling in de verslavingszorg. Maar ook voor deze doelgroep geldt dat de verschillen in de invulling van het toezicht groter zijn dan de overeenkomsten.
- Toezicht wordt momenteel in een zo vroeg mogelijk stadium vormgegeven op basis van het juridisch kader, gegevens uit het CVS, RiSc, overleg met de cliënt, en de professionaliteit en expertise van de reclasseringswerker. Bij aanvang van het toezicht wordt bepaald welke controle activiteiten en agogische activiteiten worden ingezet. De reclassering heeft binnen de door de opdrachtgever gestelde voorwaarden de mogelijkheid om de inhoud van het toezicht vorm te geven.
- In de What Works literatuur wordt het belang van een achterliggende programmatheorie benadrukt. In een dergelijke theorie wordt onderbouwd waarom bepaalde activiteiten passend zijn voor de invulling van het toezicht, en wat de onderliggende mechanismen en werkzame factoren zijn die de effectiviteit van toezicht bepalen. Op basis van dit onderzoek kan worden vastgesteld dat een programmatheorie voor de reclassering nog in ontwikkeling is en dat binnen de drie reclasseringsorganisaties niet expliciet een bepaalde programmatheorie wordt onderschreven.
- Van de beschouwde dossiers is er in bijna alle gevallen van de wel gestarte toezichten een doelstelling geformuleerd. Het doel van het toezicht is terug te vinden in het plan van aanpak dat bij de aanvang van het toezicht wordt opgesteld. De aard van de doelstellingen is wisselend. Er zijn korte termijn doelstellingen die zich beperken tot de toezichtstermijn (waaronder het niet recidiveren tijdens het toezicht), er zijn lange termijn doelstellingen die veelal refereren aan het goed kunnen functioneren in de samenleving na afloop van het toezicht, maatschappelijke rehabilitatie of resocialisatie, of het overdragen naar zorg. Uit de interviews blijkt hierin een verschil te zijn tussen de drie reclasseringsorganisaties. De Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland en het Leger des Heils richten zich meer op overdracht naar zorg (zorg na afloop van het toezicht), de Reclassering Nederland op het voorkomen van recidive en maatschappelijke resocialisatie. De begrippen doelstelling, doelen en maatregelen worden in de praktijk door elkaar gebruikt, hoewel dit volgens reclasseringswerkers is verbeterd sinds de opkomst van RiSc.

- Bij de uitvoering van toezicht worden de procesbeschrijving en de bijbehorende protocollen uit het Handboek Reclassering in grote lijnen gevolgd, maar in sommige gevallen wordt van deze voorschriften afgeweken.
Zo moet gedurende de looptijd van het toezicht tijdens het periodiek gesprek met de cliënt (wekelijks/2-wekelijks indien nodig op basis van de gestelde diagnose, maar minimaal eens per maand) worden nagegaan op welke wijze de gemaakte afspraken worden ingevuld en nagekomen. De voorgeschreven contactfrequentie wordt in veel toezichttrajecten niet gehaald. Ook wordt in afwijking van de protocollen uit het Handboek Reclassering het plegen van een strafbaar feit niet altijd gemeld bij het bevoegd gezag. Er zijn signalen dat relatief kleine misdrijven niet consequent leiden tot retournering van het toezicht door de reclasseringswerker (vaak in overleg met de leidinggevende) aan het OM. Eventueel wordt het traject -na overleg met het OM- gecontinueerd met aanpassing van de voorwaarden.
Tenslotte is vastgesteld dat het Openbaar Ministerie niet altijd terugkoppelt wat er gebeurt met 'geretourneerde' toezichten (toezichten die voortijdig zijn beëindigd door de reclassering, waarvan melding is gemaakt aan justitie). Daardoor komt het voor dat de reclasseringswerker niet aanwezig is op een zitting ten uitvoer legging. Dit wordt bevestigd in het ISt rapport naar ketenaansluiting, 2006.
- Op grond van de interviews met sleutelpersonen kan de voorzichtige conclusie worden getrokken dat de samenwerking tussen de verschillende ketenpartners redelijk verloopt. Een knelpunt is evenwel dat de procesgang in de strafrechtketen wordt vertraagd doordat de ene organisatie op de andere moet wachten. Justitie moet soms wachten op een voorlichtings- of adviesrapportage, die vaak pas vlak voor de zitting wordt geleverd. De reclassering zegt te moeten wachten op het vonnis van de rechter vorens zij kan beginnen. Deze bevinding wordt bevestigd in het onlangs verschenen rapport over ketenaansluiting tussen de reclassering en het OM, van de Inspectie voor Sanctietoepassing, 2006.

Conclusies over resultaten van toezicht

- Uit de dossieranalyse en de kwantitatieve CVS analyse blijkt dat een deel van de toezichten na de start onmogelijk is en daarom wordt afgebroken (12% van de in 2004 afgeboekte toezichten). Uit de dossieranalyse blijkt dat de meest voorkomende reden voor het niet starten van toezicht is: het niet kunnen bereiken van reclasseringscliënten. Het niet nakomen van afspraken in een pril stadium van het toezicht is een tweede reden voor het niet starten. Dit beeld wordt bevestigd door de interviews.
Een nog groter deel van de toezichttrajecten wordt begonnen maar voortijdig beëindigd (26% van de in 2004 afgeboekte toezichten).
In bijna *een derde* van de onderzochte voortijdig beëindigde dossiers is er sprake van het opnieuw plegen van strafbare feiten.
- Uit de kwantitatieve CVS-analyse blijkt dat de frequentie van controleactiviteiten het hoogst is bij de voortijdig beëindigde trajecten. Uit de dossieranalyse blijkt dat dit deels wordt verklaard doordat cliënten met een hoog recidiverisico frequenter worden gecontroleerd.
- De meerderheid van de reclasseringscliënten krijgt geen agogisch programma aangeboden; de dossieranalyse laat zien dat ruim éénderde van de cliënten een agogisch programma heeft gevolgd. Uit de CVS-analyse blijkt dat cliënten bij wie het toezicht succesvol is afgerond, iets vaker een agogisch programma aangeboden hebben gekregen dan cliënten bij wie het toezicht voortijdig is beëindigd. Als een toezicht, waar een agogisch programma onderdeel van uitmaakt, succesvol wordt afgerond, wordt in de meeste (ongeveer 65%) gevallen ook het agogisch programma in zijn geheel doorlopen.
- Mogelijk werkzame bestanddelen uit het theoretisch kader die standaard worden teruggevonden in de werkwijze van de reclassering zijn: bij de invulling van het toezicht wordt rekening gehouden met de criminogene factoren (behoefteprincipe); de interventieprogramma's worden afgestemd op de diagnostiek, er wordt rekening gehouden met de responsiviteit van cliënten. Op grond van ons onderzoek kan echter moeilijk worden vastgesteld of deze drie factoren ook daadwerkelijk bijdragen aan een grotere kans op

succesvolle afronding van het toezicht.

- Voorts wordt verondersteld dat naast bovengenoemde (mogelijke) werkzame bestanddelen die ontleend zijn aan de What-works literatuur ook voorafgaande detentie, de aanwezigheid van een advies en voorlichtingrapportage en gespecificeerde bijzondere voorwaarden van invloed zijn op de kans dat toezicht succesvol wordt afgerond. Het onderzoek laat zien dat er inderdaad een lichte mate van samenhang lijkt te zijn tussen deze factoren en het succes van toezicht. Daarbij past de kanttekening dat er natuurlijk lang niet altijd sprake is van voorafgaande detentie en in minder dan de helft van de toezichten sprake is van gespecificeerde bijzondere voorwaarden.

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn onderverdeeld in aanbevelingen voor de uitvoering van toezicht en aanbevelingen voor het management van de reclasseringsorganisaties.

De aanbevelingen voor het management zijn er vooral op gericht betere voorwaarden te scheppen voor de uitvoering van het toezicht op reclasseringsorganisaties.

Management

- 1 Ontwikkel een eenduidig begrippenkader ten aanzien van toezicht dat zowel door het Ministerie van Justitie, de reclasseringsorganisaties en andere justitiële organisaties wordt gehanteerd.
Allereerst is van belang dat een definitie wordt vastgesteld, die door alle organisaties wordt gebruikt. Daarnaast is van belang dat ook de omschrijving van juridische modaliteiten eenduidig wordt gehanteerd door de verschillende organisaties. Zo moet de omschrijving van juridische modaliteiten in het Cliënt Volg Systeem niet in strijd zijn met de formele juridische omschrijvingen.
- 2 Werk de bestaande programmatheorie voor toezicht verder uit, zodat er een samenhangende structuur ontstaat die de reclasseringsswerkers kan helpen bij een succesvolle uitvoering van het toezicht. Factoren uit de What Works literatuur en specifieke factoren voor reclasseringstoezicht kunnen daarbij de basis vormen. De programmatheorie dient voor de belangrijkste doelgroepen beschrijvingen te bevatten met verondersteld werkzame bestanddelen van het toezicht. Hierbij kan worden aangesloten bij de programmatheorieën die worden uitgewerkt in het kader van de Adviescommissie Onderzoeksprogrammering Reclassering.
- 3 De sturing door de directies van de reclasseringsorganisaties dient meer dan nu het geval is resultaatgericht te zijn en bovendien voor zover mogelijk te worden geformuleerd in meetbare termen. Een evaluatie van de effectiviteit van het toezicht wordt daarmee mogelijk gemaakt.

Uitvoerend niveau

- 4 Afspraken over uitvoering van het toezicht dienen te worden nagekomen, bijvoorbeeld met betrekking tot de intensiteit van het toezicht.
- 5 Toezichttrajecten dienen bij voorkeur zo snel mogelijk na vonnis of na beëindiging van detentie van start te gaan.
- 6 Doelstellingen die voor individuele toezichttrajecten worden geformuleerd moeten betrekking hebben op de resultaten die met de toezichtactiviteiten worden beoogd en worden bij voorkeur in meetbare termen vastgelegd.
- 7 De reclassering dient alle overtredingen die tijdens het toezicht zijn begaan en waarvan kennis wordt gedragen terug te melden aan het OM. Een omgekeerde informatieplicht is eveneens dienstig.