

## Samenvatting

### 1 Inleiding

Een penitentiair programma (PP) is kort gezegd een in 1999 in werking getreden executiemodaliteit om de overgang van detentie naar de samenleving soepeler te maken mede met het doel om recidive te voorkomen. Een gedetineerde mag indien hij in een PP geplaatst wordt de laatste fase van zijn detentie 'buiten' uitzitten. Hij moet zich houden aan een voor hem opgesteld programma en valt onder het toezicht van de reclassering. Indien hij zich niet houdt aan de voorwaarden van het PP, wordt hij teruggeplaatst in de penitentiaire inrichting.

In het verleden verliep de uitvoering van penitentiaire programma's niet zonder risico's. Omdat elke vorm van recidive en geweld derden en de samenleving leed en/of schade toebrengen, is het van belang om de risico's in te perken. Om dit te bewerkstelligen, is getracht de kwaliteit van de uitvoering van de penitentiaire programma's te verbeteren door middel van het opstellen van normen waaraan de programma's moeten voldoen en maatregelen om deze normen te bereiken.

Dit rapport bevat het verslag van het onderzoek naar de praktijk van werken aan de hand van de kwaliteitsverbeterende maatregelen met als doel de opgestelde normen te bereiken.

### 2 Uitvoering onderzoek

Om te kijken of in de praktijk gewerkt wordt aan de hand van de opgestelde kwaliteitseisen en of wordt voldaan aan de gestelde normen, zijn 150 dossiers van PP-trajecten bestudeerd bij de reclassering en de Penitentiaire Inrichting Administratief (PIA). Daarin is gekeken of de kwaliteitsverbeterende maatregelen gehanteerd worden en of de normen bereikt worden. Daarnaast zijn 31 gesprekken gehouden met professionals op dit terrein, met name om de redenen te achterhalen van eventuele afwijkingen van de eisen en normen.

### 3 Bevindingen

#### Kwaliteitseisen

Er worden eisen gesteld aan de stukken die moeten worden opgesteld voordat een PP kan starten, zoals de adviesrapportage en de beschikking. Eveneens zien de eisen op de randvoorwaarden van het PP zelf, zoals de deelname aan een vastgesteld programma en de manier waarop met wijzigingen daarin moet worden omgegaan. Ook aan de manier waarop het toezicht wordt uitgeoefend, worden bepaalde regels gesteld. Ten slotte worden eisen gesteld aan de inhoud van de verschillende rapportages die in een PP opgesteld moeten worden – zoals hoe een rapportage eruit moet zien en welke informatie erin moet zijn opgenomen – maar ook aan de momenten waarop zij moeten zijn opgesteld en waarop zij worden beoordeeld.

#### *Adviesrapportage*

Een belangrijk onderdeel van het hele PP-traject is de adviesrapportage die één van de drie reclasseringsorganisaties (Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering Nederland en het Leger des Heils, oftewel de 3RO) opstelt, omdat op basis daarvan wordt gekeken of iemand in een PP kan worden geplaatst. De adviesrapportages voldoen inhoudelijk redelijk goed aan de gestelde kwaliteitseisen. De rapportage bevat met uitzondering van drie dossiers altijd een risicobeoordeling, er wordt beschreven op welke manier de 26 uur door de deelnemer zal worden ingevuld, de geschiktheid van het woonadres wordt beoordeeld, instemming van de huisgenoten wordt nagegaan, de betrouwbaarheid van de werkgever / school / stageplaats of trainingsplek wordt beoordeeld en er is altijd aandacht voor de beschikbaarheid van een programma voor de invulling van een PP. Bijna nooit wordt echter iets vermeld

over sportactiviteiten tijdens het PP. Uit de interviews blijkt dat dit minder relevant wordt geacht om te vermelden. Op het adviesmoment wordt gekeken of iemand een geschikte PP-er is en wat het traject wordt en daarin speelt het sporten een minder belangrijke rol. Ook wordt in een aantal gevallen niet voldaan aan de eis dat in de rapportage iets vermeld moet worden over een eventuele boeteregeling. Er blijkt uit de interviews wat onduidelijkheid te bestaan over de boeteregeling en wat het betekent als er niets over in de rapportage wordt opgenomen. Volgens de één worden boetes altijd al in de gevangenis opgelost of geregeld, volgens de ander wordt er in het intakegesprek dat voorafgaat aan de rapportage niet altijd aandacht besteed aan een eventuele boeteregeling.

#### *Beschikking*

Op basis van de adviesrapportage wordt besloten of een gedetineerde in een PP mag worden geplaatst. De selectiefunctionaris neemt hierover een besluit en stelt een beschikking op. De beschikking voldoet inhoudelijk aan de eisen, maar niet altijd wordt ten minste drie werkdagen voor de start van een PP de beschikking verstuurd naar de zendende inrichting, de PIA en de reclassering. De selectiefunctionaris geeft echter aan dat niemand in een PP start voordat een beschikking is opgesteld. Het kan zijn dat de driedagen-termijn niet altijd gehaald wordt. Dat heeft te maken met het feit dat de adviesrapportage van 3RO regelmatig te laat aankomt, waardoor de termijn al automatisch verstreken is.

#### *Deelname aan het vastgestelde programma*

Het penitentiair programma bedraagt bijna altijd ten minste 26 uur per week. Wijzigingen in het programma worden voorgelegd aan de PIA en substantiële wijzigingen worden door de PIA aan de selectiefunctionaris voorgelegd. De ene reclasseringsorganisatie legt alle wijzigingen voor aan de PIA, de andere alleen de relevante wijzigingen. Er bestaat onduidelijkheid over wat nu precies als een substantiële wijziging moet worden aangemerkt. Deze onhelderheid kan leiden tot subjectieve keuzes in het al dan niet voorleggen van wijzigingen aan de PIA dan wel selectiefunctionaris. Dit komt de uniformiteit in het naleven van de regels niet ten goede. Incidenteel verlof is een eenmalige afwijking van het programma die moet worden goedgekeurd door de PIA. Dit gebeurt lang niet altijd. De ene reclasseringsorganisatie geeft de goedkeuring naar eigen goeddunken zelf en meldt het achteraf bij de PIA, terwijl de andere organisatie het wel voorlegt aan de PIA. Een bijkomend probleem is dat de PIA volgens geïnterviewden in het weekend niet te bereiken is, terwijl zij ook buiten kantoor tijden de toestemming zou moeten kunnen verlenen.

#### *Toezicht op de uitvoering van activiteiten in het kader van PP*

Het toezicht zelf is één van de belangrijkste onderdelen van het PP. Er moet wekelijks een face to face contact zijn tussen de deelnemer en de 3RO. Van deze eis wordt regelmatig afgeweken. Soms wordt volstaan met een telefoontje en soms wordt het gesprek door de uitvoerder gevoerd die de 3RO op de hoogte houdt. Andere redenen kunnen gevonden worden in de tijdsdruk binnen de 3RO en een goed verloop van het programma dat een lagere frequentie rechtvaardigt. Een medewerker van 3RO pleit ervoor om de frequentie van de gesprekken te laten hangen van de recidive-inschatting zoals ook gebeurt bij reguliere toezichten. Al met al wordt met of zonder plausibele reden regelmatig afgeweken van de gestelde eis. Een andere eis binnen het toezicht betreft de urinecontrole die uitgevoerd moet worden als er sprake is van een vermoeden van drugs of excessief alcoholgebruik. Dit wordt uitgevoerd als dat geïndiceerd is, maar de moeilijkheid is volgens respondenten dat niet veel organisaties de controles zelf uit kunnen voeren. Zij moeten dat uitbesteden aan andere organisaties of behandelaars. Behandelaars weigeren dit volgens geïnterviewden vaak te doen als een PP-deelnemer geen cliënt van hun is. Andere organisaties willen een deel van het PP-budget krijgen voor het uitvoeren van de test, terwijl de uitvoerder dit zelf wil houden voor de overige taken. Aan de afspraken omtrent de controle bij programmaonderdelen houdt men zich redelijk goed. Over het algemeen worden goede afspraken gemaakt met programma-uitvoerders die de begeleider op de hoogte stelt bij afwezigheid. Echter onaangekondigd langsgaan op locatie wordt door niet veel werkers gedaan. De informatie die het oplevert, weegt volgens geïnterviewden niet op tegen de hoeveel tijd die ermee gepaard gaat en men heeft het idee de informatie ook middels een telefoontje te kunnen achterhalen. Wel is er regelmatig overleg tussen de uitvoerder en de uitvoeringsverantwoordelijke instantie. Een belangrijk onderdeel van het toezicht vormt het elektronisch toezicht waarvoor Reclassering Nederland verantwoordelijk is. Als het toezicht loopt, wordt goed voldaan aan de eisen die eraan gesteld worden. Uit het onderhavige onderzoek komt echter naar voren dat het elektronisch toezicht in een aantal gevallen pas na de start van het PP wordt aangesloten. Dit houdt in dat

iemand in het begin van zijn extramurale fase niet onder elektronisch toezicht staat, hetgeen de kans op recidive kan vergroten.

#### *Inhoudelijke eisen aan rapportages*

De rapportages (voortgang, incident, verzoek wijziging en eind) van de reclassering voldoen over het algemeen goed aan de algemene en specifieke eisen die eraan gesteld worden. Een probleem bij de voortgangsrapportages is dat verzoeken tot beëindiging van het elektronisch toezicht vaak worden gezien als een voortgangsverslag. Op zich is hier niets mis mee, mits dit duidelijk aangegeven wordt en aan alle eisen wordt voldaan. Dit is echter niet het geval. De gestelde doelen en bereikte doelen worden niet automatisch in een verzoek beëindiging elektronisch toezicht opgenomen, terwijl dit wel een eis is voor de voortgangsrapportage. Als hier duidelijke afspraken over worden gemaakt, kan dit probleem snel worden verholpen. In korte trajecten komt het regelmatig voor dat geen voortgangsrapportage wordt opgesteld. De gemiddelde duur van een PP is blijkens het dossieronderzoek tussen de 23 en 26 weken, maar een PP van 25 dagen komt ook voor. Reclasseringsmedewerkers geven aan dat het voor de korte trajecten ondoenlijk is om alle rapportages op te leveren, omdat je dan bijna non-stop bezig bent met het schrijven van rapportages en je bij wijze van spreken een dag nadat je het verslag hebt geschreven over het elektronisch toezicht een voortgangsverslag moet schrijven, terwijl er niets veranderd is. Ook bij de incidentrapportages gaat wel eens wat mis. Niet in alle gevallen waarin een voorval plaatsvindt, wordt een incidentrapportage opgemaakt. Dit laat zich in ieder geval deels verklaren door het feit dat indien wordt overgegaan tot beëindiging van het PP, meteen wordt overgegaan tot het opstellen van een eindrapportage. Meestal is direct na het voorval contact met de PIA die dan aangeeft wat de betreffende sanctie zal zijn. Een enkele keer komt het ook voor dat geen eindrapportage is aangetroffen in de dossiers. Een deel van de eindrapportages was wellicht op het moment van dataverzameling nog niet gereed omdat dat moment voor een aantal dossiers ongeveer gelijk viel met het einde van het PP. Reclasseringsmedewerkers geven aan dat altijd een eindrapport wordt opgemaakt en erkennen dat hierin wel eens vertraging optreedt. Een onderdeel dat vaak niet wordt opgenomen in deze rapportage is de naam van de begeleider van het elektronisch toezicht. Omdat het elektronisch toezicht veelal is afgelopen, wordt de relevantie hiervan niet meer gezien.

#### *Beoordeling rapportages*

De PIA's moeten bij de voortgangs- en eindrapportages controleren of het verloop van het PP conform het programma is. In Den Bosch werd dit een tijd lang niet gedaan, omdat men met onderbezetting kampte. In Den Haag geeft men aan dit maar zeer oppervlakkig te doen. Als er afwijkingen van het programma worden geconstateerd wordt dit met de reclassering besproken in het Regionaal Uitvoeringsoverleg Penitentiair Programma.

#### Werken volgens sanctieprotocol

Een belangrijke kwaliteitsverbeterende maatregel waaraan voldaan moet worden, is het werken volgens een opgesteld sanctieprotocol. In dit protocol is aansluiting gezocht bij de algemene lijn die ook in een penitentiaire inrichting wordt gevolgd.

Met betrekking tot het hanteren van het sanctiebeleid kan gesteld worden dat daar regelmatig vanaf wordt geweken. Bij een overtreding of een misdrijf wordt het strak gehanteerd, maar bij regelovertredingen wordt er willekeurig mee om gegaan. In de bepaling van de sanctie (of het niet geven van een sanctie) wordt meegewogen wat er zich heeft voorgedaan en hoe het verloop van het PP is geweest. Er is duidelijk oog voor het belang van de PP-er die niet snel uit het programma wordt gezet. Er is sprake van een bepaalde mate van subjectiviteit in het hanteren van het protocol. Men moet volgens respondenten soms verder kijken dan de regels en het doel van het PP voor ogen houden, dat de reïntegratie van de gedetineerde is en het voorkomen van recidive. Indien een deelnemer wordt teruggeplaatst omdat hij een paar keer te laat is gekomen of één keer in het weekend een avond heeft gedronken, is het volgens geïnterviewden de vraag of de deelnemer én de maatschappij baat hebben bij een terugplaatsing. Het is belangrijk dat de sanctieafweging door de PIA gemaakt wordt en niet door de reclassering hetgeen weleens gebeurt. De reclassering is niet bevoegd om te sanctioneren en zou volgens de PIA vanwege haar betrokkenheid bij de deelnemer ook niet objectief genoeg kunnen oordelen welke sanctie wenselijk is. Een ander punt met betrekking tot het sanctieprotocol is dat de deelnemer op de hoogte moet zijn van de normen van het sanctiebeleid. Dit is niet het geval. De respondenten zijn over het algemeen geen voorstander van het

kenbaar maken van het precieze beleid, omdat dit ruimte biedt voor onderhandeling en de deelnemer er misbruik van zou kunnen maken door telkens net onder de norm te blijven met zijn gedrag.

#### Het Regionaal Uitvoeringsoverleg Penitentiair Programma

Naast de invoering van de kwaliteitseisen en het geprotocolleerde sanctiebeleid, dient het Regionaal Uitvoeringsoverleg Penitentiair Programma als volgende kwaliteitsverbetering. Aan dit overleg zijn eisen gesteld waaraan voldaan moet worden.

Het regionaal uitvoeringsoverleg PP wordt door de meeste respondenten als een waardevol overleg gezien. De rappellijsten die gepresenteerd worden zetten reclasseringsorganisaties ertoe aan tijdiger hun voortgangs- en eindrapportage op te stellen. Er heerst een open sfeer waarin deelnemers elkaar aanspreken. Het overleg heeft geleid tot een betere samenwerking, onderlinge afstemming, hantering van dezelfde benamingen van de rapportages door het opstellen van formats en een verlaging van drempels om elkaar te bellen. Wel blijft de casuïstiek soms wat achter en gaat er veel tijd op aan het bespreken van andere zaken. Ook wordt duidelijk dat het lang duurt voordat in het overleg gesignaleerde knelpunten leiden tot verandering in de uitvoering.

#### Normen

Eén van de normen is dat 80% van de PP-deelnemers het programma succesvol afrondt. Aan deze eis wordt voldaan, maar de vraag is wat dit zegt over de succesvolheid van het programma en de uitwerking daarvan op de deelnemer. Respondenten hebben niet het idee dat in de selectie goed gekeken wordt naar welke gedetineerden geschikt zijn voor een PP en wie er veel baat bij kunnen hebben. Bijna automatisch komen mensen nu in een PP, aldus geïnterviewden. PP wordt volgens hen gezien als een recht in plaats van een voorrecht hetgeen kan leiden tot een verkeerd geselecteerde doelgroep. Zo komt het wel eens voor dat 'beroepscriminelen' in een PP terechtkomen, dit traject uitstekend doorlopen, omdat ze liever buiten dan binnen vertoeven, maar waarbij het reïntegratiedoel volgens respondenten totaal niet wordt bereikt. Daarnaast komt het echter ook voor dat gedetineerden die in aanmerking komen voor een PP onterecht langer in detentie zitten. De doorstroom van gedetineerden naar een PP wordt volgens enkele respondenten bemoeilijkt doordat de adviesrapportages niet op tijd worden opgemaakt, omdat de reclassering niet de capaciteit heeft om de benodigde RISc's af te nemen.

Een andere norm is dat het toezicht op de deelnemer en op de programma-uitvoerder zodanig is dat overtreding van één van de voorwaarden van het PP binnen een week wordt gesignaleerd en gesanctioneerd. Aan deze eis wordt blijkens de interviews goed voldaan, maar hierbij moet worden opgemerkt dat het PP niet zo is ingericht dat iedere overtreding perse gesignaleerd wordt. Dat is ook onmogelijk, omdat uitvoeringsverantwoordelijken afhankelijk zijn van uitvoerders van programma-onderdelen zoals een werkgever die het wellicht wat minder interessant vindt als een deelnemer een paar keer 5 minuten te laat komt. Er worden over het algemeen goede afspraken gemaakt, maar de garantie dat elke overtreding gesignaleerd wordt, kan niet geboden worden.

Alle overtredingen die moeten leiden tot beëindiging van een PP of een waarschuwing moeten zo spoedig mogelijk, maar binnen 24 uur na signalering gemeld worden aan de directeur van de PIA. Deze norm wordt volgens respondenten in uitzonderingsgevallen niet bereikt, omdat het om een zeer korte tijd gaat waarin gemeld moet worden en omdat de directeur van de PIA in het weekend niet bereikbaar is. Niet alleen de PIA is buiten kantooruren waaronder het weekend moeilijk te bereiken, dit geldt volgens organisaties ook voor de 3RO aan wie zij moeten melden. Volgens de PIA Rotterdam wordt niet alleen niet binnen 24 uur gemeld omdat de PIA in het weekend moeilijk te bereiken is, maar ook omdat een ketenpartner het incident soms zelf oplost, terwijl dit niet mogelijk zou moeten zijn.

## **4 Overkoepelende conclusie**

Terugkijkend kan gesteld worden dat betreffende maatregelen niet allemaal uitgevoerd worden conform de afspraken. Er wordt niet altijd consequent gewerkt aan de hand van de gestelde kwaliteitseisen. Ook wordt met name bij regelovertredingen zoals afwezigheid bij programma-onderdelen en het gebruik van alcohol niet altijd consequent gewerkt aan de hand van het geprotocolleerde sanctiebeleid. Het Regionaal Uitvoeringsoverleg Penitentiair Programma is een overleg dat in ontwikkeling is. Het voldoet qua

gehouden frequentie en aanwezigheid niet aan de eisen, maar wordt inhoudelijk als positief ervaren en bevorderlijk voor de samenwerking. De norm dat 80% van de deelnemers het PP succesvol moet kunnen afronden, wordt gehaald. De norm dat het toezicht op de deelnemer en op de programma-uitvoerder zodanig moet zijn dat overtreding van één van de voorwaarden van het PP binnen een week wordt gesignaleerd en gesanctioneerd, wordt volgens respondenten bereikt, waarbij moet worden opgemerkt dat het PP niet zodanig is ingericht dat iedere overtreding per se gesignaleerd wordt. De norm dat alle overtredingen die moeten leiden tot beëindiging van een PP of een waarschuwing zo spoedig mogelijk, maar binnen 24 uur na signalering gemeld moeten worden aan de directeur van de PIA wordt in uitzonderingsgevallen niet bereikt. Het probleem zit hem volgens respondenten in de onbereikbaarheid van de PIA in het weekend, waardoor niet gemeld kan worden. Al met al lijken de opgestelde maatregelen in bepaalde mate hun ingang hebben gevonden in de praktijk, maar is er op veel terreinen nog ruimte voor verbetering.