

# **Penitentiaire programma's**

Evaluatie kwaliteitsverbetering

*Tilburg, 30 november 2009*

*Lenke Balogh  
Mireille Jans*

Uitgever: IVA  
Warandelaan 2  
Postbus 90153  
5000 LE Tilburg  
Telefoonnummer: 013-4668466  
Telefax: 013-4668477

IVA is gelieerd aan de UvT

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie.

Het project werd begeleid door:

Prof. Dr. P. Nieuwbeerta (voorzitter), hoogleraar aan de Universiteit Leiden  
Mw. dr. A. Jorna, DJI / ministerie van Justitie  
Drs. M. Kruissink / dr. F. Beijaard, WODC / ministerie van Justitie

© 2009 WODC, ministerie van Justitie.  
Auteursrecht voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het IVA.

Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

---

## Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen.....	1
Samenvatting.....	3
1 Inleiding.....	9
1.1 Inleiding.....	9
1.2 Leeswijzer .....	9
2 Beleidscontext.....	11
2.1 Achtergrond.....	11
2.2 Aanleiding .....	14
3 Opzet en uitvoering van het onderzoek.....	15
3.1 Probleemstelling.....	15
3.2 Doelstelling onderzoek.....	16
3.3 Onderzoeksvragen .....	16
3.4 Uitvoering onderzoek .....	17
3.4.1 Dossieronderzoek .....	17
3.4.2 Interviews.....	21
3.5 Beantwoording onderzoeksvragen.....	21
4 Naleving kwaliteitseisen .....	24
4.1 Inleiding.....	24
4.2 Kwaliteitseisen.....	24
4.2.1 Adviesaanvraag ( zendende inrichting).....	24
4.2.2 Adviesrapportages ( 3RO) .....	25
4.2.3 Voordracht (zendende inrichting) en beschikking (SF) .....	27
4.2.4 Contract deelnemer (UV) .....	29
4.2.5 Deelname aan vastgesteld programma (UV) .....	30
4.2.6 Toezicht op uitvoering van de activiteiten inclusief vrijheden (UV).....	31
4.2.7 Rapportages Reclassering (UV) .....	37
4.2.8 Rapportages PIA (PIA).....	42

---

4.3	Conclusie .....	45
5	Sanctiebeleid en naleving normen .....	47
5.1	Inleiding.....	47
5.2	80%-norm.....	47
5.3	Hanteren sanctieprotocol .....	50
5.4	Toezicht en sanctionering .....	54
5.5	Melding aan PIA.....	55
5.6	Conclusie .....	56
6	Regionaal Uitvoeringsoverleg Penitentiair Programma (RPP) .....	57
6.1	Inleiding.....	57
6.2	Frequentie en aanwezigheid .....	57
6.3	Inhoud .....	58
6.4	Conclusie .....	60
7	Conclusie en beschouwing.....	63
7.1	Conclusie .....	63
7.1.1	In hoeverre wordt er consequent gewerkt met de gestelde kwaliteitseisen? .....	63
7.1.2	In hoeverre wordt er consequent gewerkt volgens een geprotocolleerd sanctiebeleid? .....	67
7.1.3	Vindt maandelijks overleg plaats tussen PIA en de 3RO? Zijn de drie RO's daarbij aanwezig en verloopt dit overleg conform het gestelde in de nota Risicobeheersing pp's? .....	67
7.1.4	In hoeverre worden lange PP's uitgevoerd volgens de gestelde normen t.a.v.het succespercentage? .....	68
7.1.5	In hoeverre worden lange PP's uitgevoerd volgens de gestelde normen t.a.v. het toezicht? .....	68
7.1.6	In hoeverre worden lange PP's uitgevoerd volgens de gestelde normen t.a.v. de snelheid waarmee overtredingen aan de directeur PIA worden gemeld? .....	68
7.1.7	Overkoepelende conclusie.....	68
7.2	Beschouwing.....	70
Bijlage 1	Topiclijst algemeen .....	73
Bijlage 2	Respondentenoverzicht .....	77

---

Bijlage 3    Kwaliteitseisen ..... 79

Bijlage 4    Sanctieprotocol ..... 81





## Lijst van afkortingen

3RO	Drie reclasseringsorganisaties (Reclassering Nederland, Leger des Heils en Stichting Verslavingsreclassering GGZ)
BBI	Beperkt beveiligde inrichting
BONJO	Belangenoverleg niet-justitiegebonden organisaties
BPP	Basis penitentiair programma
BSD	Bureau Selectie en Detentiefasering
CBTR	Coördinatie Bureau Terugdringen Recidive
CDD+	Centraal Digitaal Depot
CVS	Cliënt volg systeem
ET	Elektronisch Toezicht
ISD	Inrichting voor Stelselmatige Daders
MST	Modernisering sanctietoepassing
Pbw	Penitentiaire Beginselenwet
PCT	Penitentiair Coördinatie en Trainingscentrum
PI	Penitentiaire inrichting
PIA	Penitentiaire Inrichting Administratief
Pm	Penitentiaire maatregel
PP	Penitentiaire programma's
PTC	Penitentiair Trajecten Centrum
RISc	Risico InschattingsSchalen
RPP	Regionaal Uitvoeringsoverleg Penitentiair Programma

---

SF	Selectiefunctionaris
TR	Beleidsprogramma 'Terugdringen Recidive'
VI	Voorwaardelijke invrijheidstelling
ZBBI	Zeer beperkt beveiligde inrichting

---



# 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 afhangen van de recidive-inschatting zoals ook gebeurt bij reguliere toezichten. Al met al wordt met of zonder plausible 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 opge-

---

nomen, 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 ingezien.

#### *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 regelovertradingen 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 Penitentiaal Programma

Naast de invoering van de kwaliteitseisen en het geprotocolleerde sanctiebeleid, dient het Regionaal Uitvoeringsoverleg Penitentiaal 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 Penitentiaal 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 perse 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.

---

# 1 Inleiding

## 1.1 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 (PI).

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 toebrengt, 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.

Vanaf mei 2008 dient in alle ressorten volgens deze nieuwe werkwijze gewerkt te worden, hetgeen betekent dat alle kwaliteitsverbeterende maatregelen zijn ingevoerd. Vanuit het ministerie van justitie bestaat de behoefte aan nader inzicht in de uitvoeringspraktijk. Omdat de verwachting is dat deze werkwijze de risicobeheersing ten goede komt, moet duidelijk worden of ook daadwerkelijk altijd en consequent aan de hand van de maatregelen gewerkt wordt en of de gestelde normen worden bereikt.

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. Het onderzoek is uitgevoerd door IVA Beleidsonderzoek en Advies, gelieerd aan de Universiteit van Tilburg, in opdracht van het WODC van het ministerie van Justitie.

## 1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de achtergrond van en aanleiding tot het onderzoek. Hoofdstuk drie bevat een onderzoeksverantwoording. Vervolgens wordt in hoofdstuk vier de uitvoeringspraktijk beschreven als het gaat om de naleving van de kwaliteitseisen. In hoofdstuk vijf wordt de naleving van het sanctiebeleid en het voldoen aan de normen beschreven om vervolgens in hoofdstuk zes in te gaan op het regionaal uitvoeringsoverleg penitentiaire programma's. In hoofdstuk zeven wordt afgesloten met conclusies en beschouwingen.

---





## 2 Beleidscontext

### 2.1 Achtergrond

Het sanctiestelsel voor volwassenen is de laatste jaren sterk in beweging. In reactie op een toename in de ernst en de omvang van de criminaliteit in de jaren negentig is het strafklimaat mee verzaamd. Dit leidde onder meer tot een stijging van het aantal opgelegde gevangenisstraffen en tot een toename van de (gemiddelde) lengte ervan. Uitbreidingen van de penitentiaire capaciteit en het sanctiestelsel als geheel bleken noodzakelijk<sup>1</sup>. Ondanks de gerealiseerde uitbreidingen bleef er een voortdurende druk op de celcapaciteit bestaan<sup>2</sup> terwijl de effectiviteit van de sancties beperkt bleef. Modernisering van de sanctietoepassing was daarom noodzakelijk<sup>3</sup>. Als onderdeel van het kabinetsbrede Veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving', is het programma 'Modernisering sanctietoepassing' (MST) van start gegaan dat zich richt op het consequenter tenuitvoerleggen van sancties, het verbeteren van de effectiviteit van sancties en het versterken van de strafketen. In 2002 startte het beleidsprogramma "Terugdringen Recidive" (TR)<sup>4</sup> als onderdeel van MST. Het voornaamste doel van het TR-programma is om in de loop van de jaren, door ontwikkeling van goed beleid en door begeleiding van de implementatie daarvan, de recidive van volwassen (ex-)gedetineerden te verminderen. Kernelementen zijn i) een goede diagnose vooraf door middel van de Risico Inschattingsschalen (RISc) waarmee criminogene factoren worden vastgesteld die aan herhaald delictgedrag ten grondslag liggen (recidiverisico) én ii) de inzet van effectieve gedragsinterventies en reïntegratietrajecten als er een reële verwachting bestaat dat daarmee de kans op herhalingscriminaliteit kan worden verminderd. Op basis van de uitslag van de RISc wordt een reïntegratieplan vastgesteld met daarin de (erkende) gedragsinterventies die tijdens detentie – intramuraal en extramuraal – moeten worden uitgevoerd. Ook maakt de Aansluiting Nazorg een belangrijk onderdeel uit van het TR-programma<sup>5</sup>. Het programma wordt uitgevoerd door het ministerie van Justitie, de sector gevangeniswezen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de drie reclasseringsorganisaties (3RO<sup>6</sup>). De samenwerking tussen gevangeniswezen en de reclassering is van wezenlijk belang voor het slagen van het programma. Het programma richt zich op volwassen verdachten en veroordeelden die na veroordeling een strafrestance hebben van minstens vier maanden en vervolgens na verblijf in een penitentiaire inrichting te-

---

<sup>1</sup> Brief van de Minister van Justitie inzake beleidsnota sancties in perspectief van 21-09-2000.

<sup>2</sup> Anno 2009 is hiervan geen sprake meer. Er is sprake van een overschot aan cellen, waardoor sluiting van een aantal penitentiaire inrichtingen noodzakelijk is, zo staat te lezen in het Masterplan Gevangeniswezen 2009-2014 dat staatssecretaris Albayrak van Justitie op 19 mei 2009 naar de Tweede Kamer stuurde.

<sup>3</sup> Factsheet okt 2004, modernisering sanctietoepassing.

<sup>4</sup> Voor een overzicht van het proces TR en de plaats van het PP daarin verwijzen wij naar pagina 11 en 12 van het Draaiboek samenwerking Gevangeniswezen & Reclassering, november 2007.

<sup>5</sup> Terugdringen Recidive. Plan van aanpak. Projectbureau Nazorg, november 2004.

<sup>6</sup> De drie reclasseringsorganisaties zijn: Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering Nederland en het Leger des Heils.

---

rugkeren in de maatschappij waarbij de terugkeer al dan niet plaatsvindt via een zogenoemde drangvoorziening, een penitentiair programma en/of een voorwaardelijke vrijheidsstraf<sup>7</sup>. Recent is daar de voorwaardelijke invrijheidsstelling bijgekomen.

Aan het Nederlandse sanctiestelsel ligt de verenigingstheorie ten grondslag die het repressieve doel van sancties – vergelding en generale preventie in de vorm van normbevestiging, afschrikking en herstel van de rechtsorde – combineert met de doelen van speciale preventie in de vorm van resocialisatie en conflictoplossing. Idealiter moeten sancties derhalve voldoen aan meerdere tegenstrijdige eisen, die op twee manieren voor de veroordeelde kunnen uitwerken, namelijk vrijheidsbeperkend en -verruimend. De roep om een evenwichtig sanctiestelsel qua oplegging en tenuitvoerlegging met een geïndividualiseerde benadering in een dynamisch perspectief heeft uiteindelijk geleid tot het penitentiair programma (PP) en het elektronisch toezicht (ET). Dit biedt gedetineerden een overgangsfase tussen intramurale detentie en terugkeer in de samenleving, met meer vrijheden, maar anderzijds ook beperkingen om de veiligheid van de maatschappij te waarborgen.

Met de invoering van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) in 1999 ontstond een wettelijke basis voor het extramuraal uitschrijven van het laatste gedeelte van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf in de vorm van het penitentiair programma. Een penitentiair programma is volgens artikel 4 lid 1 van de Pbw een samenstel van activiteiten waaraan wordt deelgenomen door personen ter verdere tenuitvoerlegging van de aan hen opgelegde vrijheidsstraf of voorlopige hechtenis in aansluiting op hun verblijf in een inrichting. Het houdt in dat een gedetineerde niet meer in een PI verblijft, maar gedurende de week wel verplicht deelneemt aan activiteiten die volgens artikel 5 van de Penitentiaire maatregel (Pm) gericht zijn op het vergroten van sociale vaardigheden, het vergroten van de kans op de arbeidsmarkt, het bieden van onderwijs, het bieden van bijzondere zorg zoals verslavingszorg of geestelijke gezondheidszorg, of geven op een andere wijze invulling aan het voorbereiden van de terugkeer in de maatschappij.

Er wordt een onderscheid gemaakt in basis penitentiaire programma's (BPP) en lange penitentiaire programma's (PP). Het BPP is een kortdurend programma van gemiddeld 40 dagen. Doel van dit programma is ondersteuning en informatie verstrekken over thema's die van belang zijn bij de terugkeer in de samenleving, zoals sociale vaardigheden, maatschappelijke oriëntatie, persoonlijke zorg, vrijetijdsbesteding, arbeidsoriëntatie, financiën en sollicitatietraining. Bij de BPP wordt geen gebruik gemaakt van reclasseringstoezicht in tegenstelling tot de PP's waar dat wel het geval is en die gemiddeld 125 dagen duren. De BPP's worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. De PP's dienen twee doelen, namelijk de reïntegratie van de gedetineerde gecombineerd met de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. Onderhavig onderzoek richt zich op vraag van de opdrachtgever uitsluitend op deze tweede doelstelling en niet op de reïntegratieve doelstelling. De tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf bij een PP vindt plaats onder toezicht van de reclassering veelal met behulp van elektronisch toezicht in de vorm van een enkelband.

---

<sup>7</sup> Factsheet november 2004, terugdringen recidive.

---

Niet iedere gedetineerde kan deelnemen aan PP. Volgens het tweede lid van artikel 4 Pbw kan worden deelgenomen aan een PP gedurende ten hoogste een zesde deel van de opgelegde vrijheidsstraf direct voorafgaand aan de datum van invrijheidstelling, mits de gedetineerde is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van ten minste zes maanden, het strafrestant bij aanvang van de deelname aan het PP ten minste vier weken en ten hoogste een jaar bedraagt, en er geen 'andere omstandigheden' zijn die zich tegen deelname verzetten. Zo worden gedetineerden die in een extra beveiligde inrichting verblijven, of na detentie in een tbs-kliniek zullen worden geplaatst, of na detentie het land uit worden gezet, uitgesloten van deelname volgens artikel 6 Pm. De selectiefunctionaris (SF) beslist op voorstel van de directeur van de PI tot plaatsing in een PP (artikel 7 Pm) en betreft in zijn beslissing onder andere de aard, zwaarte en achtergronden van het gepleegde delict, het huidige detentieverloop en het gevaar voor recidive. Indien de beslissing positief uitvalt, volgt plaatsing in een PP, hetgeen inhoudt dat de gedetineerde de PI mag verlaten, zich houdt aan het programma dat in het kader van de PP is opgesteld en is onderworpen aan het toezicht van de reclassering. De administratieve afhandeling van PP's wordt verzorgd door de Penitentiaire Inrichting Administratief (PIA) en de uitvoering valt onder de verantwoordelijkheid van de 3RO meestal ook indien de Penitentiair Trajecten Centra of andere organisaties<sup>8</sup> (een deel van) de uitvoering voor hun rekening nemen<sup>9</sup>.

Omdat er vele stappen gezet moeten worden voordat een gedetineerde in een PP terecht komt, is het goed om een overzicht te schetsen van het proces dat aan de start van een PP voorafgaat.

Met behulp van de applicatie TRIS (Trajecten Informatiesysteem) worden gedetineerden direct na het vonnis in eerste aanleg door het Coördinatie Bureau Terugdringen Recidive (CBTR) herkend als potentiële TR-kandidaat op basis van netto strafrestant en objectieve criteria. Ook de subjectieve criteria (taalbeheersing en motivatie) worden getoetst en aan de kandidaat wordt gevraagd of hij of zij mee wil doen aan het TR-traject. Indien de motivatie er is, wordt een TR-verklaring opgesteld.

De Bureau Selectie en Detentiefasering wordt ingelicht over de nieuwe TR-kandidaat en vraagt gegevens op over nazorg. Zij stelt een inrichtingsadvies op en stuurt dit naar CBTR. Ondertussen geeft het CBTR de opdracht aan de 3RO om een adviesrapport op te stellen. Een reclasseringsmedewerker van de aangewezen reclasseringsorganisatie neemt de RISC af, voert gesprekken met de gedetineerde en verricht dossieronderzoek. Op basis daarvan wordt een concept adviesrapportage opgesteld.

Tijdens een duaal moment komen de reclasseringsmedewerker en de TB-er bij elkaar om het concept te bespreken. Het concept reïntegratieplan wordt met de gedetineerde besproken. Het concept kan vervolgens worden bijgesteld. Uiteindelijk stelt

---

<sup>8</sup> Andere organisaties zijn onder andere: Door, Exodus, Moria, Ontmoeting en Rentree. De eerste vier zijn derdenorganisaties die nooit als uitvoeringsverantwoordelijke kunnen worden aangewezen in tegenstelling tot Rentree, het PTC en het PCT die deel uitmaken van DJI en wel als verantwoordelijke kunnen worden aangewezen.

<sup>9</sup> Gedurende het gehele reïntegratietraject is sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Gevangeniswezen en de 3RO.

de reclasseringswerker een definitief adviesrapport op en de BSD-er op basis van de informatie van de TB-er een definitief selectieadvies. Beiden worden aan de selectiefunctiefunctionaris gezonden. De selectiefunctiefunctionaris toets het selectieadvies en neemt een selectiebeslissing. Hierin wordt formeel het reïntegratieplan vastgesteld en wordt de opdracht verstrekt aan een reclasseringsorganisatie om het reïntegratieplan of TR-plan uit te voeren. Hiermee start de intramurale fase waarin de nadruk ligt op de interventies. Daarna stroomt een TR-deelnemer door naar de extramurale fase hetgeen een penitentiaal programma kan zijn. Vanaf dat moment valt hij onder toezicht van de reclassering.

## 2.2 Aanleiding

De penitentiaire programma's moeten bijdragen aan een probleemloze terugkeer van gedetineerden in de maatschappij, een afname van recidive van ex-gedetineerden en aan een ongestoorde tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf. In het jaar 2005 heeft zich een aantal criminele incidenten voorgedaan waar deelnemers aan penitentiaire programma's bij betrokken waren. Dit toonde aan dat uitvoering van penitentiaire programma's niet zonder risico's verloopt. Naar aanleiding van deze incidenten is een werkgroep "Risicobeheersing PP" opgericht waar medewerkers van het gevangeniswezen en de 3RO deel van uit maakten. De werkgroep heeft een risico-inventarisatie gemaakt en voorstellen gedaan om de kwaliteit van de uitvoering van de penitentiaire programma's te verbeteren. Zij heeft normen opgesteld waaraan penitentiaire programma's moeten voldoen en maatregelen voorgesteld om deze normen te kunnen bereiken<sup>10</sup>. Eén van deze maatregelen houdt in dat de ingevoerde kwaliteitseisen periodiek moeten worden gemonitord. Dit nu vormt de aanleiding tot het laten uitvoeren van het onderhavige onderzoek.

---

<sup>10</sup>

Voor de inhoud van deze normen en maatregelen verwijzen wij door naar hoofdstuk 3 paragraaf 1.

## 3 Opzet en uitvoering van het onderzoek

### 3.1 Probleemstelling

De werkgroep “Risicobeheersing PP” heeft verschillende normen opgesteld waaraan de uitvoering van PP's moeten voldoen. Of dit gebeurt wordt in het onderzoek getoetst. Volgens de eerste norm moet de kwaliteit van de selectie van de deelnemers en van het programma zodanig zijn dat meer dan 80% van de PP-deelnemers in staat is om het programma te voltooien, hetgeen inhoudt dat het programma wordt doorlopen zonder voortijdige beëindiging vanwege begane overtredingen. De tweede norm stelt dat het toezicht op de deelnemer en de programma-uitvoerder zodanig moet zijn dat overtreding van één van de voorwaarden die zijn gesteld aan het PP, binnen een week wordt gesignaleerd en gesanctioneerd. De laatste norm houdt in dat alle overtredingen die moeten leiden tot beëindiging van een PP of een waarschuwing zo spoedig mogelijk maar binnen 24 uur na signalering moeten worden gemeld aan de directeur PIA.

Door middel van verschillende kwaliteitsverbeterende maatregelen – het invoeren van kwaliteitseisen, het protocolleren van het sanctiebeleid, periodiek overleg tussen de PIA en de 3RO, monitoring van de ingevoerde kwaliteitseisen en het vereenvoudigen van de uitvoering van het elektronisch toezicht – moeten de bovenstaand gestelde normen bereikt worden. Drie van deze maatregelen worden meegenomen in dit onderzoek. Het gaat ten eerste om de toetsing van de invoering van kwaliteitseisen. De eisen zien op het toezicht, de rapportage en het overleg gedurende de uitvoering van de PP's<sup>11</sup>. De meeste eisen vallen onder de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsverantwoordelijke instantie of de PIA. Ten tweede wordt gekeken naar de mate waarin gewerkt wordt volgens een geprotocolleerd sanctiebeleid<sup>12</sup>. De algemene lijn die in de PI wordt toegepast, moet ook bij de uitvoering van de PP's worden toegepast. Deze houdt in dat bij een eerste overtreding (zoals te laat komen bij activiteiten) een waarschuwing volgt en bij de tweede overtreding wordt overgegaan tot beëindiging van het programma en terugplaatsing in de PI. Bij misdrijven wordt meteen overgegaan tot terugplaatsing. De derde maatregel die in het onderzoek wordt betrokken betreft het periodieke overleg tussen PIA en de 3RO. Voor de kwaliteit van de uitvoering en om te bevorderen dat 80% van de deelnemers in staat is om het programma te voltooien, is het relevant dat er gedurende het PP periodiek (zinnig) overleg plaatsvindt tussen de PIA en de reclassering over actuele casus.

---

<sup>11</sup> Voor de inhoud van de eisen verwijzen wij naar bijlage 3

<sup>12</sup> Voor de inhoud van de eisen verwijzen wij naar bijlage 4

---

De vraag is of in de praktijk gewerkt wordt volgens de gestelde kwaliteitseisen en of de normen gehaald worden. De probleemstelling luidt dan ook als volgt:

*Worden de maatregelen die het gevangeniswezen en de reclasseringsorganisaties (3RO) hebben genomen om de kwaliteit van de uitvoering van (lange) penitentiaire programma's te verbeteren conform afspraken uitgevoerd?*

### 3.2 Doelstelling onderzoek

Het onderhavige onderzoek heeft tot doel inzicht te genereren in de mate waarin maatregelen om tot een kwaliteitsverbetering van lange penitentiaire programma's te komen, worden uitgevoerd conform de afspraken daarover en in de mate waarin deze maatregelen het beoogde resultaat opleveren. Daarnaast beoogt het onderzoek de oorzaken voor het niet halen van de normen of het niet opvolgen van de maatregelen inzichtelijk te maken.

### 3.3 Onderzoeksvragen

Het is vooralsnog niet duidelijk of altijd en consequent gewerkt wordt aan de hand van deze maatregelen en of de gestelde normen ook daadwerkelijk worden bereikt. Om de genoemde doelstelling van het onderzoek te bereiken, dient een aantal onderzoeksvragen te worden beantwoord (soms bestaande uit een aantal subvragen), namelijk:

1. In hoeverre hebben in de praktijk de maatregelen van de werkgroep "Risicobeheersing PP" t.a.v. lange PP's ingang gevonden?
    - a in hoeverre wordt er consequent gewerkt met de gestelde kwaliteitseisen?
    - b in hoeverre wordt er consequent gewerkt volgens een geprotocolleerd sanctiebeleid?
    - c vindt maandelijks overleg plaats tussen PIA en de 3RO? Zijn de drie RO's daarbij aanwezig en verloopt dit overleg conform het gestelde in de nota Risicobeheersing pp's?
  2. Voor zover niet gewerkt wordt volgens de gestelde maatregelen, wat zijn daarvan de belangrijkste redenen?
  3. In hoeverre worden lange PP's uitgevoerd volgens de gestelde normen t.a.v.
    - a het succespercentage?
    - b het toezicht?
    - c de snelheid waarmee overtredingen aan de directeur PIA worden gemeld?
  4. Voor zover het niet lukt om lange PP's volgens gestelde normen uit te voeren, wat zijn daarvan de belangrijkste redenen?
-

### 3.4 Uitvoering onderzoek

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden hebben wij dossiers aangaande PP's bestudeerd bij de reclassering en de PIA's en daarnaast hebben wij vraaggesprekken gevoerd met praktijkdeskundigen die nauw betrokken zijn bij de uitvoering van PP's. In deze paragraaf gaan wij hier nader op in.

#### 3.4.1 Dossieronderzoek

We zijn begonnen met het bestuderen van PP-dossiers bij de reclassering. We hebben toegang gekregen tot het cliënt volg systeem (CVS), het registratiesysteem van de reclasseringsorganisaties waarin uitgebreide informatie staat over een onder toezicht gestelde, zoals persoonsgegevens, het verloop van het toezicht en eventuele incidenten. Niet alleen de reclasseringsorganisaties moeten zich houden aan bepaalde eisen, ook de PIA die verantwoordelijk is voor het verloop van het PP, moet zich houden aan bepaalde voor haar opgestelde eisen. Vandaar dat wij naast inzage in CVS, ook penitentiaire dossiers van dezelfde deelnemers hebben ingezien bij de betreffende PIA's: PIA Rotterdam (bedient ressort Den Haag) en PIA Roermond (bedient ressort Den Bosch) voor de lopende dossiers en het Centraal Archief voor de afgeronde dossiers. Het dossieronderzoek is uitgevoerd aan de hand van een vooraf opgestelde checklist met daarin opgenomen de kwaliteitseisen waar de PP's aan moeten voldoen en het sanctieprotocol waar mee gewerkt moet worden.

Het streven was om tenminste 75 dossiers te bestuderen in ressort Den Haag en ressort Leeuwarden<sup>13</sup>. Aangezien het aantal PP's in ressort Leeuwarden te gering bleek, is in overleg met de opdrachtgever besloten om dit ressort te vervangen door ressort Den Bosch. Wij hebben in totaal ook daadwerkelijk 75 dossiers in ressort Den Bosch bestudeerd en 75 in Den Haag (de verhouding afgeronde versus lopende dossiers is ongeveer 3:2).

#### *Selectie dossiers*

Vanaf mei 2008 moet in alle ressorten gewerkt worden volgens de nieuwe werkwijze, hetgeen betekent dat alle maatregelen zijn ingevoerd. Alleen dossiers van PP's die in die maand of later zijn gestart, kunnen in het onderzoek worden betrokken om te kijken of aan de eisen wordt voldaan. Het dossieronderzoek is gestart in december 2008 en duurde tot maart 2009, waarna in augustus 2009 nog een aanvullend dossieronderzoek heeft plaatsgevonden. Reclassering Nederland heeft een overzicht opgesteld van alle dossiers met een startdatum van het PP binnen de periode mei 2008 tot en met november 2008 die onder de PIA Rotterdam en Roermond vielen.

---

<sup>13</sup> De opdrachtgever stelde voor ressort Den Haag in het onderzoek te betrekken, omdat de incidenten die aanleiding gaven tot het verbetertraject van de uitvoering van de PP's met name in Rotterdam (behorend tot dit ressort) plaatsvonden. In aanvulling daarop stelden wij voor om als tweede ressort, ressort Leeuwarden te nemen, omdat uit het onderzoek van de Inspectie voor de Sanctietoepassing in 2008 bleek dat het aantal voortijdige beëindigingen sterk per PIA verschilt. Zo bleek in de PIA Groningen (vallend onder ressort Leeuwarden) in 2007 18% van de gestarte PP's voortijdig te zijn beëindigd in tegenstelling tot 6% in de PIA Rotterdam. Aangezien dit verschil te maken zou kunnen hebben met het op verschillende wijzen uitvoering geven aan het sanctiebeleid, leek het ons interessant om ressort Leeuwarden in het onderzoek te betrekken.

Uit het overzicht bleek dat 301 PP-trajecten in die periode gestart zijn, meer dan nodig was voor het onderzoek. Door de onderzoekers is een willekeurige selectie gemaakt van 150 dossiers. De andere 151 dossiers zijn niet geselecteerd, waarvan 123 dossiers daadwerkelijk niet bekeken zijn en de overige 28 wel. Deze 28 dossiers bleken niet geschikt voor selectie veelal omdat de informatie te beperkt was of onduidelijk. Redenen daarvoor zijn dat het toezicht soms nog niet gestart was, het een dubbelstelling betrof, iemand uiteindelijk niet gestart is, dat het toezicht gelijk liep met een ander toezicht waardoor het onduidelijk was welke acties in het kader van welk toezicht zijn verricht, de startdatum van het toezicht onduidelijk was, er niets te vinden is over het toezicht, iemand twee keer een PP doorloopt zodat onduidelijk is welke adviesrapportages bij welke PP horen en het een basis PP betrof. Daarnaast waren er tien dossiers bij waarbij het achteraf (*na* dossieronderzoek bij de reclassering) om ISD-trajecten<sup>14</sup> bleek te gaan. De modaliteit 'toezicht bij ISD' wordt in CVS geboekt onder de modaliteit PP. Waarom dit zo is, is onbekend, ook bij de reclassering zelf die aangeeft dat deze manier van registreren voor vervuiling van de informatie zorgt. Er bestaat echter geen andere manier om te kunnen registreren voor de medewerkers. Zij kunnen niet anders dan de modaliteit PP aan een ISD-traject hangen, omdat er geen mogelijkheid is om de modaliteit ISD eraan te hangen. Aangezien de manier waarop toezicht wordt gehouden en het programma dat een ISD-er volgt overeen kan komen met hoe het er in een PP aan toe gaat, was niet uit CVS op te maken dat het om ISD-trajecten ging. Dit is voor de onderzoekers dan ook pas duidelijk geworden bij het onderzoek bij de PIA. Aangezien een ISD-er nooit in een PP terecht kan komen, zijn deze dossiers uiteindelijk ondanks bestudering niet meegenomen in de analyse en rapportage.

Uiteindelijk zijn 150 dossiers geselecteerd om in CVS te bestuderen (75 in ressort Den Bosch en 75 in ressort Den Haag). Voor het beoordelen van de dossiers bij de PIA is gebruik gemaakt van het digitale CDD+.

Voor het ressort Den Bosch zijn 51 afgeronde trajecten geselecteerd. De overige 24 trajecten waren nog lopend ten tijde van de dataverzameling. Uit de Haagse trajecten zijn 45 afgeronde en 30 lopende trajecten bekeken voor het dossieronderzoek. Dit aantal is ongeveer gelijk aan het aantal in Den Bosch om de vergelijkbaarheid tussen de ressorten te vergroten.

---

14 ISD staat voor Inrichting voor Stelselmatige Daders en is maatregel om actieve, meerderjarige veelplegers voor maximaal 2 jaar gevangen te zetten. Het laatste gedeelte van de maatregel kan extramuraal worden uitgevoerd, waarin de stelselmatige dader onder toezicht van de reclassering staat.

---



**Tabel 3.1 Selectie van dossiers**

Aantal dossiers	Redenen wel of geen selectie van dossiers
301 dossiers	Gestart in de periode mei tot december 2008
<b>Geselecteerde dossiers</b>	
150 dossiers	Geselecteerd en bestudeerd in CVS en in CDD+
75 dossiers	Ressort Den Bosch
75 dossiers	Ressort Den Haag
<b>Niet geselecteerde dossiers</b>	
151 dossiers	Niet geselecteerd
10 dossiers	Bleken achteraf ISD-trajecten te zijn
8 dossiers	Niets te vinden over toezicht / PP niet gestart
2 dossiers	Toezicht niet gestart
2 dossiers	Dubbeltellingen
2 dossiers	Toezicht PP overlapt met toezicht veelplegers
1 dossier	Startdatum toezicht onduidelijk
1 dossier	Toezicht PP overlapt met toezicht ihkv voorwaardelijke veroordeling
1 dossier	Twee PP's doorlopen waardoor registratie per PP onduidelijk
1 dossier	BPP
123	Willekeurig niet geselecteerd

*Verdeling over 3RO*

Onderstaande tabel bevat de verdeling van de trajecten over de verschillende reclasseringsorganisaties; Reclassering Nederland, Leger des Heils en Stichting Verslavingszorg.

**Tabel 3.2 Aantal lopende en afgeronde trajecten per ressort, per reclasseringsorganisatie**

LdH, RN, SVG	Afgerond	Lopend	Totaal
LdH	2	3	5
RN	74	47	121
SVG	20	4	24
Totaal	96	54	150

*LdH = Leger des Heils, RN = Reclassering Nederland, SVG = Stichting Verslavingszorg*

In de tabel is te zien dat meer dan driekwart van de trajecten bij Reclassering Nederland loopt. De rest wordt grotendeels ondergebracht bij Stichting Verslavingszorg en een klein deel komt terecht bij het Leger des Heils. Tevens zijn er kleine verschillen

te zien tussen de verdeling over de 3RO bij de afgeronde trajecten in vergelijking met de verdeling over de 3RO bij de lopende trajecten.

#### *Verdeling over overige organisaties*

In onderstaande tabel is aangegeven in hoeveel trajecten een andere organisatie dan 3RO (deels) verantwoordelijk was voor de invulling van het PP. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen een Penitentiaal Trajecten Centrum (PTC), Exodus, Rentree en Penitentiaal Coördinatie en Trainingscentrum (PCT) en overige organisaties die in totaal minder dan 5 trajecten hebben begeleid<sup>15</sup>.

**Tabel 3.3 Wel of geen betrokkenheid van overige organisaties**

Lopend of afgerond	Uitsluitende 3RO betrokken	PTC	Exodus	Rentree	PCT	Overige organisaties
Afgerond	34	8	6	12	15	21
Lopend	21	5	3	6	13	6
Totaal	55	13	9	18	28	27

#### *Duur van de trajecten*

In de onderstaande tabel is de gemiddelde duur van de trajecten weergegeven. Deze is uitgesplitst naar ressort. Tevens zijn in de tabel de minimale en maximale duur van PP-trajecten weergegeven. Bij de duur wordt bij afgeronde trajecten uitgegaan van de feitelijke duur en bij de lopende trajecten van de geplande duur. Hierbij moet worden opgemerkt dat wanneer trajecten voortijdig beëindigd worden, deze duur niet overeen komt met de geplande duur van het traject.

**Tabel 3.4 Duur van PP per ressort**

Ressort	Gemiddelde duur	Minimum duur	Maximum duur
Den Haag	159 dagen	25 dagen	372 dagen
's Hertogenbosch	184 dagen	28 dagen	365 dagen

De gemiddelde duur is 159 dagen in Den Haag en 184 dagen in Den Bosch. Voor de start en einddatum is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de registratie bij de PIA. Wanneer deze niet beschikbaar waren, dan is uitgegaan van de registratie van reclassering. Van 2 trajecten uit Den Bosch is de einddatum niet bekend. Verder blijkt dat één traject uit Den Haag na raadpleging van CVS langer dan de maximale duur van 1 jaar heeft geduurd. De data voor start en eind van PP komen van de reclassering. Uit navraag bij de betreffende selectiefunctionaris blijkt dat in werkelijkheid het PP niet langer heeft geduurd dan een jaar. Met de registratie is blijkbaar iets misgegaan.

<sup>15</sup> Het gaat hierbij onder andere om Stichting DOOR, verschillende GGZ-instellingen, Stichting Trix en de Inter-culturele Mannen Kliniek.

*Gemiddelde leeftijd*

In onderstaande tabel is de gemiddelde leeftijd van de PP-er weergegeven bij de start van het traject. Ook deze gegevens zijn weergegeven per ressort.

**Tabel 3.5 Gemiddelde leeftijd PP-er bij start traject**

Ressort	Gemiddelde leeftijd	Minimum leeftijd	Maximum leeftijd
Den Haag	38 jaar	20 jaar	70 jaar
's Hertogenbosch	39 jaar	20 jaar	68 jaar

**3.4.2 Interviews**

Na analyse van de gegevens die uit het dossieronderzoek naar voren zijn gekomen, zijn we gestart met de vraaggesprekken met praktijkdeskundigen. Wij hebben professionals gesproken werkzaam bij de betreffende PIA's, de 3RO, penitentiair trajecten centra, derdenorganisaties, CBTR, BSD en BONJO. In deze gesprekken zijn wij dieper ingegaan op de vraag of altijd en consequent gewerkt wordt aan de hand van de gestelde eisen en op de vraag of de normen gehaald worden, maar vooral is ingegaan op de redenen indien daarvan wordt afgeweken én op hun professionele visie op het hele PP-proces. De gespreksleidraad is opgenomen in bijlage 1, waarbij moet worden opgemerkt dat per organisatie een selectie vragen is gesteld. In totaal hebben wij met 31 deskundigen gesproken. Voor een overzicht verwijzen wij naar bijlage 2.

**3.5 Beantwoording onderzoeksvragen**

De onderzoeksvragen staan beschreven in paragraaf 3.3, maar worden hier nogmaals herhaald. Per (sub)onderzoeksvraag zal worden aangegeven in welke hoofdstuk / paragraaf deze beantwoord zal worden. De beantwoording van onderzoeksvragen wijkt af van de hier gestelde volgorde, omdat het soms logischer en overzichtelijker is om bepaalde zaken samen te bespreken. De te halen normen hangen namelijk allemaal samen met het naleven van het sanctieprotocol en wordt daarom in hetzelfde hoofdstuk besproken. Bij de bespreking van de resultaten, worden telkens eerst de resultaten van het dossieronderzoek besproken, om vervolgens een verdiepingsslag te maken aan de hand van de resultaten van de vraaggesprekken waar met name wordt ingegaan op de redenen waarom soms wordt afgeweken van de hantering van gestelde eisen of het behalen van de normen.

1. *In hoeverre hebben in de praktijk de maatregelen van de werkgroep "Risicobeheersing PP" t.a.v. lange PP's ingang gevonden?*
  - a *In hoeverre wordt er consequent gewerkt met de gestelde kwaliteitseisen?* Hoofdstuk vier geeft antwoord op deze vraag. Elke paragraaf zoomt in op een gestelde eis en deze wordt in een grijs blok gepresenteerd. Daarna wordt overgegaan op de beantwoording van de vraag of gewerkt wordt aan de hand van de gestelde eis.

*b In hoeverre wordt er consequent gewerkt volgens een geprotocolleerd sanctiebeleid?*

Hoofdstuk vijf paragraaf 3 geeft antwoord op deze vraag.

*c Vindt maandelijks overleg plaats tussen PIA en de 3RO? Zijn de drie RO's daarbij aanwezig en verloopt dit overleg conform het gestelde in de nota Risicobeheersing pp's?*

Hoofdstuk zes geeft antwoord op deze vraag. Het is een kort hoofdstuk geworden. Het onderwerp hangt onvoldoende samen met andere onderwerpen, hetgeen aparte bespreking rechtvaardigt.

2. *Voor zover niet gewerkt wordt volgens de gestelde maatregelen, wat zijn daarvan de belangrijkste redenen?*

De vraaggesprekken hebben antwoord gegeven op deze vraag en bij elk onderdeel wordt na bespreking van de resultaten van het dossieronderzoek ingegaan op de resultaten van de interviews waarin ruim aandacht wordt besteed aan de redenen. De interviewresultaten worden dus per relevant onderdeel besproken.

3. *In hoeverre worden lange PP's uitgevoerd volgens de gestelde normen t.a.v.*

*a Het succespercentage?*

Hoofdstuk 5 paragraaf 2 geeft antwoord op deze vraag.

*b Het toezicht?*

Hoofdstuk 5 paragraaf 4 geeft antwoord op deze vraag. Uitsluitend de interviews geven antwoord op de vraag. In de dossiers was deze vraag niet na te gaan.

*c De snelheid waarmee overtredingen aan de directeur PIA worden gemeld?*

Hoofdstuk 5 paragraaf 5 geeft antwoord op deze vraag. Uitsluitend de interviews geven antwoord op de vraag. In de dossiers was deze vraag niet na te gaan.

4. *Voor zover het niet lukt om lange PP's volgens gestelde normen uit te voeren, wat zijn daarvan de belangrijkste redenen?*

De vraaggesprekken hebben antwoord gegeven op deze vraag en bij elk onderdeel wordt na bespreking van de resultaten van het dossieronderzoek ingegaan op de resultaten van de interviews waarin ruim aandacht wordt besteed aan de redenen. De interviewresultaten worden dus per relevant onderdeel besproken.

Om na te gaan *hoe vaak en in hoeverre* wordt voldaan aan de gestelde eisen en de opgelegde normen, hanteren we de onderstaande indeling:

Categorie 1:           nooit wordt de kwaliteitseis in zijn geheel nageleefd / de norm wordt in zijn geheel niet bereikt

Categorie 2:           soms wordt de kwaliteitseis in zijn geheel niet nageleefd / soms wordt de norm in zijn geheel niet bereikt

- Categorie 3: soms wordt de kwaliteitseis gedeeltelijk nageleefd / soms wordt de norm gedeeltelijk bereikt
- Categorie 4: (bijna) altijd wordt de kwaliteitseis gedeeltelijk nageleefd / (bijna) altijd wordt de norm gedeeltelijk bereikt
- Categorie 5: (bijna) altijd wordt de kwaliteitseis in zijn geheel nageleefd / de norm wordt in zijn geheel bereikt
-

## 4 Naleving kwaliteitseisen

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden onderzoeksvragen 1a en 2 behandeld. Er wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre er consequent gewerkt wordt met de gestelde kwaliteitseisen en voor zover niet gewerkt wordt volgens de gestelde eisen, wat daarvan de belangrijkste redenen zijn. We beschrijven wat goed gaat, maar ook waar en waarom bepaalde knelpunten bestaan. Om een goed beeld te krijgen van welke eisen gesteld worden, verwijzen wij naar bijlage 3. In het kopje van elke subparagraaf staat telkens tussen haakjes vermeld wie verantwoordelijk is voor het naleven van de kwaliteitseis. Tevens zal bij de thematische beschrijving telkens gestart worden met een uitleg van de betreffende kwaliteitseis die in een grijs blok wordt gepresenteerd. Daarna worden per eis de resultaten van het dossieronderzoek gepresenteerd om vervolgens middels de beschrijving van de resultaten van de gehouden vraaggesprekken dieper in te gaan op verklaringen voor bepaalde dossierstudieresultaten.

### 4.2 Kwaliteitseisen

#### 4.2.1 Adviesaanvraag (zendende inrichting)

Adviesaanvraag PP maximaal 3 en minimaal 1 maand voor de start van het PP behalve als detentieunit en thuisunit hetzelfde zijn, dan valt de adviesaanvraag PP samen met het reïntegratieplan (maximaal 9 maanden geldig).

- Detentiehistorie is toegevoegd (intramurale reïntegratie en opgelegde sancties dienen bekend te zijn).
- Aangeven of er sprake is van openstaande boetes. Zo ja, dan wordt een boeteregeling opgesteld door de zendende inrichting (getekend door gedetineerde).

De adviesaanvraag was bij de reclassering alleen als fysiek stuk aanwezig en is om die reden niet meegenomen in het onderzoek. Aangezien de aanvraag slechts een enkele keer aanwezig was in het dossier van de PIA, is niet na te gaan of de aanvraag aan de gestelde eisen voldoet. De aanvraag was in Den Haag namelijk slechts vijf keer aanwezig in een afgerond traject en één keer in een nog lopend traject. In Den Bosch was dit drie keer in een afgerond traject het geval en één keer in een lopend traject.

In Den Bosch geeft de PIA aan dat het ontbreken van de stukken te maken kan hebben met het overzetten van fysieke stukken naar digitale dossiers in CDD+ hetgeen in december '08 / januari '09 heeft plaatsgevonden. Bij deze overgang kunnen stukken zijn kwijtgeraakt. In die periode is de scanner zes weken stuk geweest, waardoor het mogelijk is dat sommige stukken niet zijn ingescand. Ook wordt aangegeven dat

---

het dossier soms pas twee of drie maanden na start PP binnenkomt bij de PIA waardoor het soms lang duurt voordat het dossier digitaal is gemaakt. In Den Haag wordt aangegeven dat het dossier meestal compleet is. De PIA voegt alleen rapportages toe aan het dossier – zoals het aangeleverd wordt vanuit de inrichting – die na de start van het PP zijn gemaakt.

#### 4.2.2 Adviesrapportages (3RO)

Voor positief advies zijn de volgende onderdelen getoetst. De uitkomsten zijn opgenomen in de rapportage:

- Risicobeoordeling en advies over bijzondere voorwaarden;
- De onderdelen van het dagprogramma. Op welke wijze wordt de 26 uur per week ingevuld (arbeid / interventies);
- Adres geschikt voor deelname aan PP en ET (deelnemer kan op adres worden ingeschreven; adres is stabiel gezien schulden, huurachterstand; adres is bezocht);
- Instemming huisgenoten;
- Werkgever / school / stageplaats is betrouwbaar (getoetst, KvK + gesprek werkplek; geen eigen of familiebedrijf);
- Deelname aan sportactiviteiten is getoetst (bijvoorbeeld bewijs van inschrijving of betaling);
- Beschikbaarheid en start / einde interventie / behandeling volgend uit RISc;
- Boeteregeling haalbaar in relatie tot inkomen en eventuele schulden (schuldsanering mogelijk).

Ten behoeve van het traject Terugdringen Recidive (TR) met PP als onderdeel schrijft de reclasseringsorganisatie een adviesrapportage. Kenmerkend voor een TR-rapportage is de uitgebreidheid. Tevens wordt deze rapportage ruim voor de start van het PP gemaakt, omdat deze ook advies geeft over de fase voor de start van het PP (de gehele detentiefasering). Wanneer er veel tijd tussen de eerste adviesrapportage en de start van het PP zit, volgt er kort voor de start van het PP nog een actualiseringsrapportage. Om te beoordelen of alle relevante gegevens zijn meegenomen, is het geheel van deze rapportages bekeken in CVS. Dit omdat ook vaak naar eerdere rapportages verwezen wordt, en niet alle informatie die daarin staat wordt herhaald in de recentere rapportages. Slechts bij één afgerond traject in Den Bosch is in CVS geen adviesrapportage aangetroffen. Dit dossier is niet meegenomen in de onderstaande analyses. Bij de PIA werd in de meeste gevallen ook een adviesrapportage in de dossiers aangetroffen. Van de 150 dossiers ontbrak dertien keer de adviesrapportage. Zes keer in een afgerond traject en zeven keer in een lopend traject in het Haagse ressort en vijf keer in een afgerond traject en twee keer in een lopend traject in Den Bosch.

Onderstaand overzicht toont hoe vaak onderdelen die getoetst moeten worden, ook daadwerkelijk zijn getoetst.

---

**Tabel 4.1 Kwaliteitseisen adviesrapportage reclassering**

Totaal afgerond/lopen	Risicobeoordeling onbekend	Onderdelen dagprogramma onbekend	Adres geschikt is onbekend	Instemming huisgenoten is onbekend	Werkgever etc betrouwbaar is onbekend	Deelname sport getoetst is onbekend	Beschikbaarheid start / eind interventie onbekend	Geen beoordeeling boeteregel
95 (afgerond)	2	0	1	1	1	94	0	7
54 (lopend)	1	0	0	0	0	52	0	4
149 (totaal)	3	0	1	1	1	148	0	11

Een belangrijk onderdeel van de adviesrapportage is de risicobeoordeling. Zoals de tabel duidelijk maakt, maakt deze beoordeling dan ook bijna altijd deel uit van het rapport. Slechts drie keer ontbreekt een risicobeoordeling.

Een andere eis is dat duidelijk moet zijn op welke manier de 26 uur per week die een deelnemer moet besteden (arbeid / interventies), wordt ingevuld. Aan deze eis wordt voldaan. In alle adviesrapportages wordt vermeld wat het dagprogramma van de betrokkene is.

Ook aan de eisen i) beoordeling geschiktheid woonadres, ii) instemming huisgenoten met het verblijf en iii) beoordeling betrouwbaarheid werkgever / school / stageplaats of trainingsplek wordt met uitzondering van één dossier voldaan.

Dit geldt niet voor de beoordeling van deelname aan sportactiviteiten. Slechts in drie adviesrapportages wordt iets vermeld over sportactiviteiten tijdens het PP. In alle andere rapportages wordt er niets over vermeld. De vraag waarom hier bijna nooit iets over wordt opgenomen, is voorgelegd in de interviews. Beide selectiefunctionarissen geven aan het inderdaad bijna nooit tegen te komen in adviesrapportages. Verklaringen worden gezocht in de lagere prioriteit die door de reclassering aan het toetsen van sportactiviteiten wordt gehangen. Sportactiviteiten worden minder relevant geacht in het PP. Het valt veelal buiten de programmatische uren. Men gaat er vanuit dat indien in de rapportage iets is opgenomen over sportactiviteiten dat dit getoetst is en dat er contact is geweest met de sportschool. Een vaste sportavond komt zelden voor in een PP. Er zijn wel mogelijkheden tot sport in het vrijhedenbeleid, maar dat speelt pas een rol bij het toezicht waarbij gekeken wordt of het sporten haalbaar is en of het in het traject past. 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.

In geen enkel geval bleek uit de adviesrapportages dat de beschikbaarheid van interventies een probleem zou zijn voor de invulling van het PP. In alle rapportages is daar aandacht voor in tegenstelling tot de beoordeling van de haalbaarheid van een eventuele boeteregel. In totaal wordt in 11 dossiers niets vermeld over een boeteregel. Dit wil niet zeggen dat er geen boeteregel is, want als dat het geval is, wordt dit opgenomen in de rapportage. Openstaande vorderingen worden door de



BSD getoetst die vanuit de inrichting een advies geeft. DJI informeert de 3RO over boetes en regelingen en de 3RO moet daarover iets opnemen in de adviesrapportage. Redenen voor het niet naleven van deze eis blijven onduidelijk, waardoor het onbekend is wat het betekent als in de rapportage niets is opgenomen over een boeteregeling.

#### 4.2.3 Voordracht (zendende inrichting) en beschikking (SF)

De voordracht bevat het advies van 3RO, het advies van de zendende inrichting en een boeteregeling.

Hoewel reclassering de voordracht in haar dossier moet hebben, zijn de voordrachten niet bij de reclassering bekeken, omdat deze documenten alleen maar fysiek aanwezig waren. Er is voor gekozen de voordrachten te bekijken bij de PIA, waar ze meestal digitaal beschikbaar waren in CDD+.

**Tabel 4.2 Wel of geen voordracht in het dossier van de PIA**

Afgerond/lopend	Met voordracht	Zonder voordracht	Totaal
Afgerond	84	12	96
Lopend	50	4	54
Totaal	134 (89,3%)	16 (10,7%)	150 (100%)

In totaal ontbrak in 16 van de 150 dossiers de voordracht, 12 in afgeronde trajecten en 4 in lopende trajecten. De voordrachten die zijn bekeken, voldeden alle aan de voorschriften. Ze bevatten een advies van de zendende inrichting, een advies van 3RO en een eventuele boeteregeling. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het standaard format waarin dit document wordt opgemaakt en waarin alle relevante onderwerpen als kopjes al aanwezig zijn die ingevuld moeten worden.

De selectiefunctionaris stuurt de beschikking tenminste 3 werkdagen voor startdatum PP naar zendende inrichting, de PIA en de betreffende reclassering. De beschikking bevat ten minste de volgende gegevens:

- Startdatum – einddatum;
- De naam van de PIA;
- De Uitvoeringsverantwoordelijke Instantie;
- Uitvoerder programma onderdelen;
- Als ET gedurende het hele PP wordt opgelegd, wordt dit expliciet vermeld;
- Eventuele bijzondere voorwaarden.

De beschikking is om dezelfde reden als de voordracht geanalyseerd bij de PIA.

**Tabel 4.3 Wel of geen beschikking in dossier van de PIA**

Afgerond/lopend	Met beschikking	Zonder beschikking	Totaal
Afgerond	87	9	96
Lopend	50	4	54
Totaal	137	13	150

In 13 van de 150 dossiers ontbrak de beschikking, in 9 afgeronde trajecten en 4 lopende. De beschikkingen die zijn bekeken, voldoen alle aan de meeste van de gestelde eisen. De beschikkingen bevatten de startdatum van het PP, de naam van de PIA, de uitvoeringsverantwoordelijke wordt genoemd, evenals de uitvoerder, de programmaonderdelen en eventuele bijzondere voorwaarden. Echter, de einddatum van het PP wordt in de beschikkingen niet vermeld. De selectiefunctionaris uit regio Den Bosch geeft aan dat onbekend is dat de datum moet worden opgenomen. Door vervolgvonnissen kan de einddatum die op het moment van de beschikking zou worden vastgesteld nog veranderen, waardoor ervoor gekozen is de datum niet te vermelden.

Naast de inhoudelijke eisen is tevens gecontroleerd of de beschikking minimaal drie dagen voor de startdatum van het PP is gestuurd naar de zendende inrichting, de PIA en de betreffende reclassering. Hierbij is er vanuit gegaan dat de datum van opstellen tevens de datum van versturen is.

**Tabel 4.4 Beschikkingsdatum wel of niet minimaal drie dagen voor de start van het PP**

Afgerond/lopend	> 3 dgn voor PP	0-2 dgn voor PP	Na PP	Totaal
Afgerond	65	21	1	87
Lopend	38	10	2	50
Totaal	103	31	3	137

Er is onderscheid gemaakt tussen beschikkingen die 3 of meer dagen voor de start van het PP zijn opgesteld, beschikkingen die tussen de 0 en 2 dagen voor de start van het PP zijn opgesteld en beschikkingen die na de start van het PP zijn opgesteld. In 7 trajecten is de beschikking meer dan een maand voor de start van het PP opgesteld. In sommige gevallen kwamen we in een en dezelfde beschikking een verblijf in een ZBBI en het volgen van een PP tegen. In deze gevallen is de beschikking opgesteld voor de start van het verblijf in de ZBBI, de fase voor de start van het PP. Dit zou de relatief lange tijd tussen het opstellen van de beschikking en de start van het PP kunnen verklaren. Naast de vroeg opgestelde beschikkingen zijn er in totaal drie beschikkingen opgesteld na start van het PP. Bij een traject uit Den Bosch gaat het zelfs om 50 dagen later. Op de vraag hoe het kan dat in een aantal gevallen de beschikking pas na de start van het PP is opgesteld en verstuurd, reageert de selectiefunctionaris dat niemand in een PP komt voordat er een beschikking is. Het kan zijn dat de 3 dagen-termijn niet altijd gehaald wordt, doordat de voor de beschikking vereiste adviesrapportage van de 3RO te laat wordt opgesteld. In Den Haag houdt men

zelfs de regel aan dat er 5 dagen tussen de versturing van de beschikking en de start van het PP moet zitten. Het komt naar zeggen van de selectiefunctionaris wel eens voor dat hij of zij vandaag stukken krijgt voor iemand die morgen in een PP start. Niet alle functionarissen geven dat voorrang. De selectiefunctionaris heeft uitgezocht wat er mis is gegaan in de drie trajecten. Volgens zijn registratie zijn de betreffende beschikkingen wel degelijk op tijd opgemaakt.

#### 4.2.4 Contract deelnemer (UV)

De gedetineerde kent voorafgaande aan het PP de voorwaarden die aan het PP zijn verbonden:

- De afspraken, toegestane vrijheden, contactvorm en frequentie worden in een overeenkomst "Toezicht" vastgelegd;
- De deelnemer ondertekent de voorwaarden "Penitentiair Programma" waarin de normen sanctiebeleid worden genoemd;
- De consequenties van het niet nakomen van afspraken zijn duidelijk.

Het sanctiebeleid (bijlage 4) zou volgens de kwaliteitseisen moeten zijn opgenomen in de voorwaarden "penitentiair programma" dat de deelnemer ondertekent voorafgaande aan de start van het PP zodat hij ervan op de hoogte is. Op basis van het dossieronderzoek hebben wij niet kunnen controleren of dat ook zo is, omdat het een schriftelijk stuk is dat niet digitaal is gemaakt. Wij hebben dit punt voorgelegd in de interviews en daaruit blijkt dat aan dit punt niet wordt voldaan. Geen enkele instantie heeft het protocol letterlijk opgenomen in de voorwaarden die de deelnemer ondertekent. Wel wordt aangegeven dat de regels in het algemeen besproken worden met de deelnemer. Zo wordt in de intake het trajectplan besproken evenals de huisregels waar onder andere in staat dat deelnemers geen alcohol en drugs mogen gebruiken, tussen 23:00 uur en 6:00 uur thuis moeten zijn, begeleidbaar en gemotiveerd moeten zijn en dat ze niet te laat mogen komen bij programma-onderdelen. Niemand is voorstander van het opnemen van het protocol. Door opname daarvan geef je volgens respondenten ruimte voor discussie en onderhandeling. Zo staat er bijvoorbeeld in dat iemand bij afwezigheid langer dan 20 minuten een berisping krijgt. Indien dit bij de deelnemer bekend is, zal hij hier misschien misbruik van maken en 19 minuten te laat komen, aldus enkele geïnterviewden. De werkers spreken liever met de deelnemer af dat hij in principe helemaal niet te laat mag komen.

Afgezien van het feit dat de deelnemer niet goed op de hoogte is van het sanctiebeleid wordt in de interviews ook genoemd dat de deelnemer vooraf helemaal niet goed geïnformeerd wordt over wat het PP nu precies inhoudt. Bij de herkenning van iemand als TR-kandidaat wordt aan de gedetineerde gevraagd of hij in een PP wil worden geplaatst. In deze fase blijkt volgens de geïnterviewden weinig goede informatie aan de potentiële deelnemer te worden gegeven. Dit komt vaak naar boven op het moment dat één van de 3RO een intakegesprek met iemand houdt. De deelnemer weet volgens respondenten lang niet altijd wat er van hem verwacht wordt en kijkt alleen maar uit naar het 'naar buiten gaan'. Uiteindelijk wordt hem dat wel voor de start van het PP duidelijk gemaakt.

---

#### 4.2.5 *Deelname aan vastgesteld programma (UV)*

Het vastgestelde programma is tenminste 26 uur per week.

Of het vastgestelde programma minimaal 26 uur per week behelst, is beoordeeld op basis van de omschrijving van het programma in de meest recente adviesrapportage van 3RO. Meestal wordt voldaan aan deze eis. In een afgerond PP van ressort Den Bosch was het onduidelijk of aan deze norm werd voldaan, omdat er geen adviesrapportage bij de reclassering beschikbaar was. Daarnaast is in zeven andere gevallen in Den Bosch onbekend of het programma minimaal 26 uur bevat. Het programma staat wel beschreven in de adviesrapportage, maar het aantal uren is er niet uit te destilleren.

Aanpassing aan het programma inclusief de vrij te besteden uren worden schriftelijk vastgelegd.

Substantiële wijzigingen worden vooraf gerapporteerd conform de eisen aan incidentrapportage en goedgekeurd door de PIA.

Respondenten geven aan dat als er echt dingen veranderen dit via de selectiefunctie-onaris moet worden goedgekeurd. De belangrijkste veranderingen worden altijd vastgelegd, gestuurd aan de PIA die het vervolgens voorlegt aan de functionaris. Voor invoering van de wijziging wordt gewacht op een akkoord. Er is onduidelijkheid over wat nu precies een substantiële wijziging is. Een aantal respondenten geeft aan dat onder een substantiële wijziging alles wordt verstaan dat afwijkt van de voorwaarden van het PP, zoals een wijziging in adres, werk of invulling van het programma. Een wijziging in het tijdschema valt hier niet onder. Als een training geen doorgang kan vinden, wordt dit vermeld in de voortgangs- of eindrapportage en wordt vaak niet vooraf toestemming gevraagd aan de PIA. Als een behandeling niet door kan gaan, wordt dit wel vooraf gemeld bij de PIA. Andere respondenten geven aan dat als een cursus een verplicht onderdeel is van het PP, dit wel vooraf overlegd wordt met de selectiefunctie-onaris. Sommige respondenten geven aan alles voor te leggen aan de PIA dan wel selectiefunctie-onaris terwijl anderen alleen relevante wijzigingen voorleggen. Een enkeling geeft toe dat sommige substantiële wijzigingen pas achteraf aan de PIA gemeld worden, omdat je zelf kan inschatten wat acceptabel is, wat in het belang is van de gedetineerde en omdat de formele weg soms te lang duurt. De PIA zelf geeft aan dat niet alle substantiële wijzigingen worden doorgegeven. Meestal wordt de PIA bij verhuizing pas achteraf geïnformeerd bijvoorbeeld via een voortgangsrapportage en wordt dit niet als substantiële wijziging doorgegeven. Dit terwijl de reclasseringsmedewerkers aangeven een adreswijziging allemaal te zien als een substantiële wijziging.

---

Bij incidenteel verlof wordt de PIA ook buiten kantoortijden om toestemming gevraagd.

De meeste reclasseringsmedewerkers geven aan dat verlof veelal niet wordt aangevraagd bij de PIA, maar dat de toestemming door de reclassering zelf wordt verleend. Indien verruiming van het elektronisch toezicht aan de orde is, wordt dit geregeld met Reclassering Nederland. De PIA wordt vaak pas achteraf geïnformeerd. Soms wordt wel toestemming aangevraagd, maar dat blijkt in het weekend lastig te zijn, omdat de PIA volgens de geïnterviewden dan niet te bereiken is. Volgens DJI is het formeel zo geregeld dat de 3RO uitvoeringsverantwoordelijke is die 24 uur per dag bereikbaar is in de vorm van een landelijk aanspreekpunt. Van hieruit dient, indien noodzakelijk, de PIA geïnformeerd te worden. De PIA's zijn verbonden aan een PI waarvan een directielid altijd bereikbaar is. Het lijkt erop alsof deze regeling niet bekend is bij de respondenten daar zij hier niet aan refereren en de bereikbaarheid van de PIA in het weekend problematiseren. De werker schat vervolgens vaak zelf in of de melding tot maandag kan wachten. Als het nodig is, wordt door de reclassering zelf toestemming verleend. Andere respondenten geven aan altijd te overleggen met de PIA over verlof. De PIA zelf heeft het idee dat wel vaak toestemming gevraagd wordt.

#### 4.2.6 Toezicht op uitvoering van de activiteiten inclusief vrijheden (UV)

Een belangrijk element van het PP is het toezicht van de reclassering. Er zijn dan ook verschillende eisen gesteld om de kwaliteit van het toezicht te waarborgen. De eisen worden hieronder één voor één besproken.

Er vindt wekelijks face to face contact plaats tussen gedetineerde en de uitvoeringsverantwoordelijke.

De informatie omtrent de frequentie van face-to-face-contacts van de uitvoeringsverantwoordelijke (één van de 3RO) met de PP-er is gebaseerd op de gespreksverslagen uit CVS.

**Tabel 4.5 Wekelijks face to face contact tussen PP-er en 3RO**

Afgerond/lopend	Wekelijks	1-2 keer afwijkend	Meer dan twee keer afwijkend	Andere afspraken	Totaal
Afgerond	39	16	34	7	96
Lopend	15	6	25	8	54
Totaal	54	24	59	15	150

Uit bovenstaande tabel blijkt dat regelmatig wordt afgeweken van de eis dat het contact minstens één keer per week plaatsvindt. In 16% van de gevallen wordt één tot twee keer van de eis afgeweken en in bijna 40% van de gevallen wordt vaker dan twee keer een afwijking geconstateerd. In sommige gevallen is expliciet vermeld dat

er andere afspraken zijn gemaakt met betrekking tot de frequentie van de face-to-face gesprekken. Echter, in één afgerond en vier lopende trajecten wordt ook van deze andere afspraak afgeweken. Er is dan minder vaak een face-to-face contact geregistreerd in CVS dan volgens de afwijkend gemaakte afspraak zou moeten. Deze trajecten staan ondanks de afwijking vermeld onder het kopje 'andere afspraken'.

De meeste respondenten geven aan redelijk aan de eis te voldoen. Men erkent dat er wel eens vanaf wordt geweken. Dit kan te maken hebben met i) de caseload en tijdsdruk bij 3RO, ii) een goed verloop van het programma (dan is veel contact niet altijd nodig) of iii) een gemaakte afspraak tussen de derdenorganisatie en 3RO om om de week het contact met de PP-er te onderhouden. Een 3RO-medewerker geeft aan dat bij langere trajecten soms in overleg met de PIA van de eis wordt afgeweken, maar dit gebeurt slechts bij uitzondering. Volgens deze respondent is het face to face contact schijnveiligheid, omdat iemand van huis uit ook allerlei illegale handeltjes kan verrichten. Hij pleit ervoor om de recidiveinschatting bepalend te laten zijn voor de frequentie van contacten. Bij reguliere toezichten is er de eerste twee maanden intensief contact op basis waarvan een inschatting wordt gemaakt over de intensiteit van de face to face contacten en de controle daarop in de toekomst. Dat kan zeer frequent zijn als er sprake is van ernstige problematiek, maar dat kan ook minder vaak zijn bij iemand die het hele jaar werkt en waarbij alles goed gaat. Deze flexibiliteit mist de respondent bij de PP's.

Urine en/of alcoholcontrole wordt uitgevoerd bij een vermoeden van drugs of excessief alcoholgebruik.

Er moet een urine en/of alcoholcontrole worden uitgevoerd bij een vermoeden van drugs of excessief alcoholgebruik (> 0,5 promille). Dit is moeilijk na te gaan in CVS omdat niet kan worden gecontroleerd of er sprake is geweest van een vermoeden. In ieder geval werd bij 18 trajecten verwezen naar een urinecontrole (allemaal afgeronde trajecten). Bij 11 trajecten werd in het plan van aanpak wel gesproken over urinecontroles, maar kon in CVS over daadwerkelijke controles niets worden teruggevonden. In alle andere gevallen werd er in het plan van aanpak niet gesproken over urinecontroles en is er in CVS ook niets te vinden over daadwerkelijke controles.

De meeste reclasseringsorganisaties voeren urinecontroles uit of laten dit uitvoeren als dit geïndiceerd is en als in de selectiebeslissing staat dat er bijvoorbeeld steekproefsgewijs gecontroleerd moet worden. De uitslag van de test wordt in CVS gezet, ongeacht het resultaat. Wanneer in CVS niets staat over een controle, is waarschijnlijk geen controle uitgevoerd. Een urinecontrole is niet de gewoonte bij alcoholgebruik. Het is moeilijk te controleren of iemand meer dan 0,5 promille heeft gedronken. Een andere moeilijkheid is dat niet alle organisaties zelf de controles kunnen uitvoeren. Reclassering Nederland heeft wel de mogelijkheid om de urinecontroles zelf te doen, maar dan moet goed geregeld zijn wie dat mag doen en hoe het moet gebeuren. Omdat dit volgens enkele geïnterviewden nog niet zo is, maakt Reclassering Nederland gebruik van een diagnostisch centrum dat bloed- en urineonderzoeken kan uitvoeren. Nadeel daarvan is dat de uitslag lang op zich laat wachten. Er is over

---

nagedacht om SVG de controles te laten uitvoeren, maar SVG vraagt zich af of de deelnemer daarmee niet hun klant is. Voor haar eigen deelnemers laat SVG de urinecontroles uitvoeren via de behandelaar als deze zorg verleent. Als iemand niet onder behandeling is, is een controle lastig te regelen, omdat een behandelaar dan vaak geen test wil uitvoeren. Het Leger des Heils maakt gebruik van het persoonlijke netwerk in de zorg om de controles uit te voeren, maar structurele afspraken ontbreken. Er wordt nu volgens het Leger des Heils een afweging gemaakt of het noodzakelijk genoeg is om extra tijd te stoppen in het *laten* uitvoeren van een urinecontrole, terwijl de controle eigenlijk gewoon zou moeten worden uitgevoerd. Er bestaat volgens respondenten veel onduidelijk over het uitvoeren van controles, eveneens over de financiering ervan. Dit verklaart mogelijk het lage aantal controles dat in het dossieronderzoek is aangetroffen.

Uitvoeringsverantwoordelijke instantie controleert op aanwezigheid en het functioneren van de deelnemer bij werkgever / school / stage / training.
--

Uitvoerder controleert 2 keer per maand onaangekondigd één van de dagactiviteiten (bij verhoogd risico vaker).
--

De uitvoeringsverantwoordelijke dient te controleren op de aanwezigheid en het functioneren van de deelnemer bij een werkgever, de school, stage en/of training. Twee maal per maand dient de controle onaangekondigd te gebeuren. Uit CVS viel meestal niet op te maken of een controle wel of niet onaangekondigd was. Er werd vaak geen onderscheid gemaakt tussen gespreksverslagen van aangekondigde en onaangekondigde bezoeken en contacten. Hierbij moet worden opgemerkt dat CVS wel de mogelijkheid biedt om dit onderscheid te maken. Slechts bij 13 trajecten (6 afgeronde en 7 lopende) werd expliciet vermeld dat het om onaangekondigde controles ging. Vaak was de frequentie hiervan lager dan 2 maal per maand.

De aanwezigheid en het functioneren van de deelnemer wordt volgens alle bevroegden gecontroleerd. Er wordt langsgegaan bij de werkgever of het opleidingsinstituut en er wordt gebeld. Een reclasseringsorganisatie zegt bijna altijd onaangekondigd langs te gaan, maar de meeste anderen geven aan dit maar zelden te doen en zeker geen twee keer in de maand. De tijd die het kost weegt volgens velen niet op tegen wat het oplevert. De informatie kun je volgens hen ook krijgen door veel te bellen en te mailen. Reclassering Nederland wil onaangekondigde controles makkelijker maken en is bezig met het ontwikkelen van een 'peilstation'; een kastje dat bijvoorbeeld in de auto van de werker gemonteerd kan worden die de aanwezigheid van de deelnemer kan detecteren.

Instantie informeert uitvoerder bij afwezigheid deelnemer.
--

Naast de controle op aanwezigheid, moet ook de instantie waar de deelnemer een deel van zijn dagprogramma invult, de uitvoerder informeren bij eventuele afwezigheid. In veel gevallen gaat het om de werkgever. Het is moeilijk om te beoordelen of

---

dit ook altijd gebeurt op basis van CVS, omdat 3RO in principe alleen op de hoogte is wanneer zij hier door de uitvoerder over zijn geïnformeerd. Tijdens het onderzoek zijn we geen traject tegengekomen waarbij achteraf is gebleken dat de uitvoerder 3RO niet geïnformeerd had.

De meeste respondenten geven aan goede afspraken te hebben gemaakt met de instanties en erop te vertrouwen goed geïnformeerd te worden over de aan- en afwezigheid van PP-deelnemers. Slechts één respondent geeft aan dat werkgevers wel eens in gebreke blijven met betrekking tot het informeren en dat dit een lastig punt is omdat je hen als reclassering nergens op aan kunt spreken.

Er is maandelijks een gesprek ter plaatse, tussen uitvoerder en uitvoeringsverantwoordelijke instantie.

Om te kijken of voldaan wordt aan deze eis zijn in CVS de gespreksverslagen geanalyseerd.

**Tabel 4.6 Maandelijks gesprek tussen uitvoerder en uitvoeringsverantwoordelijke instantie**

Afgerond/lopend	Maandelijks	Minder dan maandelijks	Helemaal niet gevonden	Totaal
Afgerond	54	19	23	96
Lopend	25	14	15	54
Totaal	79	33	38	150

Uit de tabel is op te maken dat dit gesprek in ongeveer de helft van de gevallen inderdaad maandelijks plaatsvindt. Soms wordt daar in frequentie van afgeweken en in bijna een kwart van de gevallen is helemaal niets teruggevonden over een overleg tussen de uitvoerder en de uitvoeringsverantwoordelijke. Deze maandelijks gesprekken worden meestal niet als zodanig omschreven in CVS waardoor het noodzakelijk was om alle gespreksverslagen door te nemen. Aangezien dit er erg veel waren – van ieder contact wordt namelijk een gespreksverslag gemaakt – bestaat de kans dat enkele gesprekken over het hoofd zijn gezien.

In de interviews is nagegaan of aan deze eis wordt voldaan. De meeste respondenten geven aan dat er regelmatig overleg is tussen de uitvoerder en uitvoeringsverantwoordelijke. Sommigen geven aan dat er vaker dan maandelijks een gesprek plaatsvindt. Anderen geven aan niet precies te weten wat de frequentie is. Naast een face to face contact, onderhoudt men over het algemeen ook veel telefonisch contact.



*Elektronisch toezicht (RN)*

Gedurende tenminste een deel van het PP staat een deelnemer onder elektronisch toezicht waarvoor Reclassering Nederland verantwoordelijk is, onafhankelijk van welke organisatie uitvoeringsverantwoordelijk is. Ook aan dit toezicht worden eisen gesteld.

In onderstaande tabel is weergegeven welk deel van de PP-trajecten gepaard ging met een elektronisch toezicht (ET). In totaal waren er 137 PP trajecten met elektronisch toezicht. Bij de trajecten zonder elektronisch toezicht zat een deelnemer meestal in de 24-uurs opvang bijvoorbeeld bij Exodus hetgeen ET overbodig maakte.

**Tabel 4.7 Trajecten met en zonder elektronisch toezicht**

Afgerond/lopend	PP met ET	PP zonder ET	Totaal
Afgerond	87	9	96
Lopend	50	4	54
Totaal	137	13	150

In onderstaande tabel is weergegeven bij welk deel van de afgeronde trajecten het elektronisch toezicht is geëindigd voordat het PP was afgerond. Na één derde of twee derde van de looptijd van het PP wordt gekeken of het ET kan worden beëindigd. Dit kan als er sprake is van een goed verloop van het PP en de deelnemer zich aan alle voorwaarden heeft gehouden. De beslissing wordt genomen op basis van de voortgangsrapportage van de reclassering waarin deze informatie te vinden is.

**Tabel 4.8 Trajecten met ET waarbij ET tijdens PP is beëindigd**

PP met ET	ET einde tijdens PP	ET einde niet tijdens PP	Onbekend of ET einde tijdens PP
87	71	15	1

In de meeste gevallen wordt het ET gedurende het PP beëindigd. Dit is een teken dat het PP goed verloopt en dat volstaan kan worden met een minder intensieve vorm van toezicht. In een zesde van de gevallen is de PP-er gedurende het hele traject onderworpen aan elektronisch toezicht.

Op startdatum wordt ET aangesloten

Het elektronisch toezicht moet starten op het moment dat het PP start. In CVS is gekeken of dit het geval is geweest.

**Tabel 4.9 Start ET wel of niet op startdatum PP**

Afgerond/lopend	Op tijd	≤ 3 dgn te vroeg	> 3 dgn te vroeg	≤ 3 dgn te laat	> 3 dgn te laat	Totaal
Afgerond	72	3	2	6	4	87
Lopend	43	1	1	1	4	50
Totaal	115	4	3	7	8	137

In de meeste gevallen wordt het ET aangesloten op of voor de startdatum van het PP. Echter in 15 trajecten is het ET later aangesloten. In zeven trajecten is het ET minder dan drie dagen te laat aangesloten en in acht trajecten is het ET meer dan drie dagen later aangesloten, waarbij bij een aantal trajecten het verschil tussen de startdatum van het PP en de aansluitdatum van het ET erg groot is. In drie gevallen is dit een maand of meer.

Reclassering Nederland geeft aan dat het PP in principe start op de startdatum ook indien het ET op dat moment nog niet is aangesloten. De trajecten waarbij dit het geval is behoren uitzonderingen te zijn, maar het komt volgens de reclassering voor dat het PP gestart is en het ET wat later start. De reden hiervoor kan liggen in het feit dat de beschikking van de SF laat of te laat wordt aangeleverd waardoor Reclassering Nederland bijvoorbeeld op de startdatum van het PP de beschikking pas krijgt en diezelfde dag geen ET meer kan laten aansluiten. Ook kan het voorkomen dat in verband met feestdagen wat meer tijd tussen de aansluiting en de start van het PP zit. Reclassering Nederland is afhankelijk van de beschikbaarheid van de monteurs van het ADT<sup>16</sup>.

Er wordt gecontroleerd of deelnemer zich aan de vastgestelde tijden houdt zoals vastgelegd in het schema.

Bij de uitvoering van het ET dient te worden gecontroleerd of de deelnemer zich aan de vastgestelde tijden houdt zoals vastgelegd in het schema. Uit CVS blijkt dat het ADT (dat verantwoordelijk is voor de technische uitvoering van ET) afwijkingen van het schema altijd doorgeeft aan Reclassering Nederland. In CVS staat niet vermeld hoe snel dit gebeurt.

Op meldingen die wijzen op niet functioneren of sabotage van apparatuur wordt binnen 120 minuten actie ondernomen: dit is contact leggen met de gedetineerde. Indien geen contact: betekent dit onttrekking aan het PP. En bij een overtreding wordt binnen 120 minuten na de melding gereageerd.

<sup>16</sup> ADT Security Services Nederland is een beveiligingsbedrijf dat elektronische beveiligingsoplossingen voor particulieren en bedrijven verzorgt waaronder het elektronisch toezicht.

Of de tijden gehaald worden is niet uit CVS op te maken. Ook andere instanties dan Reclassering Nederland hebben hier geen zicht op. Reclassering Nederland geeft zelf aan dat er binnen twee uur op een melding van sabotage of niet-functioneren gereageerd wordt en dat ook binnen twee uur contact wordt opgenomen met de PP-er. Daarnaast wordt altijd contact opgenomen met de PIA.

#### 4.2.7 Rapportages Reclassering (UV)

Er zijn verschillende rapportages die de reclassering moet opmaken. Ook aan deze rapportages zijn eisen gesteld die we hieronder zullen bespreken. De algemene eisen die gesteld worden aan alle rapportage worden hieronder weergegeven, maar verderop pas bij de bespreking van de betreffende rapportages besproken.

In ieder document wordt tenminste het volgende gemeld:

- Soort rapportage
- Naam, adres, woonplaats en geboortedatum;
- Start en einddatum PP;
- Wel of geen ET en/of datum waarop ET geëindigd is;
- Naam van de vaste begeleider UV;
- Indien van toepassing, begeleider ET;
- Naam van het erkend PP waar betrokkene geplaatst is;
- Naam van de PIA waar betrokkene staat ingeschreven.

#### Voortgangsrapportage

Een voortgangsrapportage, halverwege het PP aan de PIA gezonden, bevat:

- Gestelde doelen;
- Ingezette middelen;
- Kort verslag van verloop plan van aanpak;
- Bereikte doelen tot nu toe;
- Tussentijdse aanpassingen in het plan van aanpak;
- Te verwachten ontwikkelingen;
- Eventueel plaatsgevonden incidenten waar een sanctie op gevolgd is.

In de onderstaande tabel is weergegeven of er in het dossier van de reclassering wel of geen voortgangsrapportage aanwezig is. Uit de interviews blijkt dat een tijd onduidelijkheid bestond over wat als voortgangsverslag mocht dienen. Een verzoek tot beëindiging ET werd vaak als voortgangsverslag beschouwd, omdat daar veelal dezelfde informatie instaat (er wordt een beeld geschetst over het verloop van het PP). Echter hier worden geen gestelde en bereikte doelen in besproken terwijl dit een belangrijk onderdeel van de voortgangsrapportage is. Het verzoek beëindiging ET mag dienen als voortgangsverslag mits het aan de eisen van het voortgangsverslag voldoet. De gestelde en bereikte doelen moeten hierin dus worden opgenomen als niet apart een voortgangsverslag wordt gemaakt. In de analyse van de voortgangsrapportages zijn de verzoeken tot beëindiging ET meegenomen.

---

**Tabel 4.10 Wel of geen voortgangsrapportage aanwezig**

Afgerond/lopend	Met voortgangsrapportage	Zonder voortgangsrapportage	Totaal
Afgerond	75	21	96
Lopend	44	10	54
Totaal	119	31	150

In ongeveer een vijfde van de afgeronde trajecten is geen voortgangsverslag aangetroffen in het dossier. Soms wordt bij korte trajecten geen voortgangsrapportage gemaakt en volstaan met een voortgangsverslag over het ET na een derde en twee derde van de looptijd en een eindverslag. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat het PP voor de termijn waarop een voortgangsverslag moet worden gemaakt voortijdig beëindigd wordt.

De constatering dat niet altijd een voortgangsrapportage wordt gemaakt is ingebracht in de interviews. Men geeft aan dat op het RPP-overleg rappelijsten worden gepresenteerd waarop staat welke organisatie achter is met het maken van verslagen. Daardoor wordt het inzichtelijk als er te laat wordt gerapporteerd. Soms is sprake van een achterstand, bijvoorbeeld door onderbezetting, ziektes en vakanties, maar normaal gesproken lopen de reclasseringsorganisaties naar eigen zeggen redelijk in de pas. Ook wordt aangegeven dat bij korte PP's het voor kan komen dat geen verslag wordt gemaakt zoals ook uit het dossieronderzoek naar boven is gekomen, omdat het moment waarop een voortgangsverslag moet worden gemaakt heel dichtbij het moment van het eindverslag ligt waar dan mee volstaan wordt. Wat ook een reden kan zijn is dat iemand eerder in vrijheid wordt gesteld in hoger beroep dan de geplande einddatum waarbij logischerwijs meteen wordt overgegaan tot de eindrapportage.

In alle voortgangsrapportages worden de naw-gegevens en de geboortedatum van de PP-er vermeld, wordt gemeld wat de start- en einddatum is van het PP, of er wel of geen sprake is van ET en wordt het verloop van het plan van aanpak beschreven. Echter, een aantal zaken die vermeld zouden moeten worden, komen niet in alle voortgangsrapportages aan bod<sup>17</sup>. Zo wordt een enkele keer niet expliciet vermeld of er sprake is geweest van incidenten (2 maal), wordt de naam van een erkend PP niet vermeld (2 maal), staat de naam van de PIA niet in de voortgangsrapportage (9 maal). Ook wordt er niet altijd beschreven welke middelen worden ingezet tijdens het PP (7 maal), worden verwachte ontwikkelingen niet expliciet omschreven (5 maal) of wordt niet vermeld of er sprake is geweest van aanpassingen in het plan van aanpak (3 maal). Een aantal zaken ontbreekt vaker in de voortgangsrapportages. Zo is in 9 gevallen niet vermeld wie de vaste begeleider is, en in 26 gevallen niet wie de begeleider van het ET is. Onderdelen die ook regelmatig ontbreken zijn expliciete omschrijvingen van gestelde en bereikte doelen (zie onderstaande tabel). In ongeveer 60% van de voortgangsrapportages van afgeronde trajecten ontbreken de gestelde

<sup>17</sup> Soms zijn er per traject meerdere voortgangsrapportages gemaakt. Steeds is per onderdeel bekeken of die in ALLE voortgangsrapportages aanwezig zijn. Wanneer dit niet het geval is, staan de trajecten hieronder beschreven.

en bereikte doelen. Bij de lopende trajecten ontbreekt dit in 75% van de gevallen. In het geval van rapportages ten behoeve van het einde van het ET kan dit te maken hebben met de standaard opmaak die wordt gebruikt. Echter, deze informatie ontbreekt ook regelmatig in de reguliere voortgangsrapportages. Dit heeft mogelijk te maken met het feit dat hiervoor niet altijd een standaard opmaak wordt gebruikt. De kans is hierbij groter dat onderdelen worden overgeslagen of op een andere plaats worden omschreven.

**Tabel 4.11 Wel of geen gestelde doelen en wel of geen bereikte doelen in voortgangsrapportages**

Afgerond/lopend	Wel gestelde doelen	Geen gestelde doelen	Wel bereikte doelen	Geen bereikte doelen
75 afgerond	30	45	35	40
44 lopend	11	33	12	32
119 totaal	41	78	47	72

#### Incidentrapportage

Een incidentrapportage bevat:

- Een feitelijke beschrijving van de plaatsgevonden gebeurtenis(sen) zoals; wie, wat, hoe, waar, wanneer, aanleiding en betrokkenen;
- Welke actie tot nu toe is ondernomen;
- Advisering van de sanctie.

In de onderstaande tabel is weergegeven in welk aandeel van de dossiers bij reclasering een incidentrapportage aanwezig is.

**Tabel 4.12 Wel of geen incidentrapportage aanwezig**

Afgerond/lopend	Voorvallen met incidentrapportage	Voorvallen zonder incidentrapportage	Geen voorvallen, geen rapportage	Totaal
Afgerond	9	18	69	96
Lopend	1	5	48	54
Totaal	10	23	117	150

Bij de tabel moet worden opgemerkt dat één incidentrapportage is opgemaakt naar aanleiding van een verzoek van de reclasering aan de PIA om de betrokkene te laten stoppen met werken na een bedrijfsongeval (dit traject is opgenomen in cel afgeronde trajecten met voorvallen en met incidentrapportage). Het gaat hier dus om een incident buiten de schuld van de betrokkene om die wel is meegenomen in de analyse. Vijf van de acht overige incidentrapportages die zijn gevonden in dossiers van afgeronde trajecten gingen gepaard met een voortijdige beëindiging van het PP. Bij de

incidentrapportages bij lopende trajecten ging het wel om een voorval tijdens het PP, maar dit leidde niet tot voortijdige beëindiging van het PP.

In achttien *afgeronde* gevallen is sprake geweest van een voorval waarvoor geen incidentrapportage is opgemaakt. In zes dossiers is sprake van voortijdige beëindiging. In dat geval wordt soms meteen overgegaan tot het opmaken van de eindrapportage en blijft het incidentrapportage om die reden achterwege. In vier trajecten leidde het voorval tot een berisping, waarvoor geen incidentrapportage vereist is, hetgeen de ontbrekende rapportages verklaart. In acht dossiers is onbekend waarom geen rapportage is opgesteld. Daarnaast is in vijf *lopende* trajecten geen incidentrapportage opgemaakt. In vier van de betreffende dossiers was sprake van een berisping. In het overige geval is onduidelijk waarom geen sprake is van een rapportage.

De gemaakte incidentrapportages voldoen over het algemeen goed aan de eisen. Ze bevatten altijd de naw-gegevens van de PP-er, er wordt altijd vermeld of er wel of geen sprake is van ET, de naam van een erkend PP wordt genoemd en de naam van de PIA staat altijd in de incidentrapportage. Verder is in alle incidentrapportages een beschrijving gevonden van het incident, de ondernomen actie en wordt een advies gegeven over de te nemen sanctie. Uit de interviews blijkt dat vaak voorafgaande aan het rapport al overleg heeft plaatsgevonden tussen de betreffende reclasseringsorganisatie en de PIA over het incident en de eventuele sanctie.

#### Verzoek substantiële wijziging programma

Een verzoek substantiële wijziging programma bevat:

- Omschrijving van de voorgestelde substantiële wijziging;
- Doel van de wijziging;
- Advies, onderbouwd met argumenten;
- Datum van ingang van de wijziging.

De verzoeken met betrekking tot substantiële wijzigingen zijn bekeken bij de PIA. In totaal zijn er 26 verzoeken van substantiële wijzigingen aangetroffen bij de PIA en bekeken (zie onderstaande tabel). Over het algemeen voldoen deze aan de gestelde eisen. Ze bevatten alle een omschrijving van de wijziging, het doel, het advies en de ingangsdatum. Meestal ging het om een aanpassing van het adres of het veranderen van werkgever.

**Tabel 4.13 Wel of geen rapportage substantiële wijziging programma in dossier PIA**

Afgerond/lopend	Met rapportage wijziging	Zonder rapportage wijziging	Totaal
Afgerond	18	78	96
Lopend	8	46	54
Totaal	26	124	150

## Eindrapportage

Binnen 14 dagen na beëindiging wordt een eindverslag gemaakt, dat de volgende zaken bevat:

- Gestelde doelen;
- Ingezette middelen;
- Kort verslag van het verloop plan van aanpak;
- Status van bereikte doelen;
- Tussentijdse aanpassingen in het plan van aanpak;
- Eventueel plaatsgevonden incidenten waar een sanctie opgevolgd is;
- Melding van continuering toezicht op basis van vonnis of TBS met voorwaarden (in de toekomst ook VI).

In acht dossiers van de reclassering is geen eindrapportage aangetroffen bij de afgeronde trajecten. Hierbij moet worden opgemerkt dat sommige trajecten rond de einddatum zijn bekeken bij reclassering, wat mogelijk kan verklaren waarom er nog (net) geen eindrapportage is. De meeste afgeronde trajecten zonder eindrapportage liepen af in december '08 - januari '09 waarin ook de dataverzameling plaatsvond. Eén traject liep echter af in oktober 2008. Hierbij had dus wel een eindrapportage verwacht mogen worden. De dataverzameling bij de PIA heeft plaatsgevonden in maart, waarbij dus in alle gevallen wel degelijk een eindrapportage had moeten worden aangetroffen. Bij drie trajecten zonder eindrapportage werd er inderdaad een eindrapportage bij de PIA aangetroffen, maar in de overige vijf gevallen niet. In de interviews is nagevraagd wat een reden kan zijn voor de ontbrekende rapportages. Een ieder geeft aan dat er in principe altijd een eindrapportage gemaakt wordt, hoewel men wel erkent hier soms in achter te lopen wat het ontbreken van de rapportages kan verklaren. Verder kan men geen redenen bedenken waarom het niet gedaan wordt.

De eindrapportages voldoen redelijk goed aan de algemeen gestelde eisen. In alle rapportages wordt vermeld om wat voor soort rapportage het gaat, om wie het gaat (naw-gegevens), wat de start en de einddatum is van het PP en of er bij het PP wel of geen gebruik wordt gemaakt van elektronisch toezicht. Slechts één keer in een afgerond traject in Den Bosch wordt de vaste begeleider van de betrokkene niet genoemd. Wat niet altijd gebeurt is het vermelden van de begeleider van het ET. Dit is in 33 van de 88 eindrapportages het geval. Dit gebeurt veelal niet als het ET voor het eind van het PP is afgesloten, hetgeen het geval is in 29 trajecten. In de interviews wordt dit bevestigd. Hoewel dit in de meeste gevallen wel gebeurt, wordt een enkele keer (5 maal) niet de naam van een erkend PP waar de betrokkene is geplaatst genoemd in de eindrapportage. De respondenten hebben geen idee wat de reden daarvan kan zijn. Eén iemand noemt onwetendheid als verklaring. Daarnaast komt het soms voor dat de naam van de PIA niet genoemd wordt. In de interviews wordt gezegd dat de naam van de PIA in ieder geval in de adressering staat, want daar wordt het naar opgestuurd. Het kan voorkomen dat het niet in het verslag zelf staat.

---

Ook wordt in de eindrapportages goed voldaan aan de specifiek aan de eindrapportages gestelde eisen. Het komt slechts een enkele keer voor dat de gestelde doelen niet genoemd worden, namelijk vier keer. Op één uitzondering na worden in de eindrapportages altijd de middelen beschreven. In alle eindrapportages wordt het verloop van het plan van aanpak beschreven en slechts in een enkel geval (4 maal) wordt niet de status van de bereikte doelen beschreven. Dit was het geval in de rapportages waarin ook de doelen zelf niet besproken zijn. Meestal wordt er in de eindrapportage wel vermeld of er wel of geen tussentijdse aanpassingen waren tijdens het PP. Vijf keer wordt dit niet gedaan. Op een tweetal gevallen na werd in alle eindrapportages vermeld of er wel of geen sprake was van incidenten waarop een sanctie volgde. In één van de twee rapportages waarin niets vermeld werd over incidenten, had de betrokkene echter wel een berisping gekregen.

#### 4.2.8 Rapportages PIA (PIA)

Voor het beoordelen van de dossiers bij de PIA is meestal gebruik gemaakt van het digitale CDD+. Alleen voor een aantal lopende dossiers van het ressort Den Haag is tevens een aantal fysieke dossiers ingezien. Dit omdat de dossiers bij deze PIA pas in de eindfase van het PP worden gedigitaliseerd.

#### Rapportage wijzigingen programma PP

Beoordeling rechtmatigheid van de wijziging.  
Zo spoedig mogelijk beslissing bespreken met reclassering.  
Bij fundamentele wijzigingen wordt rapportage aan SF voorgelegd.

In de onderstaande tabel is weergegeven in welk deel van de dossiers van de PIA een rapportage over een substantiële wijziging van het programma werd aangetroffen.

**Tabel 4.14 Wel of geen rapportage “substantiële wijziging programma” in dossier PIA**

Afgerond/lopend	Met rapportage wijziging	Zonder rapportage wijziging	Totaal
Afgerond	18	78	96
Lopend	8	46	54
Totaal	26	124	150

In 26 van de 150 dossiers is een rapportage “substantiële wijziging” gevonden in het dossier. Uit CVS is niet op te maken in hoeverre de kwaliteitseisen worden nageleefd. In de interviews zijn de eisen voorgelegd. Men geeft aan dat alle substantiële veranderingen worden aangevraagd. Meestal neemt de reclassering van tevoren al contact op met de PIA, daarna volgt een rapportage wijzigingen. De PIA beoordeelt de rechtmatigheid en stuurt haar advies met de rapportage naar de SF die beslist. De beslissing koppelt de PIA altijd terug aan de reclassering. Ook de reclasserings-



organisaties beamen dat dit gebeurt. De rapportage van een fundamentele wijziging wordt volgens beide PIA's altijd naar de SF gestuurd, omdat er een nieuwe selectiebeslissing moet worden genomen bij een verandering in het programma. De PIA uit regio Den Bosch geeft aan alleen hele kleine veranderingen niet aan de SF voor te leggen, bijvoorbeeld of iemand wel of niet een ouderavond mag bijwonen. Ook wordt soms zonder tussenkomst van de SF toestemming gegeven aan een deelnemer die – bijvoorbeeld in de eindfase van zijn PP zit dat goed is verlopen – naar een 25-jarig huwelijksfeest wil en na 23:00 uur (de tijd dat hij volgens het ET thuis moet zijn) thuis wil komen. De selectiefunctionarissen hebben zelf een ander beeld van of zij altijd een rapportage ontvangen. De SF van regio Den Bosch geeft aan dat de beslissing altijd bij hem hoort te liggen, maar dat hij niet van alles op de hoogte wordt gesteld. Volgens hem ligt dit niet aan de PIA dat dit niet altijd gebeurt, maar aan Reclassering Nederland als uitvoeringsverantwoordelijke die makkelijk zelf het programma kan bijstellen en bijvoorbeeld geen COVA-training geeft terwijl dit wel in het programma staat. De selectiefunctionaris van de regio Den Haag heeft wel het idee dat alles bij haar gemeld wordt. Soms krijgt ze zelfs rapportages binnen waarvan ze zich afvraagt waarom zij de betreffende wijziging zo nodig moet goedkeuren.

#### Voortgangsrapportage en eindrapportage

<p><b>Voortgangsrapportage</b>          Controle op verloop PP conform het programma.          Bespreken in het eerstvolgende maandelijkse overleg met RO indien afwijkend.          Direct contact opnemen indien reden tot zorg.</p>
<p><b>Eindrapportage</b>          Controle op verloop PP conform het programma.          Bespreken in eerstvolgend maandelijks overleg met RO indien afwijkend.</p>

In de onderstaande tabel is weergegeven in welk deel van de dossiers van de PIA een voortgangsrapportage aanwezig is. Ditmaal gaat het alleen over die rapportages die ook de titel 'voortgangsrapportage' dragen en niet om de rapportages die zijn gebruikt bij de beoordeling voor het afsluiten van het elektronisch toezicht. Dit verklaart voor een deel waarom er maar in 40 van de 150 dossiers een rapportage is gevonden.

**Tabel 4.15 Wel of geen voortgangsrapportage in dossier bij de PIA**

Afgerond/lopend	Met voortgangsrapportage	Zonder voortgangsrapportage	Totaal
Afgerond	18	78	96
Lopend	22	32	54
Totaal	40	110	150

Uit de tabel is op te maken dat er vaker in lopende trajecten een voortgangsrapport is gevonden dan in afgeronde trajecten. Volgens een medewerker van het Centraal Archief dient dit document ook niet in het dossier te zitten, omdat de hierin genoemde informatie ook in de eindrapportage staat vermeld. Bij het zenden van het dossier naar het Centraal Archief zou het zo kunnen zijn dat het dossier wordt opgeschoond en dat de voortgangsrapportage eruit wordt gehaald als de eindrapportage binnen is.

Uit dossieronderzoek blijkt verder dat in driekwart van de afgeronde dossiers een eindrapportage is aangetroffen. De PIA van regio Den Bosch meldt dat bij voortgangsrapportages en eindrapportages gecontroleerd moet worden of het verloop conform het programma is, maar erkent dat dit een tijd lang een punt van aandacht is geweest. Vanwege de onderbezetting waar de PIA een tijdlang mee kampte, is aan deze eis een tijd niet voldaan. Op dit moment wordt dat wel weer gedaan. Als een traject binnenkomt, legt een medewerker de interventies vast in een document zodat de latere voortgangsrapportage en de eindrapportage daar makkelijk naast te leggen zijn voor de controle of het verloop conform programma is. De PIA geeft aan dat indien er sprake is van een afwijking dit wordt besproken op het RPP als dat overleg snel gepland staat en dat anders contact op wordt genomen met de reclassering. De PIA van regio Den Haag geeft aan de rapportages oppervlakkig door te nemen en het de vraag is of zij de stukken goed kan beoordelen.

#### Incidentrapportage

Beoordelen of de voorgestelde sanctie rechtmatig en proportioneel is.  
Oproepen van de kandidaat op de eerstvolgende werkdag.  
Geven van de sanctie.

In de onderstaande tabel is aangegeven of er wel of geen incidentrapportage in het dossier bij de PIA aanwezig is. Er blijken meer incidentrapportages bij de PIA gevonden te zijn dan bij reclassering. Dit kunnen deels nieuwe voorvallen zijn, maar ook voorvallen waarvoor op het moment van dossieronderzoek bij de reclassering nog geen rapportage was gemaakt.

**Tabel 4.16 Wel of geen incidentrapportage in dossier bij de PIA**

Afgerond/lopend	Met incidentrapportage	Zonder incidentrapportage	Totaal
Afgerond	18	78	96
Lopend	5	49	54
Totaal	23	127	150

In 23 van de 150 dossiers is een incidentrapportage aangetroffen. De PIA geeft aan dat zij bij het bepalen van de sanctie een afweging maakt in rechtmatigheid en proportionaliteit. Zij hoort het verhaal van de reclassering aan over wat er is voorgevallen en van de deelnemer zelf en neemt dan een beslissing. Bij een beëindiging moet

de SF een beslissing nemen, maar wordt de sanctie vaak al uitgevoerd voordat de SF een beslissing heeft genomen, bijvoorbeeld als insluiting vereist is. Bij een waarschuwing komt de SF er niet aan te pas. Het oproepen van een deelnemer gebeurt vaak nog dezelfde dag en anders de volgende dag. Het is afhankelijk van wat er vermoedelijk is voorgevallen. Een officiële waarschuwing kan een keer over het weekend heen worden getild. Overtredingen en terugplaatsingen worden in het algemeen zo snel mogelijk afgehandeld. Als de PIA te horen krijgt van de begeleider dat iemand zich niet aan de regels houdt, schat zij in wat moet gebeuren en laat zij de reclassering de deelnemer oproepen om bij de PIA te komen. Dit wordt niet altijd gedaan. De directeur van het PCT heeft zelf de bevoegdheid disciplinaire straffen op te leggen (artikel 3 Pbw). Soms komt het voor dat hij van deze bevoegdheid gebruik maakt en zelf de sanctie geeft. Voordat een incidentrapportage gemaakt wordt, is er vaak al overleg geweest tussen de reclasseringsorganisatie en de PIA. De beoordeling van de rechtmatigheid van de voorgestelde sanctie vindt dan al voor de opmaak van het rapport plaats.

### 4.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is gekeken of de gestelde kwaliteitseisen worden nageleefd door de reclassering en de PIA. In totaal is voor 17 eisen (bestaande uit subeisen) nagegaan of hieraan wordt voldaan. Eén van de eisen, namelijk degene die ziet op de adviesaanvraag, kon niet worden gecontroleerd daar deze bij de reclassering niet digitaal beschikbaar was en bij de PIA slechts een enkele keer aanwezig was.

We zien dat 6 eisen in zijn geheel goed worden nageleefd. Het gaat om de voordracht, de beschikking, de beoordeling door de PIA van het 'verzoek substantiële wijziging' en de controle van de incidentrapportages door de PIA. Aan deze eisen wordt voldaan. De beschikking werd volgens het dossieronderzoek drie keer *na* start PP opgesteld en verstuurd, maar na raadpleging van de selectiefunctionaris bleek dit een misverstand. Daarnaast voldoen twee rapportages (bijna) altijd aan alle gestelde eisen. Het gaat om de incidentrapportages en de rapportages 'wijziging PP'.

Aan 3 eisen wordt in zijn geheel niet voldaan. Het gaat om het afsluiten van het contract met de deelnemer. De deelnemer zou de voorwaarden 'penitentiair programma' moeten ondertekenen, waarin de normen van het sanctiebeleid zijn opgenomen. Deze normen zijn daarin echter niet opgenomen en men is hier ook geen voorstander van omdat dit kan leiden tot een onderhandelingspositie van de deelnemer. Daarnaast is de beoordeling van de PIA van het verloop van het PP-traject op basis van de voortgangs- en eindrapportage niet goed verlopen.

De overige 7 eisen worden gedeeltelijk nagekomen. In de adviesrapportage van de reclassering is een aantal keer niet duidelijk of er een risicobeoordeling heeft plaatsgevonden, deelname aan sportactiviteiten lijkt niet te worden getoetst en in een aantal gevallen is niets opgenomen over een boeteregeling, terwijl dit wel het geval moet zijn. Aan een subeis van de eis 'deelname aan vastgesteld programma' wordt niet helemaal voldaan. Incidenteel verlof zou altijd moeten worden goedgekeurd door de

---

PIA, maar in de praktijk verleent de reclassering zelf wel eens toestemming. Een gegeven dat aanvragen lastig maakt, is dat de PIA slecht tot niet te bereiken is buiten kantooruren en in het weekend. Ook de uitoefening van het toezicht verloopt niet altijd volgens de gestelde regels. Face to face contacten worden niet altijd wekelijks gehouden. Soms komt dit omdat het PP al enige tijd goed verloopt en men van mening is met een lagere frequentie toe te kunnen, soms komt het door ziekte of vakantie van medewerkers. De controle of alcohol- en/of drugsgebruik blijkt een lastig te organiseren iets. Niet duidelijk is wie dit moet doen en hoe de financiering geregeld is. Ook wordt lang niet altijd twee keer in de maand een onaangekondigd bezoek gebracht aan één van de programma-onderdelen. Ook het elektronisch toezicht voldoet niet geheel aan de gestelde eisen. De controle verloopt goed, maar het is een aantal keer voorgekomen dat het ET wordt aangesloten na start van het PP, hetgeen betekent dat iemand een tijdje 'vrij' rondloopt. Ook de rapportages voldoen niet altijd aan de eisen. Een voortgangsrapport wordt niet altijd opgemaakt. Het verzoek beëindiging ET kan gezien worden als voortgangsrapport, maar indien dit het geval is ontbreken vaak de gestelde doelen en eisen. Ook wordt niet altijd een incidentrapportage opgemaakt als er sprake is van een voorval waarvoor dit wel nodig is. Met de eindrapportages loopt men soms wat achter en enkele van de inhoudelijke eisen worden niet nageleefd. De rapportage wijziging PP wordt niet altijd opgestuurd naar de selectiefunctionaris. De meningen van de respondenten zijn verdeeld over de vraag of alle wijzigingen moeten worden doorgegeven en dit uit zich in een verschillende wijze van hanteren van deze eis.

Concluderend valt te zeggen dat in de meerderheid van de gevallen niet altijd consequent wordt gewerkt aan de hand van de gestelde kwaliteitseisen. Deels is dit te verklaren door een pragmatische hantering ervan, deels door onwetendheid en deels doordat simpelweg fouten worden gemaakt en dingen worden vergeten.

---

## 5 Sanctiebeleid en naleving normen

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden onderzoeksvraag 1b, 2, 3 en 4 behandeld. Er wordt antwoord gegeven op de vraag in hoeverre er consequent gewerkt wordt volgens het geprotocolleerde sanctiebeleid, of 80% van de deelnemers het PP succesvol afrondt en of de normen ten aanzien van het toezicht en de snelheid van meldingen aan de PIA worden behaald. Daarnaast wordt ingegaan op de redenen die kunnen bestaan voor het niet consequent hanteren van het sanctiebeleid en het niet halen van de normen. Om een goed beeld te krijgen van het sanctieprotocol, verwijzen wij naar bijlage 4. Tevens zal bij de thematische beschrijving telkens gestart worden met een uitleg van de betreffende kwaliteitseis of norm die in een grijs blok wordt gepresenteerd. Daarna worden per eis of norm de resultaten van het dossieronderzoek gepresenteerd om vervolgens middels de beschrijving van de resultaten van de gehouden vraaggesprekken dieper in te gaan op verklaringen voor bepaalde dossierstudieresultaten. Hierbij moet worden opgemerkt dat paragraaf 4 (toezicht) en 5 (meldingen) uitsluitend ingaan op de resultaten van de vraaggesprekken daar middels dossieronderzoek niet kon worden nagegaan of de betreffende normen worden gehaald.

### 5.2 80%-norm

De selectie van deelnemers moet zodanig zijn dat 80% van de PP deelnemers het programma daadwerkelijk voltooit.

In onderstaande tabel staat het percentage van afgeronde trajecten dat zonder voorvallen is afgerond. De tabel is uitgesplitst naar ressort, omdat er een belangrijk verschil tussen beide regio's is op te merken. Voorvallen hebben betrekking op gedrag waarvoor een sanctie is gegeven (berisping, officiële waarschuwing, beperking in vrijheden, aanpassing programma, beëindiging programma). In de tabel is aangegeven in hoeveel gevallen het PP-traject voortijdig is beëindigd.

---

**Tabel 5.1 Aandeel van afgeronde trajecten met en zonder voorvallen met en zonder voortijdige beëindiging<sup>18</sup>**

Ressort	Aantal	Totaal afgerond	Niet VB	VB	PP met VV, niet VB	PP zonder VV
Den Haag	Aantal	45 (100%)	41 (91,1%)	4 (8,9%)	7 (15,6%)	34 (75,6%)
Den Bosch	Aantal	51 (100%)	44 (86,3%)	7 (13,7%)	8 (15,7%)	36 (70,6%)
Totaal	Aantal	96	85	11	15	70

VB = Voortijdige Beëindiging, VV = Voorvallen

Op basis van het dossieronderzoek is duidelijk geworden dat in Den Haag 34 van de 45 trajecten (75,6%) succesvol en zonder voorvallen aflopen. In ressort 's Den Bosch ligt dit aandeel lager en gaat het om 36 van de 51 trajecten (70,6%). Hoewel in de resterende trajecten voorvallen worden waargenomen, leidt dit lang niet altijd tot beëindiging van het PP. In het ressort Den Haag worden in totaal 4 PP-trajecten voortijdig beëindigd (8,9%), in Den Bosch zijn dat er 7 (13,7%). Op basis van deze steekproef kan dus gesteld worden dat het aandeel succesvol afgeronde trajecten (voltooiing van het PP zonder voortijdige beëindiging) in totaal boven de norm van 80% ligt. Deze is namelijk gemiddeld 88,5%. Als we kijken naar de ressorten afzonderlijk zien we dat het aandeel succesvol afgeronde trajecten in zowel ressort Den Haag als Den Bosch aan de gestelde norm voldoet. De percentages zijn respectievelijk 91,1% en 86,3%.

De norm dat de selectie van deelnemers zodanig moet zijn dat 80% van de deelnemers het programma succesvol doorloopt en beëindigd is ingegeven vanuit het idee dat door het stellen van de eisen geschiktere kandidaten worden geselecteerd. De vraag of dat zo is, en of er verandering merkbaar is in de selectie is voorgelegd in de interviews.

De meeste respondenten merken niet veel verschil in de selectie in vergelijking met de periode vóór invoering van de kwaliteitsverbeterende maatregelen. Zowel in Den Bosch als Den Haag hebben bijna alle respondenten het gevoel dat er niet strenger geselecteerd wordt. Zij geven aan dat bijna iedere gedetineerde in een TR-programma wordt geplaatst en in een PP terechtkomt als aan de objectieve criteria wordt voldaan. Dit was ook al zo voor de invoering van de kwaliteitseisen, aldus de geïnterviewden. Een PP is volgens de meesten de standaard. Als een gedetineerde zich goed gedraagt in de gevangenis, mag hij in een PP als een soort beloning. Er is nu een nieuwe groep gedetineerden die in een PP komt die jaren terug gewoon uitstroomde. TR is volgens respondenten erg actief in het zoeken van mensen en bijna iedereen komt ervoor in aanmerking. Het PP was bedoeld als middel om iemand voor te bereiden op de samenleving, maar nu komt iedereen bijna zonder verschil in persoon en delict in een PP als diegene daar qua einddatum aan toe is. Men is het

<sup>18</sup> De dataverzameling bij de PIA vond op een later tijdstip plaats dan de dataverzameling bij de reclassering. Bij één traject uit 's Hertogenbosch en één traject uit Den Haag bleek tijdens de dataverzameling bij de PIA dat het na de dataverzameling bij de reclassering voortijdig beëindigd was. Deze trajecten zijn niet meegenomen in het aantal voortijdige beëindigingen in de tabel.

erover eens dat het niets zegt als zelfs 100% van de deelnemers de eindstreep haalt. Het zegt niets over de vraag of de doelen ook behaald worden. Als iemand zich rustig houdt en er wordt niet gestraft, dan kan iemand het programma succesvol doorlopen. Het zegt niets over de vraag of het doel van het PP ook daadwerkelijk behaald is.

Respondenten geven aan dat de reclassering bijna nooit een negatief advies geeft voor een PP. DJI stelt de doorstroom voorop en kijkt niet of in mindere mate naar de meerwaarde van het programma. Hierdoor is er soms sprake van een verkeerd geselecteerde doelgroep. Zo geven een aantal respondenten aan dat PP ook openstaat voor 'beroepscriminelen' die zich hun hele leven lang hebben bezig gehouden en zullen bezighouden met criminaliteit. Hierdoor wordt het PP een uitgehold iets. Dit terwijl andere doelgroepen volgens geïnterviewden niet in aanmerking komen voor een PP, zoals de licht verstandelijk gehandicapten, omdat zij niet met vrijheden zouden weten om te gaan. Zij komen in een BPP en staan dan weer op straat, terwijl deze groep juist baat heeft bij een soepele overgang naar de samenleving, bijvoorbeeld via het inschakelen van een zorginstelling, maar daar wordt in het kader van een PP te weinig ruimte voor gezien. Sommige mensen zijn volgens respondenten slim genoeg om voor een PP te kiezen, omdat ze daarmee meer vrijheid hebben, maar niet gemotiveerd zijn. Omdat ze aangeven in een PP te willen, wordt vaak te snel gezegd dat het akkoord is terwijl meer nagedacht moet worden of iemand ook daadwerkelijk gemotiveerd en geschikt is.

Respondenten hebben niet sterk de indruk dat er ongeschikte kandidaten worden geselecteerd in de zin dat de deelnemers niet in staat zijn om het programma af te ronden. Wel vragen ze zich soms af wat de meerwaarde van een PP is ten opzichte van gewone fasering van een gesloten inrichting, naar een open inrichting, naar voorwaardelijke invrijheidstelling<sup>19</sup>. Bij iemand die weer bij zijn gezin gaat wonen en als enige invulling van het PP-programma werk moet verrichten waarvoor hij weer bij zijn oude werkgever terecht kan, zien respondenten de doelstelling van maatschappelijke reïntegratie middels het inhoudelijke traject om recidive omlaag te brengen niet. Mensen worden bijna gedwongen om deel te nemen aan TR, omdat ze indien ze dat afwijzen bijna nergens voor in aanmerking komen, zoals verlof, doorstroom naar een BBI, etc. Men ziet PP nu als een recht, terwijl het eerst als voorrecht gezien werd.

Ook al denkt men niet dat de selectie is veranderd sinds de invoering van de kwaliteitsmaatregelen, men geeft aan dat de 80%-norm gehaald wordt. De meesten geven aan dat er weinig sprake is van terugplaatsing en dat de meeste PP-deelnemers

---

<sup>19</sup> Op 1 juli 2008 is de Wet voorwaardelijke invrijheidstelling in werking getreden. Voorheen kwamen veroordeelden na het uitzitten van tweederde van hun straf onvoorwaardelijk in aanmerking voor vervroegde vrijlating. Aan die vrijlating waren geen voorwaarden verbonden. Met de inwerkingtreding van de Wet v.i. is dit veranderd. Voortaan is vervroegde vrijlating alleen nog mogelijk onder voorwaarden. Dit betekent dat veroordeelden bij vervroegde vrijlating voorwaarden en een proeftijd opgelegd krijgen. Als een veroordeelde binnen de proeftijd de opgelegde voorwaarden schendt, wordt de invrijheidstelling teruggedraaid. De veroordeelde moet dan alsnog de rest van zijn straf of een deel daarvan uitzitten.

---

het programma succesvol voltooien. Men geeft wel aan dat indien er uitvallers zijn, dit niets te maken hoeft te hebben met de selectie.

De selectiefunctionarissen hebben uiteindelijk het laatste oordeel over de selectie van deelnemers dat zij geven op basis van het inrichtingsadvies en het reclasseringsadvies. Beide selectiefunctionarissen geven aan dat er niet veel veranderd is in de selectie sinds de invoering van de kwaliteitseisen en normen. Eén van hen geeft aan dat 80 tot 90% van de PP's te laat begint – door een gebrek aan tijd en personeel bij Reclassering Nederland om een RISC af te nemen, hetgeen nodig is om een PP te starten – waardoor het voorkomt dat mensen die in principe geschikt zouden kunnen zijn voor een PP, niet of te laat in aanmerking komen voor het programma, maar daar heeft de selectie niets mee van doen. De reden dat de reclassering niet de capaciteit heeft om aan de RISC-aanvragen te voldoen, is volgens enkele respondenten dat elke regio vanuit justitie hetzelfde budget krijgt voor het afnemen van de RISC, maar dat er geen rekening wordt gehouden met het feit dat in sommige regio's meer RISC's worden afgenomen dan in andere regio's. Hierdoor komt het volgens de betreffende respondenten voor dat regio's met veel RISC-aanvragen hier niet meer aan kunnen voldoen doordat het budget al is overschreden.

Bij de selectie wordt gekeken naar de aard, zwaarte en achtergrond van het gepleegde delict, het huidige detentieverloop en gevaar voor recidive. De vraag of het gewicht dat aan deze factoren wordt gehangen veranderd is, wordt door beiden ontkenkend beantwoord. Zij geven aan altijd al scherp op deze punten te hebben gelet. Bij een zwaar delict en maatschappelijke gevoeligheid wordt soms van het TR-plan afgeweken en een negatief advies gegeven voor een PP, maar meestal wordt het TR-plan aangehouden. Wel kan er sprake zijn van discrepantie in de manier waarop de selectiefunctionaris naar de geschiktheid voor PP kijkt en een adviesopsteller, omdat de adviesopsteller contact heeft met de gedetineerde, er dichtbij staat en belangensverstrengeling een rol kan spelen. Reclasseringsorganisaties of trajectbegeleiders kunnen er belang bij hebben veel mensen in een PP te krijgen, omdat hun budget wordt berekend op basis van behaalde productienormen. De selectiefunctionarissen hebben geen belang, zijn objectiever waardoor strenger wordt geoordeeld.

### 5.3 Hanteren sanctieprotocol

In de vorige paragraaf hebben we al gezien dat niet alle voorvallen in een PP leiden tot voortijdige beëindiging. Dat hoeft ook niet volgens het sanctieprotocol, alleen in bepaalde gevallen. Voor het uitgewerkte sanctieprotocol dat gehanteerd moet worden, verwijzen wij naar bijlage 4.

In het kort komt het protocol erop neer dat indien er sprake is van fysiek geweld of als iemand wordt aangehouden voor een nieuw strafbaar feit beëindiging van het PP en terugplaatsing in de PI moet volgen. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de PI kan worden besloten om PP voor te zetten indien de verdenking ongegrond blijkt. Bij intimiderend, bedreigend of agressief gedrag naar personen die betrokken zijn bij de uitvoering van het PP, volgt eerst een waarschuwing en de tweede keer volgt beëin-



diging en terugplaatsing. Bij sabotage met betrekking tot de ingezette apparatuur, excessief alcoholgebruik (0,5 promille), drugsgebruik, verwijtbare onvoldoende medewerking aan het programma en eenmalig meer dan twee uur te laat komen, moet PP beëindigd worden. Bij ongeoorloofde afwezigheid thuis dan wel bij programma-onderdelen, is de sanctie afhankelijk van het aantal minuten dat iemand afwezig was. Bij een geringe tijd volgt eerst een berisping oplopend naar waarschuwing en beëindiging. Slechts indien iemand meer dan 2 uur te laat is, volgt direct beëindiging.

In deze paragraaf kijken we of en zo ja, in hoeverre wordt afgeweken van het sanctieprotocol en er wellicht andere sancties worden gegeven dan het protocol voorschrijft. Eerst hebben we gekeken naar de redenen van voortijdige beëindiging om na te gaan of de redenen ook volgens het protocol beëindigingswaardig zijn.

**Tabel 5.2 Redenen voortijdige beëindigingen van bestudeerde PP-trajecten**

PP-traject	Nieuw misdrijf	Ontrekken ET	Niet bereikbaarsabotage	Band-sabotage	Intimiderend gedrag	Ongeoorloofde afwezigheid	Drugsgebruik	Alcoholgebruik	Niet volgens afspraak afmelden
1	X								
2		X							
3			X	X					
4						X			
5					X				
6			X						X
7					X				
8	X								
9	X								
10				X		X			
11	X					X			
	4 keer	1 keer	2 keer	2 keer	2 keer	3 keer	0 keer	0 keer	1 keer

*Bij ongeoorloofde afwezigheid gaat het vrijwel altijd om langer dan 2 uur afwezig zijn.*

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat het plegen van een nieuw misdrijf relatief vaak een rol speelt bij de voortijdige beëindiging van een PP. Ook speelt langdurige ongeoorloofde afwezigheid vaak een rol. Iets minder vaak is intimiderend gedrag een reden om een PP voortijdig te beëindigen. In één van deze gevallen is het PP beëindigd omdat de huisgenoot de betrokkene niet meer wilde opvangen na diens intimiderende gedrag. Later heeft de huisgenoot het bezwaar weer ingetrokken, waarna het PP is voortgezet. Al met al lijken er geen onterechte redenen te zijn waarvoor een PP voortijdig is beëindigd.

Van de 150 bestudeerde trajecten zijn in 21 trajecten voorvallen waargenomen (incidenten waar een sanctie op is gevolgd), waarbij het PP niet voortijdig is beëindigd. Veruit de meeste voorvallen hebben betrekking op het ongeoorloofd afwezig zijn. Korte afwezigheid wordt in beide voorkomende keren afgedaan met een berisping overeenkomstig het protocol. Bij middellange afwezigheid zou volgens het protocol een waarschuwing moeten volgen, maar in alle twee de gevallen blijft het bij een berisping. Van de zeven deelnemers die langdurig afwezig zijn geweest, komen er twee weg met een berisping. Eén van hen krijgt een waarschuwing en wordt teruggeplaatst in vrijheden. De overige vier krijgen een waarschuwing, waarvan er in twee gevallen nog sprake is van een ander voorval, namelijk een keer alcoholgebruik en een keer het niet tijdig melden van een wijziging in tijd of plaats. In geen van de gevallen wordt overgegaan tot beëindiging van PP overeenkomstig het protocol. Alcoholgebruik is al een keer aangestipt. In totaal komt het twee keer voor, 1 keer in combinatie met lang afwezig en 1 keer staat het voorval op zichzelf. Deze twee voorvallen worden afgedaan met een waarschuwing, terwijl volgens een protocol bij een overschrijding van 0,5 promille – wat al snel het geval is – beëindiging moet volgen. Aangetoond drugsgebruik kwam in de geselecteerde trajecten niet voor.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat het sanctieprotocol niet altijd strikt gehanteerd wordt. Deze constatering is voorgelegd in de interviews en wordt ondersteund. Men is het erover eens dat bij een overtreding of misdrijf geen discussie bestaat en dat dit altijd leidt tot beëindiging, maar men is zich ervan bewust dat bij lichtere overtredingen zoals te laat komen en alcoholgebruik soms wordt afgeweken van de regels. De meeste respondenten met name reclasseringswerkers vinden dat je ook niet te strikt naar de regels moet kijken, maar vooral naar wat het beste aanslaat bij de persoon en wat het beste is voor iemand met daarbij de doelstelling van het PP in het achterhoofd. Terugplaatsing moet als het echt niet anders kan, maar vaak heeft iemand begeleiding nodig om het doel te bereiken en help je iemand niet door terug te plaatsen. Het is een spanningsveld omdat het tegenstrijdig is om mensen met een hulpvraag meteen weg te sturen als er een incident is, want ze hebben juist hulp nodig om te komen tot verbetering. Soms is er om die reden terughoudendheid om een sanctie te geven, omdat je mensen een kans wil geven. Ook speelt volgens velen een belangrijke rol wat de reden is van de overtreding. Als iemand niets valt te verwijten of hij heeft een plausibele reden, is het niet terecht dat lange afwezigheid direct leidt tot beëindiging. Men geeft aan het sanctieprotocol als toets te gebruiken, als richtlijn om te kijken wat toelaatbaar is en wat niet. In overleg met de PIA wordt gekeken hoe strikt het gehanteerd moet worden in een specifiek geval. De PIA deelt deze mening. Zij geeft aan dat elk voorval op zichzelf staat en dat in bepaalde gevallen kan worden overwogen om van het protocol af te wijken. Het kan zijn dat niet altijd het PP wordt beëindigd wanneer iemand bijvoorbeeld meer dan twee uur te laat is. Iemand heeft altijd recht op hoor en wederhoor. Met betrekking tot het ET heb je ook met techniek te maken die zou kunnen falen. Meer dan twee uur te laat met als gevolg einde PP is te hard gesteld, volgens de PIA. Het protocol is wel een duidelijke richtlijn en leidend zodat het in de meeste gevallen gehanteerd wordt. De PIA geeft aan dat de hantering van het protocol wel kwetsbaar is doordat mensen sturing kunnen geven aan de uitvoering. Als een PP-traject al voor ¾ deel goed loopt en er valt iets voor, dan volgt er een overweging in wat te doen, welke sanctie passend is. De-

---

ze overweging dient er ook te zijn, maar moet liggen bij de verantwoordelijke en bevoegde, en niet bij individuele werkers hetgeen wellicht soms gebeurt, aldus de PIA. In principe sanctioneert het hoofd van de PIA soms op advies van de werker en uiteindelijk neemt de selectiefunctionaris de beslissing, maar men kan er als organisatie voor zorgen dat het incident niet bij de PIA terecht komt. Respondenten erkennen dat zodoende willekeur ontstaat. De PIA vindt dat zij als objectieve instantie de sanctie moet geven in plaats van bijvoorbeeld de reclasseringsmedewerkers of trajectbegeleiders die nauw betrokken zijn bij de deelnemer. Daarnaast hebben respondenten het vermoeden dat niet alleen per voorval maar ook per organisatie verschillend wordt omgegaan met het protocol. Men geeft aan dat er verschil lijkt te zijn in hoe de 3RO de regels hanteren. Reclassering Nederland zou erg strikt zijn in het toepassen ervan en de Stichting Verslavingszorg GGZ en het Leger des Heils zouden pragmatischer te werk gaan als het gaat om het hanteren van het sanctieprotocol. Derdenorganisaties zouden volgens een enkele respondent het protocol niet altijd strikt hanteren. Het zou ermee te maken kunnen hebben dat zij een bepaald bedrag krijgen als het PP eenmaal over de helft is en minder geld als dat moment niet wordt bereikt. Dit zou voor terughoudendheid in melding en sanctionering kunnen zorgen. Het vermoeden dat het sanctieprotocol door organisaties op een verschillende wijze wordt gehanteerd, blijft echter een vermoeden en wordt niet hard gemaakt aan de hand van voorbeelden. Organisaties geven over hun eigen werkwijze aan zich redelijk goed aan het protocol te houden.

Over de toelaatbaarheid van het gebruik van alcohol en drugs is in de detentie- en reclasseringswereld een discussie gaande en dan met name over de controle daarop. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de regels niet strikt gehanteerd worden en mensen uit het veld beamen dat. Eén van de problemen is de urine en/of alcoholcontrole zoals bij de bespreking van kwaliteitseisen al bleek. Bij een vermoeden van excessief alcoholgebruik, moet dit gecontroleerd worden. Urinecontrole is niet gebruikelijk bij vermoeden van alcoholgebruik en blijkt lastig te organiseren. Het is bovendien, evenals bij urinecontrole in het kader van het onderzoek naar drugsgebruik, niet duidelijk hoe en door welke instantie dit onderzoek kan en mag worden uitgevoerd. De ademtest, zoals gebruikelijk bij alcoholgebruik in het verkeer, blijkt niet te worden gebruikt in het kader van een PP. Het is daarom moeilijk om vast te stellen of iemand meer dan 0,5 promille gedronken heeft. Bij een vermoeden van drugsgebruik is een urinecontrole geïndiceerd. Dit is echter moeilijk uit te voeren, zelfs door Stichting Verslavingszorg GGZ als iemand niet bij een therapeut in behandeling is, omdat de behandelaar volgens de geïnterviewden bij de Stichting Verslavingszorg GGZ geen urinecontrole wil uitvoeren bij een niet klant zijnde persoon. Afgezien van het feit dat het gebruik of misbruik lastig is vast te stellen, vinden de meeste respondenten ook niet dat gebruik meteen moet leiden tot beëindiging. De context moet in de beslissing betrokken worden en wat ook een rol speelt is of een deelnemer er zelf mee komt en er spijt van heeft. De meeste werkers zien PP als een middel om aan de vroeger spelende verslavingsproblematiek te werken waarbij terugval bijna onvermijdbaar is. Als er sprake is van alcohol- of drugsproblematiek worden in het TR-plan daarop gerichte trainingen geïndiceerd en daar wordt tijdens detentie aan gewerkt, zodat iemand weerstand heeft als hij naar buiten gaat, hetgeen niet wil zeggen dat terugval nooit zal voorkomen. Het is juist van belang om dat als leermoment te zien en ie-

---

mand verder te helpen, aldus respondenten bij SVG. Als iemand direct wordt teruggeplaatst, komt hij eerst een tijd in een Huis van Bewaring, waar een sober regiem geldt en waarbij niet aan de verslavingsproblematiek kan worden gewerkt. De vraag is of de deelnemer en de maatschappij daar baat bij heeft. Wat volgens vele respondenten ook een belangrijke rol speelt in de afweging tot terugplaatsing, is hoe ver het traject al is gevorderd en hoe dat is verlopen. Indien het een ver gevorderd goed lopend traject is, voelt bijna niemand er iets voor om iemand meteen terug te plaatsen, met uitzondering van harddruggebruik. Wel is iedereen ermee eens dat de beslissing daarvoor bij de PIA moet liggen. Reclasseringsorganisaties geven aan dat zij soms voor een duivels dilemma staan, maar altijd melden aan de PIA en daar een advies bij geven.

#### 5.4 Toezicht en sanctionering

Het toezicht op de deelnemer en op de programma-uitvoerder moet zodanig zijn dat overtreding van één van de voorwaarden van het PP binnen een week wordt gesignaleerd en gesanctioneerd.

De vraag of hieraan voldaan wordt, is voorgelegd in de interviews. Men reageert positief op deze vraag. In principe wordt aan deze norm voldaan. Binnen een week wordt gesanctioneerd. Men geeft de sanctie zo snel mogelijk, het liefst nog dezelfde dag waarop de overtreding bekend wordt. Er wordt een kanttekening bij geplaatst dat in sommige gevallen de afweging wordt gemaakt hoeveel haast / prioriteit snelle sanctionering heeft. De termijn van een week wordt altijd gehaald, maar soms kan besloten worden de sanctie bijvoorbeeld niet direct de volgende dag te geven, omdat dit niet uitkomt met de werktijden van de deelnemer. Ook maakt men de opmerking alleen te kunnen sanctioneren als men van de overtreding op de hoogte is. De reclasseringsorganisaties geven aan dat men het idee heeft dat overtredingen van voorwaarden snel worden gesignaleerd. Dit komt met name omdat men veelvuldig face to face-contacten heeft met de deelnemers en omdat alle organisaties menen dat zij dusdanige afspraken hebben gemaakt met uitvoerders van programma-onderdelen dat zij direct worden geïnformeerd als een deelnemer zich niet aan de regels houdt. Een enkele respondent merkt op dat er dat er ongetwijfeld dingen zijn die je als begeleider niet weet, wat je niet te horen krijgt. Ook via het elektronisch toezicht komen overtredingen snel aan het licht waar dan adequaat op wordt gereageerd. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat alleen het toezicht op het programma kan worden gegarandeerd. Men controleert niet wat een deelnemer in de avonduren doet, wel dat hij tussen 23:00 en 6:00 uur thuis is.

---

## 5.5 Melding aan PIA

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.

Ook de vraag of voldaan wordt aan deze norm is voorgelegd in de interviews. Over het algemeen is men het erover eens dat dit het geval is, maar bijna iedereen noemt uitzonderingen waarbij dat niet zo is (geweest). Soms lost een ketenpartner het incident zelf op en soms wordt later gemeld. De norm van 24 uur is krap en er zijn bepaalde dingen onduidelijk, zoals of er in het weekend ook gemeld moet worden en wie de directeur van de PIA vervangt bij diens afwezigheid. Met name voor nieuwe mensen is het lastig om uit te zoeken waar ze moeten zijn, zeker omdat zij niet vaak met PP's te maken hebben. Ook de PIA zelf geeft aan dat melding in het weekend een lastig punt is, omdat er in het weekend niemand aanwezig is. Incidenten die in het weekend gebeuren worden om die reden soms maandag pas opgepakt, omdat er niet gemeld kan worden. Niet alleen in het weekend is de melding moeilijk, ook buiten kantooruren is dit het geval. Niet alleen de PIA is buiten kantooruren moeilijk te bereiken, dit geldt volgens organisaties ook voor de 3RO aan wie zij moeten melden<sup>20</sup>. Het elektronisch toezicht wordt uitgevoerd door Reclassering Nederland die meteen en altijd – ook buiten kantooruren en in het weekend – te horen krijgt als er sprake is van een afwijking. Zij geeft dit de volgende dag door aan de uitvoeringsverantwoordelijke die dit dan moet melden aan de PIA. Omdat ook niet alle reclasseringsorganisaties weekenddiensten heeft, kan niet voldaan worden aan de meldplicht in het weekend, aldus geïnterviewden. Verder hebben respondenten wel het gevoel dat redelijk goed wordt voldaan aan de norm. Reclasseringsmedewerkers bellen vaak in het geval van een incident met de PIA en in overleg wordt dan besloten wat de vervolgstappen zullen zijn. De gedetineerde komt het liefst dezelfde dag, en indien niet mogelijk, de volgende dag bij de PIA om zijn sanctie te krijgen. De PIA heeft het idee dat niet alle overtredingen gemeld worden die gemeld zouden moeten worden, maar denkt wel op de hoogte te worden gesteld als er echt iets aan de hand is. Ook hieruit blijkt de subjectieve hantering van het protocol hetgeen eerder is besproken. De PIA geeft aan slechts een enkele keer een eindrapportage te zien waarvan zij het idee heeft dat de deelnemer zich al eerder had moeten melden bij de PIA. Als dat al gebeurt, wordt de verantwoordelijke aangesproken zodat dit in de toekomst niet weer gebeurt. Bij nieuwe medewerkers van de 3RO die nog niet goed op de hoogte zijn van de regels kan het wel eens voorkomen dat te laat gemeld wordt.

---

20 Volgens DJI is het formeel zo geregeld dat één van de 3RO uitvoeringsverantwoordelijke is die 24 uur per dag bereikbaar is in de vorm van een landelijk aanspreekpunt. Van hieruit dient, indien noodzakelijk, de PIA geïnformeerd te worden. De PIA's zijn verbonden aan een PI waarvan een directielid altijd bereikbaar is. Volgens de opgestelde kwaliteitsnorm dienen alle overtredingen die moeten leiden tot een beëindiging van een PP of een waarschuwing echter zo spoedig mogelijk en binnen 24 uur na signalering gemeld worden aan de *directeur van de PIA*.

## 5.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is gekeken of 80% van de deelnemers PP succesvol afrondt, of consequent gewerkt wordt volgens een geprotocolleerd sanctiebeleid, en of de normen aanzien van het toezicht en de snelheid van meldingen aan de PIA worden behaald. De 80%-norm wordt bereikt. In totaal wordt er met 88,5% aan voldaan en als we kijken naar de verschillende ressorten, zien we dat Den Haag met 91,9% en Den Bosch met 86,3% beide boven de norm liggen. Volgens respondenten – die allemaal het idee hebben dat aan de norm wordt voldaan – komt bijna automatisch iedereen in aanmerking voor een PP, hetgeen kan leiden tot een verkeerd geselecteerde doelgroep waarbij de meerwaarde van een PP beperkt is of kan zijn. Dit probleem gaat terug tot voor de invoering van de kwaliteitsmaatregelen. Respondenten zien geen verschil in selectie met de periode voor invoering van deze maatregelen en hebben niet het idee dat strenger geselecteerd wordt. Een van de eisen is dat het opgestelde sanctieprotocol wordt gehanteerd. Gebleken is dat met name bij afwezigheid bij programma-onderdelen en het gebruik van alcohol regelmatig wordt afgeweken van het protocol. Men wenst het protocol te zien als richtlijn en niet als dwingend. Een sanctie moet toegespitst zijn op het specifieke geval en er moeten uitzonderingen mogelijk zijn. Door deze opvatting kan willekeur bestaan, waardoor het van belang is dat de PIA als objectieve instantie degene is die bepaalt of en welke sanctie wordt opgelegd. Aan 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 voldaan. Dat is een ander verhaal bij 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. De PIA is volgens respondenten in het weekend en buiten kantooruren moeilijk tot niet te bereiken, waardoor als een incident in het weekend voorvalt, niet aan de norm kan worden voldaan.

---

## 6 Regionaal Uitvoeringsoverleg Penitentiair Programma (RPP)

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 1c en 2. We gaan na of het overleg tussen de PIA en de 3RO maandelijks plaatsvindt. Of de 3RO daarbij aanwezig zijn en of het overleg verloopt conform het gestelde in de nota Risicobeheersing PP's. Voor zover dat niet het geval is, kijken we wat de belangrijkste redenen voor afwijking zijn? Ook in dit hoofdstuk worden alleen de resultaten van de vraagesprekken gepresenteerd omdat middels dossieronderzoek niet kon worden achterhaald of aan de eisen werd voldaan. In de dossiers staat nergens vermeld dat de betreffende casus besproken wordt op het overleg. Naast de interviews zijn een tweetal notulen van de vergaderingen in regio Den Bosch en Den Haag ingezien waardoor een goed beeld is ontstaan van de inhoud van dergelijke overleggen. Omdat er verschillen zijn tussen het overleg in Den Bosch en Den Haag kiezen we er in dit hoofdstuk voor om de resultaten per regio te bespreken.

### 6.2 Frequentie en aanwezigheid

Het overleg tussen de PIA en de 3RO vindt maandelijks plaats, de 3RO zijn hierbij aanwezig.

In ressort Den Bosch vindt het overleg maandelijks plaats. Deelnemers aan dit overleg zijn de hoofden CBTR Roermond en Den Bosch, het secretariaat van de PIA, het hoofd van de PIA, drie afgevaardigden van de 3RO en de selectiefunctionaris. Niet altijd is iedereen daarbij aanwezig. In ressort Den Bosch heeft de vergadering van april j.l. geen doorgang kunnen vinden omdat er te veel afmeldingen waren binnengekomen. De PIA Roermond heeft recentelijk een beroep gedaan op de aanwezigheid van betrokkenen en voortaan is afgesproken dat mensen die niet ter plaatse kunnen zijn, voor een vervanger zorgen. Ook de overige respondenten verklaren dat niet altijd iedereen bij dit overleg aanwezig is. Volgens één van hen vinden veel mensen het niet belangrijk genoeg. Er zijn geluiden dat de reclassering niet altijd aanwezig is evenals het hoofd CBTR Den Bosch. In het begin was sprake van een hoge opkomst, maar dat is ingezakt. Om deze reden is het beroep op de aanwezigheid gedaan. Naast deze geluiden gaan ook geluiden op dat de meerderheid meestal wel aanwezig is. Zo meldt een respondent dat hij juist door de grootte van het overleg wel eens twijfelt aan wat hij daar nu zelf te brengen en halen heeft.

In het ressort Den Haag vindt het overleg zeswekelijks plaats. Ook daar is niet altijd iedereen aanwezig. Oorspronkelijk was de afspraak dat de 3RO of afgevaardigden

---

daarvan bij het overleg aanwezig zouden zijn, maar dit gebeurt in de praktijk niet. Reclassering Nederland is altijd aanwezig, maar het Leger des Heils en Stichting Verslavingszorg GGZ niet. Het Leger des Heils in Den Haag geeft zelf aan dat zij niet aanwezig is, maar wel een vertegenwoordiger van het Leger des Heils uit Rotterdam. Dit blijkt niet te kloppen, daar andere organisaties ook aangeven de aanwezigheid van het Leger des Heils en Stichting Verslavingszorg Nederland te missen. Volgens een respondent zijn deze instanties wel uitgenodigd voor het overleg en heeft het een jaar geduurd voordat er een vertegenwoordiger van de 3RO bij het overleg aanwezig was.

### 6.3 Inhoud

Op basis van twee notulen (november en februari) kan in Den Bosch worden gesteld dat de vergadering start met een opening, vervolgens volgen enkele mededelingen waarna de notulen van de vorige vergadering worden besproken. Dan wordt de actielijst besproken, om vervolgens in te gaan op beleidsontwikkelingen en nieuwe regelgeving. Als volgende punt staat de casuïstiek op de agenda om over te gaan naar de voortgang van ontwikkelingen binnen het programma TR. Vervolgens worden de rappellijsten besproken en de kwaliteit van voortgangs- en eindrapportages om daarna toe te komen aan de knelpunten in processen, bijvoorbeeld de rol van de medische dienst in het PP-traject. Afgesloten wordt met een rondvraag. Op basis van twee notulen van Den Haag kan gesteld worden dat daar wat minder onderwerpen aan bod komen. Ook daar wordt gestart met de opening, het vaststellen van de agenda, mededelingen, bespreking vorige notulen waarna wordt overgegaan tot het bespreken van de actiepuntenlijst. Men vervolgt de vergadering met het bespreken van aanvullende agendapunten waarin onder andere nieuwe beleidsontwikkelingen en nieuwe regelgeving worden besproken. Daarna worden de tussen- en eindrapportages besproken waarna een rondvraag volgt. Opvallend is dat in Den Haag geen aandacht lijkt te zijn voor het bespreken van casuïstiek.

Tijdens het overleg tussen de PIA en de 3RO spreekt men elkaar aan op elkaars verantwoordelijkheden en men bespreekt actuele casus

#### *Aanspreken op verantwoordelijkheid*

In regio Den Bosch worden lijsten opgesteld met daarin openstaande voortgangs- en eindrapportages met daarachter de betreffende reclasseringsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de opmaak daarvan. Via de lijsten wordt voor een ieder inzichtelijk welke organisaties achter zijn met hun rapporten. Dit werkt volgens de geïnterviewden motiverend in de zin dat niemand graag op de lijst wil staan en eraan werkt om dit te voorkomen. Verder betreft het een open overleg waar zaken besproken worden die niet goed gaan. Via de afgevaardigden moeten betreffende knelpunten in de eigen organisatie met de achterban besproken worden om de problemen op te lossen en dit in de toekomst te voorkomen. Volgens één van de bevroegden is de aansturing er wel, maar stukt het soms in de uitvoering. De route van afgevaardigden naar verandering in de uitvoering is te lang. Hoewel de meeste respondenten aange-

---



ven dat mensen worden aangesproken, geeft één respondent aan dat hij dit niet zo ervaart. Het overleg is volgens hem te vrijblijvend en geeft ruimte om dingen op zijn beloop te laten onder andere doordat steeds andere prioriteiten worden gesteld. Volgens respondenten is de sfeer in het overleg constructief en is er sprake van een gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel. Mensen worden op hun verantwoordelijkheden gewezen en dit wordt goed ontvangen. Wel wordt door een aantal mensen opgemerkt dat alleen zaken besproken worden die misgaan, terwijl men ook lering kan trekken uit zaken die goed gaan. Volgens één van de respondenten verbetert de kwaliteit van de uitvoering als iedere deelnemer zijn slechtste / moeilijkste én beste casus zou inbrengen in tegenstelling tot wat vaak gebeurt namelijk de inbreng van een casus die bij wijze van spreken 'gisteren' voor problemen zorgde.

Ook in regio Den Haag worden mensen aangesproken op hun verantwoordelijkheden. Ook hier worden lijsten gepresenteerd met openstaande voortgangs- en eindrapportages om mensen te motiveren op tijd te rapporteren. In Den Haag wordt door meer mensen dan in Den Bosch aangegeven dat het lang duurt voordat gesignaleerde knelpunten in het overleg leiden tot verandering in de uitvoering. In principe moeten afgevaardigden uitzoeken hoe en waarom bepaalde zaken zijn misgegaan en moet dit op het volgende overleg weer ter sprake komen. Dit gebeurt, maar de terugkoppeling kan beter. Sommige respondenten geven aan dat bepaalde dingen blijven hangen. Eén van de respondenten geeft aan dat dit zijn oorzaak vindt in het feit dat niet altijd de directe leidinggevenden bij het overleg aanwezig zijn die voor aansturing kunnen zorgen en dat niet altijd duidelijk is wie wie kan aanspreken. Het overleg zou volgens hem formeler mogen en minder vrijblijvend. Het overleg is volgens hem nooit de fase ontgroeid dat men het idee heeft 'iets samen te moeten'. Een andere respondent geeft aan dat men elkaar aanspreekt, maar dat er een tijd overheen gaat voordat er daadwerkelijk wat mee gedaan wordt. Verder is men over het algemeen tevreden over het overleg waarin veel zaken met elkaar worden afgestemd en er afspraken worden gemaakt. Ook geeft men aan elkaar door het overleg beter te kunnen vinden buiten het overleg om.

#### *Casuïstiek, afstemming en beleidsontwikkelingen*

In Den Bosch worden, zoals inmiddels duidelijk is, casus besproken die niet lopen zoals zou moeten of waarin dingen misgaan. Zo was er recentelijk een PP-deelnemer met als strafbaar feit het stelen van een (aanhanger van een) vrachtwagen tewerkgesteld bij een vrachtwagenbedrijf. Dit soort dingen zouden niet mogen voorkomen en worden besproken in het overleg om ze op te lossen en in de toekomst te voorkomen. Hoewel de meeste respondenten aangeven dat casuïstiek onderdeel is van het overleg, is niet iedereen het hiermee eens. Een respondent van deze regio geeft aan dat hij vindt dat er weinig casuïstiek besproken wordt, maar dat veel tijd gaat zitten in het bespreken van algemene actiepunten die al een jaar op de agenda staan. Op deze manier blijven dingen lopen en verandert er niets. Onduidelijk is wie beslissingsbevoegd is. Ook een andere bevragee vindt dat er in ieder geval in vergelijking met het begin minder casus worden besproken. Er worden niet veel zaken ingebracht en als het zo is, is het telkens door dezelfde mensen. Het is onwaarschijnlijk dat alle zaken bij de andere deelnemers goed lopen. Hij merkt hier echter bij op dat het soms ook niet zo veel zin heeft een casus te bespreken, omdat

---

bij een casus meestal maar twee organisatie betrokken zijn en de unitmanagers vaak niet aanwezig zijn waardoor je anonieme casus gaat bespreken. Wel geeft hij aan dat de deelname, inbreng en betrokkenheid van RPP Brabant een voorbeeld is voor de rest van het land. Het overleg loopt niet overal in het land goed. In Brabant is er altijd een agenda en een notulist. Blijkbaar is dat in andere overleggen niet het geval. Er wordt ingezet om de samenwerking te verbeteren en er heerst een open sfeer. Veranderingen in detentie- en reclasseringsland worden met elkaar besproken, zodat je met zijn allen hetzelfde weet en je op de hoogte bent van elkaars ontwikkelingen. Het overleg heeft volgens velen veel goeds gebracht, namelijk een betere samenwerking, onderlinge afstemming, hantering van dezelfde benamingen van de rapportages door het opstellen van formats en de drempels om elkaar te bellen zijn weggenomen. Er worden afspraken gemaakt om bepaalde zaken beter te laten lopen. Zo is er recentelijk vanuit het overleg een (her)nieuw(d)e procedure bedacht. In de uitvoeringspraktijk is behoefte gebleken aan nadere afspraken omtrent termijnen en doorlooptijden voor opdrachten PP-ET en actualisatie. Hierover zijn duidelijke afspraken gemaakt waaraan een ieder zich verbonden heeft. Tussen de aanvraag PP en de start mag niet meer dan 60 dagen liggen. Per dag wordt beschreven wat welke organisatie moet doen<sup>21</sup>. Volgens een bevroagde is het niets nieuws, maar zorgt het voor duidelijkheid en verbondenheid omdat je het met elkaar afspreekt.

Ook in Den Haag wordt volgens respondenten casuïstiek besproken. Als dingen verkeerd lopen, er flinke incidenten zijn, wordt besproken hoe dat komt en betrokken organisaties dienen dit terug te koppelen in het overleg. De boventoon wordt volgens een geïnterviewde echter gevoerd door het bespreken van missende rapportages, terwijl casuïstiek het belangrijkste zou moeten zijn. Ook in Den Haag komt de samenwerking tussen de partners ter sprake op het overleg. Zowel inhoudelijk in PP-trajecten als de algemene afspraken die onderling gemaakt zijn of moeten worden. Ook nieuwe werkwijzen komen aan bod. In Den Haag worden echter vaak ter plaatse dingen geagendeerd, maar daar wordt aan gewerkt.

#### 6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is het Regionaal Uitvoeringsoverleg Penitentiaal Programma onder de loep genomen. Dit overleg dient maandelijks plaats te vinden, de 3RO moeten vertegenwoordigd zijn, men moet elkaar aanspreken op verantwoordelijkheden en actuele casus moeten besproken worden. In Den Bosch komt men maandelijks samen, maar in Den Haag wordt afgeweken van de geëiste frequentie en komt men één keer in de zes weken bij elkaar. In Den Bosch sturen alle drie de 3RO hun afgevaardigden naar het overleg. In de praktijk zijn zij niet altijd bij elk overleg aanwezig. In Den Haag is alleen een vertegenwoordiger van Reclassering Nederland (bijna) altijd aanwezig. De afwezigheid van het Leger des Heils en de Stichting Verslavingszorg GGZ wordt door de overige deelnemers van het overleg als een gemis ervaren. In beide regio's wordt het overleg door de meeste respondenten als een waardevol overleg gezien. De rappellijsten die gepresenteerd worden zetten reclasseringsorga-

---

<sup>21</sup> Zie interne notitie "Adviesaanvraag PP/ET + stapelconstructie ZBBI/PP".

nisaties ertoe aan tijdiger hun voortgangs- en eindrapportage op te stellen. Er heerst een open sfeer waarin men elkaar kan aanspreken. Veranderingen in detentie- en reclasseringsland worden met elkaar besproken, zodat iedereen op de hoogte is van elkaars ontwikkelingen. 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 de 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.

---



## 7 Conclusie en beschouwing

### 7.1 Conclusie

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 toebrengt, 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. Organisaties of personen die hieraan moeten voldoen zijn; de 3RO, de PIA, de uitvoeringsverantwoordelijke, de selectiefunctionaris en de zedende inrichting. In het onderhavige onderzoek is gekeken in hoeverre gewerkt wordt aan de hand van de gestelde eisen en in hoeverre de gestelde normen bereikt worden. We onderscheiden vijf categorieën in de mate én frequentie waarin aan een eis wordt voldaan of een norm wordt bereikt:

- Categorie 1: nooit wordt de kwaliteitseis in zijn geheel nageleefd / de norm wordt in zijn geheel niet bereikt
- Categorie 2: soms wordt de kwaliteitseis in zijn geheel niet nageleefd / soms wordt de norm in zijn geheel niet bereikt
- Categorie 3: soms wordt de kwaliteitseis gedeeltelijk nageleefd / soms wordt de norm gedeeltelijk bereikt
- Categorie 4: (bijna) altijd wordt de kwaliteitseis gedeeltelijk nageleefd / (bijna) altijd wordt de norm gedeeltelijk bereikt
- Categorie 5: (bijna) altijd wordt de kwaliteitseis in zijn geheel nageleefd / de norm wordt in zijn geheel bereikt

Per onderzoeksvraag behandelen we de bevindingen uit het onderzoek. We hebben onderzoek gedaan bij ressort Den Bosch en Den Haag, maar maken bij de beschrijving van resultaten geen onderscheid naar ressort tenzij er opvallende verschillen zijn opgetreden tussen de ressorten.

#### 7.1.1 *In hoeverre wordt er consequent gewerkt met de gestelde kwaliteitseisen?*

Er zijn 17 verschillende kwaliteitseisen (soms bestaande uit meerdere subeisen) opgesteld waarvoor is nagegaan of ze worden nageleefd. Eén van de eisen, namelijk degene die ziet op de adviesaanvraag, kon niet worden gecontroleerd daar de adviesaanvraag niet digitaal aanwezig was bij de reclassering en bij de PIA slechts een enkele keer aanwezig was. De overige 16 eisen zijn nagelopen.

---

*6 Eisen worden in zijn geheel goed nageleefd (categorie 5)*

Het gaat om de eisen met betrekking tot de voordracht, de beschikking, en de controle van het verzoek 'wijziging PP' en de incidentrapportages door de PIA. In totaal ontbrak in 16 van de 150 dossiers de voordracht, maar de voordrachten die zijn bekeken, voldeden wel allemaal aan de voorschriften. Ze bevatten alle een advies van de zendende inrichting, een advies van 3RO en een contract van een eventuele boeteregeling. Bij de opmaak van de voordracht wordt gewerkt met een standaard formaat waarin alle relevante onderwerpen als kopjes aanwezig zijn, hetgeen de volledigheid van het stuk ten goede komt. Op basis van de adviesrapportage wordt besloten of een gedetineerde in een PP mag worden geplaatst. De SF neemt hierover een besluit en stelt een beschikking op. De beschikking voldoet inhoudelijk aan de eisen. De beschikking werd volgens het dossieronderzoek drie keer *na* start PP opgesteld en verstuurd, maar na raadpleging van de selectiefunctionaris bleek dit een misverstand dat berustte op een registratiefout.

Daarnaast voldoen twee rapportages (bijna) altijd aan alle gestelde eisen. Het gaat om de incidentrapportages en de rapportages 'wijziging PP'.

*Aan 3 eisen wordt in zijn geheel niet voldaan (categorie 1)*

i) Het gaat ten eerste om het afsluiten van het contract met de deelnemer. De deelnemer zou de voorwaarden 'penitentiair programma' moeten ondertekenen, waarin de normen van het sanctiebeleid zijn opgenomen. Geen enkele instantie heeft het protocol letterlijk opgenomen in de voorwaarden die de deelnemer ondertekent. Wel wordt aangegeven dat de regels in het algemeen besproken worden met de deelnemer. Zo worden in de intake het trajectplan besproken evenals de huisregels. Niemand is voorstander van het opnemen van het protocol, omdat dit kan leiden tot een onderhandelingspositie van de deelnemer. De deelnemer zou er misbruik van kunnen maken door telkens net onder de norm te blijven met zijn gedrag.

ii en iii) De tweede en derde eis waar niet aan werd voldaan, is de beoordeling van de PIA van het verloop van het PP-traject op basis van de voortgangsrapportage én eindrapportage. 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 wel met de reclassering besproken in het RPP.

*3 Eisen worden (bijna) altijd gedeeltelijk nageleefd (categorie 4)*

i) Een belangrijk onderdeel van het hele PP-traject is de adviesrapportage die één van de 3RO opstelt, omdat op basis daarvan wordt gekeken of iemand in een PP kan worden geplaatst. Een aantal keer is niet duidelijk of er een risicobeoordeling heeft plaatsgevonden. Bijna nooit wordt iets vermeld over sportactiviteiten tijdens het PP. Volgens de interviews wordt dit minder relevant 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. In een aantal gevallen is niets opgenomen over een boeteregeling, terwijl dit wel het geval moet zijn. Er blijkt

---

uit de interviews wat onduidelijkheid te bestaan ten opzichte van de beoordeling van 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.

ii) Aan een subeis van de eis 'deelname aan vastgesteld programma' wordt niet helemaal voldaan. 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 SF 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 substantieel moet worden aangemerkt. Deze onhelderheid kan leiden tot subjectieve keuzes in het al dan niet voorleggen van wijzigingen aan de PIA dan wel SF. Incidenteel verlof is een eenmalige afwijking van het programma dat moet worden goedgekeurd door de PIA, maar in de praktijk verleent de reclassering zelf wel eens toestemming. Een gegeven dat aanvragen lastig maakt, is dat de PIA slecht tot niet te bereiken is buiten kantooruren en in het weekend.

iii) Het toezicht zelf is één van de belangrijkste onderdelen van het PP, maar verloopt niet altijd volgens de gestelde regels. Face to face contacten tussen de deelnemer en 3RO worden niet altijd wekelijks gehouden. 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 andere eis binnen het toezicht waar sprake is van een moeilijkheid 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 dat niet veel organisaties de controles zelf uit kunnen voeren. Zij moeten dat uitbesteden aan andere organisaties of behandelaars. Behandelaars weigeren dit vaak te doen als een PP-deelnemer geen cliënt van hun is en 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 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.

#### *2 Eisen worden soms in zijn geheel niet nageleefd (categorie 2)*

i) De naleving van de regels gesteld aan het elektronisch toezicht waarvoor Reclassering Nederland verantwoordelijk is, valt te scharen onder categorie 2. In sommige gevallen wordt in zijn geheel niet voldaan aan de gestelde eisen. De controle verloopt goed, maar het is een aantal keer voorgekomen dat het ET wordt aangesloten

---

na start van het PP – soms een maand later – hetgeen betekent dat iemand een tijdje 'vrij' rondloopt.

ii) Voor alle verschillende soorten rapportages geldt dat zij niet altijd worden opgemaakt.

- 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 ET een voortgangsverslag moet schrijven, terwijl er niets veranderd is.

- Ook wordt niet in alle gevallen waarin sprake is van een voorval 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.

- Een enkele keer komt het 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.

- Ten slotte wordt de rapportage wijziging PP niet altijd opgestuurd naar de selectiefunctionaris. Er bestaat onduidelijkheid over de vraag of alle wijzigingen moeten worden doorgegeven en dit uit zich in een verschillende wijze van hanteren van deze eis.

#### *2 Eisen worden soms gedeeltelijk nageleefd (categorie 3)*

Bij de voortgangs- en eindrapportages, wordt meestal gedeeltelijk aan de gestelde eisen voldaan. Sommige subeisen worden nageleefd, andere niet. Een probleem bij de voortgangsrapportages is dat verzoeken tot beëindiging ET vaak worden gezien als een voortgangsverslag. Mits dit duidelijk is aangegeven en aan alle eisen wordt voldaan, is dit toegestaan. Dit is echter niet het geval. De gestelde doelen en bereikte doelen worden niet automatisch in een verzoek beëindiging ET opgenomen, terwijl dit wel een eis is voor de voortgangsrapportage. Een onderdeel dat vaak niet wordt opgenomen in de eindrapportage is de naam van de begeleider van het ET. Omdat het ET veelal is afgelopen, wordt de relevantie hiervan niet meer ingezien.

Concluderend valt te zeggen dat in de meerderheid van de gevallen niet altijd consequent wordt gewerkt aan de hand van de gestelde kwaliteitseisen. Deels is dit te verklaren door een pragmatische hantering ervan, deels door onwetendheid en deels simpelweg door fouten die gemaakt worden.

---



7.1.2 *In hoeverre wordt er consequent gewerkt volgens een geprotocolleerd sanctiebeleid?*

Met betrekking tot het hanteren van het sanctiebeleid kan op basis van het dossieronderzoek gesteld worden dat daar regelmatig vanaf wordt geweken. Er wordt niet altijd consequent gewerkt aan de hand van het protocol. In geval van een overtreding of een misdrijf wordt het strak gehanteerd, maar gebleken is dat met name bij afwezigheid bij programma-onderdelen en het gebruik van alcohol er regelmatig vanaf wordt geweken. De naleving van deze eis valt daarmee onder categorie 4: bijna altijd wordt de eis gedeeltelijk nageleefd. In de interviews geeft men aan het protocol wenst te zien als richtlijn en niet als dwingend. Een sanctie moet volgens de meerderheid van de respondenten zijn toegespitst op het specifieke geval en er moeten uitzonderingen mogelijk zijn. Men weegt in de bepaling van de sanctie (of het niet geven van een sanctie) mee wat er is voorgevallen en hoe het verloop van het PP is geweest. De geïnterviewden geven zonder uitzondering aan duidelijk oog te hebben voor het belang van de PP-er en hem niet snel uit het programma te zetten. Hierdoor kan willekeur ontstaan in het opleggen van sancties, waardoor het van belang is dat de PIA als objectieve instantie degene is die bepaalt of en welke sanctie wordt opgelegd.

7.1.3 *Vindt maandelijks overleg plaats tussen PIA en de 3RO? Zijn de drie RO's daarbij aanwezig en verloopt dit overleg conform het gestelde in de nota Risicobeheersing pp's?*

In beide regio's wordt bijna altijd gedeeltelijk voldaan aan de aan het overleg gestelde eisen (categorie 4). In Den Bosch vindt het overleg maandelijks plaats, in Den Haag één maal in de zes weken. In beide regio's is niet altijd iedereen bij het overleg aanwezig. Wat betreft de geëiste deelname van de 3RO kan worden gesteld dat in Den Bosch in principe aan de eis wordt voldaan, doordat alle drie de organisaties hun afgevaardigden naar het overleg sturen, wat echter niet wil zeggen dat zij ook telkens alle drie aanwezig zijn. In Den Haag wordt niet aan de eis voldaan, daar alleen een vertegenwoordiger van Reclassering Nederland aanwezig is. In beide regio's wordt het overleg 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 volgens de geïnterviewden een open sfeer waarin men elkaar kan aanspreken. Veranderingen in detentie- en reclasseringsland worden met elkaar besproken, zodat iedereen op de hoogte is van de ontwikkelingen. Het overleg heeft volgens velen geleid tot een betere samenwerking, onderlinge afstemming, hantering van dezelfde benamingen van de rapportages door het opstellen van formats en een verlaging van de drempels om elkaar te bellen. Wel blijft er volgens respondenten soms weinig tijd over voor bespreking van casuïstiek, omdat er veel tijd opgaat aan het bespreken van andere zaken. Ook wordt uit de gevoerde gesprekken duidelijk dat het lang duurt voordat in het overleg gesignaleerde knelpunten leiden tot verandering in de uitvoering.

---

7.1.4 *In hoeverre worden lange PP's uitgevoerd volgens de gestelde normen t.a.v. het succespercentage?*

De norm houdt in dat 80% van de PP-deelnemers in staat is het programma succesvol af te ronden, dat wil zeggen zonder voortijdige beëindiging. De 80%-norm wordt blijkens het dossieronderzoek bereikt (categorie 5). In totaal rondt 88,5% van de PP-deelnemers zijn PP succesvol af, 91,1% in Den Haag en 86,3% in Den Bosch. De vraag is volgens enkele respondenten wat dit cijfer 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 kan hebben. Bijna automatisch komen mensen in een PP, daar heeft de invoering van de kwaliteitsmaatregelen niets aan af gedaan. PP wordt gezien als een recht in plaats van een voorrecht en dat kan leiden tot de selectie van een verkeerde doelgroep.

7.1.5 *In hoeverre worden lange PP's uitgevoerd volgens de gestelde normen t.a.v. het toezicht?*

Het toezicht op de deelnemer en op de programma-uitvoerder moet zodanig zijn dat overtreding van één van de voorwaarden van het PP binnen een week wordt gesignaleerd en gesanctioneerd. Deze norm wordt blijkens de interviews gehaald, maar hierbij moet worden opgemerkt dat het PP niet zo is ingericht dat iedere overtreding per se gesignaleerd wordt. Dat is ook onmogelijk, omdat je als uitvoeringsverantwoordelijke afhankelijk bent 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. Volgens de respondenten worden echter over het algemeen goede afspraken gemaakt, maar de garantie dat elke overtreding gesignaleerd wordt, kan nooit geboden worden met de huidige werkwijze, daarom valt de bereiking van deze norm onder categorie 4.

7.1.6 *In hoeverre worden lange PP's uitgevoerd volgens de gestelde normen t.a.v. de snelheid waarmee overtredingen aan de directeur PIA worden gemeld?*

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 slechts in uitzonderingsgevallen niet bereikt (categorie 2). Het betreft een zeer korte tijd waarin gemeld moet worden en de PIA is in het weekend en buiten kantooruren moeilijk tot niet te bereiken, waardoor als een incident in het weekend voorvalt, niet aan de norm kan worden voldaan. 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.

7.1.7 *Overkoepelende conclusie*

Dit onderzoek diende aan te tonen of de maatregelen die het gevangeniswezen en de reclasseringsorganisaties (3RO) hebben genomen om de kwaliteit van de uitvoering van (lange) penitentiaire programma's te verbeteren conform afspraken uitgevoerd worden. Terugkijkend kunnen we stellen dat betreffende maatregelen niet allemaal uitgevoerd worden conform de afspraken. In de meerderheid van de gevallen 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 RPP 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 bevorderend 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 redelijk hun ingang hebben gevonden in de praktijk, maar is er op veel terreinen nog ruimte voor verbetering. Voor een overzicht verwijzen wij u naar onderstaande tabel.

**Tabel 7.1 Mate waarin eisen worden nageleefd en normen worden bereikt**

Maatregel	Categorie 1	Categorie 2	Categorie 3	Categorie 4	Categorie 5
<b>Kwaliteitseisen</b>					
Adviesrapportage 3RO				x	
Voordracht					x
Beschikking					x
Afsluiten contract deelnemer	x				
Deelname vastgesteld programma				x	
Toezicht op uitvoering				x	
ET		x			
Rapportages		x			
Voortgangsrapportage reclassering			x		
Beoordelen voortgangsrapportage PIA	x				
Incidentrapportage reclassering					x
Beoordelen incidentrapportage PIA					x
Verzoek wijziging PP reclassering					x

Beoordelen verzoek wijziging PP PIA					x
Eindrapportage reclassering			x		
Beoordelen eindrapportage PIA	x				
<b>Sanctiebeleid</b>					
Naleving sanctieprotocol					x
<b>RPP</b>					
Naleving eisen RPP					x
<b>Normen</b>					
80%-norm					x
Toezichtsnorm				x	
meldingsnorm		x			
<b>Totaal (21)</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>7</b>

## 7.2 Beschouwing

De in dit rapport onderzochte maatregelen en normen zijn ingevoerd om de kwaliteit van de uitvoering van de penitentiaire programma's te verbeteren hetgeen de risico-beheersing ten goede moet komen. Duidelijk is dat meer aandacht is gekomen voor procedures en registratie. De betreffende maatregelen worden niet allemaal uitgevoerd conform de afspraken. In de meerderheid van de gevallen wordt niet *altijd consequent* gewerkt aan de hand van de gestelde kwaliteitsmaatregelen. In een derde van de opgestelde maatregelen wordt bijna altijd geheel aan de eisen c.q. normen voldaan, maar in het merendeel van de gevallen wordt de maatregel gedeeltelijk nageleefd. Slechts in een minderheid van de gevallen wordt de maatregel in zijn geheel nooit bereikt. Er is nog voldoende ruimte voor verbetering. Tevens zijn een aantal belangrijke punten te noemen waaraan niet voorbij kan worden gegaan als de kwaliteitsverbetering in ogenschouw wordt genomen.

Wil een PP een meerwaarde hebben en een bijdrage leveren aan de resocialisatie van een deelnemer dan is het van belang dat een geschikte deelnemer ook daadwerkelijk op tijd wordt geselecteerd en start. Uit de gehouden interviews komt naar voren dat de doorstroom van gedetineerden naar een PP wordt bemoeilijkt doordat de adviesrapportages van 3RO niet altijd overal op tijd worden opgemaakt. Hierdoor komen gedetineerden die in aanmerking komen voor een PP onterecht langer in detentie te zitten omdat de adviesrapportage lang op zich laat wachten. De reden hier-

voor is dat de RISC moet worden afgenomen, maar dat de reclassering volgens respondenten niet de capaciteit heeft om aan de vraag te voldoen. Elke regio krijgt in de beleving van de geïnterviewden vanuit justitie hetzelfde budget voor het afnemen van de RISC, maar er wordt geen rekening gehouden met het feit dat in sommige regio's meer RISC's worden afgenomen dan in andere regio's. Hierdoor komt het voor dat regio's met veel RISC-aanvragen hier niet meer aan kunnen voldoen doordat het budget al is overschreden. Een mogelijk geschikt persoon kan hierdoor niet of te laat in een PP worden geplaatst.

Wil PP bijdragen aan recidivevermindering dan is het van belang dat een geschikte doelgroep wordt geselecteerd. Het komt naar zeggen van de geïnterviewden regelmatig voor dat 'beroepscriminelen' in een PP terechtkomen. Deze criminelen doorlopen het traject veelal uitstekend, omdat ze liever buiten dan binnen de gevangenis-muren vertoeven, maar het reïntegratiedoel wordt totaal niet bereikt, aldus de geïnterviewden, daar zij zich (ongemerkt) tijdens of na het PP weer volop in de criminaliteit storten.

Een ander punt dat verband houdt met de verkleining van het risico op recidive betreft het elektronisch toezicht. Uit het onderzoek is gebleken dat het elektronisch toezicht in een aantal gevallen pas na de start van het PP technisch wordt aangesloten en start. Dit houdt in dat iemand in het begin van zijn extramurale fase niet onder elektronisch toezicht staat, hetgeen de kans op recidive kan vergroten. Deze situatie kan voorkomen worden door strikt te hanteren dat een PP niet start voordat het elektronisch toezicht is aangesloten en loopt.

Niet alle overtredingen van één van de voorwaarden van een PP bereiken de reclassering. In dat licht kunnen vraagtekens geplaatst worden bij 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. Al wordt het toezicht nog zo goed uitgevoerd, de garantie dat elke overtreding gesignaleerd wordt, kan niet geboden worden met de huidige werkwijze waarin toezichthouders afhankelijk zijn van onder andere werkgevers. Door de norm op te leggen, wordt echter wel duidelijk waarnaar gestreefd moet worden.

Een ander punt met betrekking tot de kwaliteit is dat reclasseringsorganisaties – niet zijnde 3RO – hebben aangegeven dat op termijn de uitvoering van de PP's wellicht geheel onder zal worden gebracht bij de 3RO waarbij geen rol meer is weggelegd voor PCT's, PTC's, Rentree en derdenorganisaties. Deze organisaties zelf maken zich zorgen om de kwaliteitsvermindering die daarmee in hun ogen gepaard kan gaan.

Om de kwaliteit van PP's te waarborgen is een sanctieprotocol opgesteld dat aangeeft bij welke overtredingen welke consequenties dienen te volgen. De constatering in het onderzoek is dat er sprake is van een bepaalde mate van subjectiviteit in het hanteren van het protocol. Respondenten menen dat het protocol te gedetailleerd voorschrijft wanneer welke sancties moeten worden opgelegd. Volgens hen moet

---

soms verder worden gekeken dan de regels en moet het doel van het PP voor ogen worden gehouden; reïntegratie van de gedetineerde en het voorkomen van recidive.

---

## Bijlage 1 Topiclijst algemeen

### A Normen

1. De kwaliteit van selectie dient zodanig te zijn dat 80% van de PP-deelnemers het programma succesvol beëindigt. Voor invoering van de kwaliteitseisen en –normen bleken te vaak ongeschikte kandidaten te worden geselecteerd. Heeft u het idee dat dit nu verbeterd is? En waarom wel of niet?
2. Het toezicht op de deelnemer en programma-uitvoerder moet zodanig zijn dat overtreding van één van de voorwaarden van het PP binnen een week wordt gesignaleerd en gesanctioneerd. Wordt hier volgens u aan voldaan en zo nee waarom niet?
3. 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. Wordt hier volgens u aan voldaan en zo nee waarom niet?
4. Soms duurt een PP langer dan een jaar. In 1 geval zelfs anderhalf jaar. Hoe komt dit?

### B Kwaliteitseisen

1. In 2006 zijn door de werkgroep 'risicobeheersing PP' een aantal kwaliteitseisen opgesteld tbv de kwaliteitsverbetering uitvoering PP's (zoals eisen waar rapportages aan moeten voldoen en eisen op het toezicht). In hoeverre wordt volgens u gewerkt met de gestelde kwaliteitseisen?
    - Wordt altijd op de juiste momenten een rapportage (voortgang, eind, incident, wijziging) door de reclassering opgestuurd naar de PIA en voldoet deze aan de eisen. Zo nee, waarom niet?
    - In de adviesrapportage van 3RO over deelname aan het PP moet deelname aan sportactiviteiten getoetst zijn en de uitkomsten moeten worden opgenomen in de rapportage. Dit is slechts in totaal 3 keer het geval. Doen de meesten niet aan sport of wordt dit bijna nooit getoetst?
-

- In geen enkele adviesrapportage van 3RO staat dat een boeteregeling problematisch zou kunnen zijn. Meestal is er geen regeling of wordt de regeling akkoord bevonden, maar soms staat er niets vermeld over een boeteregeling. Wordt dit niet altijd getoetst? En zo wel, waarom wordt dit nooit problematisch gevonden?
- Er wordt niet altijd een voortgangsrapportage gemaakt. Wat is daarvan de reden?
- Een enkele keer is geen eindrapportage gemaakt. Wat is daarvan de reden?
- Van Reclassering Nederland hebben wij gehoord dat de normen sanctiebeleid niet zijn opgenomen in voorwaarden 'PP' dat de deelnemer ondertekent. Is dat overal zo? Waarom niet? Kent pp-er het sanctiebeleid wel? Wordt hem dat verteld?
- Worden substantiële wijzigingen in het pp vooraf gerapporteerd aan de PIA en goedgekeurd door PIA?
- Wordt bij incidenteel verlof (familieomstandigheden) ook buiten kantooruren aan de PIA toestemming gevraagd?
- Reclassering: Toezicht op activiteiten door verantwoordelijke: wekelijks face tot face, urine/drugscontrole bij vermoeden, aanwezigheid bij activiteiten, instantie informeert uitvoerder over afwezigheid, 2x per maand onaangekondigd door uitvoerder (is dat zo?), maandelijks gesprek uitvoerder en verantwoordelijke. Zo niet, waarom niet?
- In rapportages wordt niet altijd begeleider ET genoemd, erkend PP of de naam van de PIA, bijvoorbeeld bij eindrapportage. Waarom niet?
- Voortgangsrapportage: Verzoek BEE ET wordt soms als voortgangsverslag PP beschouwd, maar dan worden geen doelen of bereikte doelen besproken. Waarom niet?
- Bij korte trajecten soms geen voortgangsrapportage. Waarom niet?

#### **PIA**

- Niet altijd is een adviesaanvraag van de zendende inrichting, de adviesrapportage van de reclassering, de eindrapportage, de voordracht of de beschikking aanwezig in het dossier van de PIA. Waarom niet?
  - Als jullie rapportages missen van de reclassering, zoals bijvoorbeeld een voortgangsrapportage, vragen jullie daar dan om?
-



- Bij een rapportage wijziging programma, moet de rechtmatigheid worden beoordeeld en dit moet besproken worden met de reclassering. Gebeurt dit ook altijd. Zo nee waarom niet?
- Wordt de rapportage bij fundamentele wijzigingen altijd aan de SF gezonden. Zo nee, waarom niet?
- Bij een voortgangsrapportage moet gecontroleerd worden of het verloop PP conform het programma is. Gebeurt dit altijd en indien dit afwijkend is, wordt dit dan altijd besproken in het eerstvolgende maandelijks overleg? En wordt direct contact opgenomen als er reden is voor zorg?
- Nav een incidentrapportage wordt altijd beoordeeld of de voorgestelde sanctie rechtmatig en proportioneel is? Wordt de kandidaat altijd de eerstvolgende dag opgeroepen en wordt dan de sanctie gegeven? Zo nee, waarom niet?
- Wordt een eindrapportage altijd beoordeeld op of het verloop conform programma is en wordt dit in het eerstvolgend maandelijks overleg besproken indien dit afwijkend is? Zo nee, waarom niet?

#### **RECLASSERING NEDERLAND**

- Reclassering Nederland: Op startdatum wordt niet altijd het ET aangesloten, waarom niet?
- Reclassering Nederland: controle op schema? Binnen 120 min contact pp-er bij meldingen niet-functioneren, sabotage. Bij overtreding binnen 120 min na melding gereageerd?

#### **SF**

- De beschikking van de SF wordt niet altijd tenminste drie werkdagen voor de start van het pp opgestuurd naar de zendende inrichting, de PIA en de betreffende reclassering. Soms zelfs pas na de start van het PP. Waarom is dat zo?
  - SF: heeft u het idee dat u altijd een rapportage wijzigingen programma PP krijgt als het om fundamentele wijzigingen gaat? Zo nee, waarom niet?
2. De werkgroep heeft ook een sanctieprotocol opgesteld. In hoeverre wordt volgens u altijd en consequent gewerkt volgens dit geprotocolleerde sanctiebeleid?
- Gebeurt de melding aan de PIA indien die moet gebeuren altijd op tijd, mondeling en schriftelijk, en ook indien nodig buiten de kantoortijden om?
-

- Alcoholgebruik (> 0,5 promiel) en drugsgebruik (conform norm inrichting) is ontoelaatbaar en moet leiden tot beëindiging. Hier wordt een enkele keer vanaf geweken. Hoe komt dat volgens u?
- Bij regelovertredingen wordt een pedagogische benadering gevolgd waarbij redelijk vaak een waarschuwing of een berisping wordt gegeven. Bij eenmalig meer dan 2 uur te laat is de regel dat meteen tot beëindiging wordt overgegaan. Daar wordt nogal eens vanaf geweken. Ook met andere normen lijkt verschillend te worden omgegaan. Zo wordt soms bij lang ongeoorloofd afwezig volstaan met een berisping. Wie bepaalt hoe de normen gehanteerd worden. Waar ligt de grens voor toelaatbaar en ontoelaatbaar gedrag. Is de normhantering afhankelijk van de trajectbegeleider?

### C Maandelijks overleg

Een andere eis van de werkgroep is dat er maandelijks overleg plaatsvindt tussen de **PIA, CBTR, SF en de reclassering** over de kwaliteit en uitvoering van actuele casus waarin een ieder wordt aangesproken als niet voldaan wordt aan de eisen.

- 1 Vindt dit overleg inderdaad maandelijks plaats?
  - 2 Is iedereen daar altijd bij aanwezig?
  - 3 Spreekt men elkaar daadwerkelijk aan op het niet voldoen aan kwaliteitseisen?
  - 4 Worden in het overleg PP's besproken die niet conform programma worden uitgevoerd indien dit blijkt uit de tussen- of eindrapportage?
-

## Bijlage 2 Respondentenoverzicht

### Ressort Den Haag

Marijke Keijzer	Selectiefunctionaris
Richard Scheenstra	Manager Leger des Heils
Saskia Bori	Praktijkmedewerker Leger des Heils
Stefan Schaddelee	Unitmanager GGZ Palier (SVG)
Henk Corsten	Hoofd PTC Startpunt
Kees van Pelt	Praktijkmedewerker PTC Startpunt
Ed Deij	Beleidscoördinator Stichting Exodus
Nelleke Klaveren	Praktijkmedewerker Stichting Exodus
Johan Swart	Directeur Stichting DOOR
Harm Godschalk	Praktijkmedewerker Stichting DOOR
Abdel Touliss	Hoofd PIA
Ron Mooijenkink	Afdelingshoofd PIA
Anja Becker	Praktijkmedewerker PIA
Gré Eleveld	Hoofd CBTR
Karina Doornhein	Trajectbegeleider CBTR
Suzan Lemmert	Medewerker BSD

### Ressort Den Bosch

Waling de Haan	Selectiefunctionaris
Corrie Fiere	Unitmanager Reclassering Nederland
Cor de Ruiter	Praktijkmedewerker Reclassering Nederland
Thom Kikkert	Teamleider Novadic-Kentron (SVG)
Rien van Gils	Hoofd PCT Breda
Joyce Borburgh	Trajectbegeleider PCT Breda
Madelaine Hooydonk	Trajectbegeleider PCT Breda
Maayke Pansters	Leidinggevende PTC
Yvonne Geris	Trajectbegeleider Rentree
Marianne Gerits	Hoofd PIA / manager Rentree
Nicole Binnenkamp	Praktijkmedewerker PIA
Gum Geuskes	Hoofd CBTR
Grad van Mill	Trajectbegeleider CBTR
Ton van Son	Hoofd BSD

### Overig

Job Joris Arnold	Beleidscoördinator BONJO
Anoniem	Ex-gedetineerde

---



## **Bijlage 3    Kwaliteitseisen**

Toevoegen tabel: bijgeleverd worddocument

---



## Bijlage 4 Sanctieprotocol

De algemene lijn die ook in de PI (na invoering DBM) wordt toegepast wordt gevolgd:

1x waarschuwen, 2<sup>e</sup> keer terugplaatsing/beëindiging en bij misdrijven meteen beëindiging. Intimidatie/bedreiging en agressief gedrag leidt tot 1x waarschuwen en dan beëindigen. Fysiek geweld is een misdrijf en leidt altijd tot beëindiging van een PP. Dit moet ook direct worden gemeld. Bij regelovertredingen (bijv te laat aanwezig) wordt een meer pedagogische benadering gevolgd.

Overtreding/misdrijf	Norm	Consequentie	Melding PIA
Intimiderend, bedreigend, agressief gedrag naar personen die betrokken zijn bij de uitvoering van het PP.	Intimiderend, bedreigend agressief gedrag wordt niet toegestaan.	1 <sup>e</sup> keer waarschuwen  2 <sup>e</sup> keer beëindiging PP en onmiddellijke terugplaatsing PI.	Direct melden maar uiterlijk binnen 24 uur: schriftelijk + advies sanctie
Fysiek geweld	Ontoelaatbaar	Beëindiging PP en onmiddellijke terugplaatsing PI .	Direct melden, ook buiten kantoortijden (mondeling en schriftelijk).
Opgepakt voor een misdrijf of aangehouden voor een nieuw strafbaar feit.	Signalen van politie, uit voorleiding/ procesverbaal wijzen op plegen strafbaar feit  Als er aanwijzingen zijn voor acuut gevaar voor de gedeti-	Beëindiging PP en onmiddellijke terugplaatsing in een PI.  In de PI kan worden besloten om PP voort te zetten indien verdere	Direct melden ook buiten kantoortijden, (mondeling en schriftelijk).

	neerde of de omgeving	king ongegrond was	
Ongeoorloofd afwezig thuis Ongeoorloofd afwezig programma onderdelen	Herhaaldelijk kortdurend (max 20 min) afwezig	Berisping (schriftelijk vastleggen)	Schriftelijk melding PIA
	Gedrag verbeterd niet (max 1 maand)	Waarschuwing en terugplaatsing vrijhedenbeleid	Schriftelijk melding PIA
	Eenmalig 20 – 60 min ongeoorloofd afwezig.	Beëindiging PP bij uitblijven verbetering:	
		1 <sup>e</sup> keer berisping	Eerstvolgende werkdag schriftelijk melden
		2 <sup>e</sup> keer waarschuwing	
		3 <sup>e</sup> keer beëindiging PP.	
	Eenmalig 60 – 120 min ongeoorloofd afwezig.	1 <sup>e</sup> keer waarschuwing	Eerstvolgende werkdag schriftelijk melden
		2 <sup>e</sup> keer beëindiging PP.	
	Eenmalig > 2 uur te laat	Beëindiging PP	Binnen 24 uur melden ook buiten kantoorijden.



Onvoldoende medewerking aan programma dan wel programma onderdelen	Uit signalen van programma uitvoerder blijkt dat doelen niet worden gehaald door gebrekkige medewerking	Beëindigen programma tenzij niet verwijtbaar dan:  Bijstelling programma  (gekoppeld aan criminogene factoren)	Advies beëindiging  Rapportage substantiële wijziging aan PIA
--	---	--	---

<b>Regelovertredingen</b>	<b>Norm</b>	<b>Consequentie</b>	<b>Melding PIA</b>
Sabotage m.b.t. de ingezette apparatuur	Ontoelaatbaar	Beëindiging	Binnen 24 uur melden
Excessief alcoholgebruik (0,5 promiel)	Ontoelaatbaar	Beëindiging	Binnen 24 uur melden
Drugsgebruik (conform norm in de inrichting)	Ontoelaatbaar	Beëindiging	Binnen 24 uur melden