

# Samenvatting

## **Inleiding en methode**

Het kabinet wil de sanctietoepassing moderniseren en de effectiviteit ervan verbeteren. Om dit te bereiken wordt onder meer gestreefd naar verbetering van het stelsel van voorwaardelijke sancties vanuit het programma Justitiële Voorwaarden. Eén van de onderdelen daarvan is het verbeteren van het toezicht op de naleving van (bijzondere) voorwaardelijke sancties bij vrijheidsbenemende straffen en strafrechtelijke maatregelen. Het toezicht wordt uitgevoerd door de drie reclasseringsorganisaties: Reclassering Nederland, Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering en de Verslavingsreclassering/SVG. Uit eerder onderzoek is gebleken dat er door een gebrek aan standaardisatie te weinig eenduidigheid is in de uitvoering van het reclasseringstoezicht. De reclasseringsorganisaties werken momenteel, in samenwerking met het Openbaar Ministerie, de Zittende Magistratuur en de Dienst Justitiële Inrichtingen, aan verbetering van het toezicht, vanuit het project “*Redesign Toezicht*”. Het nieuwe reclasseringstoezicht zal moeten leiden tot een toename van de effectiviteit, transparantie en betrouwbaarheid van de uitvoering van het toezicht. Daarnaast zal het toezicht moeten voldoen aan algemene kwaliteitseisen voor strafrechtelijke interventies: snelheid, zekerheid, strengheid en rechtsgehalte.

Om na te gaan of met de nieuwe werkwijze een effectief reclasseringstoezicht zal *kunnen* worden bereikt heeft Impact R&D een planevaluatie uitgevoerd, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie. Dit is gedaan met behulp van de ‘policy-scientific-approach’ voor analyses van beleidstheorieën. Door middel van het bestuderen van documenten over het nieuwe toezicht, interviews en een groepsbijeenkomst met betrokkenen, is een reconstructie gemaakt van de beleidstheorie van het nieuwe reclasseringstoezicht. Vervolgens is nagegaan in hoeverre het ontwerp van het nieuwe toezicht consistent is, onderbouwd wordt door kennis uit wetenschappelijk onderzoek, en of het realistisch is om te verwachten dat de beoogde doelen bereikt worden.

De belangrijkste bevindingen worden hieronder samengevat. *De lezer die een overzicht van de planevaluatie in één oogopslag wenst wordt verwezen naar Figuur 2 in hoofdstuk 6.*

## **De inhoud van het nieuwe toezicht**

De reconstructie van het nieuwe reclasseringstoezicht is beschreven in hoofdstukken 4 en 5. Samengevat bestaat het nieuwe toezicht uit de volgende stappen. De reclassering stelt een

individuele diagnose van het risico op recidive, het risico op schade, de criminogene behoeften en responsiviteit van de justitiabele. Op grond van deze diagnose wordt bepaald wat de benodigde intensiteit en inhoud van het toezicht is en geeft de reclassering een advies aan de opdrachtgever. De intensiteit van het toezicht is ingedeeld in drie niveau's (level 1, 2 en 3). De opdrachtgever kan een straf of maatregel met bijzondere voorwaarden opleggen en kan de reclassering vragen toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden. Het toezicht bestaat uit twee onderdelen: controle en begeleiding, die zijn afgestemd op de bijzondere voorwaarden. Mochten de voorwaarden tijdens het toezicht overtreden worden, dan wordt beoogd snel in te grijpen en passende consequenties toe te passen.

De reclassering verwacht dat de volgende mechanismen werkzaam zijn. Gedragsverandering zou bereikt kunnen worden door het toezicht af te stemmen op het risico op recidive en het risico op schade, de criminogene behoeften, omgeving en responsiviteit van de delinquent in kwestie. Hoe hoger de risico's, hoe intensiever de combinatie van controle en begeleiding over het algemeen zou moeten zijn. Het controleren van de bijzondere voorwaarden zou moeten leiden tot schadebeperking en tot gedragsverandering op korte termijn. Door de inzet van (moderne) controlemiddelen zouden overtredingen van voorwaarden snel kunnen worden gesignaleerd en zou de pakkans vergroot worden. De controle zou in combinatie met begeleiding moeten leiden tot gedragsverandering op langere termijn en uiteindelijk tot recidivevermindering. Een transparante en betrouwbare uitvoering wordt naar verwachting bereikt door professionele reclasseringswerkers in te zetten, hun werkzaamheden in te delen in tien activiteiten, maar daarbij voldoende ruimte te houden om flexibel te kunnen inspelen op wijzigende situaties.

### **Consistentie van het nieuwe toezicht**

Op hoofdlijnen is de beleidstheorie consistent. Het principe "hoe meer risico, hoe intensiever het toezicht moet zijn", wordt in het nieuwe toezichtsmodel toegepast maar hoe de intensiteit binnen de begeleiding vorm zal krijgen is niet geheel uitgewerkt. Het is niet duidelijk of de verdeling van middelen (55% van de middelen voor toezichtsniveau 1, 35% voor niveau 2 en 10% voor niveau 3) overeenkomt met de daadwerkelijke verdeling van risico's onder de doelgroep. Dit kan risico's met zich meebrengen voor de kosten (als het aantal cliënten met een hoog risico hoger blijkt te zijn dan verwacht) en/of de effectiviteit (als cliënten onterecht een te weinig intensief toezicht zouden krijgen om vast te kunnen houden aan de verdeling van middelen).

Een ander aspect van de beleidstheorie is dat een zo eenvoudig mogelijk werkproces leidt tot een transparante en betrouwbare uitvoering. Het principe van drie toezichtsniveau's lijkt hieraan te voldoen, maar dit lijkt niet geheel op te gaan voor de combinatie met drie basisactiviteiten en zeven specifieke activiteiten voor begeleiding. Met de gekozen onderverdeling van de activiteiten zal de reclassering naar verwachting meer standaardisering bereiken op het niveau van ondernomen acties (is er gecontroleerd, zijn er begeleidingsactiviteiten uitgevoerd?). Op een meer concreet niveau (wat gebeurt er in de spreekkamer?) dreigt echter het risico dat de huidige globale beschrijving van de activiteiten voor begeleiding (te) veel ruimte laat voor variëteit.

## Onderbouwing van het nieuwe toezicht

Nog niet alle onderdelen van het nieuwe toezicht zijn ontwikkeld. De onderdelen die wel gereed zijn, worden op hoofdlijnen onderbouwd door kennis uit (soms beperkt beschikbaar) wetenschappelijk onderzoek, maar met name het onderdeel begeleiding vraagt nadere uitwerking. De keuze om het toezicht af te stemmen op risico's, criminogene factoren, responsiviteit en omgeving wordt ondersteund door onderzoeksresultaten. Tevens blijkt uit onderzoek dat de aanpak intensiever moet zijn naarmate de risico's groter zijn. Echter, voor daders met een zeer hoog risico zijn nog niet altijd effectieve aanpakken beschikbaar, en zal een intensiever toezicht mogelijk niet altijd tot de gewenste effecten leiden.

Dat het toezicht moet bestaan uit een combinatie van begeleiding en controle wordt ondersteund door onderzoeksliteratuur. De keuze voor inzet van (moderne) controlemiddelen waarmee overtredingen van voorwaarden snel kunnen worden gesignaleerd, wordt ondersteund door onderzoeksliteratuur, waaruit blijkt dat de pakkans van groot belang is voor het naleven van voorwaarden. Er is weinig onderzoeksliteratuur gevonden over de meest geschikte controlemiddelen, maar wel blijkt duidelijk dat controle alleen effectief kan zijn in combinatie met begeleiding, en dat de nadruk op begeleiding gelegd moet worden. Door de weinig concrete uitwerking van het onderdeel begeleiding in vergelijking tot het onderdeel controle, en het ontbreken van instructies over het combineren van deze taken, kan de indruk verkregen worden dat het onderdeel controle in de praktijk meer nadruk krijgt dan de begeleiding. Dit terwijl dat juist niet effectief zal zijn. Dit risico kan verkleind worden door wijze waarop de begeleidingsactiviteiten uitgevoerd moeten worden, en gecombineerd moeten worden met controletaken, concreet te beschrijven en onderdeel te laten uitmaken van de opleiding en coaching.

De werkzame elementen van begeleiding betreffen een goede relatie tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelde en een goede inhoud. Deze dimensies krijgen op hoofdlijnen aandacht in *Redesign Toezicht* en zijn verdeeld in de tien begeleidingsactiviteiten. Deze activiteiten komen ook uit de onderzoeksliteratuur naar voren, maar een aantal aspecten die volgens de literatuur relevant zijn voor de effectiviteit ontbreekt. Dit zijn ten eerste twee belangrijke en veel voorkomende criminogene factoren bij justitiabelen: denkpatronen en anti-sociale attitudes. Het toezicht zou aan effectiviteit kunnen winnen door meer aandacht te schenken aan deze factoren. De rol van de toezichthouder als 'makelaar' zou daarmee uitgebreid kunnen worden naar de rol van "change agent". Ten tweede wordt in de literatuur veel aandacht geschonken aan de houding en vaardigheden die toezichthouders nodig hebben om hun taken goed uit te kunnen voeren. Deze vaardigheden worden echter niet beschreven in de documenten van *Redesign Toezicht*, omdat de reclassering ervan uitgaat dat deze tot 'het basisrepertoire' van de reclasseringswerkers behoren. Gezien eerder onderzoek waaruit bleek dat er veel variëteit is in de uitvoering van het werk en dat veel reclasseringswerkers moeite hebben met het combineren van taken voor controle en begeleiding, kan hier aan getwijfeld worden. Transparantie en structurering van het werk zou vergroot kunnen worden door het gebruiken van protocollen, checklists en beslismodellen. Dit zou ondersteunend kunnen zijn voor toezichthouders, en zou tevens evaluatie en systematische verbetering van het toezicht vergemakkelijken. Daarnaast is opleiding en coaching van toezichthouders essentieel.

## **Het bereiken van de beoogde doelen**

Het nieuwe reclasseringstoezicht wordt op hoofdlijnen ondersteund door (soms nog beperkte) kennis uit wetenschappelijk onderzoek, maar door de weinig concrete uitwerking van met name het essentiële onderdeel begeleiding, is er het risico dat de doelen van het nieuwe toezicht - effectiviteit, transparantie en een betrouwbare uitvoering - niet bereikt kunnen worden. Door het toevoegen van een aantal elementen en het ontwikkelen van checklists en protocollen zou de effectiviteit, transparantie en betrouwbaarheid vergroot kunnen worden. Daarnaast kan de effectiviteit van het nieuwe toezicht nog niet in zijn geheel worden ingeschat doordat een aantal belangrijke onderdelen nog in ontwikkeling is: de training van reclasseringsmedewerkers en het systeem voor kwaliteitsbewaking. Ook moet het model voor indicatiestelling (dat gereed is en binnen een ander onderzoek wordt onderzocht) valide en betrouwbaar zijn.

Omdat juist de combinatie van methoden voor controle en begeleiding van essentiële invloed op de effectiviteit van toezicht is, lijkt het raadzaam om eerst een opleiding en integrale test uit te voeren van alle onderdelen van de nieuwe werkwijze. Als de wetenschappelijke evaluatieketen gevolgd wordt, zouden pas daarna een procesevaluatie, landelijke implementatie en een effectevaluatie volgen. Op deze wijze kunnen mogelijke knelpunten in een vroeg stadium worden gesignaleerd en verholpen, en wordt de kans op een effectief reclasseringstoezicht vergroot.