Ministerie van Justitie

Inspectie voor de Sanctietoepassing

Reclasseringstoezicht op veroordeelden tot tbs met voorwaarden

Inspectierapport
Themaonderzoek

Mei 2006

Justitie

Ministerie van Justitie

Inspectie voor de Sanctietoepassing

Reclasseringstoezicht op veroordeelden tot tbs met voorwaarden

Inspectierapport
Themaonderzoek

Mei 2006

Inhoudsopgave

Voorwoord 4

Samenvatting 5

1 Inleiding 11
1.1 Aanleiding en doel 11
1.2 Reikwijdte en object van het onderzoek 12
1.3 Opzet van het onderzoek 13
1.4 Informatie van andere inspecties, toezichthouders en onderzoekers 15
1.5 Wet- en regelgeving 15
1.6 Het toetsingskader 15
1.7 De strafrechtelijke maatregel tbs met voorwaarden 16

2 Bevindingen 18
2.1 Inleiding 18
2.2 Over welke toezichthoudende instrumenten beschikt de reclassering? 19
2.3 Wordt de wijze waarop toezicht wordt gehouden in een specifiek plan van aanpak opgenomen? 23
2.4 Wordt de uitvoering van het toezichtplan bewaakt? 27
2.5 Is er een procedure om incidenten of risicovolle situaties zoveel mogelijk uit te sluiten? 30
2.6 Onder welke omstandigheden kan de reclassering haar verantwoordelijkheid voor het toezicht niet meer nemen? 36
2.7 Op welke wijze werken reclassering en openbaar ministerie samen bij de tenuitvoerlegging van tbs met voorwaarden? 38

2.8 Zijn er afspraken met behandel- en/of forensisch psychiatrische instellingen over het reclasseringstoezicht gedurende behandeling? 42
2.9 Zijn er afspraken over de aanvang van het toezicht indien er ook een gevangenisstraf is opgelegd? 44

3 Samenvattende conclusie 47

4 Aanbevelingen 50

Bijlage A: Bronnen 53

Bijlage B: Toetsingskader 55

Voorwoord

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) heeft een themaonderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van het reclasseringstoezicht op veroordeelden tot tbs met voorwaarden.
De ISt concludeert dat de reclassering in het algemeen zorgvuldig met deze taak omgaat, maar dat nog wel een aantal verbeteringen in de werkwijze aangebracht kan worden.
Daarnaast constateerde de Inspectie dat veel beslissingen, of de daaraan ten grondslag liggende motieven, niet in de dossiers terug te vinden zijn.
De ISt doet daarom niet alleen aanbevelingen over de inhoudelijke werkwijze, maar ook over het beter documenteren van de werkzaamheden.

W.F.G. Meurs
Hoofdinspecteur

Samenvatting

Dit onderzoek van de Inspectie voor de Sanctietoepassing heeft betrekking op het reclasseringstoezicht op veroordeelden tot tbs met voorwaarden. Het onderzoek vond van januari tot en met begin maart 2006 plaats en is gebaseerd op het toezichtcriterium “veiligheid” van de ISt. De beperking tot dit toezichtcriterium vloeit voort uit de keus om met het onderzoek inzichtelijk te maken of en hoe de reclasseringsorganisaties het recidiverisico ten tijde van de uitvoering van de tbs met voorwaarden bewaken. De ISt concludeert dat in het algemeen door de reclasseringsorganisaties zorgvuldig wordt gehandeld. Op een aantal punten, die hieronder worden genoemd, zijn echter verbeteringen mogelijk en doet de ISt aanbevelingen.

De maatregel tbs met voorwaarden wordt niet in een tbs -inrichting ten uitvoer gelegd, maar in de vrije maatschappij. De rechter stelt voorwaarden aan het gedrag van de ter beschikking gestelde. De voorwaarden kunnen onder meer inhouden dat de ter beschikking gestelde zich onder behandeling laat stellen en zich van bepaald gedrag moet onthouden.
De tbs met voorwaarden wordt voor twee jaar opgelegd met eenmaal de mogelijkheid tot verlenging met hetzij een jaar, hetzij met twee jaar. Uit bijna alle onderzochte dossiers viel op te maken dat er ook behandeling was opgelegd en dat de tbs met voorwaarden op advies van de reclassering werd verlengd. De reclassering meent dat verlenging vaak nodig is om de begeleiding en de behandeling, met het oog op het voorkomen van recidive, goed af te ronden. De tbs met voorwaarden kan op vordering van de officier van justitie worden omgezet in tbs met dwangverpleging. Verzoeken om omzetting worden, aldus de reclassering, niet vaak gedaan.

De reclassering is ingevolge de Reclasseringsregeling 1995 verantwoordelijk voor de begeleiding van de tbs-gestelde. Dit houdt onder meer in dat de reclassering, ingeval behandeling is opgelegd, een behandelinstelling moet vinden en moet toezien dat behandeling conform de opgelegde voorwaarden plaatsvindt. De

betreffende instelling/unit van de reclassering moet voorts om de drie maanden een verslag (voortgangsrapportage) over de uitvoering uitbrengen. De ISt constateert dat geen van de onderzochte dossiers een reactie van de officier van justitie of van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) op de uitgebrachte voortgangsrapportages bevat of een opmerking dat de voortgangsrapportage niet ontvangen is. Hierdoor lijkt de betekenis van het document in de praktijk verloren te gaan en te verworden tot een administratieve handeling. De ISt beveelt aan een betere controle op de voortgang van de tenuitvoerlegging uit te oefenen en duidelijkheid te geven wie de hoofdgeadresseerde (openbaar ministerie of DJI) van de voortgangsrapportage is. Onduidelijkheid met betrekking tot dit laatste heeft tot gevolg dat de voortgangsrapportages naar meerdere parketten tegelijk en de DJI worden gestuurd, terwijl niet duidelijk is of de ontvangende partij daar iets mee doet of kan doen.

De reclasseringsorganisaties dienen ingeval een vordering tbs met voorwaarden wordt overwogen, altijd gevraagd te worden een maatregelrapport uit te brengen. Niettemin komt het voor dat de reclassering in dezen gepasseerd wordt en pas na veroordeling door de behandelinstelling of de cliënt (lees, tbs-gestelde) wordt geïnformeerd. De units/instellingen houden echter niet bij hoe vaak dit gebeurt.
Op grond van de Aanwijzing TBS met voorwaarden 2000 van het College van Procureurs-generaal en het protocol Samenwerking OM en SRN op het terrein van de tbs zou dit niet mogen voorkomen. In genoemde documenten staat onder meer de werkprocedure met betrekking tot tbs beschreven. De ISt beveelt aan om met name het samenwerkingsprotocol meer bekendheid te geven.

De reclasseringsorganisaties hebben een aantal concrete toezichtinstrumenten en de reclasseringswerkers zijn hier goed mee bekend. Het antwoord op de vraag welk toezichtinstrument wordt ingezet, en in welke frequentie en intensiteit, is afhankelijk van de problematiek van de cliënt, de uitkomsten van de risicoanalyse en de opgelegde voorwaarden.
Het maatregelrapport (advies waarbij de reclassering aan de rechter of de officier aangeeft onder welke voorwaarden zij de tbs met voorwaarden kan begeleiden) is het eerste en vaak ook het enige document waarin aangegeven wordt op welke wijze en met welke instrumenten het reclasseringstoezicht zal worden uitgevoerd. Uit het dossieronderzoek bleek dat de rechter de voorwaarden van de reclassering veelal integraal overneemt.

Het maatregelrapport geeft over het algemeen geen inzicht in de frequentie en de intensiteit waarmee de toezichtinstrumenten zullen worden ingezet. De reclasseringsorganisaties bepalen dit bij de tenuitvoerlegging. Dit betekent dat de rechter zich niet over de reikwijdte en grenzen van het toezicht uitspreekt.

Reclassering Nederland geeft aan geen faciliteiten te hebben voor het uitvoeren van de door de rechter opgelegde urinecontrole's. De ISt constateert dat hierover geen duidelijke afspraken tussen Reclassering Nederland en de verslavingsreclassering (die hiertoe wel geëquipeerd is) bestaan. De Inspectie beveelt de reclasseringsorganisaties aan om hierover landelijk geldende samenwerkingsafspraken te maken.
Met betrekking tot het brengen van een huisbezoek aan de cliënt ontbreekt een duidelijk standpunt over welke handelingen ten tijde van het bezoek wel en niet zijn toegestaan. Verder constateert de ISt dat de reclasseringswerkers de veiligheidsvoorschriften niet strikt naleven, maar op grond van hun professionele inzichten bepalen of zij een huisbezoek alleen of zoals voorgeschreven met een collega afleggen. De minister en de reclasseringsorganisaties wordt aanbevolen om de bevoegdheden van de reclasseringswerkers tijdens het huisbezoek duidelijk en uniform vast te leggen.

De reclasseringsorganisaties toetsen multidisciplinair of het gedrag van en de omstandigheden rond de cliënt nog hanteerbaar zijn. Dit multidisciplinair toetsen vindt in het zogeheten sociaal-psychiatrisch werkoverleg plaats. Een consulent-psychiater en/of psycholoog maakt deel uit van dit overleg. In dit overleg krijgen ook de recidive en andere risico's met betrekking tot de cliënt expliciet aandacht. Het resultaat van de bespreking noch de afwegingen, die er in het kader van de risicoanalyse door de reclassering zijn gemaakt, wordt in het dossier vastgelegd. De ISt beveelt de reclasseringsorganisaties aan om meer aandacht aan dossiervorming te geven en de uitvoering van het toezicht, in het bijzonder de afwegingen die gemaakt zijn bij (signalen van) recidivegevaar, zorgvuldig vast te leggen.

De vraag waar de cliënt buiten de kantooruren van de organisatie terecht kan indien hij hulp nodig heeft, wordt beantwoord met de mededeling dat dit aspect niet (nadrukkelijk) is geregeld. Verwezen wordt naar de behandelinstelling. De reclasseringsorganisaties maken hierover noch met de cliënt noch met de behandelinstelling afspraken. Het ontbreken van een 24 uurs bereikbaarheid vormt, aldus de reclasseringsorganisaties, een knelpunt om de rol van

toezichthouder bij incidenten, zoals een ontvluchting, buiten kantooruren en in het bijzonder in het weekeind goed te vervullen. De ISt doet de aanbeveling om een verantwoordelijke aan te wijzen voor het toezicht buiten de kantooruren van de reclasseringsorganisaties opdat voortvarend op risico's of ernstige incidenten kan worden gereageerd. Een ontvluchting in het weekeind uit een behandelinstelling moet, zo stelt de ISt, onmiddellijk aan justitie gemeld kunnen worden opdat de kans op recidive zo klein mogelijk wordt gehouden.

De reclasseringsorganisaties bepalen op grond van hun professionele inzichten of een gedraging van de cliënt als een zware -en dus onmiddellijk aan de officier van justitie te melden - overtreding moet worden gekwalificeerd. Ook deze afweging is over het algemeen niet in het dossier terug te vinden. Bij ernstige vermoedens van recidiverisico wordt de OvJ geïnformeerd en eventueel een advies gegeven tot omzetting naar tbs met dwangverpleging. De veiligheid van de samenleving en van de medewerkers vormt het primaire criterium om het toezicht niet langer voort te zetten.
De reclassering is verantwoordelijk om een onttrekking aan het toezicht te melden aan de (piket) officier van justitie van het executerend parket, de regiopolitie van de verblijfplaats van de tbs- gestelde en aan het landelijk Meldpunt. Bij de reclasseringswerkers bestaat onduidelijkheid over de werkwijze van het Landelijk Meldpunt. De ISt heeft aanbevolen om de reclasseringsfunctionarissen meer helderheid over de werkwijze ervan te geven en een overleg te organiseren tussen alle verantwoordelijke partijen bij de uitvoering van het protocol Ongeoorloofde Afwezigheid tbs-gestelde.

Bij psychische verslechtering van de cliënt en daarmee samenhangend de toename van het recidiverisico, lukt het de instellingen van de Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland (SVG) makkelijker om binnen 24 uur een opname in een behandelinstelling te vinden. Dit heeft te maken met het feit dat de SVG deel uitmaakt van de koepelorganisatie van de GGZ. Sommige units van Reclassering Nederland hebben met de regionale GGZ-instellingen samenwerkingsafspraken waardoor het ook voor hen mogelijk is om een cliënt binnen 24 uur te laten opnemen. Indien er geen opname kan volgen, kan de cliënt - om recidive door verslechtering van de psychische gesteldheid te voorkomen — tijdelijk in detentie worden geplaatst in afwachting van de omzetting van de maatregel in tbs met dwangverpleging.
Bij sommige cliënten blijft ook na de maximale termijn van de tbs met voorwaarden ernstige zorg over de psycho- sociale gesteldheid en daaruit

voortvloeiend de kans op recidive bestaan. De reclassering kan de cliënt alleen nog adviseren zich op vrijwillige basis onder behandeling en begeleiding te stellen. In het eindadvies kan wel worden aangegeven dat er zorgen om de cliënt blijven: de Inspectie heeft dit in een enkel dossier waargenomen. De reclassering gaat na beëindiging van het toezicht niet na of de ex- cliënt zich elders op vrijwillige basis voor behandeling en/of begeleiding heeft aangemeld. In sommige gevallen meent de reclassering dat de uitvoering van de tbs met voorwaarden door de verslechtering van de psychische gesteldheid niet meer verantwoord mogelijk is, maar levert deze verslechtering nog onvoldoende juridische gronden voor omzetting op, waardoor de reclassering het toezicht toch verder moet uitvoeren.
Volgens de geïnterviewden is het aanbod aan behandelplaatsen beperkt. Het lukt meestal, zij het soms na veel inspanningen, een behandelplaats voor de betreffende doelgroep te vinden. De negatieve beeldvorming van tbs-gestelden is, aldus de reclassering, mede van invloed op de opnamebereidheid van de klinieken. Daarnaast zijn de behandelinstellingen, vooral de poliklinieken, niet geëquipeerd om personen met een justitiële achtergrond goed op te vangen.
De samenwerkingsafspraken met de (forensische) behandelinstellingen worden over het algemeen ad hoc gemaakt. Primaire zaken zoals de frequentie en de inhoud van de informatie-uitwisseling en het melden aan de reclassering van incidenten met de cliënt zijn niet standaard vastgelegd. De ISt doet de aanbeveling om landelijk geldende afspraken te maken over de wijze waarop de reclassering als verantwoordelijke voor het toezicht, ook gedurende de behandeling, betrokken en geïnformeerd moet worden.
Ingeval er ook een gevangenisstraf is opgelegd, is het niet duidelijk wie de reclassering over de gevangenisstraf en de start van de tbs met voorwaarden moet informeren. Het komt voor dat de reclassering door de cliënt over de combinatie tbs met voorwaarden en gevangenisstraf wordt geïnformeerd. Indien de reclassering bij het uitbrengen van het maatregelrapport begrijpt dat er waarschijnlijk ook een gevangenisstraf zal worden opgelegd, adviseert zij om de ontslagdatum en de datum voor klinische behandeling in het kader van de tbs met voorwaarden te doen samenvallen. Dit kan in de praktijk misgaan doordat er geen afspraken zich met het gevangeniswezen zijn gemaakt over het informeren van de reclassering over de ontslagdatum, eventueel (vervroegd) ontslag of verlof gedurende detentie.
Ingeval de ontslagdatum uit detentie en de opnamedatum voor behandeling niet samenvallen, is het de reclassering die moet toezien dat de cliënt, tijdens de periode dat er geen specifieke behandeling is, niet recidiveert. De

reclasseringswerkers noemen dit een onverantwoord groot risico, maar hebben geen voorbeelden paraat waarbij het in de peilperiode van het onderzoek of daarna mis is gegaan. De reclasseringsorganisaties delen mee dat de combinatie gevangenisstraf en tbs met voorwaarden incidenteel voorkomt.
Aan de minister wordt aanbevolen om een justitieorgaan aan te wijzen dat de reclasseringsorganisaties standaard informeert over de opgelegde gevangenisstraf, de VI-datum en de tbs met voorwaarden. Verder beveelt de ISt aan de reclassering standaard te informeren over eventuele vrijheden (verlof) voor een gedetineerde die nog een tbs met voorwaarden moet ondergaan. Bij het toekennen van verlof moet rekening worden gehouden met de beperkingen in de bewegingsvrijheid die in het kader van de tbs met voorwaarden zijn gesteld.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Aanleiding van het onderzoek
In het Inspectiejaarplan 2005 van de Inspectie voor de Sanctietoepassing is een aantal themaonderzoeken aangekondigd. De selectie van deze thema's vond plaats na een inventarisatie onder belanghebbenden[1] in het najaar van 2004. Een van de thema's was de uitvoering van het reclasseringstoezicht op veroordeelden tot tbs met voorwaarden. Ook de samenwerking tussen het openbaar ministerie en de reclassering was door verschillende belanghebbenden als thema voorgesteld. Daarom wordt hieraan specifiek aandacht besteed in dit onderzoek.

Pilot en definitief onderzoek
In november en december 2005 toetste de ISt haar onderzoeksmethode in een pilot bij een unit van de Reclassering Nederland en de verslavingsreclassering BoumanGGZ in Rotterdam. De pilot leverde een positief antwoord op op de vraag naar de toepasbaarheid van de gekozen onderzoeksmethode. Het onderzoek waarop dit rapport betrekking heeft startte op 10 januari 2006 en duurde tot en met 27 februari 2006.

Doel van het onderzoek
Doel van het onderzoek was om na te gaan of en hoe gedurende de tenuitvoerlegging van tbs met voorwaarden de maatschappelijke veiligheid, in de zin van het verkleinen van het recidiverisico, door de drie reclasseringsorganisaties is geborgd.

---

[1] Belanghebbenden waren onder meer de Dienst Justitiële Inrichtingen, de drie reclasseringsorganisaties, het OM en de betrokken beleidsdirecties van het ministerie van Justitie.

Het onderzoek concentreerde zich op de uitoefening van de toezichthoudende (controlerende) rol van de reclassering bij het toezicht op veroordeelden tot tbs met voorwaarden.
Bij de uitwerking van het onderzoek is onder meer gevraagd naar de beschikbare toezichtinstrumenten en de acties die ondernomen worden om een veilige tenuitvoerlegging te borgen:
- is er per cliënt een analyse van het recidive- of gevaarsrisico gemaakt;
- wordt de uitvoering en de inzet van de controlerende acties bewaakt en tussentijds geëvalueerd;
- is de reikwijdte /intensiteit van het toezicht vooraf bepaald;
- is er een procedure herkenbaar om incidenten en risicovolle situaties zoveel mogelijk uit te sluiten en zo ja, wat houdt die in;
- hoe is de communicatie/afstemming met het openbaar ministerie, het gevangeniswezen en de behandelinstellingen.

Het doel van het onderzoek is uitgewerkt in een aantal hoofdvragen met betrekking tot een veilige tenuitvoerlegging (zie hiervoor paragraaf 2).

1.2 Reikwijdte en object van het onderzoek

Reikwijdte

Het onderzoek naar de tenuitvoerlegging van tbs met voorwaarden is gebaseerd op het toezichtcriterium “veiligheid” van de ISt. De beperking tot dit toezichtcriterium vloeit voort uit de keus om met het onderzoek inzichtelijk te maken of en hoe de reclasseringsorganisaties het recidiverisico tijdens de uitvoering van de tbs met voorwaarden bewaken. Om die reden blijven de toezichtcriteria “rechtspositie” en “reïntegratie” van de ISt in dit onderzoek buiten beschouwing.

Object

Het onderzoek vond plaats bij 22 units van de Reclassering Nederland (RN), bij 2 units van het Leger des Heils (LdH) en bij 7 instellingen van de Stichting verslavingsreclassering GGZ Nederland (SVG), bij wie in de periode van 1 december 2004 t/m 30 november 2005 toezicht op cliënten met tbs met voorwaarden is afgerond. De werkeenheden van de RN en de afdeling Reclassering van het LdH worden units”genoemd. Bij de SVG geldt een andere

organisatorische constructie en om die reden worden de zelfstandige eenheden "instellingen" genoemd.

Het aantal onderzochte dossiers uit de genoemde peilperiode is:
- RN 36
- LdH 4
- SVG 8

De RN heeft op dit moment (maart 2006) 110 zaken betreffende tbs met voorwaarden in uitvoering. Het LdH heeft er 11 en de SVG 47 in uitvoering.

1.3 Opzet van het onderzoek

Gehanteerde onderzoeksmethode

In het themaonderzoek zijn drie methoden gehanteerd:
1) *Feitenverzameling en analyse documenten*
Dit bestond uit een vooronderzoek waarin relevante documenten zijn verzameld en geanalyseerd, een specifiek toetsingskader is opgesteld, voorgesprekken met functionarissen van de hoofdkantoren van de reclasseringsorganisaties en het ministerie van justitie zijn gevoerd. In deze gesprekken ging het over het (reclasserings)beleid met betrekking tot de uitvoering van tbs met voorwaarden. De informatie uit deze gesprekken heeft bijgedragen aan het aanscherpen van de onderzoeksvraag en het toetsingskader.
In november en december 2005 heeft een pilotonderzoek plaatsgevonden in Rotterdam. De pilot gaf antwoord op de vraag of de ISt met de gekozen onderzoeksmethode en de geformuleerde onderzoeksvraag een goed beeld van dat deel van de uitvoering zou kunnen krijgen. Het antwoord was positief. Object van onderzoek waren de RN unit Rotterdam en Bouman GGZ Rotterdam.

2) *Dossieronderzoek*
Alle afgesloten cliëntdossiers uit de periode 1 december 2004 t/m 30 november 2005 zijn onderzocht. Het ging om zowel het fysieke dossier als het digitale dossier in het cliëntvolgsysteem (CVS).

3) *Interviews*

De inspectie interviewde de volgende personen:
– functionarissen bij de drie reclasseringsorganisaties
– enkele cliënten
– plaatsingscoördinator FPK Assen
– directeur kliniek De Waag Utrecht
– officieren van justitie

Bij iedere onderzochte unit of SVG instelling werd gesproken met reclasseringswerkers belast met de uitvoering van tbs met voorwaarden en de verantwoordelijke unitmanager of teamleider[2]. Vrijwel altijd werd er ook gesproken met de reclasseringswerkers die aan de afgesloten dossiers hebben gewerkt. Hierdoor konden vragen voortvloeiend uit het dossieronderzoek aan de orde worden gesteld.
Uit het dossieronderzoek viel op te maken dat cliënten met tbs met voorwaarden veelal bij de FPK Assen en de polikliniek De Waag waren geplaatst. De Inspectie besloot om die reden om een aantal aspecten, zoals de verantwoordelijkheidsverdeling rond incidenten met de cliënt tussen behandelinstellingen en de reclasseringsorganisatie met genoemde instellingen te bespreken.

De interviews met de officieren van justitie vonden plaats in het arrondissementsparket Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Assen.
In totaal zijn vier cliënten gesproken over hun ervaringen met het reclasseringstoezicht.
Over ieder onderzoek bij een unit van de RN en het LdH en een SVG- instelling is een deelrapport geschreven. De betreffende unit/ instelling heeft het deelrapport ontvangen en kon een reactie op feitelijke onjuistheden geven.

Het eindrapport geeft een samenvattend beeld van de uitvoering door de drie reclasseringsorganisaties. Daar waar nodig zal naar een bepaalde reclasseringsorganisatie of daarbinnen naar een bepaalde unit/instelling worden verwezen.

Tijdpad

[2] De eindverantwoordelijke bij de units van RN en het LdH is de unitmanager en bij de SVG-instellingen de teamleider.

Het dossieronderzoek en de interviews met de reclasseringsfunctionarissen zijn op 10 januari 2006 gestart. De interviews met de behandelinstellingen en de officieren van justitie zijn in de laatste week van februari 2006 gehouden.
Het rapport is op 13 april voor wederhoor aan de algemeen directeuren van de reclasseringsorganisaties voorgelegd. De reclasseringsorganisaties hebben op 1 mei 2006 hun reacties aangeleverd.
Op 4 mei 2006 heeft de hoofdinspecteur het rapport vastgesteld en aangeboden aan de minister van Justitie.

1.4 Informatie van andere inspecties, toezichthouders en onderzoekers

Bij de voorbereiding is rekening gehouden met de uitkomsten van het onderzoek “Samen-werken aan intensief reclasseringstoezicht “ van mei 2002. Het WODC laat op dit moment een onderzoek doen naar de effectiviteit van het reclasseringsproduct toezicht.

1.5 Wet- en regelgeving

Bij de voorbereiding van het onderzoek is een aantal documenten zoals (inter)nationale wet- en regelgeving als basis voor het toetsingskader gebruikt. De ISt heeft van enkele units en SVG-instellingen schriftelijke informatie over de uitvoering van de tbs met voorwaarden ontvangen. De informatie uit deze schriftelijke stukken heeft bijgedragen aan de bevindingen. Voor de opsomming van alle bij het onderzoek gebruikte documentatie wordt verwezen naar bijlage A.

1.6 Het toetsingskader

Aan de basis van de onderzoeksvragen ligt een toetsingskader. Hierin zijn acht hoofdvragen met betrekking tot het toezichtcriterium ”veiligheid” geformuleerd. Een aantal van deze hoofdvragen kan op grond van het dossieronderzoek worden beantwoord. Alle hoofdvragen zijn in de interviews met de reclasseringswerkers en de unitmanager / teamleider aan de orde gesteld.
De feitenverzameling, de analyse van de documentatie, het dossieronderzoek en de interviews vormen de basis voor de bevindingen. Hoofdstuk 2 geeft de bevindingen per hoofdvraag weer, gevolgd door een korte conclusie. In hoofdstuk 3 verbindt de Inspectie aan de bevindingen een algemene conclusie.

1.7 De strafrechtelijke maatregel tbs met voorwaarden

De terbeschikkingstelling (tbs) kent twee varianten:
- tbs met bevel tot verpleging, art. 37 wetboek van Strafrecht (Sr): deze vorm wordt in een tbs inrichting ten uitvoer gelegd
- tbs met voorwaarden, art. 38 Sr: deze vorm wordt niet in een tbs-inrichting ten uitvoer gelegd, maar in de vrije maatschappij (ambulant). De rechter stelt voorwaarden aan het gedrag van de ter beschikking gestelde, art. 38a Sr. De voorwaarden kunnen onder meer inhouden dat de ter beschikking gestelde zich in een door de rechter aangewezen inrichting laat opnemen, onder behandeling laat stellen, van bepaald gedrag moet onthouden en zich gedraagt naar de aanwijzingen van de reclassering. De voorwaarden worden afhankelijk van de problematiek van de ter beschikking gestelde geformuleerd en kunnen omvangrijk zijn.

De tbs met voorwaarden wordt voor twee jaar opgelegd met eenmaal de mogelijkheid tot verlenging. De verlenging kan hetzij met een jaar, hetzij met twee jaar plaatsvinden. De tbs met voorwaarden kan op vordering van de officier van justitie worden omgezet in tbs met dwangverpleging. Dit doet zich voor als de ter beschikking gestelde zich niet aan de opgelegde voorwaarden houdt of als anderszins het belang van de veiligheid van anderen of de algemene veiligheid van personen en goederen dit eist (art. 38c Sr).

De officier van justitie, rechter-commissaris of de rechter ter zitting vragen de reclassering en gedragsdeskundigen (psychiater en psycholoog) om advies over de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de maatregel.
De gedragsdeskundige rapportage wordt door een (forensisch) psychiater en psycholoog opgesteld. In het onderzoek van de gedragsdeskundigen wordt nagegaan of tijdens het plegen van het delict sprake was van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens, waardoor het feit niet of verminderd aan de verdachte is toe te rekenen, en of er door de stoornis gevaar voor herhaling (recidiverisico) is.
De reclassering vervat haar advies over de haalbaarheid/uitvoerbaarheid van de tbs met voorwaarden in een maatregelrapport. Het maatregelrapport wordt aan de rechter aangeboden.

De reclassering is ingevolge de Reclasseringsregeling 1995 verantwoordelijk voor het verlenen van hulp en steun aan de veroordeelde. In de praktijk zijn de

woorden hulp en steun uitgewerkt tot toezicht waarvan begeleiding een onderdeel is.
De reclassering moet, ingeval behandeling is opgelegd, een behandelinstelling vinden of met de door de rechter aangewezen instelling contact leggen en toezien dat behandeling conform de opgelegde voorwaarden plaatsvindt. De betreffende unit/instelling van de reclassering moet voorts om de drie maanden een verslag aan ieder geval de officier van justitie uitbrengen over de gang van zaken rond de uitvoering van de maatregel. Het openbaar ministerie houdt conform artikel 38a lid 3 Sv toezicht op de naleving van de opgelegde voorwaarden.

2 Bevindingen

2.1 Inleiding

Dit rapport beschrijft per hoofdvraag de bevindingen uit het dossieronderzoek en de interviews.
De hoofdvragen zijn:
- Over welke toezichthoudende instrumenten beschikt de reclassering?
- Wordt de wijze waarop toezicht wordt gehouden in een specifiek plan van aanpak opgenomen?
- Wordt de uitvoering van het toezichtplan bewaakt?
- Is er een procedure om incidenten of risicovolle situaties zoveel mogelijk uit te sluiten?
- Onder welke omstandigheden kan de reclassering haar verantwoordelijkheid voor het toezicht niet meer nemen?
- Op welke wijze werken reclassering en openbaar ministerie samen bij de tenuitvoerlegging van tbs met voorwaarden?
- Zijn er afspraken met behandel- en/of forensisch psychiatrische instellingen over het reclasseringstoezicht gedurende behandeling?
- Zijn er afspraken over de aanvang van het toezicht indien er ook een gevangenisstraf is opgelegd?

Bij iedere hoofdvraag wordt een korte conclusie geformuleerd. Na behandeling van de hoofdvragen volgt een samenvattende conclusie.
Vooruitlopend op de conclusie zij hier al vermeld dat het niet mogelijk is gebleken om een beschrijving en een conclusie op het niveau van een afzonderlijke reclasseringsorganisatie te doen, doordat de reclasseringsorganisaties bepaalde (knelpunten van) uitvoeringsaspecten niet op een betrouwbare manier vastleggen. Overigens is de werkwijze van de reclasseringsorganisaties niet wezenlijk verschillend. De reclasseringsorganisaties bouwen veelal voort op werkprocedures en opvattingen opgesteld in de tijd dat zij nog onder de naam Stichting

Reclassering Nederland werkten. In het rapport wordt alleen daar waar het mogelijk en er aanleiding voor was naar een bepaalde reclasseringsorganisatie of unit/instelling verwezen.

In dit rapport wordt met de term “de reclasseringsorganisaties” verwezen naar de onderzochte units/instellingen van de drie reclasseringsorganisaties. Met “de reclassering” worden de drie reclasseringsorganisaties tezamen bedoeld.
De veroordeelde tot tbs met voorwaarden wordt aangeduid met de term “cliënt”[3]. De ISt sluit daarmee aan bij de door de reclasseringsorganisaties gehanteerde term.
Iedere onderzochte unit/instelling heeft een intern overleg waarin de voorbereiding en de uitvoering van onder meer de tbs- zaken worden behandeld. Dit overleg heeft niet bij alle reclasseringsorganisaties dezelfde naam, maar het heeft wel eenzelfde doel en structuur. Voor de leesbaarheid van het rapport kiest de ISt daarom voor één van de benamingen om dit overleg aan te duiden namelijk het sociaal-psychiatrische werkoverleg (spw).

2.2 Over welke toezichthoudende instrumenten beschikt de reclassering?

De inzet van toezichtinstrumenten hangt af van de problematiek van de cliënt, de uitkomsten van de risicoanalyse en de opgelegde voorwaarden.
In de interviews werden de volgende toezichthoudende instrumenten genoemd:
- face-to-face contacten met de cliënt
- inschakelen van het sociaal netwerk (familie, buurt, werkgever) en het zorgnetwerk
- onder behandeling stellen
- inschakelen van de wijkagent
- huisbezoeken bij de cliënt
- het uitvoeren van urinecontroles

Hieronder volgt een toelichting per instrument:

– *face-to-face contacten met de cliënt*

Een uitgangspunt bij tbs met voorwaarden is dat er aan het begin van het toezicht tweewekelijks een gesprek met de cliënt plaatsvindt. Dit gesprek vindt op het kantoor van de reclassering plaats. De uitwerking van dit uitgangspunt is afhankelijk van de behandelsituatie van de cliënt. Bij klinische behandeling kan, indien er sprake is van een intensieve behandeling, de afweging worden gemaakt om deze frequentie in het begin van het toezicht lager (eens per maand) te houden.
Een andere reden om de contactfrequentie in het begin van het toezicht lager te houden en soms tot een telefonisch gesprek te beperken, vormt soms de werkdruk van de reclasseringswerkers. De frequentie van de gesprekken met de cliënt wordt in het laatste (half)jaar van het toezicht afgebouwd, daar de cliënt in de laatste fase op een zelfstandig functioneren moet worden voorbereid. Verslagen van cliëntgesprekken zijn, in verschillende mate van uitvoerigheid, in het Cliënt Volg Systeem en minder uitvoerig in het fysieke dossier terug te vinden.

– *inschakelen van het sociaal netwerk (familie, buurt, werkgever) en het zorgnetwerk*

De reclasseringswerker bepaalt na intern overleg welke toezichtstructuur er rond een cliënt wordt opgezet en of daarbij iemand uit het sociale netwerk moet worden ingeschakeld. Hij spreekt ook met een partner (of ouders als de cliënt daar verblijft) over de naleving van de opgelegde voorwaarden. Met het zorgnetwerk wordt vaak de huisarts bedoeld die in verband met het medicijngebruik van de cliënt bij de uitvoering van de tbs met voorwaarden wordt betrokken. De buurt en de werkgever worden afhankelijk van de problematiek van de cliënt bij het toezicht betrokken.

– *onder behandeling stellen*

De cliënten met tbs met voorwaarden worden in bijna alle gevallen ook (ambulant of klinisch) onder behandeling gesteld. Dat gold voor alle cliënten uit de peilperiode. De behandeling wordt door de rechter opgelegd en de behandelinstelling draagt vervolgens dus bij aan het toezicht op de naleving van deze voorwaarde. In 2.7 wordt ingegaan op de rol van de behandelinstelling en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de reclassering en de behandelinstelling.

– *inschakelen van de wijkagent*
De aard van het delict en de problematiek van de cliënt bepalen of de wijkagent wordt ingeschakeld. De RN heeft in Rotterdam, Den Haag en Middelburg convenanten met de politie uit de regio afgesloten met het doel beter toezicht op onder andere tbs gestelden te houden. Er zal onder meer informatie en kennis over de cliënt worden uitgewisseld. Daar de convenanten pas recent zijn afgesloten, is er op dit moment nog geen noemenswaardig resultaat over deze samenwerking te melden.

– *huisbezoeken bij de cliënt*
De reclasseringsfunctionarissen van de RN delen mee dat zij volgens het hoofdkantoor in beginsel géén huisbezoeken mogen afleggen, tenzij dat naar het oordeel van de leidinggevende (unitmanager) noodzakelijk voor het toezicht is. In de praktijk wordt het afleggen van een huisbezoek in het kader van het toezicht echter als een standaard werkwijze beschouwd en vindt dus bijna altijd plaats. De reclasseringswerkers vinden, evenals hun leidinggevenden, het afleggen van een huisbezoek een nuttig en noodzakelijk instrument om het toezicht goed uit te kunnen voeren. De opvatting dat er in beginsel geen huisbezoeken mogen worden afgelegd, is gebaseerd op de zorg voor de veiligheid van de medewerkers en het feit dat het huisbezoek een relatief kostbare activiteit is: de productprijs toezicht staat, aldus de reclassering, een tijdsinvestering van 30 uur per half jaar toe. De reclasseringswerkers noemen dit onvoldoende en stellen dan ze die 30 uur vaak overschrijden.
Het afgelegde huisbezoek wordt, daar het als standaard werkwijze wordt gezien, over het algemeen niet in de maatregelrapportage[4] opgenomen. In de voortgangsrapportage en het cliëntdossier wordt hier wel melding van gemaakt. Volgens de reclasseringswerkers is het huisbezoek in de eerste plaats gericht op het verkrijgen van een beeld van de thuissituatie. Het doel en de uitwerking hiervan zijn gebaseerd op de professionele inzichten en visie op het reclasseringswerk. Er is geen protocol voor het huisbezoek en de handelingen die in dit kader verricht mogen worden, zijn niet vastgelegd. Sommige reclasseringswerkers willen duidelijkheid hebben over de reikwijdte van hun toezichthoudende bevoegdheid bij het huisbezoek. Controlerende handelingen

[4] De reclassering kent verschillende maatregelrapportages. Een belangrijke variant is de tbs-rapportage. Hierbij staat de vraag centraal onder welke voorwaarden de reclassering verantwoord inhoud kan geven aan de maatregel. Het maatregelrapport wordt uitgebracht op verzoek van de rechter. De rechter of OvJ moet uit de rapportage kunnen opmaken in hoeverre de verdachte te begeleiden is en een eventuele tbs met voorwaarden uitvoerbaar is.

zoals het openen van de koelkast om na te gaan of er alcohol staat, worden niet verricht. De algemene opvatting is dat de reclasseringswerkers geen "opsporingsambtenaar" zijn en dus geen inspecterende handelingen uitvoeren. Dit is anders als de rechter bepaald heeft dat de cliënt bijvoorbeeld telefoon- en bankafschriften moet overleggen. Er worden in beginsel geen onaangekondigde huisbezoeken afgelegd. In een instelling van de SVG werd gemeld dat er bij sterke vermoedens van een overtreding van de voorwaarden wel een onaangekondigd huisbezoek werd afgelegd en er gecontroleerd werd op het in bezit hebben van alcohol: de rechter had bepaald dat er gedurende de uitvoering van de maatregel geen alcohol mocht worden gebruikt.
Aan het afleggen van huisbezoeken worden met het oog op de veiligheid van de medewerkers eisen gesteld. Deze eisen zijn echter niet bij alle reclasseringswerkers bekend. De eisen bepalen dat het huisbezoek in beginsel door twee reclasseringswerkers wordt afgelegd en dat de organisatie geïnformeerd wordt over het vertrek naar en uit het huis van de cliënt. De reclasseringswerkers melden in de praktijk het af te leggen huisbezoek wél aan een collega en/of de unitmanager en bepalen op grond van hun professionele inzichten of zij een tweede collega meenemen. Soms wordt een huisbezoek afgelegd samen met een medewerker van de behandelinstelling waar de cliënt in behandeling is. De forensische polikliniek De Waag legt ook standaard huisbezoeken af bij haar cliënten/patiënten. De geïnterviewde cliënten hadden huisbezoek gehad, waarbij ook met de familieleden werd gesproken. De reclassering stelde zich, aldus de cliënten, niet controlerend of inspecterend op.

– *het uitvoeren van urinecontroles*
De RN deelt mee geen faciliteiten te hebben voor het uitvoeren van de opgelegde urinecontrole's. Het is, aldus de RN, moeilijk om een kliniek of instelling te vinden die deze controles binnen 24 uur namens de reclassering wil uitvoeren. Daarnaast hebben poliklinieken, aldus de RN, enige dagen nodig om het verzoek te beoordelen, waardoor het acuut doen van een urineonderzoek niet mogelijk is. Verschillende SVG — instellingen delen mee hierover geen verzoek van de RN te hebben ontvangen. De verslavingsreclassering meldt dat zij, deel uitmakend van de koepelorganisatie van de GGZ, hiervoor wel de faciliteiten heeft.[5]

[5] Reclassering Nederland heeft per brief van 1 mei 2006 meegedeeld dat er een samenwerkingsmodel Reclassering Nederland - GGD in ontwikkeling is dat in de loop van 2007 landelijk zal worden ingevoerd.

Volgens de forensische polikliniek De Waag kunnen urinecontroles bij ziekenhuizen, (forensische) poliklinieken en de SVG worden uitgevoerd. De polikiniek De Waag voert bij al haar cliënten/patiënten urinecontroles uit. De officieren van justitie zijn van mening dat RN vóór of op de zitting kan aangeven problemen te hebben om de urinecontroles adequaat uit te voeren. De rechter kan alsdan rekening houden met deze beperking en (in overleg) een oplossing (bijvoorbeeld toezicht door de verslavingsreclassering) bieden. Een cliënt met een evident verslavingsprobleem wordt, zo meldt de RN, niet altijd overgedragen als die een eerder en langdurig contact met de RN heeft.

Conclusie
De reclasseringsorganisaties hebben een aantal concrete toezichtinstrumenten. Geconstateerd wordt dat de reclasseringswerkers bekend zijn met (het gebruik van) deze toezichtinstrumenten. Het toezicht (de controle) op de cliënt bestaat uit het toepassen van vaak twee of meerdere van de hiervoor genoemde instrumenten. Het ontbreken van een duidelijk standpunt over wat bij huisbezoek is toegestaan, het niet goed bekend zijn met en het niet strikt naleven van de veiligheidsvoorschriften zijn kwetsbare punten in de uitoefening van de toezichthoudende taak. De ISt constateert dat er met betrekking tot de urinecontrole geen (duidelijke) afspraken tussen de RN en de SVG bestaan.

2.3 Wordt de wijze waarop toezicht wordt gehouden in een specifiek plan van aanpak opgenomen?

Plan van aanpak
Het Cliëntvolgsysteem (CVS) [6] heeft een format Plan van Aanpak. Onder dit format worden verschillende documenten zoals het maatregelrapport, gespreksverslagen met de cliënt en de behandelinstelling, opgenomen. Bij het opstellen van het toezichtplan baseert de reclassering zich niet alleen op haar informatie en analyse van het recidiverisico van de cliënt, maar ook op het advies van de gedragskundigen en de diagnose van de behandelinstelling. Om die reden zal naast de maatregelrapportage en het vaststellen van het recidiverisico hier ook aandacht worden gegeven aan de inbreng van de gedragsdeskundigen en de behandelinstelling bij het vaststellen van het

[6] Het clientvolgsysteem is een database om het werkproces van de reclassering te ondersteunen.

toezicht. Bij het vaststellen van het toezicht is ook gesproken over de aard van de opgelegde voorwaarden (algemeen of concreet) en hoe het toezicht op de cliënt buiten de kantooruren van de reclassering geregeld is.

Maatregelrapport
De reclassering geeft in het maatregelrapport advies aan de rechter. Het maatregelrapport is het eerste en vaak ook het enige document dat aangeeft op welke wijze en met welke instrumenten het reclasseringstoezicht zal worden uitgevoerd. Het concept-maatregelrapport wordt in het spw-overleg besproken, door de unitmanager gelezen en door hem/haar en de reclasseringswerker ondertekend. In samenhang met het vonnis, de informatie van de behandelinstelling en de forensisch psychiatrische dienst (FPD) wordt de maatregel ten uitvoer gelegd. Het maatregelrapport geeft over het algemeen geen inzicht in de frequentie en de intensiteit waarmee de toezichtinstrumenten zullen worden ingezet. De reclasseringsorganisaties bepalen dit bij de tenuitvoerlegging. Dit heeft tot gevolg dat de rechter zich niet standaard over de reikwijdte en grenzen van het toezicht uitspreekt.
De voorwaarden in het maatregelrapport waren over het algemeen heel concreet benoemd en werden in de meeste gevallen in het vonnis overgenomen. Slechts in een enkel dossier was er sprake van een algemeen geformuleerde voorwaarde “de veroordeelde dient zich naar de aanwijzingen van de reclassering” te gedragen. De opgelegde voorwaarden worden, sinds 2005, in een zogeheten Overeenkomst Toezicht nader geconcretiseerd. Dit document is een intern kwaliteitsvereiste van de reclasseringsorganisaties. De overeenkomst wordt door de cliënt voor akkoord ondertekend. Volgens de reclasseringsorganisaties ontvangt de cliënt het maatregelrapport ter kennisname en neemt hij ook op die manier kennis van de door de reclassering voorgestelde voorwaarden.

Analyse van het recidiverisico
De analyse van het recidive- en gevaarsrisico wordt niet altijd benoemd en besproken in het maatregelrapport. De reclasseringsorganisaties deelden mee dat dit onderwerp wel expliciet aandacht krijgt bij zowel de bespreking van het maatregelrapport als bij de uitvoering van het toezicht. In het spw-overleg worden de recidive- en andere risico’s met betrekking tot de cliënt besproken. De bespreking vindt plaats op basis van schriftelijke informatie over de cliënt en de professionele inzichten van de reclasseringswerkers, de consulent-psychiater en/of consulent-psycholoog. De schriftelijke informatie over de cliënt omvat

de informatie die de reclassering zelf van de cliënt heeft verzameld alsook de pro-justitia rapportage [7] en de diagnose van de behandelinstelling. Het resultaat van de bespreking noch de afwegingen die er in het kader van de risicoanalyse door de reclassering zijn gemaakt, wordt in het dossier vastgelegd.
Sinds 2005 hanteren de reclasseringsorganisaties het zogenaamde RISc-instrument (Recidive Inschattings Schalen), dat bij de start van het toezicht als risicotaxatie-instrument wordt gebruikt. Het instrument is nog niet voor alle doelgroepen, zoals zedendelinquenten, bruikbaar. De SVG-instellingen kunnen daarnaast nog specifieke instrumenten gebruiken (HCR 20, VRA9) om het recidiverisico in te schatten.

Behalve de reclasseringsorganisaties en de FPD maakt ook de behandelinstelling een analyse van onder meer recidive- en andere risico's. Deze analyse wordt zowel in de intakefase als gedurende de behandeling gemaakt. De behandelinstelling baseert haar oordeel over de behandelmogelijkheden op de uitkomsten van het intakegesprek en de risicoanalyse. De ISt trof in de dossiers standaard FPD-rapportages aan die een beschrijving gaven van de risico- en recidivetaxatie. De behandelinstellingen hebben over het algemeen een wachttijd [8]van enkele maanden voor het voeren van een intakegesprek: FPK Assen deelde de Inspectie mee hiervoor een wachttijd van twee maanden te hebben.
De behandelinstelling kan ook in de laatste maanden van de behandeling besluiten een analyse van het recidiverisico te maken. Deze analyse is, aldus de geïnterviewde behandelinstelling De Waag, gebaseerd op gesprekken met de reclasseringswerker, de cliënt en diens omgeving: bijvoorbeeld familie, werkgever, wijkagent. Op grond van deze analyse wordt beoordeeld welk toezichtstructuur er, na behandeling, rond de cliënt moet worden gecreëerd.

Afstemming RO en FPD
De forensisch psychiatrische dienst (FPD) is een onderdeel van het ministerie van Justitie en heeft onder meer tot taak om op verzoek van de rechterlijke macht een psychiatrisch/ psychologisch rapport over de verdachte uit te brengen. Het onderzoek wordt door onafhankelijke psychiaters en psychologen

---

[7] De pro-justitiarapportage is het onderzoek van gedragsdeskundigen (psychiater/psycholoog) naar de geestvermogens van de verdachte. Het onderzoek vindt op verzoek van de rechterlijke macht plaats en wordt veelal door het Pieter Baan Centrum en de Forensisch Psychiatrische Dienst verricht.
[8] Met "wachttijd" wordt bedoeld de tijd die nodig is alvorens de behandelinstelling een eerste kennismakings- of intakegesprek met de cliënt kan voeren.

verricht, die een antwoord geven op de vraag naar de toerekeningsvatbaarheid van de verdachte en de haalbaarheid van de straf of maatregel die door de rechter wordt overwogen.

De voorstellen van de reclassering en de FPD kunnen op bepaalde punten uiteenlopen. Zo vinden de reclasseringsorganisaties het niet verstandig als de FPD een behandeling in een specifieke behandelinstelling voorstelt, terwijl nog niet duidelijk is of opname daar (op korte termijn) te realiseren is. De rechter neemt, aldus de reclasseringswerkers, het advies van de FPD veelal over. Het aanwijzen door de rechter van een bepaalde behandelinstelling geeft ook problemen in geval de instelling bij wangedrag van de cliënt geen mogelijkheden meer ziet de behandeling voort te zetten. Het vinden van een andere behandelinstelling kan dan alleen na rechterlijke tussenkomst, na aanpassing van de opgelegde voorwaarden. Enkele units/instellingen hebben hierover overleg met de FPD. Zo heeft bijvoorbeeld de RN in Amsterdam een halfjaarlijks overleg met de FPD waarin onder meer wordt uitgelegd onder welke omstandigheden de reclassering haar toezichthoudende rol kan vervullen.

Het belang van algemene versus concreet opgelegde voorwaarden
De reclasseringsorganisaties geven de voorkeur aan concreet geformuleerde voorwaarden. Hierdoor kunnen er geen interpretatieverschillen ontstaan tussen de reclassering en de officier van justitie over de vraag wanneer er sprake is van een overtreding door de cliënt. Het biedt ook de cliënt duidelijkheid over waar die zich aan houden moet. De RN in Leeuwarden geeft echter om reden van tijdgebrek de voorkeur aan algemeen opgelegde voorwaarden. De reclasseringswerkers van de betreffende unit stellen dat zij dan niet aangesproken kunnen worden op het feit dat zij iets nagelaten hebben, een afspraak niet nagekomen zijn.
Volgens de reclasseringsorganisaties neemt de rechterlijke macht de voorstellen van de reclassering in toenemende mate serieus en veelal integraal over.

Toezicht buiten kantooruren reclasseringsorganisaties
De vraag waar de cliënt buiten de kantooruren van de organisatie terecht kan indien hij hulp nodig heeft, wordt beantwoord met de mededeling dat dit aspect niet (nadrukkelijk) geregeld is. De reclasseringsorganisaties maken hierover noch met de cliënt noch met de behandelinstelling afspraken. De reclasseringsorganisaties gaan ervanuit dat de ambulante behandelinstelling de cliënt hierop wijst of dat de cliënt uit eerdere ervaringen weet waar hij terecht

kan (RIAGG, huisarts, politie). In gevallen waarin de reclasseringswerker duidelijke aanwijzingen heeft dat de cliënt in een crisissituatie terecht kan komen, kunnen er ad hoc afspraken met de behandelinstelling en de cliënt worden gemaakt: de Inspectie vernam van enkele reclasseringswerkers dat zij in zo'n geval hun mobiele telefoonnummer aan de cliënt geven. De onderzochte dossiers bevatten geen informatie over de opvang van de cliënt buiten kantooruren.

Conclusie
De uitvoering van het toezicht is niet gebaseerd op een integraal plan waarin alle afspraken en stappen zijn benoemd. Het toezichtplan is gebaseerd op verschillende documenten, meer in het bijzonder het maatregelrapport, het vonnis en het behandelplan. De ISt constateert dat dit voor de reclasseringsorganisaties voldoende handvatten biedt om tot een verantwoorde uitvoering te komen. De interne werk of besluitvormingsprocedure geeft verder inhoud aan de uitvoering van het toezicht. Uit de dossiers valt duidelijk op te maken welke voorwaarden er zijn voorgesteld en welke zijn opgelegd. Geconstateerd wordt dat de rechter de voorstellen bijna altijd integraal heeft overgenomen. De ISt stelt voorts vast dat behandeling (klinisch of ambulant) een wezenlijk onderdeel van de tbs met voorwaarden is, daar die in ieder onderzocht dossier voorgesteld en opgelegd is. Uit de dossiers wordt opgemaakt dat de FPD en de behandelinstelling in hun advies aan de rechterlijke macht nadrukkelijk aandacht geven aan het recidiverisico en mogelijk andere gevaarlijke situaties. De reclasseringsorganisaties leggen de bespreking en de afweging van recidiverisico's niet in de dossiers vast, waardoor niet vast te stellen is of en hoe intensief dit gebeurt: soms wordt het recidiverisico expliciet in de maatregelrapportage genoemd of er wordt naar de FPD rapportages verwezen. Het feit dat de reclasseringsorganisaties buiten kantooruren niet bereikbaar zijn kan een verhoogd recidiverisico opleveren.

2.4 Wordt de uitvoering van het toezichtplan bewaakt?

Voortgangsrapportage geeft beeld van uitvoering in bepaalde periode
Uit de ondertekening van de voortgangsrapportage maakt de ISt op dat het de reclasseringswerker en de unitmanager zijn die de uitvoering van de opgelegde voorwaarden bewaken. De reclasseringsorganisaties delen mee dat het in de eerste plaats de reclasseringswerker is die de uitvoering en de naleving van de

opgelegde voorwaarden bewaakt. De reclasseringswerker wordt in de uitvoering van dit werk ondersteund door de unitmanager/teamleider en, indien aanwezig een werkbegeleider en het spw-overleg. Indien de cliënt behandeld wordt, vindt het toezicht in overleg met de behandelinstelling plaats: de behandelinstelling ziet toe dat de cliënt de behandelafspraken nakomt (zie ook paragraaf 2.7).
De uitvoering van de tbs met voorwaarden wordt, door de reclasseringsorganisaties, vooral ten behoeve van het uitbrengen van de voortgangsrapportages en in de evaluatierapportages geëvalueerd. De evaluatierapporten worden ten behoeve van de productverantwoording opgemaakt. In de voortgangsrapportage wordt het effect van de behandeling en het toezicht op de cliënt helder beschreven. Bijzonderheden in het gedrag van de cliënt worden expliciet benoemd alsook het risico op recidive.
Uit het dossieronderzoek valt op dat de voortgangsrapportages over het algemeen om de drie maanden werden uitgebracht. In enkele dossiers van RN werden deze rapportages structureel minder frequent (vier- en zesmaandelijks) uitgebracht. Ten tijde van de peilperiode was het, aldus de reclasseringswerkers, nog niet helder in welke frequentie de rapportages uitgebracht moesten worden. De verslavingsreclassering VNN in Leeuwarden had in één dossier gedurende de hele looptijd van de tbs maatregel geen voortgangsrapportage uitgebracht. De teamleider deelde mee van dit verzuim op de hoogte te zijn. De reclasseringswerkers delen mee nu te weten dat de voortgangs-rapportages driemaandelijks uitgebracht moeten worden. Deze termijn wordt behalve door de betreffende reclasseringswerker ook door de unitmanager (via het CVS) en door het spw-overleg in de gaten gehouden.

Rol behandelinstelling bij uitvoering opgelegde behandeling
De dossiers bevatten vaak ook tussentijdse evaluaties van de behandelinginstelling. Ook de behandelinstelling heeft een rol in het ten uitvoer leggen van de opgelegde voorwaarden en het uitvoeren van het toezicht. De rapportages van de behandelinstellingen zijn vaak uitvoerige evaluaties, waarbij de behandeldoelen en de behandeleffecten en eventuele gevaarlijke situaties in het gedrag van de cliënt worden vermeld.
De ISt begreep uit de gespreksverslagen in zowel het fysieke dossier als het CVS — in verschillende mate van uitvoerigheid opgemaakt — dat de reclasseringswerkers deelnamen aan behandelplanbesprekingen en gesprekken met de cliënt voerden (zie hierover ook 2.7).

Bespreking van de uitvoering in het sociaal- psychiatrisch werkoverleg (spw-overleg)
Bij alle drie de reclasseringsorganisaties vindt het spw-overleg in beginsel eens in de twee weken plaats. Meestal zit de unitmanager en/of de werkbegeleider het overleg voor. Een consulent-psychiater en/of een consulent psycholoog ondersteunt het overleg. Bij sommige SVG-instellingen is het de eerste geneeskundige die dit overleg ondersteunt. Bij de verslavingsreclassering BoumanGGZ bestaat dit overleg pas sinds september 2005. Het spw-overleg is bedoeld om de kwaliteit van het werk te bevorderen. De uitvoering van het toezicht wordt in dit overleg geëvalueerd, de concept-maatregelrapportage en de concept-voortgangsrapportages worden hier besproken. Ook vragen voortkomend uit het gedrag of de leefsituatie van de cliënt en eventuele risicovolle situaties kunnen in dit overleg worden besproken. De reclasseringswerker bepaalt wat er over de cliënt en met betrekking tot de uitvoering in het overleg wordt besproken. Besluiten van het spw-overleg zijn bij de meeste units/instellingen bindend. De reclasseringswerker kan hier alleen in overleg met de unitmanager van af wijken.
De ISt vernam in de RN regio Noord-Nederland dat het spw-overleg daar ook door een jurist wordt ondersteund. De jurist ondersteunt bijvoorbeeld bij het opstellen van het advies tot voortijdig stopzetten en kijkt vooral of er juridische feiten worden aangedragen ten behoeve van de officier van justitie.
De reclasseringswerkers ervaren de inbreng van de consulent-psychiater als waardevol, met name bij het inschatten van eventueel recidivegevaar, in de communicatie met de behandelinstelling en bij het toezien op het nakomen van afspraken inzake de behandeling van de cliënt.

Rol van de unitmanager/teamleider bij het toezicht op de uitvoering
De unitmanager of teamleider neemt de voorgenomen besluiten en acties met de reclasseringswerker door. Hij ondertekent alle uitgaande voortgangsrapportages en volgt de uitvoering onder meer via het CVS. De unitmanager kan een aantal taken, zoals het bespreken van voorgenomen besluiten met de reclasseringswerker, ook delegeren aan de werkbegeleider.

Overtreden van de voorwaarden/ afwegen gedrag cliënt
De reclasseringsorganisaties bepalen op grond van hun professionele inzichten of een gedraging van de cliënt als een zware - en dus onmiddellijk aan de officier van justitie te melden - overtreding moet worden gekwalificeerd. Zo

kunnen de reclasseringsorganisaties bij een cliënt die langdurig verslaafd is en de opgelegde voorwaarde (bijvoorbeeld er mogen geen drugs worden gebruikt) overtreedt, besluiten om dit niet onmiddellijk aan de officier te melden. De cliënt wordt er wel op aangesproken en de zaak kan, afhankelijk van de ernst van de overtreding, in het spw-overleg op eventuele risico's worden besproken. Deze overwegingen alsook het aanspreken van de cliënt en een eventueel mondeling overleg met de officier van justitie hierover, worden in het algemeen niet in het dossier vastgelegd. De overtreding wordt wel in de voortgangs-rapportage vermeld.
De forensische polikliniek De Waag signaleert een situatie die tot overtreding van de opgelegde voorwaarden en de behandelafspraken kan leiden, namelijk het feit dat sommige cliënten om financiële redenen behandelafspraken missen. Volgens De Waag is het therapeutisch niet gunstig als cliënten met een zeer beperkt budget reiskosten en kosten voor de behandeling (eis van eigen bijdrage) moeten maken, waardoor er nog meer schulden ontstaan, het risico op terugval en de kans op het overtreden van de opgelegde voorwaarden worden vergroot. Ook reclasseringswerkers vroegen aandacht voor de beperkte financiële middelen van sommige cliënten en daarmee samenhangend de kans op terugval gedurende de tenuitvoerlegging.

Conclusie
Op basis van de informatie uit het dossieronderzoek en de interviews blijkt er een regelmatige en goede evaluatie van de uitvoering van de tbs met voorwaarden door zowel de reclassering als de behandelinstelling te zijn. De interne werkprocedure (spw-overleg) biedt een waarborg voor gedeelde en specifieke expertise voor het beoordelen van de uitvoering.

2.5 Is er een procedure om incidenten of risicovolle situaties zoveel mogelijk uit te sluiten?

Volgen van een toe- of afgenomen risico en het omzetten naar tbs met dwangverpleging
Uit documenten zoals het behandelplan en de voortgangsrapportage valt op te maken dat het voorkomen van recidive en het ondervangen van andere risicovolle situaties nadrukkelijk de aandacht heeft van zowel de reclassering als de behandelinstelling. In het spw-overleg wordt gevolgd of er sprake is van een

toe- of afgenomen recidiverisico. De uitvoeringsafspraken met de cliënt worden bij een toegenomen risico aangescherpt.

Niet altijd te signaleren of cliënt nog voldoende controleerbaar is
In het kader van het volgen van een eventuele toegenomen risico werd aandacht gevraagd voor het feit dat sommige cliënten, vooral zij met psychopathische kenmerken, moeilijk zijn te doorgronden. Vooral bij cliënten die zich goed aan de voorwaarden en afspraken houden, is het moeilijk te herkennen wanneer die aan het "afglijden" zijn.
Een unit van RN had met een cliënt te maken van wie werd vastgesteld dat hij gedurende de laatste fase van de tbs met voorwaarden opnieuw een delict had begaan. De recidive kwam enkele maanden na de beëindiging van de tbs met voorwaarden aan het licht. De reclassering meldde dat noch zij noch de behandelende instelling signalen in dezen hadden opgevangen op grond waarvan terugval herkend kon worden. Met deze casus wordt geïllustreerd dat een goede toezichtstructuur niet gelijk staat aan het volledig uitsluiten van recidive.

Omzetten van de maatregel naar tbs met dwangverpleging
Bij ernstige vermoedens van recidiverisico's wordt de officier van justitie geïnformeerd en eventueel een advies gegeven tot omzetting naar tbs met dwangverpleging. Het advies moet altijd zo concreet mogelijk de situaties en aanwijzingen van een onverantwoorde toename van het gevaarsrisico omschrijven: er wordt geanticipeerd op de (juridische) handvatten die de officier van justitie nodig heeft om een omzetting te kunnen vorderen. De reclasserings-werkers menen dat een goede onderbouwing in dezen door de officier van justitie serieus wordt ontvangen. De maatschappelijke onrust over recidive door tbs-gestelden en als gevolg hiervan de aanscherping van de uitvoeringsregels hebben, aldus de reclasseringswerkers, ook tot gevolg dat het openbaar ministerie signalen van de reclassering veel serieuzer in behandeling neemt dan daarvoor en niet alleen bij recidive tot actie overgaat.

Niet altijd mogelijk om onaanvaardbare toename recidiverisico helder aan te geven
Het onderbouwen van een advies tot het omzetten van de maatregel is echter niet eenvoudig ingeval de cliënt ondanks de verslechtering van zijn psychische gesteldheid de afspraken en de opgelegde voorwaarden nog goed kan nakomen. In deze situatie - waarbij de reclasseringsorganisatie op grond van haar

professionele inzichten inschat dat door het ontbreken van een 24-uurs toezicht en van klinische behandeling en door het verslechteren van de psychische gesteldheid het risico op recidive toeneemt — blijft het moeilijk en lukt het niet altijd om scherp aan te geven dat het toezicht niet meer verantwoord kan worden uitgevoerd. Volgens de reclasseringsorganisaties komt de hiervoor genoemde situatie echter niet vaak voor. Het wordt echter niet geregistreerd hoe vaak deze situatie zich voordoet.

Verlenging van de tbs termijn met het oog op het uitsluiten van risicovolle situaties

De reclasseringswerkers delen mee dat de termijn van twee jaar vaak te kort is om het delictgerelateerde gedrag goed behandeld en recidiverisico op een aanvaardbaar niveau te krijgen. Om die reden wordt in de meeste gevallen geadviseerd de tbs met voorwaarden te verlengen. Het viel op dat de rechter dit advies in bijna alle gevallen heeft overgenomen.
De afdeling Individuele TBS Zaken informeert de reclasseringsorganisaties met een standaard schrijven over de termijn waarop en de voorwaarden waaronder een verlengingsadvies over de tbs met voorwaarden moet worden uitgebracht. [9]

Rol behandelinstelling bij voorkomen van risicovolle situaties

Bij incidenten en risicovolle situaties in de behandelinstelling komt de instelling tot een aanpassing of aanscherping van de behandelafspraken en het behandelplan. Het bijgestelde behandelplan wordt op schrift gesteld en in afschrift aan de reclassering opgestuurd. Uit het verslag van de behandelinstelling blijkt vaak ook de daar gevolgde procedure van waarschuwen en hoe de instelling met de situatie omgaat. De reclassering gebruikt deze informatie bij haar evaluatie van het toezicht. Er zijn zaken geweest waarbij de behandelinstelling door het veelvuldig overtreden van de afspraken door de cliënt, de behandeling voortijdig beëindigde. Het lukt de reclassering soms om een andere behandelinstelling te vinden. In de dossiers zijn beknopte verslagen of aantekeningen van deze communicatie met de behandelinstelling en/of de officier van justitie terug te vinden. De ISt constateerde dat in de gevallen waarbij het niet lukte een andere instelling te vinden, er omzetting tot dwangverpleging plaatsvond.

[9] ITZ is een afdeling van de Sectordirectie TBS van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

Procedure bij onttrekking aan het toezicht

“ Naar aanleiding van het plegen van een zeer ernstig strafbaar feit door een ongeoorloofd afwezige tbs-gestelde heeft de minister van Justitie bij brief van 11 juni 2004 aan de Tweede Kamer bericht dat een centraal meld- en coördinatiepunt gericht op de opsporing van ongeoorloofd afwezige tbs-gestelden in het leven wordt geroepen.

Het Landelijk Meldpunt Ongeoorloofde Afwezigheid tbs-gestelden (verder Landelijk Meldpunt te noemen) is sinds 2 juli 2004 operationeel. De landelijk Nationale Recherche Informatie (NRI) officier van justitie is, onder gezag van de hoofdofficier van het landelijk parket, verantwoordelijk voor de coördinatie van de opsporing binnen politie en openbaar ministerie. De landelijk NRI-officier doet zich hierin bijstaan door de KLPD-dienst Nationale Recherche Informatie (dNRI). De verantwoordelijkheid voor de opsporing zelf blijft bij het executerend parket. De dNRI heeft een coördinatiepunt ingericht voor de opsporing van voortvluchtige tbs-gestelden[10]. Het centrale coördinatiepunt voor de informatiecoördinatie over de voortvluchtige tbs-gestelde is ingebed binnen de werkwijze van de dNRI. Bij de dNRI is het Nationaal Informatiecoördinatie Centrum (NIC) gevestigd.

De reclasseringsorganisaties zijn verantwoordelijk voor het melden van een onttrekking aan het toezicht aan de (piket) officier van justitie van het executerend parket, de regiopolitie van de verblijfplaats van de tbs- gestelde en aan het Landelijk Meldpunt. De dNRI onderneemt per direct actie naar aanleiding van iedere melding en het NIC start per omgaande de informatiecoördinatie. Het NIC doet een dreigingsmelding aan alle regionale informatiecoördinatoren bij de regiopolitie toekomen en doet namens de landelijk NRI-officier het verzoek om actie ter opsporing te starten. De landelijk opsporingsofficier bewaakt de voortgang van de opsporingsactiviteiten en neemt contact op met het voor opsporing verantwoordelijke executerend parket. Bij aanhouding van de tbs-gestelde informeert het NIC onder meer de reclasseringsorganisatie.

Sommige units/instellingen hebben al ervaring met deze meldingsprocedure opgedaan.[11] De reclasseringswerkers en hun leidinggevenden delen mee te weten welke acties zij bij een onttrekking aan het toezicht moeten ondernemen.

---

[10] Onder “voortvluchtige tbs-gestelde”moet worden verstaan, een ongeoorloofd afwezige tbs-gestelde respectievelijk een tbs-gestelde die zich aan het toezicht door de reclassering heeft onttrokken.

[11] Vóór de inwerkingtreding van het protocol Ongeoorloofde Afwezigheid tbs-gestelden werd een ongeoorloofde afwezigheid van een tbs-gestelde aan de officier van justitie van het executerend arrondissementsparket en eventueel de politie gemeld.

Volgens de aanwijzingen van de (hoofdkantoren van de) reclasseringsorganisaties dient de unit/instelling een onttrekking “per omgaande aan de (piket)officier van justitie van het executerende arrondissementsparket te melden. Daarnaast moet de unit/instelling de onttrekking ook aan het Landelijk Meldpunt doorgeven”. Uit de interviews en de schriftelijke informatie van RN en enkele SVG-instellingen wordt opgemaakt dat de werkwijze bij een mogelijke onttrekking in een zogenaamd stappenplan is uitgewerkt. Volgens dit stappenplan moet de reclasseringswerker allereerst nagaan waarom de cliënt niet op een afspraak verschenen is of niet van verlof is teruggekeerd. Daarnaast brengt de reclasseringwerker in overleg met zijn leidinggevende het gevaarsrisico in kaart. Indien er binnen 24 uur geen contact tot stand is gekomen, wordt er contact met de tbs officier van justitie c.q. executieofficier en het Landelijk Meldpunt opgenomen. Mocht het meteen duidelijk zijn dat er acuut recidivegevaar dreigt, dan wordt er onmiddellijk contact met de officier van justitie en het Landelijk Meldpunt opgenomen. Deze melding wordt in de voortgangsrapportage vastgelegd.
De reclasseringsorganisaties delen mee goede en minder goede ervaringen te hebben met de werkwijze van het Landelijk Meldpunt. De ervaring van enkele units is dat het Landelijk Meldpunt pas in actie wil komen als het om een tbs met dwangverpleging gaat of als bekend is dat de officier van justitie aangeeft een vordering tot omzetting van de maatregel in tbs met dwangverpleging te overwegen.
De officieren van justitie stellen dat de reclassering zich bij incidenten altijd tot de tbs officier of de piketofficier van justitie kan wenden (zie 2.6 over de samenwerking tussen reclasseringsorganisaties en het Openbaar Ministerie).
De reclasseringsorganisaties menen dat het ontbreken van een 24-uurs bereikbaarheid van de reclassering een knelpunt is om de rol van toezichthouder bij incidenten buiten kantooruren en in het bijzonder in het weekeind goed te vervullen. De behandelinstellingen kunnen de reclassering in het weekend niet bereiken en daarmee de onttrekking aan de behandeling/het toezicht niet onmiddellijk melden. Dat gebeurt dan pas op de eerstvolgende werkdag. De behandelinstelling meldt gevaarlijke situaties die zich buiten de instelling (kunnen) voordoen, signalen van mogelijk afglijden naar delictgedrag, aan de reclasseringswerker en niet rechtstreeks aan de politie of de officier van justitie. Dit is alleen anders als de cliënt zich in de behandelinstelling ernstig misdraagt tegenover het personeel (zie over de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de tbs-gestelden ook 2.7).

Bij een aantal units/instellingen wordt, in overleg met het hoofdkantoor, dan ook overwogen om een 24-uurs bereikbaarheid te organiseren om vooral bij incidenten, zoals een onttrekking aan het toezicht, adequater te kunnen handelen[12].
Sinds november 2005 moeten de hoofdkantoren van de RO's incidenten met cliënten uiterlijk binnen een werkdag na constatering, ook aan het ministerie van justitie doorgeven.

Welke acties worden ondernomen indien klinische behandeling om veiligheidsreden dringend geïndiceerd is
De reclasseringsorganisaties proberen bij een dringende behoefte aan opname allereerst een behandelplaats te regelen. De dringende opnamebehoefte kan zich bij een niet in behandeling of een ambulant in behandeling zijnde cliënt voordoen. Het uitblijven van adequate opname kan ernstige recidiverisico's met zich meebrengen, terwijl de reclassering geen instrumenten heeft om de uitvoering van het toezicht verder nog goed (verantwoord) uit te voeren.
De SVG-instellingen kunnen, daar zij deel uitmaken van de koepelorganisatie van de GGZ, redelijk snel (BoumanGGZ sprak van binnen 24 uur) een crisisplaats vinden. Sommige units van de RN en het LdH proberen met de GGZ-instellingen afspraken over crisisopvang te maken. In bepaalde units, zoals in Amsterdam, bestaan hierover reeds afspraken waardoor er binnen 24 uur opname kan plaatsvinden.
Indien er geen opname kan volgen, kan de cliënt - om recidive door verslechtering van de psychische gesteldheid te voorkomen — tijdelijk in detentie worden geplaatst in afwachting van de omzetting van de maatregel naar tbs met dwangverpleging. Twee officieren van justitie zijn van mening dat er altijd tijdelijke opvangmogelijkheden zijn gedurende de eerste uren van zeer agressief/recidivegevoelig gedrag: politiecel of isoleercel van de behandelinstelling. Sommige reclasseringsorganisaties zouden, aldus de officieren, deze opvangmogelijkheden beter in beeld moeten hebben en af moeten wegen of zij niet eerst deze opvang zouden moeten regelen alvorens zich tot de officier van justitie te wenden.

[12] Reclassering Nederland deelt per brief op 1 mei 2006 mee dat er een conceptbeleidsplan voor de " 24 uurorganisatie" is opgesteld.

Conclusie
De reclasseringsorganisaties hebben een interne procedure om eventuele (toegenomen) risico's in het gedrag van de cliënt te signaleren. De behandelinstelling ondersteunt hierbij door toe te zien op het nakomen van de behandelafspraken en het rapporteren over de voortgang met de cliënt. De interne communicatie bij calamiteiten kan voortvarend plaatsvinden door de relatief kleine groep functionarissen die zich binnen de units/instellingen met de uitvoering van de tbs met voorwaarden bezighoudt.
De afwegingen die aan het genomen besluit vooraf zijn gegaan, zijn niet gedocumenteerd; de dossiers geven géén inzicht in onder meer de beoordelingscriteria voor het gedrag of gevaarlijke risico's met betrekking tot de cliënt.
De reclasseringsorganisaties geven aan een eigen inbreng in en opvatting over het toezicht op tbs gestelden te hebben. Die opvatting is soms uitgewerkt in een interne richtlijn en/of in samenwerkingsafspraken met plaatselijke keten- en netwerkpartners. Het openbaar ministerie neemt duidelijk omschreven risico's rond de uitvoering van de tbs met voorwaarden serieus in overweging en vordert dan veelal de omzetting van de maatregel. De door de units/instellingen als onduidelijk ervaren werkwijze van het Landelijk Meldpunt vraagt met het oog op een adequate uitvoering om verheldering.
Het feit dat een ontvluchting in het weekeind uit een behandelinstelling niet onmiddellijk aan justitie wordt gemeld levert een verhoogd recidiverisico op. Uit de samenwerking tussen bepaalde units/instellingen en keten- en netwerkpartners wordt geconcludeerd dat er oplossingen mogelijk zijn voor kwetsbare of moeilijke situaties in de tenuitvoerlegging, zoals het snel vinden van een crisisplaats. De ISt constateert dat deze succesvolle plaatselijke initiatieven elders niet als voorbeeld zijn gesteld.

2.6 Onder welke omstandigheden kan de reclassering haar verantwoordelijkheid voor het toezicht niet meer nemen?

Grenzen aan een verantwoord toezicht door de reclasseringsorganisaties
De grenzen van verantwoord toezicht wordt bepaald door de mate waarin de cliënt nog controleerbaar is voor de reclassering. Als de cliënt de opgelegde voorwaarden blijft overtreden en/of behandeling geïndiceerd is maar geen behandelplaats (meer) te vinden is, is het niet meer mogelijk om een goed, verantwoord "controlenetwerk"om de cliënt te creëren.

De veiligheid van de samenleving en van de medewerkers vormt het primaire criterium om het toezicht te “retourneren” aan het openbaar ministerie, dat wil zeggen melden dat het toezicht niet langer op een verantwoorde manier kan worden uitgevoerd, gevolgd door een advies tot omzetting.
Twee van de geïnterviewde units hebben de ervaring dat de cliënt in het kader van de schorsing van de preventieve hechtenis tijdelijk klinisch is opgenomen, opdat de behandelinstelling en de reclassering kunnen nagaan in hoeverre cliënt zich behandelbaar en begeleidbaar opstelt en dus een tbs met voorwaarden uitvoerbaar is.
De SVG-instelling Parnassia heeft met het oog op (de grenzen van) haar verantwoordelijkheid voor een veilige tenuitvoerlegging een aantal randvoorwaarden opgesteld, waaronder zij de tbs met voorwaarden wil uitvoeren. Een van de randvoorwaarden is dat de cliënt het eerste jaar van het toezicht onder klinische behandeling wordt gesteld.

De reclasseringsorganisaties hebben de grenzen van hun verantwoordelijkheid als toezichthouder niet vastgelegd en wegen die per casus af. Deze afweging vindt in het spw-overleg of met de unitmanager/teamleider en eventueel met de officier van justitie plaats.

Bepalen van grenzen aan verantwoordelijkheid ook afhankelijk van oordeel rechter
Uit twee dossiers, een van de RN en een van het LdH, viel op te maken dat de rechter ondanks ernstige misdragingen van de cliënt besloot dat de tbs met voorwaarden verder ten uitvoer gelegd moest worden en er een andere behandelinstelling gezocht moest worden. In het geval van de RN was drie maanden de tijd gegeven om een nieuwe behandelplaats te vinden. Toen dat niet lukte, werd de maatregel alsnog omgezet in tbs met dwangverpleging.

Adviezen tot het omzetten van de maatregel worden, aldus de reclasseringswerkers, vooral in die zaken gegeven waarin de reclassering reeds bij het uitbrengen van het voorlichtings- of maatregelrapport negatief had geadviseerd. Volgens de reclasseringsorganisaties wordt er niet vaak tot omzetting geadviseerd. Er wordt niet geregistreerd hoe vaak zij tot bijvoorbeeld een omzetting hebben geadviseerd noch hoe vaak de rechter tegen het reclasseringsadvies in een tbs met voorwaarden oplegt of deze laat voortzetten.

De grenzen aan de verantwoordelijkheid bij einde termijn tbs met voorwaarden en blijvende zorg over recidiverisico
Over sommige cliënten blijft ook na de maximale termijn van de tbs met voorwaarden ernstige zorg bestaan over de psychosociale gesteldheid en daaruit voortvloeiend de kans op recidive. De reclassering kan de cliënt alleen nog adviseren zich op vrijwillige basis onder behandeling en begeleiding te stellen. In het eindadvies kan wel worden aangegeven dat er zorgen om de cliënt blijven: de Inspectie heeft dit in een enkel dossier waargenomen. De reclassering gaat na beëindiging van het toezicht niet na of de ex- cliënt zich elders op vrijwillige basis voor behandeling en/of begeleiding heeft aangemeld.

Conclusie
De ISt vindt het begrijpelijk dat de reclasseringsorganisaties per casus afwegen of zij nog verantwoord toezicht kunnen uitoefenen. Ook hier wordt vastgesteld dat de afwegingen over het algemeen niet in het dossier zijn terug te vinden. De afweging wordt op basis van het criterium “de veiligheid van de samenleving” gemaakt. In de dossiers zijn voorbeelden van delict- en agressief gedrag te vinden waarbij de reclassering tot omzetting heeft geadviseerd en het toezicht beëindigd werd. De reclassering kon niet exact aangeven hoe vaak zij tot omzetting heeft geadviseerd noch hoe vaak dit advies al dan niet is opgevolgd.

2.7 Op welke wijze werken reclassering en openbaar ministerie samen bij de tenuitvoerlegging van tbs met voorwaarden?

Samenwerking reclassering en tbs officier van justitie
De samenwerking met de officier van justitie valt alleen uit de maatregelrapportage, de voortgangsrapportage en eventuele aantekeningen over telefonisch contact op te maken. De dossiers bevatten over het algemeen summiere aantekeningen van telefonische en andere contacten met de officier van justitie over alarmerende situaties en overtredingen van de opgelegde voorwaarden.
In de meeste arrondissementen is er een tbs officier van justitie aangesteld. Daar waar dat niet het geval is, is in dringende gevallen de executerende, de zaaksofficier of de piketofficier het aanspreekpunt. In enkele arrondissementen is er een structureel overleg waarin reclassering en openbaar ministerie naast beleidsmatige zaken ook specifieke uitvoeringskwesties aan de orde kunnen stellen.

De frequentie en de intensiteit van de communicatie van leidinggevenden met de tbs officier van justitie is per unit/instelling verschillend, maar wordt over het algemeen goed en zinvol genoemd: bij dringende vragen of incidenten kan en wordt er direct contact opgenomen. De reclasseringswerkers delen mee zich bij problemen met de cliënt vaker tot de zaaksofficier te wenden.
De tbs officier van justitie wordt meestal door de unitmanager of de voorzitter van het spw-overleg benaderd. In de arrondissementen Utrecht en Zutphen wordt de tbs officier eens per jaar uitgenodigd het spw-overleg bij te wonen. Deze bijeenkomsten dragen bij aan het verkrijgen van (een beter) inzicht in de wensen en knelpunten met betrekking tot de uitvoering en in elkaars juridische en hulpverlenende bevoegdheden. Andere units/instellingen hebben aangeven ook zo'n bijeenkomst te zullen initiëren.
In Den Haag is er geen inhoudelijk overleg over de uitvoering van tbs zaken. Zowel de executie officier van justitie als de reclasseringsmedewerkers geven aan dit te missen. Volgens de betreffende officier van justitie zou een tbs officier zich meer inhoudelijk op de uitvoering van tbs-zaken kunnen oriënteren.
De samenwerking tussen de reclassering en het openbaar ministerie met betrekking tot de tbs is vastgelegd in een protocol. Dit protocol dient als landelijk kader voor het openbaar ministerie en de reclasseringsorganisaties bij de uitvoering van de tbs. Het bestaan van het protocol is bij de geïnterviewden van de reclasseringsorganisaties en het openbaar ministerie echter veelal niet bekend.

Procedure uitbrengen voortgangsrapportage en controle op de uitvoering door het OM[13]

De units/instellingen geven een verschillend antwoord op de vraag wie de hoofdgeadresseerde van de voortgangsrapportage is. Het beeld uit het dossieronderzoek wordt bevestigd: de ene unit/instelling stuurt het originele exemplaar naar de Afdeling Individuele TBS Zaken van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en in afschrift aan de officier van justitie en de andere unit doet het omgekeerde. Het arrondissementsparket Den Haag deelt mee de voortgangsrapportage van ITZ te ontvangen. Ingeval de cliënt in een ander arrondissement veroordeeld is, wordt de voortgangsrapportage naar dat betreffende arrondissementsparket gestuurd al dan niet in afschrift aan het executerende parket en de DJI. De reclasseringsorganisaties delen mee zelden

[13] Dit driemaandelijks informeren is vastgelegd in de Aanwijzing TBS met voorwaarden uit 2000 van het College van PG's.

een reactie op en nimmer bij het uitblijven van de voortgangsrapportage te ontvangen. De daarin genoemde ernstige incidenten zijn vaak al eerder aan de officier van justitie gemeld.
Volgens de officieren van justitie wordt iedere voortgangsrapportage door een (beleids)medewerker gelezen die hen over eventuele bijzonderheden informeert. De ISt constateert dat geen van de onderzochte dossiers een reactie van de officier van justitie of DJI op de uitgebrachte voortgangsrapportage bevat of een opmerking dat de voortgangsrapportage niet ontvangen is.
De Inspectie begreep dat niet alleen het openbaar ministerie maar ook de afdeling ITZ niet reageert of rappelleert bij het uitblijven van de voortgangsrapportage. De Afdeling ITZ stelt niet te controleren in hoeverre de reclassering de afschriften van de kwartaalrapportages tijdig verstrekt, maar signaleert dat deze afschriften in een aantal gevallen niet of te laat worden ontvangen. Door ITZ wordt dit niet als een groot probleem ervaren omdat zij geen toezicht houdt op de naleving van de voorwaarden en er vanuit gaat dat het openbaar ministerie de originele rapportages wel tijdig ontvangt en zonodig de begeleidende instantie rappelleert [14]

Format Voortgangsrapportages
De reclasseringsorganisaties hebben geen uniform format voor het uitbrengen van de voortgangsrapportages. De unit/instelling bepaalt zelfstandig wat en hoe er over de uitvoering wordt gerapporteerd. De officier van justitie van het arrondissementparket Utrecht deelt mee dat hij verslag over iedere opgelegde voorwaarde wil, vergezeld van een conclusie (standpunt) van de reclassering. De andere officieren delen mee dit aan de professionele inzichten en de eigen verantwoordelijkheid van de reclasseringsorganisaties over te laten.

Wordt RO altijd om advies gevraagd
De reclasseringsorganisaties dienen ingeval een vordering tbs met voorwaarden wordt overwogen, altijd verzocht te worden een maatregelrapport uit te brengen. Niettemin komt het voor dat de reclassering in dezen gepasseerd wordt en pas na veroordeling door de behandelinstelling of cliënt wordt geïnformeerd: de reclasseringsinstellingen in Den Haag zijn (recent) een paar keer niet om advies gevraagd. De officier van justitie kon ten tijde van het interview een recent geval bevestigen. De reclasseringswerker neemt alsdan

contact op met de officier van justitie om de voorwaarden voor het toezicht alsnog te laten vastleggen.
Volgens de officieren van justitie is het in beginsel niet mogelijk dat de reclassering niet om advies wordt gevraagd.[15] Het kan wel voorkomen dat de reclassering negatief adviseert en daarom geen voorwaarden formuleert en de rechter ter zitting toch een tbs met voorwaarden oplegt.
De units/instellingen houden niet bij hoe vaak zij een zogenaamd "cadeaugeval" hebben gekregen: bij dit laatste gaat het om zaken waarbij er ondanks het negatieve advies van de reclassering toch een tbs met voorwaarden is opgelegd of waarbij de reclassering niet om advies is gevraagd en dus niet heeft kunnen onderzoeken of de cliënt in het kader van de tbs met voorwaarden controleerbaar en begeleidbaar is.

Bereikbaarheid officier van justitie ingeval cliënt in ander arrondissement is veroordeeld
Ingeval de cliënt in een ander arrondissement veroordeeld is, lukt het — aldus de reclasseringswerkers, meestal niet om de officier van justitie die in eerste aanleg kennis van de zaak heeft genomen (adequaat) te bereiken. De reclasseringsorganisaties komen dan veelal bij de piketofficier van justitie terecht. De reclassering deelt mee de ervaring te hebben dat de piketofficier van justitie niet altijd even goed bekend is met de procedure tbs met voorwaarden. Hierdoor kan er niet altijd slagvaardig worden gehandeld. De officieren herkennen dit probleem niet en menen dat de piketofficier bij twijfel altijd contact met een collega (executie of tbs officier) kan opnemen. De bereikbaarheid van de tbs officier van justitie is per arrondissement verschillend.
Soms wil een tbs officier van justitie bij calamiteiten ondersteunen om de bevoegde officier of het arrondissementsparket te bereiken.

Conclusie
De reclasseringsorganisaties leggen, een enkele uitzondering daargelaten, conform afspraak regelmatig verantwoording over de voortgang af. De controle door het openbaar ministerie op deze voortgang is niet altijd gegarandeerd. Het uitblijven van de voortgangsrapportages wordt over het algemeen niet gesignaleerd en de betreffende unit/instelling wordt hier niet op aangesproken.

---

[15] Zie ook de Aanwijzing TBS met voorwaarden.

Hierdoor lijkt de betekenis van dit document in de praktijk verloren te gaan en te verworden tot een administratieve handeling. De reclasseringsorganisaties hebben ook niet scherp wie de hoofdgeadresseerde(n) zijn.
De aanwezigheid van een tbs officier van justitie is een belangrijk instrument om de communicatie over de uitvoering van de tbs-zaken goed op gang te houden en bij calamiteiten sturend op te kunnen treden. De reclasseringswerkers zijn niet altijd in staat om de officier van justitie uit het andere, executerende arrondissement te bereiken. Dit kan het voortvarend handelen bij calamiteiten belemmeren en verhoogt het risico op (ernstige) incidenten.
Dit laatste geldt ook voor het geval de reclassering geen gelegenheid krijgt om vooraf te onderzoeken en te adviseren over de haalbaarheid van de uitvoering van de tbs met voorwaarden. Het protocol Samenwerking OM en SRN op het terrein van tbs is onvoldoende bekend bij betrokken.

2.8 Zijn er afspraken met behandel- en/of forensisch psychiatrische instellingen over het reclasseringstoezicht gedurende behandeling?

Informatieoverdracht tussen behandelinstelling en RO
De reclasseringswerker spreekt bij iedere plaatsing met een medewerker van de behandelinstelling af hoe en hoe vaak de reclassering over de voortgang van de behandeling zal worden geïnformeerd. De units/instellingen delen mee (nog) geen structurele afspraken te hebben over de verantwoordelijkheidsverdeling bij calamiteiten met de cliënt, zoals agressief gedrag, niet nakomen van de afspraken, en over de wijze waarop en waarover de reclassering, als verantwoordelijke toezichthouder, geïnformeerd wil worden. In enkele dossiers bevonden zich ook afspraken gericht op de verantwoordelijkheidverdeling tussen reclassering en de behandelinstelling: bijvoorbeeld dat de reclassering regelmatig geïnformeerd zal worden en dat het de reclassering is die bij calamiteiten het contact met justitie legt.

Volgens de reclasseringswerkers nemen zij deel aan de behandelbesprekingen. Meegedeeld wordt dat FPK Assen geen vergaderstukken opstuurt en beperkingen stelt aan de informatie-uitwisseling. De reclasseringswerkers mogen de schriftelijke stukken over de cliënt kort voor de bespreking lezen. De Waag deelt mee geen (juridische) belemmeringen te hebben in de informatie-uitwisseling.

De behandelinstellingen verzoeken de cliënten om een verklaring van geen bezwaar te ondertekenen. Deze verklaring vormt de basis voor de informatieverstrekking aan de reclassering. De dossiers bevatten, enkele uitgezonderd, zo'n door de cliënt ondertekende verklaring van geen bezwaar. De reclasseringswerkers melden dat zij over het algemeen voldoende informatie ontvangen om hierover aan de officier van justitie en/of de afdeling ITZ te rapporteren.
Sommige behandelinstellingen weigeren echter, aldus de reclasseringswerkers, om meer inhoudelijke informatie over de behandeling te verstrekken.
De discussie kan, aldus de ervaring van een unit, worden ondervangen door de rechter te verzoeken in het vonnis op te nemen dat de reclassering over de voortgang van de behandeling moet worden geïnformeerd.

Beschikbaarheid behandelplaatsen
Volgens de geïnterviewden is het aanbod aan behandelplaatsen beperkt. Het lukt meestal een behandelplaats voor de betreffende doelgroep te vinden, al moet er soms veel moeite voor gedaan worden. De negatieve beeldvorming van tbs-gestelden is, aldus de reclassering, mede van invloed op de opnamebereidheid van de klinieken. Daarnaast zijn de behandelinstellingen, vooral de poliklinieken, niet geëquipeerd om personen met een justitiële achtergrond goed op te vangen; het personeel is veelal niet opgeleid om " toezicht " te houden en het gebouw is niet beveiligd, waardoor cliënten zonder moeite zouden kunnen weglopen.

Een aantal units/instellingen heeft de samenwerking met enkele behandelinstellingen, zoals Oldenkotte, De Waag, (opnieuw) vastgelegd met als doel de toegankelijkheid tot de zorg en de dienstverlening te vergroten. De RN unitmanager in Leeuwarden wil de afspraken met de behandelinstellingen weer actualiseren en daarin ook aangeven dat de reclassering na wil gaan of de cliënt de behandeling krijgt die afgesproken is.

Conclusie
De reclasseringsorganisaties hebben hun uitvoeringsverantwoordelijkheid ten opzichte van de behandelinstelling veelal niet standaard vastgelegd . Afspraken worden over het algemeen op casusniveau en tussen individuele medewerkers van de reclasseringsorganisaties en de behandelinstellingen gemaakt. De ISt vindt het kwetsbaar dat dit aan de individuele reclasseringswerkers moet

worden overgelaten. Primaire zaken, zoals de frequentie en de inhoud van de informatie-uitwisseling, het informeren van de cliënt waar hij voor hulp buiten kantooruren terecht kan en over meldingen van incidenten met de cliënt, zijn niet standaard vastgelegd. De reclasseringsorganisaties slagen er in de praktijk meestal in om (tijdelijk) een behandelplaats te vinden. Echter, door het tekort aan (forensische) behandelplaatsen is dit niet altijd gegarandeerd en ontstaat er dus een verhoogd risico op recidive.

2.9 Zijn er afspraken over de aanvang van het toezicht indien er ook een gevangenisstraf is opgelegd?

Aansluiting einde detentie en aanvang tbs met voorwaarden
De dossiers geven weinig informatie over de wijze waarop de overgang van detentie naar de start van de tbs met voorwaarden heeft plaatsgevonden. In twee dossiers trof de Inspectie een brief aan van de afdeling ITZ waarin de reclassering over de VI-datum wordt geïnformeerd. Uit een dossier viel op te maken dat de cliënt met incidenteel versneld ontslag ging, weken voor de VI-datum vrijkwam en er op dat moment nog geen klinische behandelplaats beschikbaar was. De cliënt had zich zelf gemeld bij de reclassering, die niet over het versneld ontslag was geïnformeerd. De cliënt bleef tot de opnamedatum bij familie. Andere dossiers toonden aan dat er in de maatregelrapportages geadviseerd werd om de einde-detentiedatum op de opnamedatum te doen aansluiten.
In de interviews werd door de reclasseringswerkers bevestigd dat zij, indien het zeer waarschijnlijk is dat er ook een gevangenisstraf zal worden opgelegd, in de maatregelrapportage adviseren om de ontslagdatum uit de detentie en de datum van klinische opname te doen samenvallen. In die gevallen gaat de aansluiting in ieder geval goed, zij het dat de reclasseringswerkers heel actief met de behandelinstelling moet blijven communiceren om de opnameplaats beschikbaar te houden. Het kan wel eens voorkomen dat de cliënt een dag, of weekeinde, langer in detentie moet blijven om aansluitend opname te kunnen realiseren.
De reclasseringsorganisaties weten niet welk justitieorgaan hen over de opgelegde gevangenisstraf moet informeren. De reclasseringsorganisaties worden door middel van de ontvangst van het “verkorte”vonnis geïnformeerd, zij het niet standaard. Het komt ook voor dat de reclassering door de cliënt over de combinatie tbs met voorwaarden en gevangenisstraf wordt geïnformeerd.

Van de afdeling ITZ of het openbaar ministerie komt hierover niet standaard een melding. De reclasseringswerker informeert, ook als hij van de gevangenisstraf op de hoogte is, bij de penitentiaire inrichting naar de VI-datum.
Er zijn geen afspraken met het gevangeniswezen over het informeren van de reclassering over de ontslagdatum, eventueel eerder ontslag of verlof gedurende detentie.[16] Dit laatste werd geïllustreerd met een casus waarbij een cliënt na detentie in klinische behandeling moest. De penitentiaire inrichting besloot de gedetineerde, ondanks de bezwaren van de reclassering, met onbegeleid verlof te sturen.
Het capaciteitstekort bij de behandelinstellingen heeft tot gevolg dat een beschikbare klinische behandelplaats voortvarend moet worden ingevuld. Dit kan betekenen dat de cliënt/ gedetineerde op basis van artikel 15 lid 5 Pbw wordt opgenomen: (over)plaatsing in geval van gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens. De selectiefunctionaris van DJI gaat slechts akkoord als deze opname maximaal drie weken vóór de VI-datum plaatsvindt. De FPK Assen deelt mee dat zij op grond van deze criteria een behandelplaats heeft moeten laten gaan: de cliënt had nog vijf weken detentie te gaan.
De tbs met voorwaarden begint op het moment van de VI-datum. Vanaf dat moment vangt de verantwoordelijkheid van de reclassering aan. Ingeval de ontslagdatum uit detentie en de opnamedatum voor behandeling niet samenvallen, is het de reclassering die moet toezien dat de cliënt niet, door het ontbreken van specifieke behandeling, recidiveert. De reclasseringswerkers noemen dit een onverantwoord groot risico, maar hebben geen voorbeelden paraat waarbij het in de peilperiode van het onderzoek of daarbuiten mis is gegaan. De reclasseringsorganisaties delen overigens mee dat de combinatie gevangenisstraf en tbs met voorwaarden slechts incidenteel voorkomt.

Conclusie
Voor de reclasseringsorganisaties is niet duidelijk welk justitieorgaan de verantwoordelijkheid heeft om hen over de opgelegde gevangenisstraf en de VI-

[16] Brief DJI, Sectordirectie TBs van 16 feb. 2006: " ITZ bewaakt slechts de termijn waarbinnen het verlengingsadvies ex.art.509o lid 2 onder 1 jo art.46 Reglement verpleging ter beschikking gestelden dient te zijn uitgebracht en de termijn waarbinnen de officier van justitie de vordering tot verlenging moet indienen ex art. 590 lid 1 Wetboek van Strafvordering ". De reclasseringsorganisatie ontvangt van de afdeling ITZ vooraf bericht binnen welke termijn dit verlengingsadvies moet zijn uitgebracht en indien nodig wordt de instantie gerappelleerd. "ITZ heeft geen rol bij de uitvoering van tbs met voorwaarden en geeft daarop geen inhoudelijke aanwijzingen".

datum te informeren. Dit leidt ertoe dat de reclassering niet standaard wordt geïnformeerd over een versneld ontslag en eventuele vrijheden die de gedetineerde cliënt worden toegekend. Hierdoor ontstaat er een lacune in de overdracht. Voorkomen moet worden dat de inspanningen om de ontslagdatum en de opnamedatum te doen samenvallen door een versneld ontslag doorkruist worden.

3 Samenvattende conclusie

Met betrekking tot de vraag of de maatschappelijke veiligheid, het verkleinen van het recidiverisico, door de reclasseringsorganisaties wordt bewaakt, concludeert de ISt dat er in het algemeen zorgvuldig wordt gehandeld. Op enkele bevindingen wordt hieronder nader ingegaan.

De verschillende units/instellingen hebben gestructureerde interne uitvoeringsprocedures. Het spw-overleg en de inbreng van de behandelinstelling vormen het fundament voor waken over de maatschappelijke veiligheid en het voorkomen van recidive. De reclasseringsorganisaties hebben een visie op en een idee van hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de tbs met voorwaarden. Deze visie en dit idee zijn echter niet (volledig) uitgewerkt, waardoor de intensiteit van de inspanningen om tot een veilige tenuitvoerlegging te komen, per unit/instelling verschillend kunnen zijn. Door het ontbreken van documentatie hierover zijn de inspanningen op schrift niet te volgen.

De reclasseringsorganisaties toetsen multidisciplinair of het gedrag van en de omstandigheden rond de cliënt nog hanteerbaar zijn.
Er zijn in beginsel mogelijkheden om bij ernstig gevaar voor de samenleving op te treden. De cliënt kan tijdelijk in detentie, isoleer- of politiecel worden geplaatst. Ook crisisopname en omzetting van de maatregel in tbs met dwangverpleging behoren tot de mogelijkheden. De mate waarin van deze mogelijkheden gebruik kan worden gemaakt, is echter afhankelijk van de samenwerking tussen de keten- en netwerkpartners. De samenwerking is bepalend voor de vraag hoe adequaat wordt omgesprongen met de plaatselijke problemen rond onder meer crisisopname, informatie-uitwisseling met de FPD en behandelinstellingen en ondersteuning bij het toezicht.
Samenwerkingssituaties zijn veelal niet geprotocolleerd of het protocol is gedateerd en daardoor is de samenwerking veelal afhankelijk van de synergie tussen de betrokken functionarissen. De ISt acht dit een kwetsbare situatie en meent dat de samenwerking geformaliseerd zou moeten worden.

De afwegingen met betrekking tot de verdere uitvoering van de tbs met voorwaarden in relatie tot de maatschappelijke veiligheid worden niet gedocumenteerd. Dit maakt de reclasseringsorganisaties kwetsbaar bij incidenten met de cliënt. De reclasseringsorganisaties zouden alsdan niet helder kunnen aantonen of zij in dat geval op een verantwoorde manier hebben gehandeld.

Een ander kwetsbaar aspect is het ontbreken van een duidelijke richtlijn over welke handelingen ten tijde van een huisbezoek aan de cliënt zijn toegestaan en het niet strikt naleven van de veiligheidsvoorschriften bij huisbezoeken door de reclasseringswerkers. Over de problemen bij de RN met het uitvoeren van urinecontroles stelt de ISt vast dat het niet duidelijk is waarom er hierover geen structurele samenwerking met onder meer de verslavingsreclassering is respectievelijk dit probleem niet aan de rechterlijke macht wordt gemeld.

De ISt concludeert voorts dat de in het protocol Samenwerking OM en SRN gemaakte afspraak om bij ieder arrondissementsparket een tbs officier van justitie aan te stellen, niet goed gerealiseerd is. De ISt begreep dat hierin door wisselingen van officieren niet altijd voortvarend kan worden voorzien. De behoefte aan een tbs officier van justitie is vooral voor de afstemming bij crisissituaties van belang. Cultuurverschillen tussen de organisaties en de onbekendheid met de organisatie van het openbaar ministerie zijn mede de oorzaak van de klacht dat de bevoegde officier van justitie niet altijd voortvarend kan worden bereikt.

De ISt begreep dat de zogenaamde “cadeaugevallen” nog weinig voorkomen. Hoe groot of klein dit probleem is kan, zoals eerder al opgemerkt, door het niet registeren van deze zaken niet worden vastgesteld. In het kader van een veilige tenuitvoerlegging mag het niet voorkomen dat er verzuimd wordt om de reclassering om advies te vragen.
Verder vraagt ook de uitvoering van de regels van het Landelijk Meldpunt Ongeoorloofde Afwezigheid tbs-gestelden dringend aandacht. De ervaren onduidelijkheid van de reclasseringswerkers met de werkwijze/bevoegdheden van het Landelijk Meldpunt kan een voortvarende actie bij een ontvluchting of ongeoorloofde afwezigheid van de cliënt hinderen.

De ISt vindt dat een ontvluchting in het weekeind uit een behandelinstelling onmiddellijk aan justitie — en niet zoals thans gebeurt op de eerst volgende

werkdag — gemeld moet kunnen worden opdat de kans op recidive zo klein mogelijk wordt gehouden. Deze lacune in de verantwoordelijkheidsverdeling (wie meldt het openbaar ministerie) is met het oog op de maatschappelijke veiligheid zorgelijk. Ook zorgelijk is de situatie waarbij de reclassering weliswaar oordeelt dat de uitvoering van de tbs met voorwaarden door onder meer de verslechtering van de psychische gesteldheid niet meer verantwoord kan worden uitgevoerd, maar deze verslechtering nog onvoldoende juridische gronden voor omzetting oplevert, waardoor de reclassering toch het toezicht verder moet uitvoeren.

De behoefte aan forensische behandelplaatsen kan minder zijn, als er vooraf duidelijke afspraken worden gemaakt over crisisopname. Ook het blijven communiceren over het gereed houden van de toegezegde behandelplaats en het zorgdragen dat de opnamedatum samenvalt met de ontslagdatum uit detentie kunnen hieraan bijdragen. Voorkomen moet worden dat een gedetineerde met tbs met voorwaarden aan wie klinische behandeling is opgelegd, voortijdig met ontslag gaat.

4 Aanbevelingen

Het onderzoek naar de vraag hoe de reclasseringsorganisaties bij de uitvoering van de tbs met voorwaarden de maatschappelijke veiligheid, in de zin van recidivebeperking bewaken, leidt tot de volgende aanbevelingen. De aanbevelingen worden voor een deel aan de minister van Justitie en voor een deel aan de reclasseringsorganisaties gedaan.
De ISt doet de volgende aanbevelingen ter verbetering van de tenuitvoerlegging van de maatregel tbs met voorwaarden:

Minister van Justitie

- Draag er zorg voor dat het protocol Samenwerking OM en SRN op het terrein van tbs algemene bekendheid krijgt en conform dit protocol in ieder arrondissementsparket voortvarend een tbs officier van justitie kan worden aangesteld. Deze officier van justitie moet eveneens een rol hebben bij het bereiken van de bevoegde officier uit een ander arrondissement. Creëer in ieder geval helderheid opdat bij crisis geen tijd verloren gaat naar het zoeken van de bevoegde officier van justitie.

- Ontwikkel procedures of scherp de bestaande aanwijzingen in dezen aan opdat de reclassering altijd gevraagd wordt om te adviseren over de haalbaarheid van de uitvoering van de tbs met voorwaarden.

- Draag zorg voor een betere controle op de voortgang van de tenuitvoerlegging van de tbs met voorwaarden. Geef meer duidelijkheid wie de hoofdgeadresseerde van de voortgangsrapportage is. Laat de hoofdgeadresseerde rappelleren bij het uitblijven van de voortgangsrapportage.

- Wijs een justitieorgaan aan dat de reclasseringsorganisaties standaard informeert over de opgelegde gevangenisstraf en de VI-datum.

- De reclasseringsorganisaties moeten standaard over eventuele toegekende vrijheden aan een gedetineerde die nog een tbs met voorwaarden moet ondergaan, worden geïnformeerd. Bij het toekennen van deze vrijheden moet rekening worden gehouden met de beperkingen in de bewegingsvrijheid die in het kader van de tbs met voorwaarden zijn gesteld.

Minister en reclasseringsinstellingen

- Stimuleer bekendheid bij de (tbs) officier van justitie en reclasseringsfunctionarissen over elkaars werkwijze en organisatie, zodat dit geen knelpunt in de uitvoering hoeft te zijn. Geef in dit verband ook meer bekendheid aan de inhoud van het protocol Samenwerking OM en SRN op het terrein van tbs.

- Wijs een verantwoordelijke voor het toezicht buiten kantooruren of de werkuren van de reclasseringsorganisaties aan opdat voortvarend op risico's of ernstige incidenten kan worden gereageerd.

- Leg duidelijk en uniform vast wat en bevoegdheden van de reclasseringswerkers tijdens het huisbezoek aan de cliënt zijn.

- Geef de reclasseringsfunctionarissen meer helderheid over de werkwijze van het Landelijk Meldpunt en stimuleer overleg tussen alle uitvoeringsverantwoordelijken (reclassering, functionarissen Landelijk Meldpunt en openbaar ministerie) over de procedure en ieders rol daarbinnen.

De reclasseringsorganisatie

- Besteed meer aandacht aan dossiervorming. Documenteer de uitvoering van het toezicht zorgvuldig, in het bijzonder de afwegingen die gemaakt zijn bij (signalen van) recidivegevaar.

- Documenteer hoe vaak een advies tot het niet opleggen of het omzetten van de tbs met voorwaarde niet is opgevolgd, de tbs met voorwaarde voortijdig is afgesloten, er geen informatie is gegeven over een versneld ontslag of vrijheden etc. Hiermee kan een beter en betrouwbaarder beeld van uitvoeringsproblemen worden verkregen.

- Maak landelijk geldende samenwerkingsafspraken met instellingen die de opgelegde urinecontroles kunnen uitvoeren.

- Breng de opvangmogelijkheden bij crisis goed in beeld en implementeer deze mogelijkheden landelijk. Geef aandacht en gevolg aan de succesvolle samenwerkingsrelaties tussen bepaalde units/instellingen met regionale (GGZ) behandelinstellingen: good practices van onder meer de unit Amsterdam en BoumanGGz.

- Maak landelijk geldende afspraken met behandelinstellingen over de wijze waarop de reclassering als verantwoordelijke voor het toezicht, ook gedurende de behandeling, betrokken en geïnformeerd wil worden.

Bijlage A: Bronnen

Het toetsingskader voor het onderzoek is op de volgende documenten gebaseerd:

- European Rules on community sanctions and measures
- Wetboek van Strafrecht en Strafvordering
- Reclasseringsregeling 1995
- Besluit van 4 dec. 2003 tot wijziging van de Reclasseringsregeling 1995
- Aanwijzing TBS met voorwaarden van het College van procureurs- generaal
- Werkinstructie Meldpunt ongeoorloofde afwezige tbs-gestelden, RN september 2005
- Rapport “Samen-werken aan intensief reclasseringstoezicht “van mei 2002
- Handleiding informatieformulier landelijk meldpunt ongeoorloofde afwezigheid, RN sept.2004
- Incidentenprotocol hoofdkantoor RN
- Beleidskader Sociaal Psychiatrisch Werk Stichting Reclassering Nederland, feb. 1999Notitie kwalificatie reclasseringswerkers spw-taken, jan. 1999
- Project intensivering spw, juni 2002
- Concept protocol afspraken Stichting Reclassering Nederland en GGZ-Nederland betreffende psychisch gestoorde justitiabelen, okt. 2002
- Notitie project indicatiestelling en toewijzing van forensisch psychiatrische zorg, nov. 2004
- Protocol samenwerking OM en SRN op het terrein van de TBS, 1999
- Format SRN monitoring intensief reclasseringstoezicht” betreffende tbs — gestelden
- “ TBS een gevoel van urgentie”, onderzoeksrapport hoofdkantoor RN van nov. 2005

Schriftelijke informatie ontvangen van de units en instellingen van de reclasseringsorganisaties:

- Convenant RN en politie regio Rotterdam —Rijnmond en Politie regio Haaglanden over informatie-uitwisseling van tbs-gestelden en zedendelinquenten van 21/2/2005.

Doel van het convenant is om door gegevensuitwisseling te komen tot adequate invulling van vorm en inhoud reclasseringstoezicht. Er zal o.a. informatie en kennis over de cliënt worden uitgewisseld. Citaat uit convenant “binnen reclassering is omslag gaande waarbij inhoud van toezicht zich meer richt op controle. Hiertoe wordt door reclassering een aanspreekpunt gezocht binnen politie met als doel de controle van en het toezicht op onder toezicht gestelde te verbreden.”

- Convenant informatie-uitwisseling RN Middelburg en Regiopolitie Zeeland over tbs-gestelden en zedendelinquenten, van 28/2/2005.
- Convenant Parnassia, psycho-medisch centrum en Stichting Reclassering Nederland van jan. 2002. Doel; informatie-uitwisseling, samenwerking in het kader van transmurale zorg, instroom justitiabelen in zorgvoorzieningen Parnassia.
- Samenwerkingsovereenkomst RN Den Haag en De Waag Den Haag van 2005

Doel is het vergroten van de toegankelijkheid tot en het verbeteren van de dienstverlening tussen partijen.

- Ketenafspraken TBS arrondissement Arnhem, OM en 3 RO 2006.

Doel is vastleggen werkafspraken tussen OM en 3 RO in Arnhem over tbs zaken in jaar 2006. De werkafspraken worden jaarlijks geëvalueerd. Hierin staat ook dat contactfunctionaris van het OM jaarlijks op uitnodiging van RO deelnemen aan het tbs- overleg.

- TBS calamiteitenprotocol GGZ Parnassia Reclassering
- Werkwijze bij ongeoorloofde afwezigheid GGZ Parnassia Reclassering
- Richtlijnen bij de begeleiding van TBS cliënten GGZ Parnassia Reclassering
- Brief van De Waag Utrecht aan de leden van de Vaste Kamercommissie voor Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport over ernstige knelpunten binnen de ambulante forensische psychiatrie van maart 2005

Bijlage B: Toetsingskader

Veiligheid			
Specifiek toezichtcriterium	**Hoofdvraag**	**Aanzet tot norm en bron**	**Informatievraag**
De uitwerking van de toezicht houdende voorwaarden gebeurt op een manier waarbij het tegengaan van recidive en de veiligheid van de samenleving centraal staan.	1. Over welke toezicht houdende instrumenten beschikt de reclassering?	De reclasserings-instellingen hanteren concrete instrumenten om toezicht uit te voeren. (Norm ISt)	Over welke toezicht houdende instrumenten beschikken de 3 RO's?
			Is er een gesystematiseerde format voor de inzet van deze instrumenten?
	2 Wordt de wijze waarop het toezicht wordt gehouden in een specifiek plan van aanpak opgenomen?	Het plan van aanpak geeft een duidelijk beeld van de selectie en de toepassing van toezichtinstrumenten. (Norm ISt)	Wordt er een PvA opgesteld?
			Wie zijn betrokken bij het vaststellen van het PvA?
			Is de justitiabele in kennis gesteld van het PvA (bijv paraaf)?
			Wordt dit PvA bij aanvang van het toezicht opgesteld?
			Bevat het PvA: – een analyse van het recidiverisico; – omschrijving van risicovolle situaties die zich bij de betreffende justitiabele zouden kunnen voordoen; – de controlerende instrumenten of acties die zullen worden ingezet; – de frequentie van de controle;

			– een duidelijke beschrijving van de wijze waarop de controle op de justitiabele bij het nakomen van de opgelegde voorwarden en gemaakte afspraken, zal plaatsvinden; en – afspraken met derden (RIAGG, behandel-instelling etc) over de opvang buiten kantooruren?
			Wordt bij het maken van de analyse van het gevaarsrisico gebruik gemaakt van een risicotaxatieinstrument?
			Is er een psychiater of psycholoog betrokken bij de risicotaxatie?
			Is opvang en controle buiten kantooruren geregeld: weet de justitiabele altijd tot wie hij zich bij crisis buiten kantooruren wenden moet?
	3. Wordt de uitvoering van het toezichtplan bewaakt?	De reclassering heeft een duidelijke procedure voor de uitvoering van het toezichtplan. (Norm ISt, aanwijzing Landelijk Meldpunt ongeoorloofde afwezigheid tbs gestelden, brief College PG, brief MvJ d.d. 11 juni 2004 aan TK, PvA DSP en protocol Intensief Reclasseringstoezicht SRN 2002)	Wie (welke functionaris) bewaakt gedurende de uitvoering de naleving van de in het PvA vastgelegde controle?

			Wordt de omgeving van de justitiabele betrokken bij het toezicht?
			Wordt het effect van de inzet van de controle-instrumenten tussentijds standaard geëvalueerd?
			Wat houdt de evaluatie in en door wie wordt die gedaan?
			Is er duidelijk plan over wat te doen als de justitiabele zich aan het toezicht onttrekt dan wel de voorwaarden overtreedt?
			Welke acties worden er dan ondernomen?
			Hoe vaak heeft zich een dergelijke onttrekking het afgelopen peiljaar voorgedaan?
	4. Is er een procedure om incidenten of risicovolle situaties zoveel mogelijk uit te sluiten?	Er is een uniforme procedure om risicovolle situaties uit te sluiten. (Norm ISt)	Hoe wordt gedurende de uitvoering nagegaan of er sprake is van toe- of afgenomen risico?
			Welke acties worden er ondernomen indien (klinische) behandeling om veiligheidsredenen (toenemen recidiverisico) dringend geïndiceerd is, maar hierin niet spoedig kan worden voorzien?
			Hoe vaak komt het voor dat ondanks door RO gesignaleerde toename v/h recidiverisico geen omzetting van de sanctie plaatsvindt?

			Heeft de reclassering interventie-instrumenten ter beschikking die onmiddellijk ingezet kunnen worden?
			Is er een duidelijke afspraak over wat onder een over-treding van de voorwaarden moet worden verstaan?
			Wie bepaalt intern en volgens welke procedure of de justitiabele een voorwaarde heeft overtreden?
	5. Onder welke omstandigheden kan de reclassering haar verantwoordelijkheid voor het toezicht niet meer nemen?	De 3 RO's hebben een duidelijke afspraak over de grenzen van het toelaatbaar gedrag van de justitiabele. (Norm ISt)	Welke criteria spelen een rol bij het bepalen van het momnet waarop de reclassering haar verantwoordelijkheid niet (meer) kan nemen?
			Hoe komt zo'n besluit intern tot stand?
			Hoe vaak wordt er een negatief advies gegeven of om een omzetting verzocht?
	6. Op welke wijze werken reclassering en openbaar ministerie samen bij de tenuitvoerlegging van de tbs met voorwaarden?	Reclassering en openbaar ministerie hebben bij de tenuitvoerlegging kennis van elkaars juridische en begeleidende bevoegdheden en hebben structureel overleg over de uitvoering van dit toezicht. (Norm ISt)	Zijn er duidelijke afspraken over: – een vast contactpersoon: is er bij het openbaar ministerie een vast contactpersoon (ook buiten kantooruren) voor het overleg over de onder toezicht gestelde of de uitvoering van het toezicht; – de wijze waarop en waarover de reclassering m.b.t de uitvoering aan het OM moet rapporteren; en

			– wordt de (uitwerking van de) wijze waarop controle op de naleving van de afspraken zal plaatsvinden met de OvJ besproken?
			Wordt er zonder uitzondering driemaandelijks aan de OvJ en DJI gerapporteerd?
			Op welk moment en door wie wordt de OvJ geïnformeerd over een schending van een voorwaarde, of het ontstaan van een risicovolle situatie?
	7. Zijn er afspraken met behandel- en/of forensisch psychiatrische instellingen over het reclasseringstoezicht gedurende behandeling?	Er zijn structurele contacten tussen reclasseringsstellingen en behandelinstellingen t.b.v. het voortvarend regelen van behandelplaatsen en het uitvoeren van het toezicht. (Norm ISt)	Is er een structurele samenwerking met behandelinstellingen?
			Zijn de gemaakte afspraken vastgelegd?
			Hebben de afspraken betrekking op de controlerende rol van de RO?
			<u>Bij klinische behandeling</u>: – wordt de reclassering onmiddellijk door de kliniek geïnformeerd over ongeoorloofde afwezigheid van de justitiabele? – wordt de reclassering regelmatig geïnformeerd over de voortgang en eventueel agressief gedrag van de justitiabele?
			<u>Bij ambulante behandeling</u>: – wordt de reclassering onmiddellijk geïnformeerd over (ongeoorloofde) afwezigheid van de justitiabele?

			– wordt de reclassering onmiddellijk geïnformeerd over de voortgang en eventueel agressief gedrag van de justitiabele?
	8. Zijn er afspraken over de aanvang van het toezicht indien er ook een gevangenisstraf is opgelegd?	Het moment van einde detentie en de aanvang van de uitvoering van het toezicht sluit naadloos op elkaar aan. (Norm ISt)	Weet de reclassering op welk moment het toezicht aanvangt indien er ook een gevangenisstraf is opgelegd?
			Op welk niveau worden er hierover afspraken gemaakt?
			Wordt de reclassering over een eventuele vervroegde invrijheidsstelling geïnformeerd?
			Is er bij vervroegde invrijheidsstelling voldoende tijd om een toezichtplan te ontwikkelen en uit te voeren?