

Vergaderjaar 2022–2023

29 270

Reclasseringsbeleid

Nr. 153

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 oktober 2022

Hierbij bied ik u het rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) «Op maat adviseren» aan. Het betreft een onderzoek naar de kwaliteit van de adviestaak van de reclassering. In deze brief ga ik in op de uitkomsten van het onderzoek en geef ik een reactie op de aanbevelingen van de Inspectie.

De reclassering adviseert rechters, officieren van justitie en gevangenisdirecteuren over verdachten en gedetineerden. In het advies wordt ingegaan op hoe het delict heeft kunnen gebeuren, wat de omstandigheden zijn van de verdachte of dader, wat het ingeschatte risico is dat hij of zij recidiveert en wat nodig is om herhaling van een delict te voorkomen. Met dit onderzoek brengt de Inspectie in kaart hoe reclasseringsadviezen tot stand komen en of de adviezen bruikbaar en uitvoerbaar zijn.

Ook is onderzocht of reclasseringsadviezen aansluiten bij de verdachte en zijn of haar situatie. De Inspectie heeft het onderzoek afgebakend door specifiek te kijken naar adviezen die ten grondslag liggen aan de keuze voor de toepassing van het adolescentenstrafrecht, adviezen die ten grondslag liggen aan de keuze voor toepassing van elektronische monitoring en adviezen in gevallen van huiselijk geweld.

Bevindingen van de Inspectie

De Inspectie is overwegend positief over de manier waarop de reclassering haar adviestaak uitvoert. Reclasseringsadviezen zijn over het algemeen bruikbaar en uitvoerbaar voor de officier van justitie en/of de rechter. De kwaliteit van de adviezen is over het algemeen goed. Adviezen kunnen dan ook bijdragen aan een veiligere samenleving. De reclassering heeft een duidelijke werkwijze om een advies op te stellen en waarborgt de kwaliteit van de adviezen door interne afstemming en monitoring.

De Inspectie signaleert ook een aantal knelpunten.

- De opdracht voor de reclassering om een advies op te stellen, is doorgaans niet duidelijk en niet afgebakend waardoor verwachtingen van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) en de reclassering uiteen kunnen lopen.
- Ten aanzien van de verdeling van zaken constateert de Inspectie ten eerste dat de reclassering niet alle opdrachten om te adviseren ten behoeve van de voorgeleiding oppakt omdat daar onvoldoende capaciteit voor is. Ten tweede, lijkt het er op dat opdrachten niet altijd bij de juiste reclasseringsorganisatie terecht komen. Adviesopdrachten worden verdeeld tussen de reclasseringsorganisaties op basis van de inhoud van de problematiek. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een verdeelsleutel tussen de drie reclasseringsorganisaties op basis van subsidieafspraken. Voor geïnterviewde medewerkers van de reclassering is hierbij niet duidelijk wat leidend is; de problematiek van de verdachte of de verdeelsleutel.
- Ten derde, komen opdrachten niet altijd bij adviseurs terecht die voldoende kennis en ervaring hebben met de thematiek die in de zaak speelt.
- Ook gebruikt de reclassering volgens de Inspectie de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling onvoldoende, waardoor hulpverlening mogelijk achterwege blijft.

De Inspectie ziet daarnaast een aantal specifieke knelpunten als het gaat over de kwaliteit van de adviezen adolescentenstrafrecht en elektronische monitoring.

- De reclassering volgt bij zaken met de thema's adolescentenstrafrecht en elektronische monitoring de voorgeschreven werkwijze niet altijd. Zo wordt het wegingskader adolescentenstrafrecht niet gebruikt zoals het is bedoeld en wordt de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK) onvoldoende betrokken. Ook is er in deze zaken onvoldoende aansluiting van het advies op vervolgtrajecten omdat jeugdhulpverlening voor de adolescentendoelgroep veelal ontoereikend of niet beschikbaar is.
- Bij elektronische monitoring bestaat het risico dat die alleen wordt ingezet in zaken waarin sprake is van stalking en dat elektronische monitoring in andere zaken mogelijk onterecht niet wordt overwogen of ingezet, bijvoorbeeld bij huiselijk geweld.

Door al deze knelpunten bij elkaar bestaat volgens de Inspectie het risico dat de kwaliteit van het advies in het gedrang komt en onvoldoende aansluit bij de verdachte en de problematiek van de verdachte.

Aanbevelingen

Het rapport bevat de volgende aanbevelingen:

Aan de Minister voor Rechtsbescherming:

- Zorg voor voldoende capaciteit bij de reclassering zodat zij opdrachten voor een adviesrapport uit kan voeren in die zaken waarin de reclassering dat nodig vindt;
- Draag ten aanzien van adolescenten die berecht worden in het jeugdstrafrecht zorg voor voldoende aansluiting van het advies op vervolgtrajecten omdat jeugdhulpverlening voor de adolescentendoelgroep beschikbaar moet zijn.

Aan het OM en de reclassering:

- Verbeter de opdrachtverlening en stem verwachtingen met elkaar af.

Aan de reclassering:

- Verbeter met urgentie de toepassing en uitvoering van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling;
- Pas het wegingskader adolescentenstrafrecht toe zoals bedoeld;
- Zorg dat een adviesrapport wordt opgesteld door een adviseur die voldoende kennis heeft over de thematiek die in de casus speelt en/of hierin wordt gefaciliteerd door de reclassering.

Aan de reclassering en de RvdK:

- Versterk de onderlinge samenwerking en stem de verwachtingen met elkaar af om de kwaliteit van het advies in adolescentenstrafrecht-zaken te verbeteren.

Reactie op de aanbevelingen

De Inspectie beveelt aan dat ik zorg voor voldoende capaciteit bij de reclassering zodat zij opdrachten voor een adviesrapport uit kan voeren in die zaken waarin de reclassering dat nodig vindt. Ik onderschrijf het belang van voldoende capaciteit bij de reclassering om de aan haar toebedeelde taken goed uit te kunnen voeren. Jaarlijks wordt zorgvuldig beoordeeld welk budget de reclassering nodig heeft, en dus ook voor advisering. De aanbeveling van de Inspectie heeft primair betrekking op de situatie waarin de reclassering een opdracht voor advies krijgt op het moment dat een verdachte wordt voorgeleid. Bij voorgeleidingen die niet planbaar of te voorspellen zijn, is het moeilijk om te garanderen dat er altijd voldoende reclasseringscapaciteit beschikbaar is. Een voorgeleiding vindt namelijk plaats binnen de termijn van de in verzekeringstelling, dus binnen drie kalenderdagen. Het OM informeert de reclassering over de voorgeleidingen. Het OM vraagt uiterlijk 24 uur voor de voorgeleiding een reclasseringsadvies in verband met voorgeleiding aan. De tijd voor het advies is dan ook zeer beperkt. Daarnaast zijn er ook andere partijen, zoals de politie, de advocatuur, het NIFP, et cetera, die contact moeten hebben met de verdachte gedurende dezelfde periode. Als er veel adviesaanvragen tegelijk binnenkomen is het onvermijdelijk dat niet alle opdrachten voor de voorgeleiding tegelijk kunnen worden opgepakt. Zoals de Inspectie zelf ook noemt, kan in zaken waarin het niet mogelijk is voor de voorgeleiding een advies uit te brengen, de OvJ de reclassering wel voor de raadkamerzitting of inhoudelijke behandeling alsnog de opdracht geven een advies uit te brengen. Hoe eerder de reclassering wordt geïnformeerd over de voorgeleiding hoe groter de kans is dat de reclassering dit succesvol kan inplannen en uitvoeren. Medewerkers van de reclassering worden ingeroosterd voor adviestaken waarbij tijd wordt vrijgehouden om in deze situaties te kunnen adviseren. Het inroosteren van meer medewerkers voor deze adviestaak kan leiden tot capaciteitsverlies en productieverlies op andere reclasseringstaken.

De Inspectie beveelt voorts aan dat ik ten aanzien van adolescenten die berecht worden in het jeugdstrafrecht zorg voor voldoende aansluiting van het advies op vervolgtrajecten omdat jeugdhulpverlening voor de adolescentendoelgroep beschikbaar moet zijn. De niet (tijdige) beschikbaarheid van gespecialiseerde jeugdhulp is een groot knelpunt in de volle breedte van het jeugdstrafrecht, ook bij de 12–18 jarigen. Ik heb op 8 juli jl. een brief gestuurd naar uw Kamer naar aanleiding van vragen van leden over dit onderwerp¹. In die brief benoem ik het wetsvoorstel «Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen» (die in het najaar richting uw Kamer komt), waarin is opgenomen de verplichting van gemeenten tot regionale samenwerking bij de inkoop en organisatie van onder andere specialistische jeugdhulp in het strafrechtelijk kader en het

¹ Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3475.

lopende ondersteuningsprogramma voor gemeenten: «Inkoop Jeugdhulp in het strafrechtelijk kader» dat in 2022 doorloopt en dat door mij wordt gefinancierd.

Ik heb daarnaast aangegeven inzicht te willen krijgen in de specifieke vormen van (hoog) gespecialiseerde jeugdhulp waar het om gaat, de aantallen en kosten. Zo kunnen we gericht en effectief samen met de ketenpartners en aanbieders actie ondernemen. Deze verkenning loopt op dit moment. De opbrengst daarvan wordt gebruikt in het gesprek dat de Staatssecretaris van VWS en ik voeren met de VNG en moet leiden tot een goede borging van meer centrale inkoop van (hoog) specialistische jeugdhulp in strafrechtelijk kader.

De Inspectie doet richting het OM en de reclassering de aanbeveling om de opdrachtverlening te verbeteren en verwachtingen met elkaar af te stemmen. Het OM kan bij de opdracht tot het opstellen van een reclasseringsadvies specifieke aandachtspunten formuleren. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan huisvesting, dagbesteding, financiën, familie/partner en middelengebruik. De Inspectie stelt vast dat een duidelijke en afgebakende opdracht van het OM aan de reclassering doorgaans ontbreekt. Het OM en de reclassering onderschrijven de wenselijkheid om te komen tot een meer afgebakende opdrachtverlening. In beide organisaties is een traject in gang gezet om vraag en aanbod beter op elkaar te laten aansluiten, hetgeen al heeft geleid tot een afspraak om een wat korter reclasseringsadvies op te stellen in gevallen waarin sprake is van recidive tijdens toezicht. Dit gaat vanaf 1 november in.

Naar aanleiding van de aanbeveling richting de reclassering om met urgentie de toepassing en uitvoering van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling te verbeteren, is het gebruik van de meldcode op verschillende manieren onder de aandacht gebracht bij de reclasseringswerkers (onder meer via het eigen intranet, op de werkvloer, via leidinggevenden en in de vorm van kennisdeling tussen reclasseringswerkers via zogeheten kenniskringen). De meldcode is onderdeel van de basisopleiding die iedere reclasseringswerker volgt bij indiensttreding. Aanvullend daarop is een specifieke training over de meldcode voor alle reclasseringswerkers beschikbaar sinds juni dit jaar.

Het rapport bevat twee aanbevelingen op het terrein van het adolescentenstrafrecht. Richting de reclassering wordt aanbevolen om het wegingskader adolescentenstrafrecht toe te passen zoals bedoeld. Richting de reclassering en de RvdK wordt aanbevolen om de onderlinge samenwerking te versterken en verwachtingen met elkaar af te stemmen om de kwaliteit van het advies in adolescentenstrafrecht-zaken te verbeteren. Allereerst is het in dit kader relevant om te noemen dat, met het oog op verbetering van de samenwerking in de keten, de reclassering en andere betrokken ketenpartners zijn aangesloten bij de Projectgroep Adolescentenstrafrecht, geïnitieerd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Binnen de Projectgroep staan negen thema's centraal, waaronder de samenwerking tussen de RvdK en de reclassering, de inzet van de reclassering voorafgaand aan het vonnis en het herzien van de wegingskaders adolescentenstrafrecht die in de keten worden gebruikt. Voorts zijn de reclassering en de RvdK momenteel in gesprek over verbetering van de samenwerking. Gewerkt wordt aan een nieuw (geactualiseerd) convenant waarin de wijze van samenwerking wordt vastgelegd. Hierin worden ook de bevindingen van de Inspectie over de samenwerking betrokken. Het aangepaste convenant is nagenoeg afgerond.

Met betrekking tot het correct toepassen van het wegingskader adolescentenstrafrecht geldt het volgende: de reclassering brengt het wegingskader en hoe deze te gebruiken op verschillende manieren onder de aandacht,

onder andere door middel van het aanbieden van een training in het gebruik van het wegingskader, een landelijke kenniskring ASR en via leidinggevend. Ook is het toepassen van het wegingskader in de werkprocessen beschreven. De reclassering geeft aan dat, hoewel er veel draagvlak is om het wegingskader te gebruiken, het in sommige fases van het strafproces lastig is om het instrument goed te gebruiken. Om tot een goede afweging te komen is voldoende kennis nodig over de persoon van de verdachte. In de fase voorafgaande aan de voorgeleiding aan de rechter-commissaris is er (vanwege de beperkte tijd die de adviseur heeft om een advies op te stellen) niet altijd voldoende tijd om voldoende informatie op te halen om het wegingskader goed in te vullen.

De Inspectie adviseert de reclassering tot slot om ervoor te zorgen dat een adviesrapport wordt opgesteld door een adviseur die voldoende kennis heeft over de thematiek die in de casus speelt en/of hierin wordt gefaciliteerd door de reclassering. Door de reclassering wordt dit als uitgangspunt onderschreven. Dat neemt niet weg dat er sprake kan zijn van bijzondere omstandigheden waardoor dit uitgangspunt onder druk kan komen te staan. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een traject waarin de tijd die de reclasseringswerker heeft om een advies op te stellen bijzonder kort is. Het is dan niet altijd mogelijk een medewerker te betrekken die over bepaalde voor de casus relevante expertise beschikt, ook omdat niet altijd meteen duidelijk is welke expertise in een casus relevant is. Ook kan in bepaalde periodes de beschikbaarheid van medewerkers die over bepaalde expertise beschikken beperkter zijn dan normaal (bijvoorbeeld in de zomermaanden). Hierdoor is geen harde garantie te geven dat een adviesrapport altijd wordt opgesteld door een medewerker die gespecialiseerd is in de thematiek die in de betreffende casus speelt of de expertise van een dergelijke medewerker heeft kunnen inwinnen. Overigens is wel van belang daarbij te vermelden dat alle adviseurs van de reclassering voldoende kwaliteit en kennis hebben om te adviseren. Specifiek voor het onderwerp elektronisch monitoring (EM) geldt dat er extra aandacht bij adviseurs wordt gevraagd voor het overwegen van EM in de adviesfase. Dit gebeurt onder meer via extra voorlichting aan medewerkers, in instructies en gedurende de basisopleiding. Daarbij wordt ook nadrukkelijk benoemd dat inzet van EM in meer situaties noodzakelijk kan zijn dan in stalkingszaken.

Ik zal in de komende periode de voortgang van bovengenoemde actiepunten monitoren.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind