



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Op maat adviseren

Een onderzoek naar de kwaliteit van de adviestaak van
de reclassering

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Voorwoord	3
Samenvatting	5
Inleiding	13
1.1 Aanleiding	14
1.2 Afbakening	14
1.2.1 Het toepassen van het adolescentenstrafrecht	15
1.2.2 De toepassing van elektronische monitoring	15
1.2.3 Huiselijk geweld zaken	15
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen	16
1.3.1 Centrale onderzoeksvraag	16
1.4 Onderzoeksaanpak	17
1.4.1 Operationalisatie	17
1.4.2 Selectie	17
1.4.3 Onderzoeksmethoden	17
1.5 Leeswijzer	19
Hoofdstuk 2 De adviestaak	21
2.1 Wet- en regelgeving	21
2.1.1 De reclasseringsregeling	21
2.1.2 ZSM	21
2.1.3 De kwaliteitsstandaarden	24
2.2 Toelichting op de thema's adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en huiselijk geweld	26
2.2.1 Toepassing van het adolescentenstrafrecht	26
2.2.2 Toepassen Elektronische Monitoring	28
2.2.3 Huiselijk geweld	30
Hoofdstuk 3 De start van het advies	32
3.1 ZSM	32
3.2 Opdrachtverlening	33
3.3 Verdeling van zaken	34
3.3.2 Verdeelsleutel	35
3.3.3 Verdeling aan de adviseur	35
Hoofdstuk 4 Het adviesonderzoek	38
4.1 Uitnodigingsbrieven	38

4.2	De voorbereiding	39
4.3	Het spreken van de verdachte	39
4.3.1	Identiteitscontrole.....	41
4.3.2	Motiveren van de verdachte	41
4.4	Herkennen signalen	43
4.4.1	De meldcode	43
4.5	Referenten.....	45
4.6	Toepassing van de RISC	46
4.7	Verdiepende diagnostiek.....	46
4.7.1	Toepassing van het adolescentenstrafrecht	46
4.7.2	Huiselijk geweld, de B-SAFER	47
Hoofdstuk 5 Interventie en advies		49
5.1	Gericht op gedragsverandering, risicobeheersing en aanpassing omgeving 49	
5.1.1	De inzet van een enkelband	49
5.2	Opgenomen als bijzondere voorwaarde	53
5.2.1	Toepassing adolescentenstrafrecht.....	54
5.3	Passend bij mogelijkheden van de verdachte	55
5.4	Aansluiting tussen advies en uitvoering voorwaarden (tussenperiode) ...	57
5.4.1	Een voorlopige toezichtopdracht	58
5.5	Reactie van de verdachte	59
Hoofdstuk 6 Het monitoren en evalueren van het advies		60
6.1	Interne tegenspraak	60
6.2	Evaluatie van de dienstverlening	61
Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen.....		63
7.1	Eindconclusie	63
7.2	Onderbouwing conclusie	64
Bijlage I		71
Bijlage II.....		72

Voorwoord

Reclasseringswerk in Nederland wordt uitgevoerd door drie reclasseringsorganisaties: het Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering, Reclassering Nederland en Stichting Verslavingsreclassering GGZ. De reclassering heeft als doel het voorkomen en verminderen van crimineel gedrag. Om dit doel te bereiken heeft de reclassering drie taken, toezichthouden op de verdachte of veroordeelde, het begeleiden van veroordeelden die een werkstraf uitvoeren en het uitbrengen van een advies over een verdachte of veroordeelde. In dit rapport gaat de Inspectie van Justitie en Veiligheid (hierna: de Inspectie) in op de wijze waarop de reclassering een advies opstelt en op de kwaliteit van deze adviezen. Daarbij heeft de Inspectie specifiek gekeken naar adviezen waarin een van de volgende drie thema's een rol speelde: het adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring of huiselijk geweld.

De Inspectie houdt toezicht op de wijze waarop de reclassering haar taak uitvoert. In het meerjarenperspectief 2021-2024 noemt de Inspectie het in beeld krijgen en houden van de uitvoering als een van haar speerpunten voor haar toezicht. Om de adviestaak van de reclassering in beeld te krijgen en een uitspraak te doen over de kwaliteit van de adviezen heeft de Inspectie uiteraard met medewerkers van de reclassering gesproken. De Inspectie wil hen hartelijk danken voor hun openheid en bereidwilligheid om aan het onderzoek mee te werken. Ook wil de Inspectie haar dank uitspreken aan het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming, Veilig Thuis en rechters voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Op grond van het onderzoek concludeert de Inspectie dat de kwaliteit van de adviezen over het algemeen goed is en dat de wijze waarop de reclassering adviezen opstelt in grote lijnen voldoet. De reclassering heeft een duidelijke werkwijze om een advies op te stellen en waarborgt de kwaliteit van de adviezen door interne afstemming en monitoring. Uit het onderzoek blijkt ook dat de adviezen bruikbaar zijn voor de officier van justitie en/of de rechter. De Inspectie signaleert in dit rapport ook een aantal knelpunten. De Inspectie vraagt de reclassering met name aandacht te hebben voor de toepassing van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Daarnaast vraagt de Inspectie aandacht van de justitiële keten voor de toepassing van het adolescentenstrafrecht. Zowel de besluitvorming als de uitvoering ervan heeft verbetering nodig, zodat verdachten tussen de zestien en drieëntwintig jaar die het nodig hebben passende hulp ontvangen. De mooie samenwerking die bestaat in het Adolescenten Strafrecht-team kan mogelijk een vertrekpunt zijn voor verdere verbetering. De Inspectie wil hierbij benadrukken dat jeugdhulpverlening voor deze doelgroep ook daadwerkelijk beschikbaar en toereikend moet zijn. Zolang dit niet het geval is blijft het risico bestaan dat het advies van de reclassering voor deze doelgroep onvoldoende aansluit op vervoltrajecten.

De Inspectie heeft er vertrouwen in dat de reclassering deze knelpunten oppakt en de aanbevelingen ter harte neemt. Dat vertrouwen heeft de Inspectie overigens ook in de overige organisaties; het OM en de RvdK. Het oppakken van de knelpunten zal ook afhankelijk zijn van de beleidsmatige en politieke sturing daarop.

Op maat adviseren

H.C.D. Korvinus

Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

Samenvatting

Aanleiding

De reclassering¹ heeft als doel het voorkomen en verminderen van crimineel gedrag. Dit doet zij onder andere door advies over een verdachte uit te brengen aan het Openbaar Ministerie (hierna OM), de rechtbank en het gevangeniswezen. In dit advies staat informatie over de verdachte en wordt beschreven hoe de reclassering denkt dat de kans op toekomstig crimineel gedrag verkleind kan worden.

Om een advies op te stellen doet de reclassering onderzoek naar de verdachte. De reclassering verzamelt informatie door de gegevens van de verdachte door te nemen, met de verdachte te spreken en door mensen uit zijn of haar omgeving te spreken. De reclassering analyseert deze informatie en kijkt daarbij naar zaken als het type delict, de mogelijke oorzaken van het delict en naar de houding en het gedrag van de verdachte. Ook wordt in kaart gebracht hoe groot het risico is dat een verdachte opnieuw een delict pleegt. Op basis van al deze informatie stelt de reclassering een advies op. Het OM en de rechtbank gebruiken het advies bij het bepalen van de straf, bijvoorbeeld een gevangenisstraf of taakstraf. Het gevangeniswezen gebruikt het advies bij het toekennen en voorbereiden van vrijheden in het kader van terugkeer naar de maatschappij.

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna Inspectie) ziet toe op de wijze waarop de reclassering haar taak uitvoert. Kwalitatief goede reclasseringsadviezen kunnen een bijdrage leveren aan een veiligere samenleving. De Inspectie richt zich in haar toezicht op twee punten. Een daarvan is het centraal stellen van de maatschappelijke opgave door aandacht te besteden aan het perspectief van de burger. Het tweede speerpunt is het in beeld krijgen en houden van de uitvoering zodat de Inspectie problemen en risico's vroegtijdig signaleert.² Om zicht te krijgen op de manier waarop de reclassering de adviestaak uitvoert en wat de kwaliteit is van de reclasseringsadviezen, heeft de Inspectie onderzoek uitgevoerd.

Doelstelling

Met dit onderzoek brengt zij 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. Hiermee krijgt de Inspectie een beeld van de algemene werkwijze rondom de adviestaak. Omdat allerlei verdenkingen aanleiding kunnen zijn voor het uitvoeren van een adviesonderzoek door de reclassering heeft de Inspectie er daarnaast voor gekozen dit onderzoek af te bakenen door specifiek te kijken naar de adviestaak in zaken met één van de volgende drie thema's. Allereerst naar adviezen die ten grondslag liggen aan de keuze voor de toepassing van het adolescentenstrafrecht. Het adolescentenstrafrecht biedt sinds 2014 de ruimte om een verdachte tussen de leeftijd van zestien en drieëntwintig jaar te berechten volgens het jeugd- of

¹ In Nederland zijn drie reclasseringsorganisaties verantwoordelijk voor het uitbrengen van reclasseringsadviezen: Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en het Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering.

² Meerjarenperspectief 2021-2024 van de Inspectie Justitie en Veiligheid.

volwassenstrafrecht, afhankelijk van de persoonlijke ontwikkeling van de verdachte en de omstandigheden van het strafbare feit. Ten tweede, adviezen die ten grondslag liggen aan de keuze voor toepassing van elektronische monitoring³. De reclassering kan met een enkelband controleren of een verdachte de opgelegde bijzondere voorwaarden naleeft. Bijvoorbeeld door in het geval van stalking, er op toe te zien dat de verdachte geen contact zoekt met het slachtoffer. En ten derde, adviezen in gevallen van huiselijk geweld. Met de keuze voor deze drie thema's krijgt de Inspectie zicht op de kwaliteit van reclasseringsadviezen waar veelal zeer kwetsbare doelgroepen bij betrokken zijn. Knelpunten die spelen in deze type zaken spelen mogelijk ook in andere zaken waarmee de reclassering de adviestaak in brede zin kan verbeteren.

In het onderzoek stond de volgende vraagstelling centraal:

Wat is de kwaliteit van de reclasseringsadviezen adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en huiselijk geweld?

Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden heeft de Inspectie interviews gehouden, documenten opgevraagd en bestudeerd en dossiers geanalyseerd. De Inspectie heeft gesproken met 151 medewerkers van de verschillende reclasseringsorganisaties. Dit waren adviseurs, toezichthouders, teamleiders, managers, directeuren en kwaliteitsfunctionarissen. Ook sprak de Inspectie met functionarissen die met de reclassering samenwerken. Deze groep bestond uit officieren van justitie (hierna OvJ's) van het OM, rechters, medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming (hierna RvdK) en medewerkers van Veilig Thuis (hierna VT). Daarnaast heeft de Inspectie bij de reclassering documenten opgevraagd om meer zicht te krijgen op de kwaliteitsstandaarden, processen en werkwijzen die de reclassering hanteert voor het opstellen van een advies. Ten slotte heeft de Inspectie 58 dossiers onderzocht, verdeeld over de thema's adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en huiselijk geweld.

Definitie kwaliteit

Om de kwaliteit van adviezen te beoordelen heeft de Inspectie allereerst de kwaliteitsstandaarden van de reclassering gevolgd. Daarin is onder andere opgenomen dat een advies is gebaseerd op een diagnose of onderzoek, dat de verdachte gemotiveerd wordt om mee te werken aan het adviesrapport en dat het advies zich richt op uitvoerbare interventies gericht op criminogene en beschermende factoren. De Inspectie hanteert daarnaast ook de bruikbaarheid en

³ Elektronische monitoring is de verzamelnaam voor elektronische instrumenten die ingezet kunnen worden om het reclasseringstoezicht te ondersteunen. Om een cliënt te controleren zijn er verschillende soorten enkelbanden. Daarnaast kan er gebruik worden gemaakt van een alcoholmeter. In 2017 en 2018 heeft een pilot met de Alcoholmeter plaatsgevonden in Oost-Nederland en Rotterdam. Inmiddels kan de Alcoholmeter landelijk en 3RO breed ingezet worden binnen toezicht voor vrijwillige monitoring van het alcoholgebruik. In de pilotregio's wordt de Alcoholmeter daarnaast ook ingezet voor monitoring van alcoholgebruik in het kader van de bijzondere voorwaarden alcoholverbod en verplichte monitoring van het alcoholgebruik. Momenteel wordt gewerkt aan een wetsvoorstel voor landelijke implementatie van de Alcohol-meter.

uitvoerbaarheid van een advies voor de mensen die er mee moeten werken⁴ als indicatie van kwaliteit.

Bevindingen

Start van het advies

Het opstellen van een advies start met de opdracht van een OvJ waarin de reclassering wordt gevraagd een advies uit te brengen over een verdachte. Het kan hierbij gaan om onder andere een vroeghulpadvies⁵ of om een advies voor een inhoudelijke zitting⁶. Alle opdrachten worden verdeeld onder een van de drie reclasseringsorganisaties (hierna 3RO). Voor deze onderverdeling hebben de 3RO afspraken gemaakt over de aantallen opdrachten die iedere reclasseringsorganisatie krijgt, een verdeelsleutel⁷. Ook wordt bij de verdeling rekening gehouden met de problematiek van de verdachte. De 3RO hebben ieder hun eigen specialisatie.⁸ Na verdeling aan een reclasseringsorganisatie worden de opdrachten aan een adviseur toegewezen.

De Inspectie stelt op basis van haar onderzoek vast dat een duidelijke en afgebakende opdracht van het OM aan de reclassering doorgaans ontbreekt. Een opdracht bestaat veelal enkel uit het verzoek aan de reclassering om onderzoek te doen, zonder specifieke aandachtspunten waar de reclassering zich op moet richten zoals de financiële situatie van de verdachte. Om een passend advies op te leveren geeft de reclassering bij de Inspectie aan een duidelijke en afgebakende opdracht nodig te hebben. Een duidelijke en afgebakende opdracht is ook helpend voor een adviseur omdat de tijd voor het onderzoek, met name voor het onderzoek voor een voorgeleiding, doorgaans beperkt is. Een advies voor de voorgeleiding moet vaak de volgende dag gereed zijn. Voor het onderzoek voor de inhoudelijke zitting heeft een adviseur doorgaans enkele weken de tijd.

Ten aanzien van de verdeling van zaken constateert de Inspectie ten eerste dat de reclassering niet alle opdrachten vóór de voorgeleiding oppakt omdat daar onvoldoende capaciteit voor is. Om die reden prioriteert de reclassering nieuwe zaken. De doelgroep adolescenten (tot drieëntwintig jaar) en huiselijk geweld zaken krijgen vóór de voorgeleiding prioriteit. In zaken waarin het niet mogelijk is daarvoor een advies uit te brengen, kan de OvJ de reclassering wel voor een inhoudelijke zitting alsnog de opdracht geven een advies uit te brengen. Ten tweede, lijkt het er op dat opdrachten niet altijd bij de juiste reclasseringsorganisatie terechtkomen. Adviesopdrachten worden onderverdeeld op basis van de inhoud van de problematiek. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een verdeelsleutel. Voor geïnterviewde medewerkers van de reclassering is hierbij niet duidelijk wat leidend is; de problematiek van de verdachte of de verdeelsleutel.

⁴ Dit zijn onder andere het OM, de rechtbank en reclasseringswerkers die in het vervolg van een justitieel traject contact met de verdachte hebben.

⁵ Bij een voorgeleiding controleert de rechter-commissaris of er aan alle regels is voldaan om een verdachte langer vast te houden.

⁶ Tijdens een inhoudelijke zitting wordt een strafzaak inhoudelijk behandeld zodat de rechter tot een oordeel kan komen.

⁷ Een verdeelsleutel is een maatstaf voor de verdeling van in dit geval de adviesopdrachten. Op grond van de capaciteit van de verschillende reclasseringsorganisaties zijn vaste percentages voor deze verdeling afgesproken.

⁸ De SVG richt zich op verdachten die verslavingsproblemen en/of psychiatrische problemen hebben en LJ&R houdt zich bezig met hulp aan dak- en thuislozen. RN richt zich op de overige verdachten.

Zaken waarin bijvoorbeeld verslavingsproblematiek een prominente rol speelt komen niet altijd bij de Stichting Verslavingsreclassering GGZ (hierna SVG) terecht maar bij Reclassering Nederland (hierna RN). Ten derde, komen opdrachten niet altijd bij adviseurs terecht die voldoende kennis en ervaring hebben met de thematiek die in de zaak speelt. Zo hebben niet alle adviseurs kennis en ervaring met de thema's adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring⁹ en huiselijk geweld¹⁰, maar krijgen zij deze zaken wel toegewezen. Dit komt omdat er meer opdrachtverleningen zijn dan adviseurs die bekend zijn met de specifieke aandachtspunten en werkwijzen die voor deze thema's gelden.

Opstellen van het advies

Na de opdrachtverlening volgt het opstellen van het advies. De adviseur doet onderzoek naar de verdachte om tot een advies te komen. Dit onderzoek bestaat uit het verzamelen van gegevens, het spreken van de verdachte en het spreken van mensen uit de omgeving van de verdachte. Met het onderzoek krijgt de adviseur inzicht in de persoonlijke situatie van de verdachte en wordt duidelijk wat de kans op crimineel gedrag vergroot of verkleint. De adviseur verwerkt de uitkomsten van het onderzoek in de RISC¹¹. De RISC is het instrumentarium dat de adviseur ondersteunt om te komen tot een gestructureerd professioneel oordeel. Op basis van het onderzoek en het gestructureerd professioneel oordeel stelt de adviseur een advies op met de acties die volgens de reclassering nodig zijn om toekomstig crimineel gedrag te voorkomen. De reclassering heeft een duidelijk omschreven werkwijze om het adviesonderzoek uit te voeren. Deze werkwijze is vastgelegd in wet- en regelgeving en in werkinstructies. Voor adviezen met het thema adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring of huiselijk geweld zijn daarnaast specifieke werkwijzen vastgesteld.

Algemeen

De Inspectie constateert dat de reclassering de algemene werkwijzen voor het onderzoek volgt. De reclassering doet in iedere zaak onderzoek voordat ze het advies opstelt en betreft de verdachte en mensen uit de omgeving van de verdachte daar zoveel mogelijk bij. Tijdens het onderzoek motiveert de reclassering de verdachte om mee te werken aan het onderzoek en het uiteindelijke advies. Als een verdachte met de reclassering samenwerkt krijgt de reclassering zicht op de (on)mogelijkheden van de verdachte. De Inspectie stelt daarnaast vast dat de reclassering gebruik maakt van de RISC. De RISC ondersteunt de adviseur om tot een gestructureerd professioneel oordeel te komen. Dit oordeel vormt de basis van het advies.

Adolescentenstrafrecht

De Inspectie constateert dat ten aanzien van het thema adolescentenstrafrecht de reclassering het onderzoek niet in alle gevallen uitvoert zoals omschreven. Het wegingskader adolescentenstrafrecht, waarmee stapsgewijs en gestructureerd kan worden nagegaan of adolescentenstrafrecht passend is bij een jongere, wordt niet

⁹ Adviseurs kunnen wel contact opnemen met een elektronische monitoring specialist ten behoeve van een deeladvies elektronische monitoring. Dit deeladvies betreft de adviseur in het onderzoek.

¹⁰ Er zijn echter wel aandachtsfunctionarissen HG die mede-werkers met minder ervaring op het themaHG kunnen ondersteunen.

¹¹ De RISC is een wetenschappelijk onderbouwd risicotaxatie- en adviesinstrument voor het in beeld brengen van de criminogene factoren (factoren die de kans op toekomstig crimineel gedrag beïnvloeden) en een inschatting maakt van het risico op recidive.

in alle gevallen gebruikt. Niet alle adviseurs zijn er namelijk bekend en/of ervaren mee. Als er wel gebruik gemaakt wordt van het wegingskader, wordt het niet altijd op de juiste manier toegepast. De Inspectie stelt daarnaast op grond van de gesprekken vast dat de reclassering en het OM niet op gelijke wijze bepalen of de toepassing van het adolescentenstrafrecht (en daarmee het advies jeugdstrafrecht) of volwassenenstrafrecht in een zaak passend is. De reclassering hanteert het uitgangspunt 'adolescentenstrafrecht, tenzij' en het OM 'volwassenenstrafrecht, tenzij'.

Verder komt uit het onderzoek naar voren dat adviseurs in zaken met adolescenten de RvdK te weinig betrekken bij het onderzoek. Dit terwijl deze afstemming wel in werkwijzen is voorgeschreven. Afstemming tussen de adviseur en de RvdK is nodig om te voorkomen dat de RvdK geconfronteerd wordt met een advies dat niet goed bruikbaar of uitvoerbaar is, omdat het niet aansluit bij de mogelijkheden die er binnen het jeugdstrafrecht en de jeugdhulpverlening zijn.

De Inspectie stelt verder vast dat in adolescentenstrafzaken de aansluiting van het advies op vervolgtrajecten problematisch is. Dit omdat jeugdhulpverlening voor de adolescenten doelgroep veelal ontoereikend of niet beschikbaar is. De Inspectie constateerde al eerder¹² dat partijen die Toezicht en Begeleiding¹³ uitvoeren hun wettelijke taak onvoldoende uit kunnen voeren. Als gevolg hiervan kiest de adviseur vaak voor alternatieve vervolgtrajecten waardoor adolescenten niet de hulp krijgen die het meest passend is.

Elektronische monitoring

De Inspectie heeft aanleiding te denken dat de reclassering elektronische monitoring slechts ten dele toepast zoals bedoeld. De inzet van een enkelband wordt door de adviseur niet altijd overwogen. In stalkingszaken geeft de RISC automatisch een melding om aan de inzet van een enkelband te denken. De Inspectie ziet dat de adviseur in deze zaken altijd de inzet van een enkelband overweegt en motiveert waarom deze al dan niet geadviseerd wordt. Bij andere verdenkingen, zoals huiselijk geweld geeft het systeem deze melding niet en hoeft de adviseur de keuze om geen enkelband te adviseren ook niet te motiveren. De overweging is dan afhankelijk van de adviseur. Het is een potentieel risico dat een enkelband in deze zaken onterecht niet wordt overwogen of ingezet.

Om een enkelband te kunnen adviseren moet voor de adviseur duidelijk zijn dat de inzet van een enkelband ook (praktisch) mogelijk is. Op het moment dat de adviseur de inzet van een enkelband overweegt vraagt de adviseur advies van reclasseringswerkers die gespecialiseerd zijn in elektronische monitoring. Deze reclasseringswerkers doen onderzoek naar de haalbaarheid van een enkelband. De Inspectie stelt vast dat de reclassering de onderzoeken naar de haalbaarheid van een enkelband gedegen en zorgvuldig uitvoert. Wel stelt de Inspectie vast dat het risico bestaat dat de specialist elektronische monitoring onvoldoende betrokken wordt bij de beoordeling of de inzet van een enkelband passend kan zijn.

Huiselijk geweld zaken

De meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling¹⁴ helpt professionals om bij

¹² Kwetsbare Kinderen Onvoldoende Beschermd, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid. 5 juli 2021.

¹³ Toezicht en Begeleiding is de officiële benaming van wat in de praktijk ook wel de jeugdreclasseringsmaatregel wordt genoemd.

¹⁴ De meldcode is een stappenplan dat professionals ondersteunt bij het signaleren van en handelen bij (vermoedens van) huiselijk geweld en kindermishandeling.

vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling te bepalen of er melding moet worden gemaakt bij VT en/of hulpverlening mogelijk is. Het gebruik van de meldcode is voor de reclassering verplicht. De Inspectie constateert op basis van haar onderzoek dat de reclassering de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling onvoldoende gebruikt. De Inspectie stelt vast dat door het onvoldoende of onjuiste gebruik van de meldcode het risico bestaat dat de reclassering signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling mist en niet de juiste hulp inschakelt.

De Inspectie is positief over de werking van het spreekuur huiselijk geweld. Dit spreekuur in de regio's Oost-Nederland en Zuid-Nederland is een intensieve samenwerking tussen de reclassering, het OM, de politie, de RvdK¹⁵ en VT. Het doel van het spreekuur is om huiselijk geweld en kindermishandeling snel en doelgericht aan te pakken. De Inspectie is van mening dat het spreekuur huiselijk geweld een daadkrachtige aanpak is om problemen te signaleren en snel de juiste hulp in te schakelen.

Monitoren en evalueren advies

Tijdens het opstellen van een advies monitort de reclassering de kwaliteit ervan. De Inspectie stelt vast dat medewerkers van de reclassering voldoende interne sturing ervaren op het intern monitoren van de kwaliteit van de adviezen. Binnen alle reclasseringsorganisaties wordt gewerkt met teams die bestaan uit adviseurs, toezichthouders¹⁶ en aandachtsfunctionarissen die gespecialiseerd zijn in een bepaald thema waaronder adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring of huiselijk geweld. Hierdoor wordt kennis of informatie gedeeld en worden toezichthouders betrokken bij het werk van adviseurs. Daarnaast constateert de Inspectie dat de reclassering structureel overlegmomenten houdt om tijdens het onderzoek de bruikbaarheid en haalbaarheid van een advies na te gaan. Verder blijkt dat in nagenoeg alle gevallen adviezen door een collega van de adviseur worden gelezen en gecontroleerd voordat deze naar de opdrachtgever gaan.

De Inspectie stelt vast dat de reclassering de adviezen niet structureel met de opdrachtgever, het OM, evalueert. Alle reclasseringsorganisaties geven echter aan wel behoefte te hebben aan meer terugkoppeling over de adviezen. De kwaliteit van de adviezen wordt wel in algemene zin besproken tijdens overlegmomenten waar verschillende partners uit de justitiële keten aanwezig zijn, maar daar worden geen adviesrapporten op inhoud of casusniveau besproken. Op basis van het onderzoek constateert de Inspectie dat de geïnterviewde OvJ's en rechters over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit en de bruikbaarheid van de adviezen.

¹⁵ In Zuid (Oost-Brabant) heeft de RvdK geen rol in het spreekuur.

¹⁶ Een toezichthouder van de reclassering controleert of de verdachte zich houdt aan afspraken en motiveert hem of haar om te leven zonder criminaliteit.

Conclusie

De Inspectie concludeert dat de algemene werkwijze waarop de reclassering haar adviezen opstelt duidelijk is en in grote lijnen voldoet en wordt gevolgd. Om de kwaliteit van de adviezen te waarborgen zorgt de reclassering voor voldoende interne afstemming en monitoring. Zowel toezichthouders als partners in de keten zijn over het algemeen positief over de bruikbaarheid en uitvoerbaarheid van adviezen.

Wel signaleert de Inspectie 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 OM en de reclassering uiteen kunnen lopen. Daarnaast heeft de reclassering onvoldoende capaciteit om alle adviesopdrachten uit te voeren waardoor een straf of maatregel mogelijk minder goed aansluit bij de verdachte. Volgens de Inspectie bestaat er binnen de reclassering onduidelijkheid over de verdeling van adviesopdrachten aan de juiste reclasseringsorganisatie. De adviesopdrachten die door de reclassering worden opgepakt komen niet in alle gevallen bij de juiste adviseur terecht. Ook gebruikt de reclassering de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling onvoldoende waardoor hulpverlening mogelijk achterwege blijft.

De Inspectie ziet daarnaast een aantal 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 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 EM in andere zaken mogelijk onterecht niet wordt overwogen of ingezet, bijvoorbeeld bij huiselijk geweld.

Door al deze knelpunten bij elkaar bestaat het risico dat de kwaliteit van het advies in het gedrang komt en onvoldoende aansluit bij de verdachte en de problematiek van de verdachte. Om in alle zaken kwalitatief goede adviezen op te stellen, moeten deze knelpunten worden opgelost.

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 er voor 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 verwachtingen met elkaar af om de kwaliteit van het advies in adolescentenstrafrecht-zaken te verbeteren.

Inleiding

In Nederland zijn drie reclasseringsorganisaties (hierna reclassering of 3RO) werkzaam. Dat zijn het Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering (hierna LJ&R), Reclassering Nederland (hierna RN) en Stichting Verslavingsreclassering GGZ (hierna SVG).

De reclassering heeft drie taken, toezichthouden door te controleren of de verdachte bijzondere voorwaarden naleeft, het begeleiden van veroordeelden die een werkstraf uitvoeren en het uitbrengen van een advies over een verdachte of veroordeelde cliënt¹⁷. Het advies geeft de reclassering op verzoek van de rechter, de officier van justitie (hierna OvJ) of het gevangeniswezen. Op basis van het advies van de reclassering kan de rechter, de OvJ of het gevangeniswezen een keus maken over de straf of vrijheden toekennen in het kader van terugkeer naar de samenleving.¹⁸

De 3RO bracht in 2019 in totaal 42136 adviezen uit waarvan 62% door RN werd uitgebracht, 27,4 % door SVG en 10,6 % door LJ&R.¹⁹ De reclassering kan op drie momenten in het strafproces een advies over een verdachte uitbrengen.

I Schorsing van de voorlopige hechtenis

Ten tijde van het uitbrengen van het advies verblijft de verdachte in het politiebureau of in een huis van bewaring. De reclassering adviseert tijdens de voorpleiding aan de rechter-commissaris en/of tijdens een raadkamerzitting²⁰ aan de rechter wat er nodig is om het strafproces in vrijheid af te wachten. De reclassering adviseert in dat geval bijvoorbeeld een schorsing met een enkelband als bijzondere voorwaarde. De reclassering spreekt van 'vroeghulp' als de verdachte kort na aanhouding voor de eerste keer wordt bezocht en vervolgens advies uitbrengt.

II Advies aan de rechter of officier van justitie

De reclassering brengt een advies uit voor de strafoplegging, wat er nodig is en welke mogelijkheden er zijn om te voorkomen dat de verdachte opnieuw een delict pleegt. De reclassering adviseert dan bijvoorbeeld een werkstraf of een toezicht.

III Advies in de gevangenis

De reclassering adviseert hoe een gedetineerde veilig terug kan keren in de maatschappij. Dit kan bijvoorbeeld in een penitentiair programma, waarin de gedetineerde zich onder begeleiding en voorwaarden buiten de gevangenis voorbereidt op een leven na detentie. De gedetineerde kan ook starten met een voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). De reclassering adviseert het Openbaar

¹⁷ Afhankelijk van het moment in het strafproces van de cliënt heeft de reclassering te maken met een verdachte of met een veroordeelde. In dit onderzoek spreekt de Inspectie vanwege de leesbaarheid verder van verdachte.

¹⁸ De wettelijke basis om een advies uit te brengen staat beschreven in artikel 62 lid 4 en art.181 Wetboek van Strafvordering.

¹⁹ Cijfers van de reclassering ten behoeve van inspectie onderzoek opgevraagd in 2020 voor start van het onderzoek.

²⁰ Tijdens een raadkamerzitting wordt de vraag beantwoord of een verdachte zijn voorlopige hechtenis gehandhaaft wordt of niet.

Ministerie (hierna OM) welke stappen de gedetineerde zet om de kans op crimineel gedrag te verkleinen en welke voorwaarden nodig zijn voor een v.i. Ook vermeldt de reclassering wat de gedetineerde heeft gedaan om op positieve wijze te re-integreren.^{21 22}

De Inspectie richt zich in dit onderzoek op het advies voorafgaand aan het moment van schorsing van de voorlopige hechtenis en het advies aan de rechter of OvJ. Het derde thema, advies in de gevangenis, komt aan bod in het onderzoek van de Inspectie naar re-integratie.²³

1.1 Aanleiding

De reclassering heeft als doel het voorkomen en verminderen van crimineel gedrag. Dit doet zij onder andere door advies over een verdachte uit te brengen aan het OM, de rechtbank en het gevangeniswezen. In dit advies staat informatie over de verdachte, en wordt beschreven hoe de reclassering denkt dat de kans op toekomstig crimineel gedrag verkleind kan worden.

Om een advies op te stellen doet de reclassering onderzoek naar de verdachte. De reclassering verzamelt informatie door de gegevens van de verdachte door te nemen, met de verdachte te spreken en door mensen uit de omgeving van de verdachte te spreken. De reclassering analyseert deze informatie en kijkt daarbij naar zaken als het delict, de mogelijke oorzaken van het delict en naar de houding en het gedrag van de verdachte. Ook wordt in kaart gebracht hoe groot het risico is dat een verdachte opnieuw een delict pleegt. Op basis van al deze informatie stelt de reclassering een advies op. Het OM en de rechtbank gebruiken het advies bij het bepalen van de straf. Het gevangeniswezen gebruikt het advies bij het toekennen en voorbereiden van vrijheden.

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna Inspectie) ziet toe op de wijze waarop de reclassering haar taak uitvoert. Kwalitatief goede reclasseringsadviezen kunnen een bijdrage leveren aan een veiligere samenleving. De Inspectie richt zich in haar toezicht op twee punten. Een daarvan is het in beeld krijgen en houden van de uitvoering zodat de Inspectie problemen en risico's vroegtijdig signaleert. Om zicht te krijgen op de manier waarop zij de adviestaak vormgeeft en op de kwaliteit van de reclasseringsadviezen heeft de Inspectie een onderzoek uitgevoerd. Daarmee krijgt de Inspectie een beeld van de algemene werkwijze rondom de adviestaak. In dit onderzoek is niet gekeken naar het effect van de adviezen op het voorkomen en verminderen van crimineel gedrag. Het effect van een advies kan pas na afloop van een toezicht worden beoordeeld.

1.2 Afbakening

Omdat allerlei verdenkingen aanleiding kunnen zijn voor het uitvoeren van een adviesonderzoek door de reclassering heeft de Inspectie er daarnaast voor gekozen

²¹ [Toelichting van de reclassering op de verschillende soorten adviezen.](#)

²² Sinds 01 juli 2021 is de Wet straffen en bescherming in werking getreden. Hierdoor komen daders van zware misdrijven niet meer na twee derde van hun straf voorwaardelijk vrij. Gedetineerden gaan vanaf dag één van hun gevangenisstraf actief aan de slag met een veilige terugkeer in de maatschappij. De reclassering wordt hier in een vroeg stadium bij betrokken.

²³ [De Inspectie onderzoekt samen met de Nederlandse Arbeidsinspectie en Toezicht Sociaal Domein Inspecties de samenwerking tussen organisaties bij re-integratie tijdens en na detentie.](#)

dit onderzoek af te bakenen door specifiek te kijken naar de adviestaak in zaken met één van de volgende drie thema's; de toepassing van het adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en huiselijk geweld. Met de keuze voor deze drie thema's krijgt de Inspectie zicht op de kwaliteit van reclasseringsadviezen waar veelal zeer kwetsbare doelgroepen bij betrokken zijn. De Inspectie licht de drie thema's nader toe.

1.2.1 Het toepassen van het adolescentenstrafrecht

Het adolescentenstrafrecht is in 2014 ingevoerd en biedt ruimte om een verdachte in de leeftijd van zestien tot drieëntwintig jaar te berechten in het jeugd- of volwassenstrafrecht.²⁴ Uit een evaluatie van het adolescentenstrafrecht uitgevoerd in 2021 blijkt dat in 2019 in ruim 6% van de strafzaken tegen jongvolwassenen het jeugdstrafrecht is toegepast.²⁵ De reclassering adviseert het OM over toepassing van het jeugd- of volwassenstrafrecht. In 2019 adviseerde de reclassering voor 14,8% jongvolwassenen het jeugdstrafrecht.²⁶ De OvJ kan tijdens de zitting aan de rechter vragen om het jeugdstrafrecht toe te passen. De rechter beslist hier vervolgens over. Deze beslissing is afhankelijk van de persoonlijke ontwikkeling van de verdachte en de omstandigheden van het strafbare feit. In de overweging om het jeugdstrafrecht of volwassenstrafrecht toe te passen behoort de reclassering advies in te winnen bij de RvdK.²⁷ De Inspectie onderzoekt hoe de reclassering het adolescentenstrafrecht in de praktijk toepast.

1.2.2 De toepassing van elektronische monitoring

Tijdens het opstellen van het adviesrapport kan de reclassering overwegen of de inzet van elektronische monitoring, een enkelband, mogelijk en raadzaam is bij de verdachte. In deze overweging stelt de reclassering vast hoe groot de kans op crimineel gedrag is en of deze kans gerelateerd is aan een bepaald gebied. Bijvoorbeeld als een verdachte niet in de buurt mag komen van zijn of haar slachtoffer. De reclassering kan door de inzet van een enkelband controleren of de verdachte zich niet in het verboden gebied bevindt, op de afgesproken tijden op de aangewezen locatie aanwezig is en/of de afgesproken route van locatie a naar b is gevolgd. Uitgaansgeweld en stalking zijn voorbeelden van een verdenking waarbij de reclassering een enkelband in kan zetten.

De reclassering heeft, naar aanleiding van de veroordeling van Bekir E. wegens moord (na stalking van het slachtoffer)²⁸, aangegeven de inzet van een enkelband vaker te overwegen om de veiligheid van het slachtoffer te versterken.²⁹ De Inspectie gaat in dit onderzoek na hoe de reclassering de inzet van een enkelband overweegt en hoe de adviezen tot stand komen waarin een enkelband wordt overwogen en geadviseerd.

1.2.3 Huiselijk geweld zaken

Jaarlijks zijn circa 200.000 volwassenen en circa 119.000 kinderen slachtoffer van huiselijk geweld of kindermishandeling. Het tegengaan van huiselijk geweld is meerdere jaren speerpunt van het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna

²⁴ Artikel 77c, Wetboek van Strafrecht.

²⁵ [Evaluatie van het adolescentenstrafrecht, een multicriteria evaluatie 2021-6 \(wodc.nl\)](#)

²⁷ [De rechtspraak.](#)

²⁸ [Inspectieonderzoek naar de aanpak van de stalking en moord gepleegd door Bekir E.](#)

²⁹ [Beleidsreactie op Inspectieonderzoek naar de aanpak van de stalking en moord gepleegd door Bekir E.](#)

ministerie JenV). Samen met het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport en het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, voert het ministerie JenV het actieprogramma 'Geweld hoort nergens thuis' uit. Het actieprogramma heeft als doel om huiselijk geweld en kindermishandeling terug te dringen, de schade ervan te beperken en zo de cirkel van geweld, de overdracht van generatie op generatie, te doorbreken.³⁰ Ook het Landelijk Netwerk Zorg Straf is een belangrijk onderdeel in de samenwerking. De justitieorganisaties en Veilig Thuis zijn verenigd in het Landelijk Netwerk zorg/straf, dat zich sterk maakt voor de aanpak van huiselijk geweld. Veiligheid Voorop is voor de partijen daarbij de leidraad: ze werken eerst samen aan de directe veiligheid en daarna aan risico-gestuurde en vervolgens herstelgerichte zorg en doen waar nodig samen onderzoek naar de feiten.³¹ De Inspectie krijgt met het onderzoek inzicht in de totstandkoming van adviezen in huiselijk geweld zaken.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is inzichtelijk maken op welke wijze 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.

1.3.1 Centrale onderzoeksvraag

Op grond van deze doelstelling heeft de Inspectie de volgende centrale vraag aan de orde gesteld:

"Wat is de kwaliteit van de reclasseringsadviezen adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en huiselijk geweld?"

Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag zijn afzonderlijke deelvragen geformuleerd.

1. Hoe stelt de adviseur het advies op?
2. Bevat het advies uitvoerbare interventies gericht op de aanwezige criminogene en beschermende factoren?
3. Zijn de opdrachtgever (OM), rechtspraak en toezichthouder in staat om een uitspraak te doen en toezicht uit te voeren op basis van het advies?
4. Hoe zorgt de adviseur voor aansluiting op vervolgtrajecten, indien nodig door de verdachte alvast te plaatsen in zorg en/of door alvast toezicht te initiëren?

³⁰ [Geweld hoort nergens thuis. Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling. Brochure.](#) Huiselijk Geweld en kindermishandeling zijn iedere vorm van lichamelijk, seksueel en psychisch geweld, gepleegd door iemand in de huiselijke of familiekring van het slachtoffer. Het geweld verwijst naar de relatie tussen de pleger en het slachtoffer en niet naar de locatie waar het geweld plaatsvindt. Informatie over [huiselijk geweld](#) en [kindermishandeling](#).

³¹ Huiselijk geweld, [Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport](#).

1.4 Onderzoeksaanpak

1.4.1 Operationalisatie

Om de kwaliteit van adviezen te kunnen inschatten, heeft de Inspectie allereerst de kwaliteitsstandaarden van de reclassering gevolgd. Daarin is onder andere opgenomen dat een advies is gebaseerd op een diagnose of onderzoek, dat de verdachte gemotiveerd wordt om mee te werken aan het adviesrapport en dat het advies zich richt op uitvoerbare interventies gericht op criminogene en beschermende factoren. De Inspectie hanteert daarnaast ook de bruikbaarheid en uitvoerbaarheid van een advies als indicatie van kwaliteit. Dat wil zeggen bruikbaar en uitvoerbaar voor de mensen die in het vervolg van een justitieel traject werken., zoals het OM, de rechtbank, reclasseringswerkers en zorgaanbieders

De kwaliteitsstandaarden van de reclassering zijn in hoofdstuk twee nader toegelicht. De Inspectie heeft in een toetsingskader uitgewerkt hoe zij de kwaliteit onderzoekt.³²

1.4.2 Selectie

De Inspectie heeft ieder thema –adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en huiselijk geweld- in een andere regio aan de orde gesteld. In bijlage I is de verdeling van deze thema's over de regio's weergegeven.

1.4.3 Onderzoeksmethoden

Onderzoeksvraag 1: Hoe stelt de adviseur het advies op?

De Inspectie onderzocht of de reclassering het advies opstelt door de verdachte te spreken, een diagnose op te stellen op basis van een risicotaxatie-instrument en het professionele oordeel. De Inspectie had specifiek aandacht voor de diepgang van het adviesonderzoek zodat de criminogene en beschermende factoren uitgelicht zijn.

Het bovenstaande onderzocht de Inspectie door werkprocessen en –afspraken op te vragen bij de reclassering en deze op te nemen in het toetsingskader. Ook heeft zij adviseurs bevraagd hoe zij het onderzoek uitvoeren. Dit heeft de Inspectie ook gevraagd aan partners in de keten van de reclassering, zoals het OM. Daarnaast voerde de Inspectie een dossierstudie uit waarin zij een willekeurig geselecteerd aantal dossiers inzag en beoordeelde op de geldende werkafspraken.

Onderzoeksvraag 2: Bevat het advies uitvoerbare interventies gericht op de aanwezige criminogene en beschermende factoren?

Onderzocht is hoe het advies en de interventies door de reclassering worden opgesteld en of deze navolgbaar aansluiten op het onderzoek en diagnose. Daarbij onderzocht de Inspectie of de adviseur dit volgens de bestaande werkafspraken en -processen doet.

³² Het toetsingskader is aangeboden aan de reclassering. Voor derden is deze op te vragen bij de Inspectie.

Onderzoeksvraag 3: Vinden de opdrachtgever (OM), rechtspraak en toezichthouder het adviesrapport bruikbaar voor hun taakuitvoering?

Voor beantwoording van deze onderzoeksvraag onderzocht de Inspectie de bruikbaarheid van het adviesrapport. De Inspectie sprak hiervoor met de opdrachtgever (OM), de rechtspraak en toezichthouders. In deze gesprekken werd gesproken over de vraag of het rapport bruikbaar is voor hun taakuitvoering.

Onderzoeksvraag 4: Zorgt de adviseur voor aansluiting op vervolgtrajecten, indien nodig door alvast te plaatsen in zorg en/of door alvast toezicht te initiëren?

Met deze onderzoeksvraag onderzocht de Inspectie of de reclassering erin slaagt om adviezen uit te voeren en vervolgtrajecten vloeiend overlopen. De Inspectie heeft daarvoor geldende werkafspraken en-processen opgevraagd bij de reclassering en in interviews met adviseurs en toezichthouders gevraagd naar de uitvoering van de aansluiting.

Documentstudie

Bij de reclassering zijn diverse documenten opgevraagd om meer zicht te krijgen op werkprocessen en –afspraken voor het opstellen van het advies. Zo zijn bijvoorbeeld de kwaliteitsstandaarden van de reclassering opgevraagd en interne auditrapporten. Daarnaast zijn specifieke procesbeschrijvingen opgevraagd die adviseurs volgen voor de thema's adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en huiselijk geweld. Al deze documenten zijn geanalyseerd en gebruikt als bron van informatie voor dit rapport.

Interviews

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden heeft de Inspectie in totaal 71 interviews afgenomen met 151 medewerkers van de reclassering. Per reclasseringsorganisatie is gesproken met zowel adviseurs als toezichthouders, teamleiders, managers, directeuren en kwaliteitsfunctionarissen. De adviseurs en toezichthouders hebben ervaring met de drie thema's, maar de duur van deze werkervaring varieerde. Bij de keten- en netwerkpartners heeft de Inspectie 17 interviews afgenomen met 26 medewerkers die met de reclassering samenwerken. Dit waren twee rechters, zeven OvJ's, vijf medewerkers van de RvdK en twaalf medewerkers van VT.

De Inspectie sprak met medewerkers van de reclassering over de wijze waarop het advies in de praktijk tot stand komt, hoe de verdachte hierbij betrokken wordt en over de bruikbaarheid en uitvoerbaarheid van het advies. Verschillend per regio is daarnaast gesproken over de specifieke werkwijzen die zijn voorgeschreven voor het opstellen van het advies in adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring of huiselijk geweld zaken. Aan managers, directeuren en kwaliteitsfunctionarissen zijn aanvullend enkele vragen gesteld over de wijze waarop zij sturen op het monitoren en borgen van de kwaliteit van de adviezen.

In de geselecteerde regio's heeft de Inspectie met OvJ's gesproken. In de regio waar het thema adolescentenstrafrecht centraal stond, sprak de Inspectie met medewerkers van de RvdK en in de regio waar huiselijk geweld centraal stond met medewerkers van VT. In deze gesprekken is de bruikbaarheid en uitvoerbaarheid van de reclasseringsadviezen besproken. Ook de samenwerking met de reclassering is in deze gesprekken aan bod gekomen.

Clïëntbeleving

De Inspectie heeft middels een online enquête cliënten gevraagd naar hun ervaringen met het adviesonderzoek. Vanwege een minimale respons is het niet mogelijk gebleken de uitkomsten daarvan in dit onderzoek te betrekken.

Dossieronderzoek

De Inspectie heeft vervolgens dossieronderzoek uitgevoerd om daarmee de kwaliteit van de adviezen vast te stellen en om te onderzoeken of de bevindingen die via bovenstaande methoden zijn opgehaald overeenstemmen met de inhoud van de dossiers. De Inspectie heeft vanuit een door de 3RO aangeleverd overzicht van uitgebrachte adviezen in 2019³³ willekeurig 58 dossiers onderzocht waarin de drie thema's adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en huiselijk geweld vertegenwoordigd waren. Het dossieronderzoek was niet bedoeld om statistische claims te doen maar om een beeld te krijgen van de kwaliteit. De Inspectie zowel voor de thema's adolescentenstrafrecht en huiselijk geweld twintig dossiers onderzocht. Er zijn 18 dossiers elektronische monitoring onderzocht. Twee dossiers elektronische monitoring bleken achteraf niet bruikbaar voor nadere analyse omdat beide een advies voor resocialisatie vanuit de gevangenis betrof. Deze adviezen vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Analyse en rapportage

Door de verzamelde data uit verschillende bronnen te analyseren, heeft de Inspectie een beeld gekregen van de kwaliteit van de reclasseringsadviezen adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en huiselijk geweld. De analyse is uitgevoerd met behulp van kwalitatieve analysesoftware (ATLAS. Ti).

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijft de Inspectie zowel de wet- en regelgeving als de werkwijze die de reclassering hanteert ten aanzien van het opstellen van een adviesrapport. Ook worden de thema's adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en huiselijk geweld toegelicht. Vervolgens beschrijft de Inspectie in de hoofdstukken 3 tot en met 6 haar bevindingen aan de hand van de verschillende fasen die de adviseur in het adviesonderzoek doorloopt.

De start, voorbereiding en verdeling van zaken staan beschreven in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 beschrijft de Inspectie hoe de reclassering het adviesonderzoek uitvoert en in hoofdstuk 5 staat beschreven hoe de reclassering bepaalt welke interventies nodig zijn om de kans op crimineel gedrag te verminderen en hoe de reclassering zorgt voor aansluiting tussen het advies en het toezicht. In hoofdstuk 6 beschrijft de Inspectie hoe de reclassering de kwaliteit van het advies waarborgt. Ook wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de bruikbaarheid van het rapport. In ieder hoofdstuk beschrijft de Inspectie haar specifieke bevindingen over adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en/of huiselijk geweld. Ook wordt per hoofdstuk beschreven of en op welke manier de coronacrisis invloed heeft op de

³³ Overzicht van de reclassering ten behoeve van inspectie onderzoek opgevraagd in 2020 voor start van het onderzoek.

werkwijze van de reclassering. In het laatste hoofdstuk worden vervolgens de belangrijkste conclusies weergegeven en doet de Inspectie enkele aanbevelingen.

Hoofdstuk 2 De adviestaak

De Inspectie beschrijft in dit hoofdstuk wat de adviestaak van de reclassering inhoudt en wat de wet- en regelgeving is. Daarnaast geeft de Inspectie een toelichting op de kwaliteitsstandaarden die de reclassering hanteert om een adviesrapport op te stellen. Tot slot beschrijft de Inspectie op hoofdlijnen hoe het adviesproces van de reclassering er uitziet voor de drie thema's adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en huiselijk geweld. In deze procesbeschrijving is opgenomen van welke samenwerking met ketenpartners er sprake kan zijn en op welk moment in het proces de ketenpartner(s) betrokken kan (kunnen) zijn.

2.1 Wet- en regelgeving

2.1.1 De reclasseringsregeling

De werkwijze voor de opdrachtverlening en de levering van reclasseringsadviezen staat beschreven in de Reclasseringsregeling 1995.³⁴ Deze ministeriële regeling bepaalt dat alleen de drie reclasseringsorganisaties LJ&R, RN en de SVG bevoegd zijn om een adviesrapportage op te stellen. De reclassering maakt in opdracht van het OM en de rechtbank adviesrapportages.³⁵ Daarnaast kan ook een advocaat of de verdachte via het OM een verzoek tot onderzoek indienen bij de reclassering.³⁶

De hulpofficier³⁷ en de OvJ kunnen besluiten een verdachte in verzekering te stellen als na zes of ten hoogste negen uren meer onderzoek nodig is naar de verdenking van een ernstig strafbaar feit, waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is.³⁸ Als de OvJ hiertoe besluit, wordt de reclassering hiervan direct op de hoogte gesteld.³⁹ De reclassering kan uit eigen beweging of op verzoek adviseren over de mogelijkheid om de voorlopige hechtenis van de verdachte te schorsen.⁴⁰ Na het opleveren van dit advies kan de reclassering ook een advies opstellen als de verdachte vervolgd wordt en er een inhoudelijke zitting plaatsvindt.⁴¹

2.1.2 ZSM

Een groot deel van de opdrachten voor een adviesrapport ten behoeve van de vroeghulp ontvangt de reclassering op een ZSM-locatie. ZSM staat voor Zorgvuldig, Snel en op Maat en is een samenwerkingsverband tussen justitiële organisaties. Alle tien arrondissementen hebben een ZSM-locatie. Naast de reclassering zijn er

³⁴ [De reclasseringsregeling 1995](#)

³⁵ De reclassering voert ook in opdracht van het gevangeniswezen adviesrapporten uit, maar dat laat de Inspectie buiten beschouwing gezien de afbakening van dit onderzoek.

³⁶ De reclasseringsregeling, artikel 8 lid 1, onderdeel a; jo artikel 9.

³⁷ De hulpofficier is naast de officier van justitie toegerust met opsporingsbevoegdheid, zoals (bijzondere) politieambtenaren, officieren en onderofficieren der marechaussee en door de minister van justitie aangewezen buitengewone opsporingsambtenaren. De hulpofficier heeft als taak beslissingen te nemen voor de officier van justitie en staat deze terzijde bij het leidinggeven aan het opsporingsonderzoek. Zoals in artikel 57 van het wetboek van Strafvordering staat beschreven is ook de hulpofficier bevoegd dit bevel te geven.

³⁸ Wetboek van strafvordering, artikel 56a.

³⁹ Wetboek van Strafvordering, artikel 59, lid 5

⁴⁰ Reclasseringsregeling, artikel 10.

⁴¹ Reclasseringsregeling, artikel 12.

ook andere partners in de keten betrokken waaronder; het OM, de politie, de RvdK, Slachtofferhulp Nederland, VT en Bureau Halt.

Toelichting organisaties

Het OM zorgt ervoor dat strafbare feiten worden opgespoord en verdachten vervolgd. Daartoe werkt het OM samen met de politie en andere opsporingsdiensten. De OvJ van het OM leidt het opsporingsonderzoek en kan zonder tussenkomst van de rechter en advocatuur een straf of maatregel opleggen. Het OM is daarnaast de enige instantie in Nederland die verdachten voor de strafrechter kan brengen.

De politie heeft de taak om in de maatschappij de openbare orde te handhaven en zorg te dragen voor veiligheid. De politie zorgt dat burgers de wetgeving naleven door op te treden tegen overtredingen en misdrijven. Daarnaast beschermt de politie iedereen die in Nederland woont of verblijft en verleent zij hulp aan mensen die dat nodig hebben.

De taak van de RvdK in het (jeugd)strafrecht richt zich op het doen van onderzoek in situaties t.b.v. advisering aan de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie. Daarnaast is de casusregietaak in jeugdstrafzaken belegd bij de RvdK, omdat de RvdK als enige in de jeugdstrafrechtketen elke jongere in alle fasen van het strafproces in beeld heeft en zorgt voor de optimale condities voor een betekenisvolle afdoening. Hierbij heeft de RvdK een toezichthoudende taak op de Toezicht en Begeleiding. Tot slot, coördineert de RvdK de taakstraffen. De toegevoegde waarde van de RvdK in de jeugdstrafrechtketen is dat de RvdK altijd de pedagogische dimensie van het jeugdstrafrecht vertolkt en bewaakt.

Slachtofferhulp Nederland helpt slachtoffers van bijvoorbeeld een misdrijf, verkeersongeval of calamiteit. Slachtofferhulp Nederland biedt emotionele steun, hulp in het strafproces en ondersteuning bij het vergoed krijgen van de schade van het slachtoffer.

VT is het advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling. Iedereen kan contact opnemen met VT voor advies en ondersteuning en het melden van (vermoedens) van huiselijk geweld en kindermishandeling. VT geeft advies en biedt ondersteuning aan slachtoffers, plegers, omstanders en professionals, stelt Veiligheidsvoorwaarden en verricht onderzoek.

Bureau Halt richt zich op het voorkomen en bestraffen van criminaliteit van jongeren van twaalf tot achttien jaar. Bureau Halt heeft de wettelijke taak om strafbaar gedrag onder jongeren aan te pakken, zonder dat de jongere een strafblad krijgt. De jongere krijgt letterlijk een tweede kans vanuit de overtuiging dat jongeren deze tweede kans verdienen.

Op een ZSM-locatie nemen de justitiële partners gezamenlijk en gelijktijdig een zaak in behandeling. Dit om te komen tot een zorgvuldige, snelle en betekenisvolle interventie. Veelvoorkomende criminaliteit, zoals (winkel)diefstal, wordt op een ZSM-locatie afgehandeld. De reclassering en andere partijen verstrekken informatie

aan de OvJ over de verdachte. Vervolgens kan de OvJ volgens de Wet OM afdoening zonder tussenkomst van de rechter en advocatuur, een straf of maatregel opleggen⁴². Overige vormen van criminaliteit, zoals high impact crime (een verzamelnaam voor delicten als woninginbraken en overvallen), kunnen wel op een ZSM-locatie starten maar worden daar niet behandeld. Dat gebeurt binnen een andere afdeling van het OM. Een ZSM-locatie kan dan als routeringsstation dienen. Stalking en huiselijk geweld zaken kunnen op een ZSM-locatie worden afgehandeld en krijgen prioriteit. Ernstige stalking en huiselijk geweld zaken worden niet op een ZSM-locatie afgehandeld.

⁴² Het OM mag voor een aantal veel voorkomende strafbare feiten zelf een straf opleggen zoals een geldboete of taakstraf, een zogenaamde strafbeschikking. Dit is alleen mogelijk als de schuld vaststaat. Het OM kan geen gevangenisstraf opleggen.

2.1.3 De kwaliteitsstandaarden

Nadat de reclassering de opdracht krijgt een adviesrapport op te stellen begint het onderzoek om tot een advies te komen. De reclassering heeft kwaliteitsstandaarden opgesteld waaraan een advies moet voldoen.⁴³

Kwaliteitsstandaarden van de reclassering

Om de kwaliteit van adviezen te kunnen inschatten heeft de Inspectie de kwaliteitsstandaarden van de reclassering gevolgd. Daarin is onder andere opgenomen dat een advies is gebaseerd op een diagnose of onderzoek van de reclassering, dat de verdachte gemotiveerd wordt om mee te werken aan het adviesrapport en dat het advies zich richt op uitvoerbare interventies gericht op het verminderen of wegnemen van criminogene factoren en het bevorderen van beschermende factoren. De Inspectie hanteert daarnaast ook de bruikbaarheid en uitvoerbaarheid van een advies als indicatie van kwaliteit. Dat wil zeggen bruikbaar en uitvoerbaar voor de mensen die er mee moeten werken, zoals het OM, de rechtbank en reclasseringswerkers in het vervolg van een justitieel traject. Deze kwaliteitsstandaarden worden hieronder toegelicht.

Diagnose of onderzoek

De reclassering maakt bij het onderzoek gebruik van de RISC, een risicotaxatie- en adviesinstrument dat beoogt een zo compleet mogelijk beeld te genereren van de risico- en beschermende factoren van een verdachte. De negen leefgebieden van de RISC zijn: 1) delictverleden, 2) huisvesting, 3) dagbesteding, 4) financiën, 5) relatie partner, gezin en familie, 6) sociaal netwerk, 7) middelengebruik en verslaving, 8) psychosociaal functioneren, 9) houding. Na het beantwoorden van de kernvragen van de RISC en de eventuele aanvullende vragen wordt door de reclasseringswerker aangegeven in hoeverre het leefgebied als problematisch wordt beschouwd. Op basis van de informatie over het delict, de leefgebieden en de eventuele verdiepende instrumenten maakt de reclasseringswerker een risico-inschatting. Afhankelijk van de persoonlijke situatie van de verdachte kunnen deze leefgebieden de kans op crimineel gedrag vergroten of verkleinen⁴⁴

Het idee van de RISC is dat de reclasseringswerker allereerst de vragen beantwoordt om zich vervolgens per leefgebied een oordeel over de aanwezige problematiek te vormen, waarna hij of zij een risico-inschatting doet welke vervolgens vergeleken wordt met de uitkomst van de de Oxford Risk of Recidivism tool (hierna OXREC). De OXREC is een risicotaxatie-instrument waarmee op basis van statische en dynamische factoren een statistische berekening wordt gemaakt voor het risico op herhaling van crimineel gedrag in algemene zin en op gewelddadig gedrag. Op basis van het professioneel oordeel van de adviseur schat de adviseur vervolgens in hoe groot het risico is op crimineel gedrag. Daarvoor worden drie categorieën onderscheiden; een laag, gemiddeld en hoog risico.

⁴³ Kwaliteitsstandaarden reclassering, opgevraagde werkprocessen van de reclassering bij adviestaak.

⁴⁴ Validatiestudie risico- en beschermende factoren van de RISC. VU (2021).

Het betrekken van de verdachte

De 3RO schrijven voor dat de adviseur alles in het werk stelt om de verdachte te motiveren mee te werken aan het uitbrengen van een adviesrapport. De verdachte wordt minimaal twee keer schriftelijk uitgenodigd voor een gesprek en er wordt telefonisch een afspraak gemaakt wanneer een telefoonnummer bekend is. In het contact met de verdachte dient de adviseur in het eerste gesprek voorlichting te geven over het doel van het reclasseringsadvies en hoe het advies tot stand komt. Maar ook geeft de adviseur voorlichting over welke informatie de reclassering deelt met andere partijen en bij welke partijen de reclassering met toestemming van de verdachte informatie opvraagt. De verdachte wordt ook geïnformeerd over het online cliëntportaal van de reclassering en hoe hij of zij een klacht in kan dienen bij de reclassering over het werk van de reclassering.⁴⁵

Het is wenselijk dat de adviseur en de verdachte zoveel mogelijk overeenstemming krijgen over het uit te brengen advies omdat dit de kans vergroot dat de verdachte meewerkt aan de uitkomsten van het advies. De reclassering schrijft voor dat de adviseur duidelijk is, transparant in de uitvoering van het onderzoek en vertrouwen uitstraalt naar de verdachte over diens mogelijkheden tot verandering.⁴⁶ In het geval de verdachte niet mee wil werken aan het opstellen van een advies probeert de reclassering wel een advies uit te brengen. Daarmee wordt de OvJ en/of de rechter geholpen om uitvoerbare sancties of voorwaarden op te leggen. In deze gevallen moet de reclassering wel over voldoende actuele informatie beschikken van bijvoorbeeld ketenpartners. In het advies moet de adviseur vervolgens vermelden dat het advies is opgesteld zonder medewerking van de verdachte.⁴⁷

Uitvoerbare interventies

Met de uitkomsten en de risicobepaling van het gestructureerd professioneel oordeel bepaalt de reclassering welke interventies nodig zijn om de kans op crimineel gedrag te verkleinen. Over het algemeen zal de reclassering geen specifieke trainingen of programma's adviseren als er sprake is van een laag risico. De kans dat deze verdachte opnieuw crimineel gedrag vertoont, is klein. Bij verdachten met een middelgroot risico op crimineel gedrag, wordt in gedragsverandering geïnvesteerd om crimineel gedrag te voorkomen. Een deel van het interventie-aanbod is toegesneden op deze groep. Voor verdachten die in de hoge risicogroep vallen is het aanbod voor gedragsinterventies beperkt. Eventuele interventies worden zoveel als mogelijk opgenomen als bijzondere voorwaarden.⁴⁸

Met het opstellen van het advies, en daarmee de in te zetten interventies, houdt de adviseur rekening met de mogelijkheden van de verdachte, zijn of haar doelen en motivatie. De verdachte ontvangt het (concept)adviesrapport van de adviseur en mag daarop reageren tijdens de bespreking van het advies. De reactie van de verdachte wordt opgenomen in het rapport.

Aansluiting op vervolgtrajecten

Wanneer de verdachte al hulp nodig heeft die niet kan wachten tot de strafrechtelijke beslissing, kan de adviseur deze hulp inzetten. De adviseur doet dit

⁴⁵ Uitvoeren diagnose en advies. Reclassering (2020).

⁴⁶ Kwaliteitsstandaarden en resultaatafspraken advies. Reclassering (2016).

⁴⁷ Uitvoeren diagnose en advies. Reclassering (2020).

⁴⁸ Reclasseringsadvies en werkstraf, algemene informatie, reclassering (2020).

in overleg met de opdrachtgever en de professionele hulpverlening. Bekeken wordt wat er aan hulpverlening nodig is. Zo kan de adviseur contact opnemen met de woningbouwvereniging om een woning aan te vragen of met maatschappelijk werk om reguliere zorg te starten.⁴⁹

2.2 Toelichting op de thema's adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en huiselijk geweld

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven, heeft de Inspectie in haar onderzoek de thema's toepassing adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en huiselijk geweld in dit onderzoek centraal gesteld. De kwaliteitsstandaarden zijn ook op de adviezen voor deze drie thema's van toepassing. De adviezen adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en huiselijk geweld worden volgens deze kwaliteitsstandaarden en algemene werkwijze van de reclassering opgesteld. Daarnaast hanteert de reclassering specifieke werkwijzen die per thema verschillend kunnen zijn. In onderstaande beschrijft de Inspectie deze specifieke werkwijzen voor de toepassing van het adolescentenstrafrecht en elektronische monitoring. Ook wordt achtergrondinformatie gegeven over huiselijk geweld.

2.2.1 Toepassing van het adolescentenstrafrecht

Nadere toelichting op de wet- en regelgeving

Zoals beschreven in paragraaf 1.2 biedt het adolescentenstrafrecht de ruimte om een verdachte in de leeftijd van zestien tot drieëntwintig jaar te berechten in het jeugd- of volwassenstrafrecht. Daarmee is het adolescentenstrafrecht geen toevoeging aan het strafrechtstelsel. Toepassing van het adolescentenstrafrecht maakt het mogelijk een volwassen verdachte tot drieëntwintig jaar te berechten in het jeugdstrafrecht in plaats van het volwassenenstrafrecht omdat het jeugdstrafrecht beter aansluit. Bijvoorbeeld omdat de persoonlijke ontwikkeling van de jongvolwassene achterloopt op de kalenderleeftijd.

In de Richtlijn en het kader voor strafvordering jeugd en adolescenten wordt ingegaan op de toepassing van het jeugdstrafrecht bij volwassenen. Het achterliggende idee van deze toepassing is dat de jongvolwassene vanuit een meer pedagogische benadering en op niveau wordt begeleid. Omdat de jongvolwassene nog niet leeftijdsadequaat functioneert moet er rekening mee worden gehouden dat de adolescent nog niet overziet wat consequenties op de lange termijn zijn. De jongvolwassene heeft meer tijd nodig om zijn of haar emoties te reguleren, het empathisch vermogen verder te ontwikkelen en impulsen verder af te kunnen remmen.⁵⁰

Indien de officier van justitie bij de vordering inbewaringstelling aangeeft voornemens te zijn toepassing van het jeugdstrafrecht te vorderen, is plaatsing in een Justitiële Jeugdinrichting het uitgangspunt.⁵¹ De rechter bepaalt of het adolescentenstrafrecht wordt toegepast. Enkele criteria moeten daarbij worden afgewogen, namelijk: gaat de verdachte nog naar school, woont de verdachte nog thuis, heeft de verdachte begeleiding nodig omdat er sprake is van een licht

⁴⁹ Uitvoeren diagnose en advies. Reclassering (2020).

⁵⁰ [Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten](#)

⁵¹ Wetboek van strafrecht, artikel 77c

verstandelijke beperking (hierna LVB), en staat de verdachte open voor begeleiding met een meer pedagogische aanpak.⁵²

Werkwijze

De reclassering ziet jongvolwassenen als de meest kwetsbare groep van al hun doelgroepen. Uitgangspunt is dan ook dat één adviseur het adviestraject uitvoert die werkzaam is in het gebied waar de jongvolwassene woont.⁵³ Daarmee wordt bedoeld dat als een adviseur de jongvolwassene bezoekt in de vroeghulp, dezelfde adviseur ook voor de inhoudelijke zitting een advies levert. Als het mogelijk is, voert de adviseur ook het toezicht uit. Zo houdt de jongvolwassene één aanspreekpunt en gezicht.

Een aanvulling op de werkwijze zoals beschreven in paragraaf 2.1.1 is dat de reclassering bij een jongvolwassene een zogenaamd wegingskader toepast. Met dit wegingskader kan de adviseur stapsgewijs en gestructureerd nagaan of het adolescentenstrafrecht passend is. Het wegingskader is voor de adviseurs een ondersteunend middel en onderdeel van de RISC. Het wegingskader bestaat uit een aantal (contra-)indicaties voor verschillende gebieden. Dit zijn de handelingsvaardigheden van de jongvolwassene, pedagogische mogelijkheden en de justitiële voorgeschiedenis. Aan de hand van deze indicaties kan bepaald worden of er sprake is van een onvoltooide ontwikkeling en kan een advies worden opgesteld. Deze indicaties helpen de adviseur om te bepalen of het jeugd- of het volwassenstrafrecht passend is.⁵⁴

De reclassering kan de toepassing van het jeugdstrafrecht adviseren voor een voorgeleiding bij de rechter-commissaris, voor een raadkamerzitting en voor een rechtszitting. Er zijn twee versies van het wegingskader: de verkorte versie voor de voorgeleiding, en de lange versie voor de inhoudelijke zitting. Tijdens het adviesonderzoek voor de inhoudelijke zitting beschikt de reclassering over het algemeen over meer tijd om een volledig en diepgaand beeld te verkrijgen over de verdachte.⁵⁵

Uitvoering

Indien de reclassering adviseert het jeugdstrafrecht toe te passen, betekent dit een eventuele uitvoering van de sanctie volgens het jeugdstrafrecht. Daarmee zijn de 3RO, de RvdK, de gecertificeerde instellingen⁵⁶ en de Justitiële Jeugd Inrichtingen (hierna JJI) de partijen waar de jongvolwassene mee te maken heeft. Zo coördineert de RvdK een eventueel opgelegde taakstraf en een gecertificeerde instelling voert een toezicht uit. De 3RO kan ook toezicht uitvoeren in het kader van het jeugdstrafrecht. Bij een veroordeling tot jeugddetentie verblijft de jongvolwassene in een JJI.⁵⁷

⁵² [Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten](#)

⁵³ Werkbeschrijving adolescenten reclassering.

⁵⁴ Werken in een gedwongen kader. Methodiek voor het forensisch sociaal werk. Andreas et al. (2020)

⁵⁵ Werkbeschrijving adolescenten reclassering.

⁵⁶ Een gecertificeerde instelling is een organisatie die door de gemeente is gecontracteerd om jeugdhulp te bieden, waaronder Toezicht en Begeleiding.

⁵⁷ Artikel 77, Wetboek van Strafrecht.

Bij een advies over de toepassing van het jeugdstrafrecht is het de bedoeling dat de reclassering informatie inwint bij de RvdK. De RvdK heeft een wettelijke taak in het bewaken van continuïteit en het borgen van samenhang tussen verschillende activiteiten die partners in de jeugdstrafrechtketen uitvoeren.⁵⁸ Een onderdeel is de toezichthoudende taak waarbij de RvdK toezicht houdt op de uitvoering van het jeugdstrafrisproces.⁵⁹ De RvdK kan de reclassering informeren over alle mogelijke jeugdsancties, zoals een leerstraf of gedragsbeïnvloedende maatregel. Ook weet de RvdK of de jongvolwassene in het verleden eerder jeugdsancties heeft uitgevoerd en hoe deze zijn verlopen.⁶⁰ Een voorbeeld is dat de RvdK in een voortgangsrapportage van de gecertificeerde instelling kan lezen wat de voortgang is van de bijzondere voorwaarden zoals een behandeling die het zicht van de jongere op zijn handelingsvaardigheden moet vergroten.⁶¹ Naast het opvragen van informatie via de casusregisseurs van de RvdK kan de adviseur van de reclassering ook via JD-online⁶² rapportages van de RvdK en de GI raadplegen. De RvdK heeft geen toezichthoudende taak als de verdachte is berecht in het volwassenstrafrecht.

2.2.2 Toepassen Elektronische Monitoring

Nadere toelichting op de wet- en regelgeving

Verdachten kunnen onder andere in het kader van een schorsing van de voorlopige hechtenis of een voorwaardelijke veroordeling onder toezicht van de reclassering komen te staan. De verdachte wacht het strafproces dan in vrijheid af onder bepaalde voorwaarden. Deze voorwaarden kan de rechter-commissaris tijdens de voorgeleiding opleggen. Ook is het mogelijk dat de rechter deze voorwaarden oplegt tijdens de raadkamerzitting, die maximaal veertien dagen na de voorgeleiding volgt.⁶³

Werkwijze

Eén van de voorwaarden kan zijn dat de verdachte moet meewerken aan elektronische monitoring en een enkelband krijgt. Voordat de adviseur een enkelband kan adviseren wordt een zogenaamd deeladvies elektronische monitoring opgesteld. Dit deeladvies indiceert of de verdachte met een enkelband om kan gaan, maar ook of de woning waar de verdachte verblijft geschikt is om een enkelband toe te passen. Een enkelband moet binnen de woning voldoende bereik hebben om draadloos contact te kunnen maken met de zogenaamde 'home-unit'. Daarnaast moet er in de woning elektriciteit zijn voor het opladen van de enkelband terwijl deze in gebruik is.

De reclassering onderzoekt of de verdachte bereid is om mee te werken aan elektronische monitoring. Dit is van belang in het geval elektronische monitoring samen met een locatiegebod⁶⁴ of contact-⁶⁵ en locatieverbod⁶⁶ geadviseerd wordt. Als de verdachte niet mee wil werken, voorkomt een enkelband niet dat de

⁵⁸ Artikel 494, wetboek van strafvordering

⁵⁹ Artikel 6:1:25, Wetboek van strafvordering.

⁶⁰ Werkbeschrijving adolescenten reclassering.

⁶¹ [Zie ook het Inspectie onderzoek naar de toezichthoudende taak van de RvdK.](#)

⁶² JD Online is een justitieel (communicatie)systeem waar justitiële organisaties informatie over een verdachte uit kunnen wisselen. Zo is een justitieel uittreksel in te zien, beter bekend als een strafblad, maar ook rapportages zoals een adviesrapport.

⁶³ Artikel 14, Wetboek van strafvordering.

⁶⁴ Een locatiegebod: de verdachte moet op bepaalde tijden op een locatie zijn.

⁶⁵ Een contactverbod: de verdachte mag geen contact hebben met bepaalde personen.

⁶⁶ Een locatieverbod: de verdachte mag niet in bepaalde gebieden verblijven.

verdachte deze overtreedt. Ook is het van belang dat de verdachte met een enkelband om kan gaan. De verdachte moet kunnen klokkijken, zodat hij of zij afspraken na kan komen en moet met de apparatuur om kunnen gaan.

Naast het onderzoek naar de verdachte gaat de reclassering ook na of de woonsituatie geschikt is. Zo moet bijvoorbeeld uitgesloten zijn dat een eventuele huisuitzetting dreigt wegens achterstallige huur. Ook moet de woning voldoende gsm-bereik hebben zodat op afstand verbinding is te maken met de enkelband. In het geval van een locatieverbod moet de reclassering een verboden gebied beschrijven. Dit gebied moet veilig zijn voor het slachtoffer. De verdachte mag zich niet bevinden in een gebied met een straal van minstens 5 kilometer gerekend vanuit het slachtoffer of vanuit de locatie waar de verdachte niet mag komen. Bij een verboden gebied met politieopvolging dient de verdachte minstens op vijf kilometer afstand te (ver)blijven van het slachtoffer. Is dit niet het geval dan is een enkelband niet mogelijk omdat de afstand tussen de verdachte en het slachtoffer dan te beperkt is om te voorkomen dat zij elkaar tegenkomen. Daarnaast moet de politie voldoende tijd hebben om het slachtoffer te bereiken op het moment dat de verdachte de regels overtreedt. Naast een verboden gebied met politie opvolging kan de reclassering ook een verboden gebied zonder politie opvolging adviseren, dan vervalt de eis van een minimale afstand van vijf kilometer. De reclassering stemt ook met de politie af over de mogelijkheden om een enkelband in te zetten op de verblijfplaats van de verdachte. In dit contact wordt uitgesloten dat er sprake is van criminele activiteiten, zoals een wietplantage of illegale onderhuur, of andere politiebevindingen die de inzet van een enkelband in de weg staan. Tot slot is het ook mogelijk dat een verdachte een gebiedsverbod krijgt opgeelgd. Dan gaat het bijvoorbeeld om bepaalde winkel- of uitgaansgebieden die de verdachte niet mag bezoeken.⁶⁷

De 3RO bracht in 2019 in totaal 3012 deeladviezen elektronische monitoring uit. Dit betekent dat in 2019 in 7,1 % van het totale aantal uitgebrachte adviezen een deeladvies werd opgesteld.⁶⁸

Uitvoering

De rechter besluit of een enkelband wordt ingezet als controle op de bijzondere voorwaarden bij de schorsing van de voorlopige hechtenis of bij een vonnis. De reclassering houdt vervolgens toezicht op de verdachte die een enkelband krijgt opgelegd.⁶⁹ De inzet van een enkelband maakt altijd onderdeel uit van een (reclasserings-)toezicht.⁷⁰

Het is voor de uitvoering van een toezicht met een enkelband van belang dat de adviseur in het advies duidelijk beschrijft wat er in het toezicht van de verdachte wordt verwacht. Het gebied waar de verdachte zich bijvoorbeeld niet mag begeven moet zo precies mogelijk zijn beschreven. Ook moet de afstand tussen de

⁶⁷ Werkbeschrijving deeladvies EC van de reclassering.

⁶⁸ Cijfers van de reclassering ten behoeve van het Inspectieonderzoek.

⁶⁹ Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen (2020A008)

⁷⁰ Zie ook [Reclassering Nederland | Elektronische controle - Reclassering Nederland](#)

leefomgeving van de verdachte en het verboden gebied minstens een kilometer zijn om onterechte meldingen van een overtreding te voorkomen.⁷¹

2.2.3 Huiselijk geweld

Nadere toelichting wet- en regelgeving

De Wet Verplichte Meldcode is in 2013 in werking getreden. Deze wet verplicht organisaties om een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling te implementeren, kennis te hebben over de bedoeling en werking van de meldcode en het gebruik ervan te bevorderen. Professionals worden door de wet verplicht om de meldcode te gebruiken in de dagelijkse werkzaamheden. De Wet Verplichte Meldcode geldt voor de gezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp en uitvoerende justitie organisaties, zoals de reclassering.⁷²

De meldcode ziet er als volgt uit:

De meldcode

Stap	Actie
1	Breng de signalen in kaart
2	Overleg met een collega en/of Veilig Thuis
3	Ga in gesprek met de betrokkenen
4	Weeg de risico's
5	Beslis over het vervolg
	a. Meld bij Veilig Thuis als er sprake is van acuut en/of structurele onveiligheid
	b. Kan de professional hulp organiseren ⁷³

Werkwijze

Medewerkers van de reclassering zijn verplicht om bij elke verdachte de meldcode te gebruiken. Wanneer een verdachte voor het eerst in contact komt met of opnieuw in beeld komt bij de reclassering, wordt de meldcode doorlopen. Hierbij maakt het niet uit om welke reden –advies, toezicht of werkstraf– en vanwege welk strafbaar feit, de verdachte in contact komt met de reclassering. Er wordt een afweging gemaakt of er een (sterk) vermoeden is van acuut of structureel huiselijk geweld of dat hier daadwerkelijk sprake van is. Vervolgens besluit de reclassering of er hulp nodig is. VT kan deze hulp bieden en/of organiseren.

Uitvoering

In huiselijk geweldzaken geeft de Wet tijdelijk huisverbod een burgemeester de bevoegdheid om een meerderjarig persoon van wie een ernstige dreiging huiselijk geweld of kindermishandeling uitgaat, de toegang tot de eigen woning te ontfangen.⁷⁴ De burgemeester bespreekt het voornemen om een huisverbod op te leggen met VT. Als de burgemeester overgaat tot een huisverbod wordt de inhoud

⁷¹ Adviseren van bijzondere voorwaarden.

⁷² Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling

⁷³ [Meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling](#)

⁷⁴ [Wet tijdelijk huisverbod](#).

van het huisverbod ook met VT gedeeld. Een huisverbod geldt voor een periode van tien dagen en kan verlengd worden tot maximaal vier weken. De politie is bevoegd om te controleren of het huisverbod wordt nageleefd.

Naast de inzet van een huisverbod kan de rechter beslissen interventies op te leggen die gericht zijn op het verkleinen van het risico op huiselijk geweld. De reclassering kan bijvoorbeeld adviseren dat een verdachte mee moet werken aan hulpverlening gericht op daders en slachtoffers van huiselijk geweld. Op het moment dat de rechter het advies van de reclassering overneemt controleert de reclassering of de verdachte afspraken nakomt en meewerkt aan deze vorm van hulpverlening.

Hoofdstuk 3 De start van het advies

Het opstellen van een advies start bij de opdracht van een rechter of OvJ waarin de reclassering wordt gevraagd een advies uit te brengen over een verdachte. In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie haar bevindingen over hoe de opdrachtverlening verloopt en hoe deze wordt ervaren. Vervolgens beschrijft de Inspectie hoe de opdrachten worden verdeeld over de reclasseringsorganisaties en adviseurs. De bevindingen over het opstellen van het advies en het monitoren en evalueren van het advies komen in hoofdstuk 4, 5 en 6 aan bod.

3.1 ZSM

De start van een zaak begint voor de reclassering veelal op een ZSM-locatie. ZSM-locaties zijn zeven dagen per week actief en er is altijd een vertegenwoordiger van de 3RO aanwezig. De wijze waarop de 3RO vertegenwoordigd is, verschilt per regio. In de regio Amsterdam bijvoorbeeld is dagelijks van iedere reclasseringsorganisatie een adviseur op een ZSM-locatie aanwezig terwijl in de regio's Noord en Oost Nederland één reclasseringsorganisatie namens de 3RO vertegenwoordigd is. In alle regio's maken ZSM-locaties gebruik van een verdachtenmonitor waarop alle verdachten van nieuwe feiten staan. De adviseur gaat met behulp van het Integraal Reclassering Informatie Systeem (IRIS) na of deze verdachten al bij de reclassering bekend zijn. Als verdachten bekend zijn bij de reclassering deelt de adviseur de beschikbare informatie met de OvJ.

Geïnterviewde adviseurs geven aan dat op ZSM-locaties twee doelgroepen verdachten voor de reclassering prioriteit hebben. Dat zijn adolescenten (jongvolwassenen tot drieëntwintig jaar) en verdachten in stalking en huiselijk geweld zaken. Volgens adviseurs krijgen adolescenten prioriteit vanwege hun jonge leeftijd en omdat het nodig is deze verdachten te spreken om een goed advies te kunnen geven. In de fase van de voorgeleiding spreekt de adviseur met de adolescent onder andere om af te wegen of plaatsing in een JJI passend is. De onderbouwing voor deze keuze volgt volgens adviseurs met name uit dit gesprek.

(Keten)partners op de ZSM-locaties prioriteren ook stalking en huiselijk geweld zaken die op een ZSM-locatie kunnen worden afgehandeld. Ernstige stalking en huiselijk geweld zaken komen niet op een ZSM-locatie terecht. In huiselijk geweld zaken is het volgens adviseurs belangrijk om snel te interveniëren om te voorkomen dat de verdachte en/of het slachtoffer de verdenking ontkennen of niet meer openstaan voor hulp. Doordat de politie alle huiselijk geweld zaken een zogenaamd kenmerk 'Huiselijk Geweld' geeft, is het voor de reclassering direct duidelijk of het een huiselijk geweld zaak betreft. In dergelijke zaken schakelen adviseurs op een ZSM-locatie met de RvdK, Slachtofferhulp Nederland en VT door beschikbare informatie uit te wisselen. Met deze informatie weegt de adviseur af of de reclassering de verdachte bezoekt. Het is de ervaring van adviseurs dat VT vaak al betrokken is in deze zaken en benodigde hulpverlening al in gang is gezet. Zeker in geval de verdachte niet wordt voorgeleid, kiest de adviseur ervoor om te adviseren voor de inhoudelijke zitting. Daarmee heeft de adviseur meer tijd voor het onderzoek.

Geïnterviewde adviseurs geven aan dat zij op een ZSM-locatie snel schakelen en informatie uitwisselen door de korte lijnen met justitiële organisaties. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat de reclassering direct informatie opvraagt bij de RvdK over verdachten tot drieëntwintig jaar die bij de RvdK bekend zijn. Medewerkers van de RvdK geven aan ook proactief informatie aan de reclassering te verstrekken. Daarnaast stelt de RvdK zich voor de reclassering als vraagbaak op vanwege hun kennis over deze doelgroep.

Vervolgingsbeslissing

Nadat informatie over de verdachte is uitgewisseld tussen de verschillende justitiële organisaties en de OvJ is geïnformeerd, vindt er een afstemmingsoverleg plaats. De OvJ besluit aan de hand van dit overleg of een verdachte wordt vervolgd. Daarbij kan de OvJ de reclassering verzoeken om een advies op te stellen. Adviseurs op een ZSM-locatie wachten de vervolgingsbeslissing van de OvJ meestal af voordat zij beslissen of de verdachte in het kader van een vroeghulp wordt bezocht. Niet alle verdachten worden bezocht omdat de reclassering daar niet de capaciteit voor heeft. Geïnterviewde OvJ's geven aan rekening te houden met de beperkte capaciteit van de reclassering door zorgvuldig af te wegen of een advies van de reclassering nodig is. Ook komt het voor dat de OvJ besluit dat een zaak direct wordt afgedaan op grond van een door de reclassering recent uitgebracht advies voor een ander strafbaar feit. Als het advies over eenzelfde of soortgelijk feit is opgesteld en niet ouder is dan een jaar is een nieuw advies niet altijd nodig. Adviseurs die op een ZSM-locatie werken geven aan hier zelf ook alert op te zijn. Soms volstaat een bestaand advies met daaraan toegevoegd de actuele stand van zaken over de verdachte. Als de adviseur dit constateert, kan de OvJ ervoor kiezen de opdracht niet af te geven of alsnog in te trekken.

Geïnterviewde medewerkers van de reclassering geven aan dat het traditionele advies niet meer het enige adviesproduct is dat de reclassering levert. De reclassering probeert meer preventief ofwel 'aan de voorkant' een bijdrage te leveren aan het efficiënt en nuttig afdoen van zaken. Een voorbeeld hiervan is de rol van de reclassering op ZSM-locaties waarbij de adviseur de OvJ informeert over de verdachte op basis van beschikbare informatie en de OvJ een strafbeschikking oplegt. Dit leidt vervolgens niet tot een uitgebreid advies.

3.2 Opdrachtverlening

In het geval de OvJ besluit over te gaan tot vervolging van een verdachte kan de OvJ de reclassering de opdracht geven om advies uit te brengen. Het OM voert deze opdracht in op JD-online, het justitieel documentatiesysteem. Als een verdachte wordt voorgeleid, ontvangt de adviseur de opdracht op een ZSM-locatie. Een voorgeleiding vindt plaats binnen de termijn van de in verzekeringstelling; drie dagen. Het OM vraagt uiterlijk 24 uur voor de voorgeleiding een vroeghulpadvies aan. De datum van de voorgeleiding staat in de opdracht waar het proces-verbaal aan is toegevoegd. De adviseur op de ZSM-locatie zet de opdracht direct door naar de collega adviseur die de vroeghulp uitvoert en voegt alle informatie toe die op de ZSM-locatie is verzameld. Dit is bijvoorbeeld informatie uit het reclasseringsdossier, het justitieel uittreksel van de verdachte, waarin eerdere justitiële contacten zijn opgenomen, maar dit kan ook informatie zijn van de RvdK of andere justitiële organisaties.

Bij zwaardere misdrijven die niet op een ZSM-locatie worden afgehandeld verloopt de aanvraag doorgaans zonder overleg. Wel geldt dan dezelfde termijn van 24 uur. In de dossiers ziet de Inspectie deze werkwijze ook terug. De opdracht, het proces-verbaal en de verzamelde informatie is terug te vinden in de geselecteerde dossiers.

Geïnterviewde adviseurs geven aan dat een opdracht veelal slechts bestaat uit het verzoek aan de reclassering om onderzoek te doen. Een enkele keer noemt de OvJ daarbij specifieke aandachtspunten waar de reclassering zich in het advies op moet richten, zoals bijvoorbeeld de financiële situatie of huisvesting van de verdachte. Adviseurs vinden het een gemis dat een toelichting of specifieke vraag van de OvJ doorgaans ontbreekt omdat met name voor een advies ten behoeve van de voorgeleiding de adviseur beperkt de tijd heeft. Een duidelijke en afgebakende opdracht van de OvJ is dan helpend om focus aan te brengen in het onderzoek en de juiste keuzes te maken in de stappen die worden gezet. Daarnaast geven adviseurs aan dat het niet altijd duidelijk is wat de OvJ precies van hen verwacht. Het komt bijvoorbeeld voor dat de OvJ bij de reclassering een voortgangsverslag aanvraagt (daarin staat beschreven hoe een eerder opgelegd toezicht verloopt) terwijl de OvJ een advies verwacht. Geïnterviewde OvJ's geven aan in de opdrachtverlening te noemen waar het adviesonderzoek zich op moet richten, bijvoorbeeld het uitdiepen van het sociale netwerk of nagaan of er sprake is van middelengebruik. De OvJ hoopt daarmee dat de reclassering focus aanbrengt door een aantal risicovolle levensgebieden nader te onderzoeken en deze te beschrijven in het advies.

In de dossiers ziet de Inspectie terug dat de OvJ in de opdracht veelal geen specifieke aandachtspunten noemt waar de reclassering zich in het onderzoek op moet richten, zoals ook uit de interviews met de reclassering naar voren is gekomen. Uit de gesprekken met zowel de 3RO als de OvJ's blijkt dat de opdrachtverlening van het OM aan de reclassering regelmatig thema van gesprek is met als doel de opdrachtverlening te verbeteren. Zowel de 3RO als het OM wil dat duidelijk is waarom de reclassering een adviesonderzoek uitvoert en waar zij zich in het onderzoek op moet focussen. Verwachtingen van de 3RO en het OM over deze focus komen niet in alle zaken overeen.

3.3 Verdeling van zaken

Nadat de opdracht door de OvJ aan de reclassering is verstrekt, wordt de opdracht aan een van de 3RO verdeeld. De reclasseringsorganisaties hebben onvoldoende capaciteit om alle opdrachten voor een advies voor de voorgeleiding uit te voeren. De adviseur op een ZSM-locatie verzamelt informatie over een verdachte en beslist welke verdachte wel of niet bezocht moet worden. Dit gebeurt op basis van prioritering van de verdachte (adolescent) en het type verdenking (stalking of huiselijk geweld). Maar ook door contact op te nemen met de verdachte en te vragen of hij of zij bereid is mee te werken aan een adviesonderzoek van de reclassering. Ondanks de afspraak dat de reclassering iedere adolescent in de vroeghulp wil bezoeken, lukt dit in de praktijk niet. Ten eerste, is het aantal verzoeken van het OM vaak groter dan de capaciteit van de reclassering. Ten tweede, is dit volgens adviseurs van reclasseringsorganisaties in Oost-Nederland

niet mogelijk door de geografische afstanden binnen de regio. In die gevallen spreekt de adviseur de verdachte na de voorgeleiding in het huis van bewaring of op het kantoor van de reclassering. Ten slotte, noemen adviseurs dat als de opdrachtverlening van het OM voor een adolescent uitblijft, de reclassering haar capaciteit inzet voor een vroeghulp van een verdachte die wel wordt voorgeleid.

3.3.2 Verdeelsleutel

De opdrachten voor het opstellen van een advies worden onder de 3RO verdeeld op basis van een verdeelsleutel. Deze verdeelsleutel kan per regio verschillen. In de regio's Noord en Oost Nederland geldt een verdeelsleutel van RN 70% - SVG 20% - LJ&R 10%. Naast het gebruik van een verdeelsleutel worden opdrachten ook verdeeld op inhoud. Medewerkers van de reclassering uiten kritiek op de verdeling van zaken omdat niet duidelijk is wat leidend is; de verdeelsleutel of de problematiek van de verdachte. Een voorbeeld is dat het merendeel van de zaken volgens de verdeelsleutel aan RN wordt verdeeld, terwijl het op basis van de inhoud van de zaak soms logisch lijkt dat de SVG of LJ&R de zaak oppakt. Bij adolescenten is verslavingsproblematiek nog niet altijd vastgesteld maar kan het middelengebruik wel reden tot zorg zijn. De geïnterviewde medewerkers van de SVG zijn van mening dat zij dergelijke casussen goed kunnen bedienen terwijl het vanwege de verdeelsleutel niet vanzelfsprekend is dat zij deze ook krijgen. Daarnaast geven zowel adviseurs als toezichthouders van de SVG aan dat hierdoor het advies niet altijd aansluit bij de problematiek van de verdachte. Toezichthouders komen in de problemen als de adviseur een drugsverbod adviseert terwijl dit vanwege de ernst van de verslavingsproblematiek niet haalbaar is. Een ander voorbeeld is dat zaken aan RN worden toegewezen op basis van de verdeelsleutel, terwijl RN een wachtlijst heeft. Geïnterviewde medewerkers van de SVG vragen zich af hoe dit kan als zij in dezelfde regio geen wachtlijst hebben en er bij de verdachte een vermoeden is van verslavingsproblematiek. Een ander punt dat genoemd wordt is dat bij een lage instroom van opdrachtverleningen voor een adviesonderzoek het op orde krijgen van de productie belangrijker is dan de inhoud van de zaak. Dit zorgt voor discussies over de verantwoordelijkheden van de verschillende reclasseringsorganisaties ten aanzien van de verschillende doelgroepen.

3.3.3 Verdeling aan de adviseur

Vroeghulp

Bij de verdeling van vroeghulpopdrachten is de plaats van aanhouding leidend. Bij de verdeling van de opdrachten in adolescentenstrafrecht zaken wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met de regio waar de adolescent woont of verblijft door de opdracht te verstrekken aan de desbetreffende regio unit van de reclassering. Voor het uitvoeren van de vroeghulp werken de reclasseringsorganisaties met een vroeghulpteam of -dienst. De SVG en RN werkt met een weekdienst; per week is er voor de vroeghulp een vast aanspreekpunt. Dit zorgt volgens de adviseurs van de SVG voor korte lijnen met een ZSM-locatie en de politie. LJ&R werkt in een aantal regio's met een vroeghulprooster; iedere dag is een van de adviseurs verantwoordelijk voor de vroeghulp. Aan het einde van de dag zorgt de adviseur voor een overdracht aan de collega die de volgende dag vroeghulpdienst heeft. Er zijn ook regio's waar LJ&R met vaste

vroeghulpmedewerkers werkt die indien nodig worden vervangen door een achterwacht.

Voor de vroeghulp is het volgens geïnterviewde adviseurs belangrijk dat er goede samenwerking is tussen de reclassering en ketenpartners zoals Slachtofferhulp Nederland en de RvdK. Hierdoor kan de reclassering snel en eenvoudig informatie inwinnen wat wenselijk is gezien het korte tijdsbestek van de vroeghulpfase. Als een verdachte in de vroeghulp is bezocht dan blijft deze verdachte bij voorkeur onder het toezicht van de reclasseringsorganisatie die de vroeghulp heeft uitgevoerd.

Adviezen ten behoeve van de inhoudelijke zitting

De reclassering streeft ernaar dat de adviseur die de vroeghulp heeft uitgevoerd ook het advies opstelt voor de inhoudelijke zitting van de verdachte. Volgens geïnterviewde medewerkers van de reclassering lukt dit in de praktijk niet altijd, bijvoorbeeld omdat de caseload van een adviseur te groot is. Ook komt het voor dat een toezichthouder een advies opstelt. Als een verdachte al een reclasseringstoezicht heeft, kan de toezichthouder in een nieuwe zaak het advies opstellen mits de toezichthouder over voldoende kennis en ervaring beschikt om een advies op te stellen. Als dit niet het geval is wordt het advies alsnog door een adviseur opgesteld. De wijze waarop de reclassering opdrachten voor de inhoudelijke zitting onder adviseurs verdeelt, verloopt volgens geïnterviewde medewerkers van de reclassering verschillend per reclasseringsorganisatie en per regio. Bij sommige reclasseringsorganisaties is een aantal adviseurs verantwoordelijk voor het verdelen van de opdrachten. Deze adviseurs verdelen de nieuwe zaken onder de collega adviseurs waarbij rekening wordt gehouden met het aantal beschikbare uren van de adviseurs. Bij andere organisaties verdeelt een planner de opdrachten door te kijken naar de beschikbare tijd van de adviseurs. Het komt ook voor dat een reclasseringsorganisatie gebruik maakt van een wekelijks verdeelmoment waarop opdrachten in onderling overleg onder de adviseurs worden verdeeld. Ook komt het voor dat adviseurs zelf opdrachten van een verdeellijst afhaken.

Uit de gesprekken blijkt dat alle reclasseringsorganisaties proberen om bij de verdeling zoveel mogelijk rekening te houden met de specialisaties of persoonlijke voorkeuren van adviseurs. RN werkt met gespecialiseerde adviseurs voor bijvoorbeeld zedenzaken, verdachten met LVB en adolescenten. SVG en LJ&R hebben adviseurs die gespecialiseerd zijn in bijvoorbeeld het werken met enkelbanden. RN heeft daarvoor een specialistisch team. Omdat er meer opdrachtverleningen zijn dan adviseurs die gespecialiseerd zijn, lukt het volgens geïnterviewde adviseurs niet om altijd rekening te houden met specialisaties en voorkeuren. Hierdoor komen opdrachten ook terecht bij adviseurs die niet voldoende kennis en ervaring hebben met de problematiek of thematiek die bij een verdachte speelt. Volgens adviseurs vraagt het werken met bijvoorbeeld adolescenten specifieke deskundigheid en extra inzet maar kan niet iedere adviseur dit bieden. Als deze kennis en ervaring ontbreekt is het lastig om een gedegen afweging te maken of het adolescentenstrafrecht passend is. Binnen bijvoorbeeld LJ&R is het lastig voor adviseurs om kennis en ervaring op te doen met bijvoorbeeld adolescenten omdat het aantal opdrachten voor deze doelgroep klein is. Hetzelfde geldt voor de thema's elektronische monitoring en huiselijk geweld.

Adviseurs en toezichthouders geven aan dat voor de thema's adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en huiselijk geweld specifieke aandachtspunten en werkwijzen gelden. Als een adviseur weinig kennis en ervaring heeft met een van deze thema's is het lastig om deze wel allemaal te kennen en uit te voeren. Daarnaast geven adviseurs aan productiedruk te ervaren omdat er veel adviezen uitgebracht moeten worden in een kort tijdsbestek. Als een advies is afgerond staat de volgende adviesopdracht direct klaar.

Uit de door de 3RO verstrekte schriftelijke informatie blijkt dat de 3RO met taakspecialisten werkt, bijvoorbeeld voor verdachten van terrorisme en voor het onderzoek naar de mogelijkheden om een enkelband in te zetten. Hiermee wordt bij de verdeling van werkzaamheden rekening gehouden. Het werken met andere specifieke groepen zoals jongvolwassenen en verdachten van huiselijk geweld valt onder de reguliere reclasseringstaken. Adviesopdrachten voor deze doelgroepen kunnen onder alle adviseurs worden verdeeld.

Hoofdstuk 4 Het adviesonderzoek

Nadat de opdracht aan de reclassering is gegeven en de zaak aan een adviseur is toebedeeld, start het adviesonderzoek. Dit onderzoek begint met voorbereidingen van de adviseur waarna het gesprek met de verdachte en eventuele referenten, mensen uit de omgeving van de verdachte, volgt. Het gesprek met de verdachte heeft als doel informatie te krijgen om tot een passend advies te komen, maar ook om de verdachte te motiveren mee te werken aan het opstellen van een advies en eventuele toekomstige interventies. Met al deze informatie en met behulp van risicotaxatie-instrumenten brengt de adviseur de verschillende levensgebieden van de verdachte in beeld en wordt duidelijk waardoor de kans op crimineel gedrag wordt vergroot of verkleind. Ook volgt de adviseur tijdens het onderzoek specifieke werkinstructies voor zaken waarin een van de thema's adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en huiselijk geweld speelt.

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie hoe de reclassering het adviesonderzoek uitvoert en hoe dit wordt ervaren. De interviews hebben informatie opgeleverd over de stappen die adviseurs gedurende het adviesonderzoek zetten om zicht te krijgen op de leefgebieden van de verdachte en de specifieke thematiek die in een zaak speelt. Met de dossierstudie is de Inspectie nagegaan in hoeverre deze stappen in de dossiers zijn terug te vinden. Hoofdstuk 5 beschrijft hoe adviseurs tot passende interventies komen en hoe zij zorgen voor een vloeiende overgang tussen het advies en een eventueel door de rechter opgelegd reclasseringstoezicht. Hoofdstuk 6, ten slotte, beschrijft de wijze waarop de reclassering de kwaliteit van de adviezen monitort en evalueert.

4.1 Uitnodigingsbrieven

Als een adviesopdracht voor een inhoudelijke zitting bij een reclasseringsorganisatie binnenkomt en aan een adviseur is toebedeeld, wordt de verdachte uitgenodigd voor een eerste gesprek. Het verschilt per reclasseringsorganisatie wie deze brief verstuurt. Bij RN is het planbureau verantwoordelijk voor het versturen van deze uitnodiging. Bij andere reclasseringsorganisaties stuurt de adviseur de uitnodiging zelf. Volgens adviseurs staat in deze brief naast een datum en tijdstip voor een eerste gesprek ook informatie over het doel van het reclasseringscontact, het proces richting de zitting en de klachtprocedure van de reclassering. Uit het dossieronderzoek van de Inspectie blijkt dat de reclassering uitnodigingsbrieven stuurt waarin naast de uitnodiging voor het eerste gesprek staat hoe de reclassering te werk gaat. Informatie over het proces richting de zitting en de klachtprocedure ontbreekt veelal in deze brief. Uit het dossieronderzoek kan de Inspectie niet opmaken dat de adviseur deze informatie op een andere manier verstrekt.

Op het moment dat de verdachte niet op de uitnodiging reageert, wordt de opdracht retour gezonden naar de opdrachtgever, veelal het OM. Mits de reclassering op basis van voldoende actuele en relevante informatie een advies zonder medewerking van de verdachte uit kan brengen. Wanneer de reclassering de opdracht retourneert zijn er reeds twee uitnodigingen verzonden. Adviseurs van

SVG en LJ&R geven aan meer te willen doen om met verdachten in contact te komen en hen te motiveren om mee te werken aan het advies en eventuele interventies. Los van de dak- en thuisloosheid van een verdachte kan er volgens hen sprake zijn van verwarde verdachten die veel aandacht en gepaste zorg nodig hebben. Een regiomanager van LJ&R geeft aan dat adviseurs daardoor soms buiten de gebaande paden moeten treden. Dat betekent dat verdachten bijvoorbeeld geen uitnodigingsbrief krijgen maar bezocht moeten worden omdat een uitnodigingsbrief de verdachte niet bereikt. Door met dergelijke zaken rekening te houden biedt LJ&R maatwerk. Dit maatwerk wordt ook genoemd door OvJ's; SVG en LJ&R zijn volgens hen bereid extra stappen te zetten om in contact te komen en de verdachte te motiveren mee te werken aan het opstellen van het advies en in een later stadium aan interventies.

4.2 De voorbereiding

Adviseurs gebruiken het dossier van de verdachte om een beeld te krijgen van de persoonlijke omstandigheden en de verdenking. Het dossier vormt de basis van het onderzoek. Zoals al beschreven in paragraaf 3.2, ontvangt de adviseur die de vroeghulp uitvoert van de reclasseringsmedewerker op de ZSM-locatie informatie over de verdachte. Dit zijn persoonsgegevens, het proces-verbaal en voorgeleidingsinformatie. Ook wordt informatie meegestuurd uit het dossier van de reclassering het Integraal Reclassering Informatie Systeem. Op basis van het uittreksel justitiële informatie (JD-Online) krijgt de adviseur direct inzicht in het justitiële verleden van de verdachte en in lopende justitiële trajecten, bijvoorbeeld een (jeugd)reclasseringstraject of een werkstraf. Adviseurs geven aan in de vroeghulp meestal geen tijd te hebben om deze informatie voorafgaand aan een eerste gesprek te lezen. In het geval de adviseur de verdachte spreekt ten behoeve van een raadkamer- of inhoudelijke zitting is er meer tijd voor de voorbereiding. Adviseurs kunnen zich dan meer en beter in andere informatie verdiepen zoals bijvoorbeeld Pro Justitia rapportages⁷⁵ en rapportages van de RvdK en gecertificeerde instelling die Toezicht en Begeleiding uitvoert. Al deze rapporten zijn via JD-Online in te zien. Als een verdachte al onder toezicht staat van de (jeugd)reclassering, kan de adviseur daarnaast contact met hen opnemen om informatie op te vragen. Met al deze informatie krijgt de adviseur zicht op de meest relevante beschermende- en risicofactoren. Deze informatie geeft richting voor het eerste gesprek met de verdachte. Op het moment dat de reclassering een verdachte in de vroeghulp niet spreekt, is het dossier voor de adviseur de basis voor het advies.

4.3 Het spreken van de verdachte

Na de voorbereiding gaat de adviseur met de verdachte in gesprek. Het gesprek met de verdachte heeft voor de reclassering als doel om een beeld te krijgen van de persoonlijke situatie van de verdachte. Heeft de verdachte bijvoorbeeld werk, een relatie, een woning, vrienden etc. Deze informatie over verschillende leefgebieden geeft de adviseur inzicht in beschermende en risicovolle factoren. Wanneer de adviseur de verdachte spreekt in het kader van een vroeghulp is de tijd

⁷⁵ Pro Justitia rapportages zijn de rapporten over onderzoeken door een onafhankelijke psychiater en/of psycholoog naar een persoon die betrokken is in een rechtszaak. Zie ook paragraaf 5.2.1

beperkt. De adviseur bezoekt de verdachte in dit geval in het cellencomplex van de politie en omdat de voorgeleiding de volgende dag plaatsvindt, moet het rapport de volgende dag worden opgeleverd. Voorafgaand aan de voorgeleiding willen veel functionarissen de verdachte spreken, zoals de politie en advocaat. Omdat een advocaat altijd voorrang heeft, komt het voor dat de adviseur de verdachte niet kan spreken. Ook komt het voor dat een verdachte niet met de reclassering in gesprek wil. Het contact met de reclassering is niet verplicht, als verdachten geen contact willen, vindt er geen gesprek plaats. Adviseurs geven aan dat ze het advies dan op stellen met de informatie die voorhanden is en dat de tijd en mogelijkheden om een verdachte te spreken in de vroeghulp beperkt zijn. Als het ontbreekt aan verdere informatie, is het soms onmogelijk om een advies uit te brengen. Voor een raadkamerzitting of inhoudelijke zitting is deze tijd er wel waardoor de mogelijkheden om met een verdachte in gesprek te gaan uitgebreider zijn.

Met de informatie die de adviseur voorafgaand en tijdens het gesprek verzamelt, kan de vraag van de opdrachtgever worden beantwoord. Met een advies voor de voorgeleiding beantwoordt de adviseur de vraag of de reclassering mogelijkheden ziet dat de verdachte het verdere proces in vrijheid afwacht. Met een advies voor de inhoudelijke zitting beantwoordt de adviseur de vraag wat er volgens de reclassering nodig is om de kans op crimineel gedrag te verkleinen.

De invloed van de coronacrisis op het spreken van verdachten en referenten

Veel geïnterviewde adviseurs geven aan verdachten niet fysiek te spreken vanwege de coronamaatregelen. Adviseurs spreken verdachten veelal telefonisch of via videobellen, zowel in de fase van vroeghulp als de inhoudelijke zitting. Deze werkwijze heeft volgens adviseurs voor- en nadelen. Het scheelt reistijd als verdachten niet bezocht worden. Door deze tijds winst kunnen adviseurs meer verdachten in de vroeghulp spreken. Vooral in de regio's waar de reisafstanden groot zijn tussen politiebureaus en het kantoor van de reclassering. Het nadeel is dat als adviseurs verdachten niet fysiek spreken informatie wordt gemist. Adviseurs geven aan dat een fysiek gesprek meer informatie oplevert. Uit non-verbaal gedrag kan de adviseur vaak beter opmaken hoe de verdachte de situatie beleeft en welke houding de verdachte aanneemt ten opzichte van de verdenking. De beleving en houding van de verdachte vormt vervolgens onderwerp van gesprek. Ook kunnen adviseurs telefonisch of via videobellen lastig in schatten wat beschermende en risicovolle factoren zijn als er bijvoorbeeld sprake is van een (licht)verstandelijk beperking of psychische problematiek. Adviseurs maken dan de afweging om de verdachte alsnog fysiek te spreken.

Als een adviseur de verdachte in de vroeghulp wil spreken zijn de mogelijkheden voor videobellen beperkt. Vaak is er op een politiebureau één lijn beschikbaar om de verdachte via videobellen te spreken. Deze lijn wordt ook door de advocaat, OvJ en rechter-commissaris gebruikt. Hierdoor is de lijn vaak bezet waardoor de adviseur de verdachte niet kan spreken. Op het moment dat een adviseur een verdachte via de intercom van de politiecel spreekt is een gesprek niet goed mogelijk door de slechte verbinding.

Doordat vanwege de coronamaatregelen het contact met verdachten veelal digitaal plaatsvindt kunnen adviseurs het toestemmingsformulier voor het

spreeken van referenten niet door verdachten laten ondertekenen. Soms wordt toestemming van de verdachte verkregen via bijvoorbeeld een WhatsApp bericht maar referenten weigeren dan vaak informatie te delen omdat een door de verdachte ondertekend toestemmingsformulier ontbreekt.

4.3.1 Identiteitscontrole

Wanneer adviseurs verdachten voor de eerste keer op kantoor spreken, behoren zij de identiteit van de verdachte te controleren door middel van biometrische verificatie, namelijk een vingerafdruk. Om de vingerafdruk te kunnen controleren moet de vingerafdruk van de verdachte bekend zijn en moet de benodigde apparatuur om de vingerafdruk te controleren aanwezig zijn. Deze apparatuur is niet op alle locaties waar verdachten worden gesproken aanwezig omdat de financiering hiervoor ontbreekt. Wanneer de vingerafdruk niet kan worden gecontroleerd behoort de identiteit te worden gecontroleerd aan de hand van een identiteitsbewijs. Vrijwel alle adviseurs realiseren zich dat biometriecontrole nodig is, maar zeggen dat ze dit vaak niet doen. Omdat de politie de identiteit van de verdachte controleert en dit is terug te lezen in het proces-verbaal, gaan adviseurs ervan uit dat zij de juiste persoon voor zich hebben. Zeker op het moment dat een verdachte in een cellencomplex of in detentie verblijft. Adviseurs vinden dat het dan volstaat om een identiteitsbewijs te controleren. Met de coronamaatregelen zijn de afspraken niet aangepast maar de coronamaatregelen bemoeilijken het uitvoeren van de identiteitscontrole wel. Bij contact via videobellen is het controleren van een vingerafdruk niet mogelijk en vragen sommige adviseurs de verdachte een identiteitsbewijs te tonen. Sommige adviseurs vergelijken de verdachte met de foto in het proces-verbaal en andere adviseurs vergelijken het WhatsApp profiel met de verdachte of stellen tijdens het gesprek vragen om de identiteit van de verdachte te controleren. Verdachten zijn in een adviestraject niet verplicht om aan identiteitscontrole mee te werken.

4.3.2 Motiveren van de verdachte

Adviseurs zeggen dat zij tijdens het eerste gesprek proberen de verdachte te motiveren om aan het onderzoek mee te werken maar ook om gedrag te veranderen. Dit doen adviseurs door aanknopingspunten te vinden om zo aan te sluiten bij de verdachte. Bijvoorbeeld door aan te sluiten bij het taalgebruik van de verdachte of bij de doelen die de verdachte heeft voor de toekomst. Door bij de verdachte aan te sluiten proberen adviseurs een werkrelatie op te bouwen. Door zoveel mogelijk samen te werken, krijgen adviseurs zicht op de (on)mogelijkheden van de verdachte. Daarnaast draagt deze werkrelatie bij aan de motivatie van de verdachte voor eventuele interventies en gedragsverandering. Volgens toezichthouders is de rol van adviseurs in deze essentieel. Wanneer er in de adviesfase geen aandacht is voor de motivatie en werkrelatie dan is dit volgens geïnterviewde toezichthouders een van de belangrijkste voorspellers voor het mislukken van een toezicht. Een gebrek aan motivatie van een verdachte betekent niet dat er geen interventies worden geadviseerd. Het is dan aan de adviseur om zo goed als mogelijk te beschrijven wat wenselijk en nodig is om crimineel gedrag te voorkomen.

Adolescenten

Volgens adviseurs is het motiveren van adolescenten anders dan het motiveren van andere doelgroepen. Adolescenten overzien problemen niet goed en erkennen hun

problemen vaak niet. Daarnaast hebben veel adolescenten een verleden met hulpverlening vanuit de jeugdreclassering en/of –bescherming. Adviseurs en toezichthouders zeggen dat er bij deze doelgroep soms sprake is van hulpverleningsmoeheid.

Wanneer adviseurs adolescenten spreken tijdens de vroeghulp merken zij dat deze verdachten vaak vanwege externe redenen gemotiveerd zijn om mee te werken aan het opstellen van een adviesrapport. Verdachten willen zo snel als mogelijk weer uit detentie zijn en in het geval zij niet gedetineerd zijn moet de reclassering bij deze doelgroep vaak meer handelingen verrichten om met hen in contact te komen. Adviseurs van de reclassering zeggen een stapje extra te zetten om in contact te komen en houden rekening met de situatie van adolescenten. Zo spreken adviseurs vaker in de thuissituatie af om te voorkomen dat adolescenten moeten reizen en kosten maken, omdat bij hen voldoende geld vaak een probleem is. Het helpt adviseurs om in contact te komen en te blijven door hier rekening mee te houden. Adviseurs die veel met deze doelgroep werken hebben hier veelal affiniteit mee, en voelen zich goed toegerust om adolescenten te motiveren. Geïnterviewde medewerkers van SVG geven aan veel ervaring te hebben met verdachten die niet gemotiveerd zijn, de inzet van motiverende gesprekstechnieken hoort bij hun dagelijks werk. Deze ervaring is volgens hen goed toepasbaar op de adolescentendoelgroep.

Huiselijk geweld

Uit de gesprekken blijkt dat het motiveren van verdachten in huiselijk geweld zaken ook specifieke aandacht vraagt. Volgens zowel medewerkers van de reclassering als van VT is het belangrijk om in huiselijk geweld zaken snel te interveniëren. Dit om te voorkomen dat de verdachte (en bijvoorbeeld de partner van de verdachte) zijn of haar motivatie verliest om aan het onderzoek en interventies mee te werken. Ook komt het voor dat verdachten in een later stadium niet meer goed te bereiken zijn.

Om huiselijk geweld en kindermishandeling doelgericht aan te pakken, introduceerde de 3RO in regio Oost medio 2017 het spreekuur huiselijk geweld. Direct actie ondernemen staat in dit spreekuur voorop. De adviseur van de reclassering zoekt in het spreekuur altijd contact met VT, om af te stemmen en samen te werken. Als de adviseur aanleiding ziet zet zij ook direct een interventie in zoals de Carrouselgroep of de BORG training⁷⁶. In Oost-Nederland en inmiddels ook in Brabant worden verdachten van huiselijk geweld gevraagd deel te nemen aan het spreekuur huiselijk geweld. Deelname is op vrijwillige basis en volgens adviseurs zijn vrijwel alle verdachten bereid hieraan mee te werken. Volgens adviseurs van verschillende reclasseringsorganisaties zijn verdachten direct na het incident bereid om mee te werken omdat zij op dat moment zelf ook last hebben van de situatie. Verdachten zijn zich daarnaast bewust van mogelijke gevolgen als zij niet meewerken zoals bijvoorbeeld een door de burgemeester opgelegd huisverbod.⁷⁷ Door invoering van het spreekuur huiselijk geweld ervaren adviseurs

⁷⁶ De Carrouselgroep en de BORG training zijn groepstrainingen gericht op daders van huiselijk geweld. Zie hoofdstuk 5 paragraaf 4.

⁷⁷ Een burgemeester kan een persoon verplichten onmiddellijk een bepaalde woning te verlaten en een verbod opleggen tot het betreden van, evenals zich ophouden bij of aanwezig zijn in die

ruimte om snel in te grijpen. In de regio Limburg bestaat er geen spreekuur huiselijk geweld. Verdachten van huiselijk geweld worden hier besproken in een daarvoor ingericht overleg. De reclassering zoekt in deze zaken vervolgens contact met het Zorg- en Veiligheidshuis⁷⁸ zodat er hulpverlening ingezet kan worden. Wanneer de verdachte in een vrijwillig kader meewerkt aan hulpverlening, dus niet door het OM of rechter opgelegd, kan de zaak na enkele weken worden afgehandeld. Ingrijpen in een vrijwillig kader is niet alleen goed ter voorkoming van huiselijk geweld, maar haalt volgens geïnterviewde medewerkers van de reclassering en OvJ's ook druk van de strafketen.

Adviseurs die werken binnen het spreekuur huiselijk geweld zijn gespecialiseerd in huiselijk geweld zaken en getraind in het herkennen van signalen van huiselijk geweld. In de gesprekken met de verdachte ligt volgens deze adviseurs de focus op de onderlinge relatie tussen de verdachte en het slachtoffer, en of er opnieuw contact is geweest met het slachtoffer en hoe dit contact verloopt.

4.4 Herkennen signalen

Uit de gesprekken blijkt dat adviseurs die niet gespecialiseerd zijn in huiselijk geweld zaken signalen van huiselijk geweld en kindermishandeling niet altijd herkennen. Soms worden signalen tijdens het onderzoek niet zichtbaar, en als de verdenking een ander delict betreft dan huiselijk geweld worden signalen niet altijd herkend. Medewerkers van LJ&R geven als voorbeeld dat als bij verdachten andere problematiek op de voorgrond staat, zoals een zwervend bestaan en geen huisvesting, de adviseur in het gesprek met de verdachte andere levensgebieden minder uitgebreid bespreekt. Hierdoor kunnen signalen van huiselijk geweld worden gemist. Volgens adviseurs van alle reclasseringsorganisaties missen zij eerder signalen van huiselijk geweld als de beschikbare tijd voor een onderzoek te kort is om alle levensgebieden diepgaand uit te vragen. Dit is met name het geval in de vroeghulp. In het adviesonderzoek voor de inhoudelijke zitting is meer tijd beschikbaar om alle levensgebieden uit te vragen en zicht te krijgen op signalen van huiselijk geweld. In deze fase benaderen adviseurs ook referenten waardoor er meer informatie bekend is over de relatie van de verdachte met familie, een eventuele partner en/of kinderen. Adviseurs geven aan dat een huisbezoek daarbij extra informatie oplevert omdat dit inzicht geeft in de interactie tussen de verdachte en zijn of haar natuurlijke omgeving. Signalen van huiselijk geweld worden mogelijk ook gemist als de verdachte niet bereid is specifieke vragen te beantwoorden. Volgens adviseurs is het voor een verdachte relatief gemakkelijk om het thema te pareren. Adviseurs zeggen meer gesprekken nodig te hebben om dit te voorkomen en zicht te krijgen op mogelijke signalen van huiselijk geweld.

4.4.1 De meldcode

De adviseur verwerkt signalen van huiselijk geweld in de RISC. Daarnaast is de adviseur bij iedere verdachte verplicht de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling te gebruiken. Het invullen van de meldcode is niet alleen

⁷⁸ woning. Ook kan de burgmeester een contactverbod opleggen met bijvoorbeeld een partner met wie de persoon samenwoont. Meer informatie is te lezen in de Wet tijdelijk huisverbod. In het Zorg- en Veiligheidshuis van een gemeente werken partners uit de straf-, zorg- en bestuurlijke keten nauw samen aan de veiligheid binnen de gemeente. De focus ligt op mensen die naast justitiecontact nog meer problemen hebben.

verplicht bij verdachten van huiselijk geweld maar ook in andere zaken. De meldcode helpt professionals om bij vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling te bepalen of er melding moet worden gemaakt bij VT en of hulpverlening mogelijk is. Als de adviseur signalen van huiselijk geweld vaststelt, moet er contact worden gelegd met VT. Geïnterviewde adviseurs geven aan dat informatie-uitwisseling met VT wordt bemoeilijkt door de algemene verordening persoonsgegevens (AVG)⁷⁹. Om informatie te kunnen delen met VT moet de verdachte een toestemmingsverklaring ondertekenen. Indien de verdachte geen toestemming geeft, maken adviseurs een afweging van de risico's en de veiligheid. Op het moment dat de geïnterviewde adviseurs het risico's te groot vinden of vinden dat de veiligheid in het geding is, besluiten zij doorgaans alsnog informatie te delen met VT. Dit is volgens de wet ook toegestaan omdat de wet Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling voortgaat op de wet Algemene Verordening Persoonsgegevens. De reclassering heeft daarmee altijd het recht om een dossier aan te maken en een melding te doen bij VT. De reclassering hoeft een verdachte hier ook niet over te informeren als zij vreest voor de veiligheid van bijvoorbeeld een partner of kinderen.

De toepassing van de meldcode wordt volgens geïnterviewde medewerkers van de reclassering gemonitord door de managers of aandachtsfunctionarissen binnen de reclasseringsorganisatie. Zij kijken niet alleen of de meldcode is toegepast, maar ook of de meldcode naar behoren is ingevuld en of er adequaat is gehandeld op de eventuele signalen. Als de meldcode niet is ingevuld, wordt de adviseur hierop aangesproken. Om de toepassing van de meldcode te waarborgen, zijn door de reclassering enkele procedures ingebouwd. De adviseur vult bij iedere nieuwe verdachte de meldcode in en de toezichthouder bekijkt ieder half jaar of er aanpassingen nodig zijn. Daarnaast vult de adviseur of de toezichthouder de meldcode opnieuw in bij elke minimale verandering in de omstandigheden van de verdachte waardoor er een risico kan ontstaan voor kinderen of andere kwetsbare personen in de omgeving van de verdachte. Geïnterviewde aandachtsfunctionarissen huiselijk geweld zorgen ervoor dat de meldcode en het thema huiselijk geweld onder de aandacht blijft van adviseurs door tijdens overlegmomenten informatie te delen en als vraagbaak te fungeren.

Geïnterviewde adviseurs geven aan dat zij door tijdsdruk en een hoge administratieve belasting het invullen van de meldcode vergeten. Daarnaast vragen adviseurs zich vaak af wat de meerwaarde van de meldcode is. Met name als al duidelijk is dat er sprake is van huiselijk geweld en er meerdere instanties bij een verdachte betrokken zijn. Volgens adviseurs is er in die zaken vaak al een hulpverleningstraject opgestart en is er ook al een zorgmelding gedaan bij de politie. De meldcode wordt dan snel ingevuld om de administratieve handeling af te vinken en het advies af te ronden.

Geïnterviewde medewerkers van VT uiten twijfels over het zicht dat adviseurs hebben op signalen van huiselijk geweld. Medewerkers van VT denken dat adviseurs en toezichthouders signalen niet altijd herkennen. Daarnaast betekent het invullen van stap één van de meldcode volgens hen niet dat de reclassering

⁷⁹ Met de AVG worden twee belangen gewaarborgd: de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van hun gegevens en het vrije verkeer van persoonsgegevens binnen de Europese Unie ('EU').

daadwerkelijk zicht heeft op de thuissituatie van de verdachte. De geïnterviewde medewerkers van VT denken dat de reclassering veel zaken onterecht niet bij hen meldt. Van alle partijen die meldingen doen bij VT is het aandeel van de reclassering minimaal. Dit blijkt volgens de geïnterviewde medewerkers van VT ook uit het registratiesysteem van VT in de regio Limburg.

Het dossieronderzoek van de Inspectie bevestigt het beeld uit de gesprekken met de medewerkers van de reclassering en van VT. Van de twintig dossiers huiselijk geweld die de Inspectie heeft onderzocht was in drie dossiers stap één van de meldcode ingevuld. In één dossier was de meldcode doorlopen tot en met stap twee. In vijftien dossiers was de meldcode niet ingevuld terwijl in twee van deze vijftien dossiers de ex-partner van de verdachte het slachtoffer is en het koppel samen kinderen heeft. De meldcode in deze dossiers wordt afgesloten met veelal de onderbouwing dat de huidige verdenking al huiselijk geweld is en om die reden de meldcode niet ingevuld hoeft te worden. In één dossier was de meldcode volledig doorlopen. Wanneer de Inspectie ook de dossiers adolescentenstrafrecht en elektronische monitoring betreft in de analyse, ziet de Inspectie dat in twintig dossiers adolescentenstrafrecht vijf keer stap één van de meldcode is ingevuld. De meldcode wordt in deze dossiers afgesloten met de motivering dat verdachte geen kinderen heeft. In twaalf dossiers is de meldcode niet ingevuld. In de drie andere dossiers is niet vast te stellen of de meldcode is doorlopen. In achttien dossiers elektronische monitoring is acht keer de meldcode ingevuld tot en met stap één. De meldcode in deze dossiers wordt afgesloten met de toelichting dat de verdachten geen kinderen hebben.⁸⁰

4.5 Referenten

Naast het gesprek met de verdachte spreken adviseurs met mensen uit de omgeving van de verdachte. Dit kunnen familieleden maar ook hulpverleners zijn die bij een verdachte betrokken zijn. Door met deze referenten te spreken, krijgt de adviseur meer zicht op de levensgebieden van de verdachte en daarmee op de criminogene en beschermende factoren. Om een referent te benaderen moet een adviseur toestemming hebben van de verdachte. Dat doet de adviseur door de verdachte een toestemmingsformulier te laten ondertekenen. Adviseurs hebben deze toestemming niet nodig om justitiële organisaties te benaderen als referent. Zo mogen zij altijd contact opnemen met de wijkagent, het OM, de RvdK of (jeugd)reclassering. Adviseurs geven aan dat tijd nodig is om referenten te spreken en informatie te ontvangen waardoor dit voor de vroeghulp vaak niet lukt. Het spreken van referenten gebeurt dan ook vooral tijdens het onderzoek voor de inhoudelijke zitting.

Het verschilt per verdachte en doelgroep welke referenten de adviseur spreekt. Bijvoorbeeld bij adolescenten ligt in het onderzoek meer nadruk op het sociale netwerk dan bij andere doelgroepen. Adviseurs van RN, SVG en LJ&R geven aan ouders te betrekken in het adviesonderzoek om zo meer inzicht te krijgen in de pedagogische mogelijkheden van ouders en de relatie tussen de verdachte en zijn

⁸⁰ De Inspectie heeft haar bevindingen over de meldcode tijdens het onderzoek aan de 3RO teruggekoppeld. De 3RO heeft aangegeven maatregelen te nemen om het gebruik van de meldcode te verbeteren.

of haar ouders. Door ouders te spreken, krijgt de adviseur ook inzicht in de thuissituatie en het leven van de verdachte buitenshuis. Adviseurs zoeken bij adolescenten ook contact met de gecertificeerde instelling die Toezicht en Begeleiding uitvoeren en de RvdK om na te gaan of de adolescent bekend is en nog een lopend traject heeft. Adviseurs van Verslavingszorg Noord Nederland geven aan dat zij bij adolescenten bewust meer tijd vrijmaken om referenten te spreken om weloverwogen te adviseren over het jeugdstrafrecht of volwassenstrafrecht. In huiselijk geweld zaken besteden adviseurs in het gesprek met referenten specifiek aandacht aan de relatie tussen de verdachte en het slachtoffer.

4.6 Toepassing van de RISC

Uit dossierstudie van de Inspectie blijkt dat in alle adviezen de verplicht in te vullen velden van de RISC zijn ingevuld. Geïnterviewde medewerkers van de 3RO geven aan dat aan elk advies een goedgekeurd en wetenschappelijk onderbouwd risicotaxatie-instrument ten grondslag ligt. Dit betreft de RISC waarvan de OXREC een onderdeel is. Adviseurs vullen de RISC en OXREC in op basis van informatie verkregen uit een of meerdere gesprekken met de verdachte en referenten, het proces-verbaal, overige justitiële documentatie en eventuele eerdere onderzoeken. Door al deze informatie in de RISC te verwerken wordt duidelijk welke factoren samenhangen met de kans op crimineel gedrag en welke factoren beschermend zijn. Sommige geïnterviewde adviseurs geven aan dat hierbij ook duidelijk moet zijn waarom deze factoren de kans op crimineel gedrag vergroten of juist beschermend zijn. Deze 'waarom vraag' zou volgens hen ook in de RISC moeten worden opgenomen zodat het niet van de adviseur afhangt of deze verdiepingsslag wordt gemaakt. Na het invullen van de RISC beschrijft de adviseur welke interventies passend en nodig zijn om de kans op crimineel gedrag te verkleinen.

4.7 Verdiepende diagnostiek

In het geval de verdachte verdacht wordt van huiselijk geweld, biedt de RISC de mogelijkheid specifieke instrumenten te gebruiken om zicht te krijgen op de problematiek van de verdachte. Deze instrumenten zijn onderdeel van de RISC en helpen de adviseur zicht te krijgen op voor deze doelgroepen specifieke factoren die samenhangen met de kans op crimineel gedrag en beschermende factoren. Bij verdachten van huiselijk geweld wordt de B-SAFER gebruikt. Dit is een risicotaxatie-instrument dat de adviseur helpt bij het inschatten van de kans op toekomstig relationeel (huiselijk) geweld waarbij ook specifiek gekeken wordt naar de veiligheid voor het slachtoffer.

4.7.1 Toepassing van het adolescentenstrafrecht

Het wegingskader adolescentenstrafrecht heeft als doel de vraag te helpen beantwoorden of het jeugd- of volwassenstrafrecht passend is bij verdachten tot drieëntwintig jaar. De adviseur beantwoordt in de RISC onder meer vragen over of de verdachte mogelijk LVB is, of de verdachte nog thuiswonend is en of de verdachte nog naar school gaat. Adviseurs vergaren de benodigde informatie door in gesprek te gaan met de verdachte en met referenten. De adviseur weegt en interpreteert de uitkomst uit het wegingskader zelf om te komen tot een inschatting jeugd- of volwassenstrafrecht.

In de fase van de vroeghulp nemen adviseurs de verkorte versie van het wegingskader af. Het verkorte wegingskader helpt hen antwoord te geven op de vraag of de verdachte naar een penitentiaire inrichting of naar een JJI moet op het moment dat de verdachte in preventieve hechtenis gaat. Geïnterviewde adviseurs geven aan dat de keuze voor een PI of JJI grote gevolgen kan hebben voor de verdachte. In een JJI is er sprake van een pedagogische benadering terwijl in de PI sprake is van een volwassenenregime waarbij het dagprogramma en de bejegening gericht zijn op volwassenen. Ook verschillen de scholingsmogelijkheden van een JJI en PI. Vanwege het korte tijdsbestek waarbinnen adviseurs in de vroeghulp onderzoek doen, hanteren geïnterviewde adviseurs het uitgangspunt 'jeugdstrafrecht (inclusief JJI), tenzij'. Dit om detentieschade door plaatsing in een PI te voorkomen. Volgens adviseurs van verschillende reclasseringsorganisaties wordt het wegingskader in deze fase niet altijd toegepast. Ook voor het advies voor een inhoudelijke zitting wordt het wegingskader volgens de geïnterviewde adviseurs niet in alle gevallen gebruikt of niet juist toegepast. Voor deze fase geldt dat adviseurs de uitgebreide versie van het wegingskader toe moeten passen. Geïnterviewde adviseurs geven aan dat sommige adviseurs de toepassing en het gebruik van het wegingskader lastig vinden omdat de vragen moeilijk te beantwoorden zijn. Andere adviseurs geven aan dat adviseurs door ervaring met de doelgroep weten waar ze in het onderzoek op moeten letten waardoor het gebruik van het wegingskader weinig toevoegt en niet gebeurt. Het dossieronderzoek bevestigt het beeld dat de geïnterviewde adviseurs schetsen. In totaal blijkt dat in acht van de twintig onderzochte dossiers waarin het thema adolescentenstrafrecht een rol speelt, het wegingskader niet is toegepast.

Reclasseringsorganisatie Tactus heeft een audit uitgevoerd naar de toepassing van het wegingskader adolescentenstrafrecht. Daaruit blijkt dat in 33% van de zaken waarbij de verdachte een adolescent is het wegingskader niet is ingevuld. Als reden wordt gegeven dat adviseurs het extra werk vinden en ervoor kiezen het wegingskader vanwege tijdsdruk niet toe te passen.

Geïnterviewde OvJ's geven aan dat de toepassing van het jeugdstrafrecht niet voor elke verdachte tot drieëntwintig jaar wordt overwogen. Het komt volgens hen voor dat de reclassering het jeugdstrafrecht adviseert en het OM anders beslist. Volgens de geïnterviewde OvJ's is het uitgangspunt bij het OM 'volwassenrecht, tenzij' waarbij de OvJ een aantal factoren meeweegt in het besluit om voor de toepassing van het adolescentenstrafrecht te kiezen. Zo kijkt de OvJ naar de verdenking, thuissituatie, woont de verdachte nog bij zijn of haar ouders, en aanwijzingen voor een licht verstandelijke beperking. Ook is eerdere begeleiding door de gecertificeerde instelling die Toezicht en Begeleiding uitvoert een belangrijke factor. Geïnterviewde OvJ's geven aan het belangrijk te vinden deze factoren mee te wegen in het besluit om interventies zo effectief mogelijk te laten zijn.

4.7.2 Huiselijk geweld, de B-SAFER

Met de B-SAFER⁸¹ kan de adviseur in huiselijk geweld zaken een inschatting maken van de kans op toekomstig huiselijk (relationeel) geweld. In het instrument staan vragen over het recente geweld, de mate van het geweld en in het verleden

⁸¹ De B-SAFER (Brief Spousal Assault Form for the Evaluation of Risk) is een instrument voor het inschatten van het risico op huiselijk geweld.

gepleegd geweld. Geïnterviewde adviseurs geven aan niet altijd gebruik te maken van de B-SAFER omdat het instrument volgens hen geen toegevoegde waarde heeft. De RISC geeft zonder de verdieping van de B-SAFER al een compleet beeld. Daarnaast gaat het instrument te veel in op slachtoffervraagstukken waar de adviseur onvoldoende informatie over heeft om deze vragen te beantwoorden. Het is voor adviseurs niet altijd mogelijk contact te leggen met het slachtoffer, bijvoorbeeld omdat niet bekend is wie het slachtoffer is of omdat niet bekend is of het slachtoffer openstaat voor contact. Volgens de geïnterviewde adviseurs zijn vragen over de impact van het delict op het slachtoffer ook opgenomen in de RISC en is er binnen de reclassering in algemene zin steeds meer aandacht voor slachtofferbewust werken. De impact van het delict op het slachtoffer wordt door adviseurs meegenomen in het advies, ook als de B-SAFER niet wordt gebruikt. Doordat er meer aandacht is gekomen voor het slachtoffer, overwegen adviseurs vaker interventies die bijdragen aan bescherming van het slachtoffer. Zoals bijvoorbeeld de inzet van een enkelband. Geïnterviewde adviseurs geven aan dat het, om slachtofferbewust te werken, nodig is dat de adviseur systeemgericht kan denken en werken. Bij systeemgericht werken kijkt de adviseur niet alleen naar de verdachte maar ook naar het slachtoffer en andere belangrijke relaties in de omgeving van de verdachte. Volgens geïnterviewde medewerkers van de reclassering en VT is het niet altijd het geval dat adviseurs dit kunnen. Zij ervaren dat het advies voornamelijk betrekking heeft op de verdachte en niet op zijn of haar omgeving.

Hoofdstuk 5 Interventie en advies

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie haar bevindingen over de wijze waarop de reclassering bepaalt welke interventies nodig en passend zijn om de kans op crimineel gedrag te verkleinen. Ook wordt beschreven hoe de reclassering interventies laat aansluiten bij de verdachte en wat daarin belemmerende factoren zijn. De toepassing van een enkelband is een voorbeeld van zo een interventie. De adviseur kan deze interventies opnemen in de bijzondere voorwaarden, een onderdeel van het adviesrapport. De formulering van bijzondere voorwaarden is belangrijk onder meer om de overgang tussen het advies en een eventueel toezicht zo vloeiend mogelijk te laten verlopen. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de mogelijkheden van de reclassering zijn om de periode tussen het uitbrengen van het adviesrapport en de daadwerkelijke uitvoering van de bijzondere voorwaarden goed te laten verlopen. Ten slotte beschrijft de Inspectie hoe de reclassering de reactie van de verdachte op het advies in het adviesrapport verwerkt.

5.1 Gericht op gedragsverandering, risicobeheersing en aanpassing omgeving

Door gebruik te maken van het dossier van de verdachte, de RISC, verdiepende diagnostiek en de informatie uit de gesprekken met de verdachte en eventuele referenten, komen adviseurs tot een gestructureerd professioneel oordeel ten aanzien van het risico op crimineel gedrag. Adviseurs bepalen vervolgens op grond van dat risico en de beschrijving van de diverse leefgebieden van de verdachte welke interventies nodig zijn om het risico te verkleinen. Interventies zijn volgens geïnterviewde medewerkers van de reclassering gericht op het stabiliseren van de leefgebieden en het voorkomen van crimineel gedrag door criminogene factoren te beïnvloeden en beschermende factoren te behouden of te versterken. Adviseurs vinden het belangrijk dat deze interventies in verhouding staan tot de aanwezige criminogene en beschermende factoren.

Geïnterviewde adviseurs geven aan in de fase van de voorgeleiding en de raadkamerzitting te kijken naar interventies die snel inzetbaar zijn en op korte termijn de kans op crimineel gedrag kunnen verkleinen, zoals de toepassing van een enkelband. Bijzondere voorwaarden als begeleid wonen of een klinische behandeling zijn volgens de adviseurs in deze fase moeilijk of niet tijdig te realiseren. Dit is wel mogelijk tijdens het opstellen van een advies voor de inhoudelijke zitting omdat er dan meer tijd is deze zorg te organiseren.

5.1.1 De inzet van een enkelband

Een enkelband is een van de interventies die de reclassering kan adviseren om het risico te beheersen en tot gedragsverandering te komen. Adviseurs worden getraind om aan de inzet van een enkelband te denken in casussen met een hoog risico op crimineel gedrag, high impact crimes en cases waarbij een delict in vereniging is gepleegd. Adviseurs overwegen de inzet van een enkelband bij huiselijk geweld zaken, zedenzaken, geweldsfeiten en bij stalking. De bescherming van het slachtoffer vormt daarbij het uitgangspunt. De RISC geeft in stalkingszaken

automatisch een melding om aan de inzet van een enkelband te denken. Bij huiselijk geweld zaken, stalkingszaken en bij high impact crimes geldt de regel: 'elektronische monitoring, tenzij'. Als de adviseur hiervan afwijkt moet dit in het adviesrapport worden gemotiveerd. Volgens de geïnterviewde medewerkers van de reclassering is op deze regel nog meer nadruk komen te liggen na een aantal ernstige stalkingszaken. Alle reclasseringsorganisaties brengen de inzet van een enkelband meer onder de aandacht van adviseurs en toezichthouders en met name in stalkingszaken voelen geïnterviewde adviseurs de druk om een enkelband te overwegen. Volgens RN is de inzet van een enkelband bij geadviseerde locatieverboden bij verdachten met een hoog risico, in een jaar tijd met de helft gestegen.

Ook heeft de reclassering naar aanleiding van een aantal ernstige stalkingszaken alle zaken waarin sprake was van een contactverbod of locatieverbod zonder een enkelband, gecontroleerd op mogelijke risico's. Er werd bijvoorbeeld gekeken of de verdachte de bijzondere voorwaarden naleefde en of er contact was tussen de wijkagent en de reclassering. In 75% van de doorgelichte zaken had de reclassering contact met de wijkagent, in 25% niet. Omdat er in al deze zaken contact moet zijn met de wijkagent is er enige tijd geleden op landelijk niveau overleg geweest tussen de reclassering en de politie. Naar aanleiding van dit overleg is afgesproken dat de reclassering toegang krijgt tot het politiesysteem Amazone, een monitoringssysteem voor het monitoren van personen en groepen. Door inzage in dit systeem is de reclassering direct op de hoogte als een verdachte een contactverbod overtreedt.

Naast het uitgangspunt 'elektronische monitoring, tenzij' spreken geïnterviewde medewerkers van de reclassering ook van regionale afspraken over de inzet van een enkelband. In regio Rotterdam is bijvoorbeeld sprake van een speciale aanpak van high impact crimes waarbij de gemeente woninginbraken, overvallen en straatroven gezamenlijk met de politie en de reclassering aanpakt. In deze gevallen geldt de afspraak: locatieverbod tenzij' met altijd de inzet van een enkelband. De gemeente, politie en 3RO hebben hiervoor een instructie gemaakt.

Volgens de geïnterviewde medewerkers van de reclassering is het doel van een enkelband het beschermen van slachtoffers en/of het beïnvloeden van gedrag van de verdachte. Met een enkelband kan een slachtoffer worden beschermd doordat de verdachte een locatiegebod of -verbod heeft wat met een enkelband wordt gecontroleerd. Het gedrag van de verdachte kan met een enkelband op verschillende manieren beïnvloed worden. Een enkelband kan helpen voorkomen dat een verdachte zich op plekken begeeft waar hij of zij voor problemen zorgt, bijvoorbeeld in een uitgaansgelegenheid. Een enkelband kan ook als pedagogisch instrument dienen bijvoorbeeld als een jongere een dag- en nachtritme omdraait en zich 's nachts bezighoudt met criminele activiteiten. Een enkelband wordt ook ingezet als blijkt dat andere interventies niet voldoende zijn. Op het moment dat een verdachte in een stalkingszaak een locatie- of contactverbod met politietoezicht heeft en deze overtreedt, kan dat volgens geïnterviewde adviseurs aanleiding zijn om alsnog een enkelband te adviseren.

Met een enkelband heeft de reclassering meer zicht op het leven van de verdachte maar dat wil volgens geïnterviewde medewerkers van de reclassering niet zeggen

dat dit de kans op crimineel gedrag altijd verkleint. Daarvoor is doorgaans meer nodig. Volgens toezichthouders is een enkelband een middel ter ondersteuning van het toezicht.

Haalbaarheidsonderzoek elektronische monitoring

Op het moment dat een adviseur aan de inzet van een enkelband denkt, legt de adviseur contact met een specialist die het haalbaarheidsonderzoek elektronische monitoring uitvoert. Dit onderzoek wordt veelal voor een raadkamerzitting of de inhoudelijke zitting verricht. In de fase van de voorgeleiding is hier niet genoeg tijd voor. De uitkomst van het haalbaarheidsonderzoek wordt door de adviseur meegenomen in het adviesrapport.

Binnen alle reclasseringsorganisaties voeren adviseurs die gespecialiseerd zijn in elektronische monitoring, het haalbaarheidsonderzoek uit. Bij RN is hiervoor een speciale unit opgericht. De geïnterviewde specialisten van RN betwijfelen of adviseurs voldoende het overleg zoeken om te bespreken of de inzet van een enkelband passend kan zijn. Door de grootte van de organisatie kennen deze specialisten niet alle adviseurs. Daarnaast is het contact tussen de unit elektronische monitoring en de adviseurs niet formeel geregeld of georganiseerd. Volgens de geïnterviewde specialisten van RN is het afhankelijk van de adviseur of zij bij een casus worden betrokken. Ook geïnterviewde specialisten elektronische monitoring van SVG en LJ&R zeggen dat de adviseur het initiatief neemt om de specialist bij een casus te betrekken. Binnen SVG en LJ&R is een aantal adviseurs opgeleid om naast adviestaken of toezichtstaken ook haalbaarheidsonderzoeken uit te voeren. Doordat specialisten binnen de SVG en LJ&R meerdere taken hebben kennen zij hun collega adviseurs en ontmoeten zij elkaar tijdens verschillende overlegmomenten. SVG heeft daarnaast een landelijk team elektronische monitoring waar reclasseringsmedewerkers onder andere advies en informatie kunnen inwinnen over de inzet van enkelbanden.

De samenwerking tussen specialisten elektronische monitoring en adviseurs verloopt volgens geïnterviewde specialisten elektronische monitoring wisselend. Sommige specialisten vinden dat het contact goed verloopt. Anderen vinden dat het contact niet altijd soepel verloopt wat mogelijk komt door een gebrek aan kennis over elektronische monitoring bij de adviseurs. Het organiseren van presentaties en bijeenkomsten helpt volgens specialisten elektronische monitoring om kennis en ervaringen te delen. Adviseurs kunnen contact zoeken met specialisten binnen de eigen organisatie.

Als een adviseur een verzoek indient voor een haalbaarheidsonderzoek start de specialist elektronische monitoring met het haalbaarheidsonderzoek. Allereerst gaat de specialist na of de verdachte toestemming geeft voor de inzet van een enkelband. Naast toestemming is motivatie om aan een enkelband mee te werken belangrijk, al zijn de meningen hierover verdeeld. Sommige geïnterviewde specialisten vinden dat de motivatie van de verdachte later alsnog kan komen, terwijl anderen vinden dat de inzet van een enkelband zonder motivatie van de verdachte niet wenselijk is. Alle geïnterviewde specialisten elektronische monitoring kijken naar het verloop van eventuele eerdere toezichten waarbij een enkelband is ingezet. Als de verdachte toestemming geeft legt de specialist elektronische monitoring een huisbezoek af bij de woning van de verdachte of de woning waar de

verdachte zal verblijven. Deze woning moet geschikt zijn voor toepassing van een enkelband en de hoofdbewoner moet instemmen met het verblijf van de verdachte in de woning. Daarnaast controleert een specialist inwonende(n) op criminele antecedenten. Als er criminele antecedenten zijn kan dit een reden zijn om geen enkelband te adviseren.

Voor het slagen van een toezicht met een enkelband is volgens geïnterviewde specialisten elektronische monitoring, adviseurs en toezichthouders informatievoorziening aan de verdachte belangrijk. De verdachte moet goed op de hoogte zijn van de regels en weten waar hij of zij zich wel en niet mag bevinden. Ook is praktische uitleg over het opladen van een enkelband belangrijk. Volgens geïnterviewde adviseurs en toezichthouders is het de rol van de specialisten elektronische monitoring die het haalbaarheidsonderzoek uitvoeren om te toetsen of een verdachte in staat is om zich aan de regels van een enkelband te houden. Dit kan lastig zijn bij LVB-verdachten of verdachten met psychiatrische problematiek. Geïnterviewde adviseurs vinden het belangrijk overtredingen te voorkomen die ontstaan door een gebrek aan informatie of door een gebrek aan mogelijkheden bij de verdachte om zich aan de regels te houden. Overtredingen kunnen namelijk leiden tot een terugplaatsing in detentie. Op het moment dat overtredingen ontstaan door een gebrek aan informatie of een gebrek aan mogelijkheden van de verdachte, brengt een enkelband volgens hen meer schade toe dan dat het doel wordt gediend.

Het komt volgens geïnterviewde toezichthouders voor dat het OM zelfstandig beslist om een enkelband op te leggen, meestal in het geval van een schorsing. Als de reclassering vooraf geen haalbaarheidsonderzoek elektronische monitoring heeft uitgevoerd en de rechtbank het OM volgt, komt het voor dat een enkelband in de praktijk niet goed uitvoerbaar is.

De invloed van de coronacrisis op het adviesonderzoek

Geïnterviewde medewerkers van de reclassering geven aan dat zij door de coronamaatregelen minder contact hebben met collega's. Er zijn minder overleggen en door de maatregelen zien medewerkers elkaar niet op kantoor. Hierdoor is er ook weinig tot geen informeel contact. Volgens geïnterviewde adviseurs en specialisten elektronische monitoring draagt dit informele contact eraan bij dat bijvoorbeeld de inzet van een enkelband eerder wordt overwogen.

Door de coronamaatregelen worden huisbezoeken voor het haalbaarheidsonderzoek elektronische monitoring digitaal afgelegd. Volgens geïnterviewde specialisten elektronische monitoring is het nadeel dat bij een digitaal huisbezoek sommige informatie mogelijk wordt gemist doordat het lastiger is de woning middels videobellen goed te controleren. Wijkagenten zijn in dit geval de oren en ogen voor de specialisten omdat zij wel huisbezoeken afleggen. Wijkagenten kunnen informatie verstrekken over problemen of antecedenten op het woonadres. Volgens geïnterviewde specialisten elektronische monitoring verloopt de samenwerking overwegend goed maar komt het voor dat wijkagenten vanwege de AVG geen informatie met de reclassering delen. Ook zijn wijkagenten soms moeilijk te bereiken omdat de reclassering gebruik moet maken van het algemene nummer van de politie waardoor het contact niet altijd tot stand komt.

Het bespreken van het adviesrapport kan wegens de coronamaatregelen enkel telefonisch plaatsvinden. Geïnterviewde adviseurs geven aan dat zij het advies bij voorkeur in een fysiek gesprek toelichten.

5.2 Opgenomen als bijzondere voorwaarde

De interventies die volgens de adviseur nodig zijn om de kans op crimineel gedrag te verkleinen staan beschreven in het adviesrapport als bijzondere voorwaarden. De bijzondere voorwaarden komen voort uit het gestructureerd professioneel oordeel van de adviseur. Geïnterviewde medewerkers van de reclassering vinden het belangrijk dat de bijzondere voorwaarden duidelijk en goed beschreven zijn en dat deze uitvoerbaar en haalbaar zijn. Geïnterviewde toezichthouders verwachten van adviseurs dat zij de bijzondere voorwaarden zo beschrijven dat er binnen het toezicht ruimte is om de voorwaarden concreet in te vullen. In huiselijk geweld zaken bijvoorbeeld kan de situatie veranderen omdat een partner besluit de relatie te beëindigen. Ook stellen verdachten zich volgens toezichthouders in de adviesfase soms sociaal wenselijk op waardoor bijzondere voorwaarden binnen het toezicht niet goed blijken aan te sluiten. Vooral in de fase van de voorgeleiding en raadkamerzitting heeft de adviseur beperkt tijd voor het onderzoek. Daardoor komt het vaker voor dat bijzondere voorwaarden niet blijken aan te sluiten. Als dit het geval is vraagt dat om afstemming met de opdrachtgever over het vervolg van het toezicht. Volgens geïnterviewde toezichthouders is het niet eenvoudig om bijzondere voorwaarden naderhand aan te passen. In sommige zaken moet er een nieuwe zitting komen om de bijzondere voorwaarden te kunnen aanpassen en in andere zaken is aanpassing van de bijzondere voorwaarden niet mogelijk omdat deze dan niet meer in verhouding staan tot de ernst van het delict.

Op het moment dat adviseurs interventies als bijzondere voorwaarden in het advies opnemen is het volgens geïnterviewde toezichthouders belangrijk dat deze goed zijn geformuleerd. Een onjuiste of onvolledige formulering kan leiden tot problemen in de uitvoering van het toezicht. Bij het adviseren van een enkelband bijvoorbeeld, is het belangrijk dat in de bijzondere voorwaarden exact is opgenomen waar de verdachte zich wel en niet mag begeven. Terwijl in andere adviezen juist een ruimere beschrijving van de bijzondere voorwaarden nodig is om de toezichthouder de ruimte te geven het toezicht uit te voeren. Als voorbeeld noemen geïnterviewde toezichthouders zorg waarvoor een andere organisatie de indicatie afgeeft. De formulering van de bijzondere voorwaarde moet deze ruimte bieden. Volgens geïnterviewde toezichthouders is de formulering van de bijzondere voorwaarden in de loop der tijd sterk verbeterd.

Geïnterviewde OvJ's geven aan het belangrijk te vinden dat de interventies die zijn opgenomen in de bijzondere voorwaarden in verhouding staan tot de ernst van het delict. Daarnaast vinden zij het belangrijk dat de onderbouwing voor deze bijzondere voorwaarden goed en duidelijk is. De OvJ's vinden het opvallend dat de reclassering geregeld geen advies uitbrengt op het moment dat een verdachte de verdenkingen ontkent. De OvJ's zijn van mening dat de reclassering in het geval van een ontkennende verdachte alsnog kan adviseren welke bijzondere voorwaarden nodig zijn voor de aanpak van de onderliggende problematiek.

5.2.1 Toepassing adolescentenstrafrecht

Er is een verschil in begeleiding volgens Toezicht en Begeleiding of een (volwassen-) reclasseringsmaatregel. Wanneer het jeugdstrafrecht wordt toegepast start er systeemgerichte hulpverlening met een pedagogisch karakter. Deze hulpverlening wordt gecoördineerd door een gecertificeerde instelling. Bij achttien tot driëntwintig jarigen die onder het jeugdstrafrecht zijn veroordeeld kan ook volwassenreclassering worden opgelegd. In dat geval is niet de G.I., maar 3RO aan zet. In het geval het adolescentenstrafrecht wordt toegepast en daarmee het jeugdstrafrecht, moeten bijzondere voorwaarden worden toegeschreven naar een gecertificeerde instelling die de interventie uitvoert. Een (volwassen-) reclasseringsmaatregel is meer gericht op het individu, de verdachte, waarbij het delict gedrag en het voorkomen daarvan centraal staat. De reclassering betreft nog wel het systeem van het individu, maar het toezicht kent in mindere mate een pedagogisch karakter. Ook wordt de hulpverlening anders georganiseerd.

Geïnterviewde medewerkers van de RvdK geven aan dat ze door de 3RO niet vaak worden betrokken bij het opstellen van het advies. Dit blijkt ook uit het dossieronderzoek van de Inspectie. Door de Inspectie zijn twintig dossiers onderzocht waar de verdachte jonger was dan drieëntwintig jaar en adolescentenstrafrecht overwogen werd. In drie van de twintig onderzochte dossiers adolescentenstrafrecht blijkt de adviseur contact te hebben gehad met de RvdK en het advies en de mogelijke interventies te hebben besproken. Uit de interviews met de medewerkers van de RvdK blijkt dat zij meer inhoudelijk betrokken willen worden zodat samen met de adviseur kan worden afgewogen of interventies passend en uitvoerbaar zijn. De reclassering geeft in haar reactie aan dat zij in eerste plaats contact leggen met de gecertificeerde instelling die Toezicht en Begeleiding uitvoert, zeker wanneer er sprake is van een actueel of een recent

contact. Ook is het mogelijk om via JD-online rapportages van de RvdK te raadplegen.

Binnen het volwassenstrafrecht zijn de adviserende en toezichthoudende taak beide belegd bij de reclassering. In het jeugdstrafrecht is de advisering bij de RvdK belegd en het toezicht bij de gecertificeerde instelling die Toezicht en Begeleiding uitvoert. Om die reden zoekt de RvdK bij de advisering het overleg met de gecertificeerde instelling om gezamenlijk te beoordelen of het advies uitvoerbaar is. Andersom gebeurt dit volgens de medewerkers van de RvdK te weinig. Door dit gebrek aan overleg en afstemming is het voor de RvdK niet eenvoudig om te voldoen aan de wettelijke taak om regie te houden in zaken waarin Toezicht en Begeleiding is geadviseerd. De RvdK houdt in deze zaken regie op het strafproces van de verdachte en volgt op afstand de voortgang van de ingezette hulpverlening. De volwassenreclassering kent deze casusregie niet. Als de reclassering een Toezicht en Begeleiding adviseert zonder daarover vooraf afstemming te zoeken en de rechter dit advies overneemt, wordt de RvdK opeens geconfronteerd met een situatie waarin hij de regie moet voeren. Medewerkers van de RvdK willen meer contact en afstemming en vinden het wenselijk dat werkprocessen van de 3RO en de RvdK beter op elkaar worden afgestemd. Dan kan er ook meer gebruik worden gemaakt van elkaars expertise. Volgens geïnterviewde adviseurs lukt het hen in de vroeghulp vaak niet om tijdig contact te krijgen met de RvdK. Het tijdsbestek waarbinnen het advies moet worden opgesteld is daarvoor te kort. Adviseurs geven ook aan dat zij werkdruk ervaren door de hoeveelheid zaken die zij moeten afhandelen. Deze werkdruk wordt vergroot door de hoeveelheid taken die verricht moeten worden per zaak. Door deze werkdruk maken adviseurs tijdens het onderzoek zelf keuzes in de stappen die zij zetten om tot een advies te komen.

5.3 Passend bij mogelijkheden van de verdachte

Geïnterviewde adviseurs vinden het belangrijk dat de bijzondere voorwaarden aansluiten bij de mogelijkheden van de verdachte. Daarbij zeggen zij ook rekening te houden met de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de interventies die in de bijzondere voorwaarden zijn opgenomen. Volgens de adviseurs wordt echter niet altijd geadviseerd wat passend en nodig is omdat passend en uitvoerbaar soms niet goed samengaan. In die gevallen kiest de adviseur voor een interventie die realiseerbaar is maar niet het meest passend is. Dit is veelvoorkomend in adolescentenstrafrecht-zaken. Door in adolescentenstrafrecht-zaken het volwassenstrafrecht te adviseren is bijvoorbeeld klinische behandeling volgens geïnterviewde adviseurs en toezichthouders eenvoudiger en sneller te realiseren dan binnen het jeugdstrafrecht. Terwijl het jeugdstrafrecht soms beter aansluit bij de mogelijkheden van de verdachte. Volgens geïnterviewde medewerkers van zowel de reclassering als de RvdK is dit het gevolg van de wijze waarop de jeugdzorg is georganiseerd. Als berechting volgens het jeugdstrafrecht plaatsvindt, is de reclassering voor het organiseren van zorg afhankelijk van de gemeente. Het komt met regelmaat voor dat gemeenten zich bemoeien met een indicatiestelling, wat een belemmerende werking heeft op het tijdig inzetten van passende hulpverlening. Daarnaast ontbreekt het aan een toereikend aanbod van jeugdhulpverlening omdat gemeenten dit onvoldoende hebben ingekocht. Dit leidt tot lange wachtlijsten.

Uit de gesprekken blijkt dat de reclassering van mening is dat de benodigde zorg niet altijd beschikbaar is en dat de kwaliteit van de zorg in veel gevallen gebrekkig is. Het lukt vaak niet om tijdig passende zorg te organiseren, met name specialistische jeugdhulp. De door de adviseurs benoemde problemen verschillen per regio en per gemeente. In enkele regio's vindt maandelijks het Justitieel Overleg Risicjongeren plaats waaraan alle ketenpartners deelnemen. In dit overleg wordt op casusniveau bekeken wat nodig is waarbij een casemanager verantwoordelijk is voor het overzicht en de continuïteit. Dit zorgt volgens de adviseurs voor een snelle en goede samenwerking waarbij ketenpartners kennis hebben over adolescentenstrafrecht. In andere gemeenten is het een zoektocht naar contactpersonen en ontbreekt het bij ketenpartners aan kennis over adolescentenstrafrecht.

Een ander probleem dat de adviseurs schetsen is dat gecertificeerde instellingen willen dat verdachten die de leeftijd van achttien jaar bereiken worden overgedragen aan de volwassenreclassering. Dit doet zich vooral voor op het moment dat de verdachte in een Justitiele Jeugd Inrichting verblijft en verdacht wordt van een nieuw strafbaar feit, jeugdhulpverlening zou dan niet meer passend zijn.

Volgens de medewerkers van de reclassering zijn gemeenten zich bewust van de problemen rondom het aanbod aan jeugdhulpverlening. Het is zowel regionaal als landelijk onderwerp van gesprek maar de problemen zijn vooralsnog niet opgelost. Ook bij de Inspectie zijn de problemen in de jeugdhulpverlening bekend. Zo brachten de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie JenV het onderzoeksrapport 'Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd' uit. Daarnaast hebben de gezamenlijke inspecties elf afzonderlijke regiorapporten gepubliceerd met aanbevelingen aan de jeugdbeschermingsregio's waarin gemeenten, gecertificeerde instellingen, zorgaanbieders en lokale teams samenwerken.⁸²

Kwetsbare Kinderen Onvoldoende Beschermd

De IGJ en de Inspectie hebben het rapport 'Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd' uitgebracht. De inspecties rapporteren dat de gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering hun wettelijke opdracht onvoldoende kunnen uitvoeren. De inspecties vinden het onacceptabel dat de door kinderrechters uitgesproken kindbeschermings- en/of reclasseringsmaatregelen niet onmiddellijk worden uitgevoerd.

In de praktijk hebben jeugdbeschermers en jeugdreclasseringsmedewerkers wel de verantwoordelijkheid, maar niet altijd de mogelijkheid om kinderen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd te beschermen en daadwerkelijk te helpen. De gecertificeerde instellingen worden belemmerd in de uitvoering van hun complexe taken door structurele problemen zoals personeelstekorten, onvoldoende beschikbaar hulpaanbod en financiële tekorten. De bemoeienis van gemeenten rond de indicatiestelling in combinatie met de financiële afhankelijkheid van de gemeenten bemoeilijkt de positie van de gecertificeerde instellingen.

In oktober 2020 hebben de inspecties gevraagd om een onorthodoxe, actiegerichte doorbraakaanpak. De doorbraakaanpak moest leiden tot onder

⁸² Kwetsbare Kinderen Onvoldoende Beschermd. Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid. 5 juli 2021.

meer een uitgezette gedragen koers en tijdige inzet van passende hulp die leidt tot het verminderen van het risico op crimineel gedrag. In juli 2021 rapporteerden de inspecties dat het nog niet lukt om in iedere jeugdbeschermingsregio passende hulp te organiseren. Er is vooral een tekort aan een passend hulpaanbod. De inspecties volgen de situatie in deze regio's intensief.

Geïnterviewde adviseurs en toezichthouders van de verschillende reclasseringsorganisaties spreken van een dilemma. Het advies heeft als doel het voorkomen van crimineel gedrag en moet aansluiten bij de mogelijkheden en behoeften van de verdachte. Aan de andere kant realiseren geïnterviewde adviseurs zich dat toezichthouders mogelijk met ingewikkeldheden te maken krijgen als ze in adolescentenstrafrecht-zaken het jeugdstrafrecht adviseren. Dit omdat vooraf al bekend is dat bepaalde zorg niet beschikbaar is. Om die reden kiezen geïnterviewde adviseurs er geregeld voor om het volwassenstrafrecht te adviseren terwijl zij het jeugdstrafrecht passender vinden.

Het Adolescentenstrafrecht-team

In de regio Arnhem en Nijmegen is een team opgericht, waarin verschillende ketenpartners wekelijks overleggen over de groep verdachten van zestien tot drieëntwintig jaar die zorg nodig heeft en in aanraking komt met criminaliteit. De reclassering, de RvdK, de gecertificeerde instelling, maar ook partners uit het sociale domein en het onderwijs vormen samen het adolescentenstrafrecht-team.

Volgens medewerkers van de reclassering uit de regio Arnhem en Nijmegen kan het reclasseringstraject door deze intensieve samenwerking eerder starten en worden vertragingen in het proces daarmee voorkomen. Volgens de reclassering is het belangrijk om het criminele gedrag bij adolescenten vroegtijdig te doorbreken. Daarnaast zorgt het werken met het adolescentenstrafrecht-team ervoor dat interventies beter aansluiten bij de problematiek omdat direct gebruik wordt gemaakt van de expertise van ketenpartners. Binnen dit team staat de verdachte centraal en sluit de reclassering zoveel mogelijk aan bij de levensloopbehoeften van de verdachte. En aandachtspunt hierbij blijft het realiseren van (forensische) zorg voor deze doelgroep. De (forensische) zorg kent lange wachttijden en er is onvoldoende aanbod en onvoldoende budget beschikbaar voor deze specialistische en intensieve (forensische) zorg.

Volgens de geïnterviewde medewerkers van de RvdK draagt het adolescentenstrafrecht-team eraan bij dat de reclassering passende interventies inzet en deze juist formuleert in het reclasseringsadvies.

5.4 Aansluiting tussen advies en uitvoering voorwaarden (tussenperiode)

De overgang tussen de adviesfase en het toezicht verloopt volgens geïnterviewde medewerkers van de reclassering niet in alle gevallen soepel. Er kan sprake zijn

van wachtlijsten voor bijvoorbeeld een behandeling waardoor een toezicht niet altijd direct kan worden opgestart. In de tussenliggende periode onderneemt de reclassering volgens geïnterviewde adviseurs in principe geen actie. Het is wel mogelijk om binnen een schorsingstoezicht al interventies op te starten. Sommige geïnterviewde adviseurs geven aan dat ze in de tussenliggende periode zelf contact met de verdachte proberen te onderhouden, ondanks dat er dan nog geen justitieel kader is. Dit kan voor ingewikkelde situaties zorgen omdat de adviseur dan de rol van toezichthouder én hulpverlener op zich neemt. Bij verdachten met een hoog risico op crimineel gedrag houden geïnterviewde adviseurs contact tot er een toezichthouder is toegewezen. In bijvoorbeeld zaken waarbij de verdachte een terbeschikkingstelling, tbs, is opgelegd is het vanzelfsprekend dat er sprake is van een warme overdracht tussen de adviseur en de toezichthouder. Binnen reclasseringsunits waar meer integraal wordt gewerkt, geven adviseurs aan dat de verantwoordelijk adviseur voor de vroeghulp, ook het toezicht uitvoert tot er een toezichthouder beschikbaar is.

5.4.1 Een voorlopige toezichtopdracht

Een voorlopige toezichtopdracht wordt ingezet als er aanleiding is om zorg en begeleiding te bieden maar er nog geen justitieel kader is waarbinnen deze zorg geboden kan worden. Hierdoor is het toezicht door de reclassering dus ook nog niet opgestart. Het gaat bij een voorlopige toezichtopdracht dus om een vrijwillige interventie of vrijwillige hulpverlening.

In huiselijk geweld-zaken kunnen interventies worden opgestart voordat het toezicht is gestart. Voor plegers van huiselijk geweld is aangetoond dat het belangrijk is een interventie zo snel mogelijk in te zetten. Er zijn verschillende pilots om de gemeente aan de voorkant van het traject te betrekken om direct interventies op te kunnen starten. Het eerdergenoemde spreekuur huiselijk geweld is daar een voorbeeld van. Vanuit het spreekuur huiselijk geweld kan de reclassering interventies inzetten om direct aan gedragsverandering te werken en daarmee de kans op nieuw huiselijk geweld te verkleinen. De Carrouselgroep in de regio Eindhoven is een voorbeeld van een interventie die snel en in een vrijwillig kader wordt ingezet. Een ander voorbeeld is de BORG training⁸³.

Carrouselgroep

De Carrouselgroep is een nauwe samenwerking tussen de gemeente Eindhoven en RN. De Carrouselgroep is een groepstraining voor mannen die betrokken zijn bij huiselijk geweld. Deelname aan de Carrouselgroep valt buiten het justitieel kader en is dus vrijwillig. Er bestaat geen wachtlijst en de groep werkt met een carrouselmodel, waarbij iedere deelnemer op elk moment kan in- en uitstappen. De Carrouselgroep is naast een training ook een contactmoment voor lotgenoten. Deelnemers aan de Carrouselgroep zijn vrijwel altijd gemotiveerd. Na acht bijeenkomsten volgt een vrijblijvend advies aan de deelnemer. Dit advies kan ook gedeeld worden met de adviseur. Aan het eind van de bijeenkomsten kan blijken dat aanvullende hulpverlening nodig is, zoals een individueel traject of mediation tussen de verdachte en het slachtoffer. Medewerkers van de reclassering zijn

⁸³ BORG staat voor Beëindig Onderling Relationeel Geweld.

positief over de Carrouselgroep en er wordt bekeken of deze ook in andere regio's opgezet kan worden.

BORG training

De BORG training is een intensieve groepstraining specifiek voor daders van huiselijk geweld en hun partners. De BORG training is gericht op het aanleren van vaardigheden om relationeel geweld in de relatie te verminderen en de communicatie te verbeteren. Ook wordt aandacht besteed aan het leren beheersen van agressie. De training wordt in het Nederlands en Engels gegeven. Voor verdachten die de Nederlandse en Engelse taal niet machtig zijn is er volgens geïnterviewde adviseurs geen passend zorgaanbod beschikbaar in huiselijk geweld-zaken. De doelgroep anderstaligen afkomstig uit het Oost-Europa groeit in de regio Limburg en Oost Brabant enorm. De adviseur moet voor deze daders een advies uitbrengen maar adviseurs geven aan dat er nauwelijks tot geen mogelijkheden zijn voor passende interventies. Omdat zij het probleem ook niet kunnen negeren worden er adviezen uitgebracht die niet uitvoerbaar zijn en voor problemen in het toezicht zorgen.

Voor het volgen van de BORG training is een justitieel kader nodig behalve in de regio Zuid-Nederland. Daar kan de training al worden ingezet zonder dat dit als interventie is opgelegd. Als een verdachte niet wordt voorgeleid kan het aanbieden van de BORG training een goede mogelijkheid zijn om een zaak snel af te doen.

5.5 Reactie van de verdachte

Voordat een adviesrapport wordt afgerond, bespreken adviseurs het advies met de verdachte. Tijdens het gesprek, dat in een enkel geval telefonisch gebeurt, licht de adviseur het advies en de onderbouwing toe. Vervolgens mag de verdachte zijn of haar reactie geven op de inhoud van het adviesrapport. Deze reactie neemt de adviseur op in het adviesrapport waarna het adviesonderzoek wordt afgerond. De verdachte kan het adviesrapport online terugvinden door met DigiD in te loggen in het cliëntportaal van de reclassering. De Inspectie heeft in haar dossieronderzoek in alle adviesrapporten de reactie van de verdachte teruggezien. Ook was terug te vinden of het advies in een fysiek of telefonisch gesprek is teruggekoppeld.

Hoofdstuk 6 Het monitoren en evalueren van het advies

Om op de kwaliteit van de adviezen te sturen en de kwaliteit te waarborgen, heeft de reclassering verschillende overlegmomenten en werkafspraken in het werkproces opgenomen. Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de reclassering dit intern organiseert en hoe de evaluatie van de dienstverlening plaatsvindt.

De door de Inspectie gehouden interviews hebben informatie opgeleverd over de wijze waarop de reclassering de kwaliteit van de adviezen waarborgt en hoe dit wordt ervaren. Daarnaast geven de gesprekken een beeld over hoe keten- en netwerkpartners over de kwaliteit van de adviezen denken. Met de dossierstudie werd nagegaan of deze overlegmomenten en werkafspraken in het dossier zijn vastgelegd.

6.1 Interne tegenspraak

De 3RO werken met integrale teams. Dit betekent dat in deze teams zowel adviseurs als toezichthouders werkzaam zijn. Er zijn wel verschillen in de invulling van de integrale teams. Bij de ene organisatie werken adviseurs ook als toezichthouder en bij andere organisaties is er ook sprake van integrale teams maar is er wel een scheiding aangebracht tussen adviseurs en toezichthouders. In de integrale teams werken ook aandachtsfunctionarissen. Dit zijn adviseurs die specifieke kennis hebben over een bepaald thema zoals adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring of huiselijk geweld. Aandachtsfunctionarissen dragen zorg voor kennisdeling binnen de teams over landelijke ontwikkelingen en eventuele beleidsontwikkelingen rondom een thema. Alle reclasseringsorganisaties ervaren een positief effect van het werken met integrale teams doordat er meer onderling contact en afstemming is. Daarnaast wordt kennis en informatie snel gedeeld.

Toezichthouders van vrijwel elke reclasseringsorganisatie geven aan dat de adviseur in een vroeg stadium van het onderzoek contact met hen zoekt. Als de verdachte al voor een eerder feit is veroordeeld en onder toezicht van de reclassering staat, overlegt de adviseur voor het nieuwe feit al in de fase van de voorgeleiding met de toezichthouder. De adviseur neemt informatie over het verloop van het toezicht mee in het advies voor de voorgeleiding. Als een verdachte zich tijdens het lopende toezicht bijvoorbeeld niet aan voorwaarden houdt, heeft dat mogelijk invloed op een nieuw advies. Adviseurs geven aan dat zij tijdens het onderzoek voor de inhoudelijke zitting het meeste contact hebben met toezichthouders. In het contact overlegt de adviseur met de toezichthouder over de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van interventies. Toezichthouders hechten waarde aan dit overleg omdat het problemen in het toezicht mogelijk voorkomt. Het contact tussen een adviseur en toezichthouder is minder vanzelfsprekend op het moment dat de adviseur en toezichthouder niet voor dezelfde reclasseringsorganisatie werken.

Naast het werken met integrale teams hebben alle reclasseringsorganisaties tweewekelijks casuïstiekoverleg waar adviseurs, toezichthouders en aandachtsfunctionarissen bij aanwezig zijn. Ook kunnen andere functionarissen bij het overleg aansluiten, zoals bijvoorbeeld een gedragsdeskundige. Tijdens deze overleggen worden cases ingebracht om ervaringen en bevindingen te bespreken en zo de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van een advies af te wegen. Volgens adviseurs en toezichthouders is het casuïstiekoverleg een goed middel om de kwaliteit van het advies te waarborgen. Een derde vorm van interne tegenspraak is dat adviezen door een collega kritisch worden gelezen. Deze collega controleert of de adviseur gebruik heeft gemaakt van de RISC, de verdachte is betrokken bij het onderzoek en het advies navolgbaar en volledig is. Ten slotte kijkt de collega of het advies taalkundig op orde is. In de dossiers is te zien dat nagenoeg alle adviezen door een collega zijn gelezen.

6.2 Evaluatie van de dienstverlening

Adviseurs geven aan dat zij van het OM nauwelijks een terugkoppeling krijgen over het geleverde advies. Het OM zoekt alleen contact op het moment dat er een meningsverschil bestaat over het advies. Wel wordt de reclassering geïnformeerd over het verloop van een zitting. Alle reclasseringsorganisaties geven aan behoefte te hebben aan meer terugkoppeling over de inhoud van de adviezen op casusniveau. De kwaliteit van de adviezen wordt wel in algemene zin besproken tijdens overlegmomenten waar directeurs en/of managers van verschillende partners uit de justitiële keten aanwezig zijn, maar daar worden geen adviesrapporten op inhoud of casusniveau besproken doorgenomen. Een van deze overlegmomenten is het Arrondisementaal Justitieel Overleg dat eens in de zes weken plaatsvindt. Tijdens dit overleg komen alle justitiële partijen uit het arrondissement bij elkaar om onderling informatie uit te wisselen over ontwikkelingen binnen de verschillende organisaties, knelpunten en de onderlinge samenwerking. OvJ's geven aan dat de kwaliteit van de adviezen op casusniveau geen standaard onderwerp van gesprek is. Als de OvJ afwijkt van het advies wordt dit niet standaard besproken. Een advies wordt wel besproken als de OvJ het volledig oneens is met het advies van de reclassering of als er een incident plaatsvindt waar de verdachte bij betrokken is.

OvJ's geven aan over het algemeen tevreden te zijn over de kwaliteit van het advies van de reclassering. Het advies geeft voldoende inhoud om tijdens de voorpleiding of de inhoudelijke zitting keuzes te maken. OvJ's zijn van mening dat de reclassering in vergelijking met een paar jaar geleden een verbetering heeft gemaakt in de kwaliteit van de reclasseringsadviezen. Dit komt mede door de nieuwe opzet van de reclasseringsrapporten. Het rapport begint met de conclusie en samenvatting. Daarna volgt de onderbouwing en wordt er uitgebreider ingegaan op de inhoud van de voorwaarden, de leefgebieden en de RISC. Deze vaste opbouw maakt het volgens de OvJ's eenvoudig om direct de informatie te vinden die voor hen belangrijk is. De conclusie en samenvatting zijn het belangrijkste en geven nieuwe informatie. De rest van het advies kent vaak dubbelingen met bijvoorbeeld het proces-verbaal. OvJ's zien in de kwaliteit van de adviezen geen verschil tussen de reclasseringsorganisaties. Wel merken OvJ's op dat LJ&R en de SVG over het algemeen uitgebreider rapporteren dan RN. OvJ's noemen als kritiekpunt dat het voorkomt dat een advies niet goed aansluit op de richtlijnen of de tenlastelegging.

Het komt bijvoorbeeld voor dat de adviseur een werkstraf adviseert terwijl dit in een zaak wettelijk niet kan. Of dat de adviseur een werkstraf adviseert bij een ernstig delict, terwijl gevangenisstraf passender zou zijn. OvJ's volgen dan ook niet standaard het advies. Dat de OvJ het advies niet volgt kan ook te maken hebben met andere juridische wegingen zoals bijvoorbeeld de mate waarin de rechtsorde is geschokt door de ernst van het feit. Deze juridische weging kan ertoe leiden dat de OvJ bijvoorbeeld niet tot schorsing van de preventieve hechtenis over wil gaan, ook al adviseert de reclassering dit wel.

Geïnterviewde rechters benoemen net als de OvJ's dat de adviezen meer bruikbaar zijn geworden door de vaste opbouw van het advies. Zeker ten behoeve van de voorgeleiding heeft de rechtercommissaris niet de tijd om het hele rapport te lezen, de samenvatting en conclusie geven voldoende beeld om een afweging te maken of de voorlopige hechtenis van de verdachte geschorst kan worden. Ook de rechters geven aan dat in het adviesrapport, zowel voor de voorgeleiding als de inhoudelijke zitting, veel informatie staat die bij hen al bekend is vanuit het proces-verbaal. Het advies voor de voorgeleiding kan volgens hen korter door enkel te adviseren over een schorsing en overige informatie achterwege te laten. Ook in het geval dat de reclassering geen vroeghulpadvies heeft opgesteld voor een voorgeleiding gaan rechter-commissarissen tijdens de voorgeleiding van een verdachte in op diens persoonlijke omstandigheden. Verdachten zijn vaak goed in staat zich te verwoorden waardoor zij alsnog informatie kunnen geven waarop een besluit genomen kan worden.

Daarnaast geven rechters aan dat het voorkomt dat de reclassering het advies te laat oplevert waardoor er tijdens de zitting geen advies beschikbaar is. Dit zorgt ervoor dat een verdachte soms langer vastzit dan wenselijk is bijvoorbeeld omdat de mogelijkheden voor EM nog niet door de reclassering onderzocht zijn. In een dergelijke situatie kan de OvJ de rechter niet adviseren om tot schorsing over te gaan en blijft de verdachte vastzitten. Omdat rechters dit onwenselijk vinden komt het voor dat zij zelf de voorwaarden voor een schorsing bepalen en hopen dat de reclassering met deze voorwaarden kan werken.

Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

De Inspectie heeft met dit onderzoek zicht gekregen op de kwaliteit van de reclasseringsadviezen, en in het bijzonder ten aanzien van de thema's adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en huiselijk geweld. Het opstellen van een advies begint met de opdracht die de reclassering krijgt van het OM of de rechtbank. De adviseur van de reclassering doet onderzoek naar de verdachte waarbij voor ieder thema adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring of huiselijk geweld specifieke werkprocessen gelden. Vervolgens adviseert de reclassering interventies die nodig zijn om de kans op crimineel gedrag te verminderen. Gedurende dit proces wordt door de reclassering gestuurd op het monitoren en borgen van de kwaliteit van het advies. In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste conclusies van het onderzoek weergegeven.

7.1 Eindconclusie

De Inspectie concludeert dat de algemene werkwijze waarop de reclassering haar adviezen opstelt duidelijk is en in grote lijnen voldoet en wordt gevolgd. Om de kwaliteit van de adviezen te waarborgen zorgt de reclassering voor voldoende interne afstemming en monitoring. Zowel toezichthouders als partners in de keten zijn over het algemeen positief over de bruikbaarheid en uitvoerbaarheid van adviezen.

Wel signaleert de Inspectie 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 OM en de reclassering soms uiteen kunnen lopen. Daarnaast heeft de reclassering onvoldoende capaciteit om alle adviesopdrachten uit te voeren waardoor een straf of maatregel mogelijk minder goed aansluit bij de verdachte. Volgens de Inspectie bestaat er binnen de reclassering onduidelijkheid over de verdeling van adviesopdrachten aan de juiste reclasseringsorganisatie. De adviesopdrachten die door de reclassering worden opgepakt komen niet in alle gevallen bij de juiste adviseur terecht. Ook gebruikt de reclassering de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling onvoldoende waardoor hulpverlening mogelijk achterwege blijft.

De Inspectie ziet daarnaast een aantal 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 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 in huiselijk geweld.

Door al deze knelpunten bij elkaar bestaat het risico dat de kwaliteit van het advies in het gedrang komt en onvoldoende aansluit bij de verdachte en de problematiek van de verdachte. Om in alle zaken kwalitatief goede adviezen op te stellen, moeten deze knelpunten worden opgelost.

7.2 Onderbouwing conclusie

De Inspectie ziet dat de kwaliteit van de adviezen over het algemeen goed is omdat de reclassering de kwaliteitsstandaarden volgt. Adviezen zijn gebaseerd op een diagnose of onderzoek en verdachten worden gemotiveerd om mee te werken aan het adviesrapport. Daarnaast zijn adviezen in algemene zin gericht op uitvoerbare interventies die zich richten op criminogene en beschermende factoren. De Inspectie ziet ook dat de reclassering ervoor zorgt dat de kwaliteit van de adviezen goed blijft door de kwaliteit te monitoren op verschillende manieren en momenten gedurende het adviesonderzoek. Hiermee wordt de kwaliteit gewaarborgd en zorgt de reclassering ervoor dat adviezen over het algemeen bruikbaar en uitvoerbaar zijn voor de mensen die er mee moeten werken in het vervolg van een justitieel traject. Wel ziet de Inspectie een aantal knelpunten ten aanzien van de opdrachtverlening en capaciteit van de reclassering. Daarnaast ziet de Inspectie knelpunten in het opstellen van adviezen voor zaken waarin sprake is van adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring of huiselijk geweld. Omdat de reclassering in deze zaken de voorgeschreven werkwijze niet altijd volgt bestaat het risico dat problematiek niet wordt herkend of onderkend.

Start van het advies

De regelgeving en werkwijze rondom de opdrachtverlening aan en levering van adviezen door de reclassering is vastgelegd in de Reclasseringsregeling 1995 en in werkinstructies van de reclassering. Het opstellen van een advies start bij de opdracht van een rechter of een OvJ van het OM waarin de reclassering wordt gevraagd een advies uit te brengen over een verdachte. Het kan hierbij gaan om een advies voor een voorgeleiding of om een advies voor een inhoudelijke zitting. Bij veelvoorkomende criminaliteit, zoals (winkel)diefstal, wordt de opdracht voor een advies op een ZSM-locatie gegeven. Zwaardere misdrijven worden niet op een ZSM-locatie afgehandeld. In dat geval komt de opdracht centraal bij de reclassering binnen. Alle opdrachten worden verdeeld onder een van de drie reclasseringsorganisaties. Voor deze onderverdeling heeft de 3RO afspraken gemaakt over de aantallen opdrachten die iedere reclasseringsorganisatie krijgt, een verdeelsleutel. Ook wordt bij de verdeling rekening gehouden met de problematiek van de verdachte; de drie reclasseringsorganisaties hebben ieder hun eigen specialisatie. Na verdeling aan een reclasseringsorganisatie worden de opdrachten aan een adviseur toegewezen. De start van een advies verloopt voor de thema's adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en huiselijk geweld vergelijkbaar.

Uit dit onderzoek blijkt dat een duidelijke en afgebakende opdracht van de OvJ aan de reclassering doorgaans ontbreekt. Een opdracht bestaat veelal enkel uit het verzoek aan de reclassering om onderzoek te doen, zonder specifieke aandachtspunten waar de reclassering zich op moet richten. Om een passend advies op te leveren, geeft de reclassering aan een duidelijke en afgebakende opdracht nodig te hebben. Hiermee is helder wat de OvJ precies van de reclassering verwacht en het helpt de adviseur focus aan te brengen in het onderzoek en keuzes te maken in de stappen die worden gezet. Een duidelijke en afgebakende opdracht is ook ondersteunend voor een adviseur omdat de tijd voor het onderzoek, met name voor het onderzoek voor een voorgeleiding, doorgaans beperkt is. Uit dit onderzoek blijkt dat het verbeteren van de opdrachtverlening onderwerp van gesprek is tussen de reclassering en het OM, en dat het OM eveneens gebaat is bij een afgebakend onderzoek van de reclassering.

Ten aanzien van de verdeling van zaken constateert de Inspectie allereerst, dat de reclassering niet alle opdrachten voor de voorgeleiding oppakt. Hier blijkt onvoldoende capaciteit voor te zijn. Om die reden weegt de reclassering bij nieuwe adviesopdrachten zorgvuldig af of de reclassering de verdachte bezoekt en een advies opstelt. De doelgroep adolescenten (jongeren tot drieëntwintig jaar) en huiselijk geweld zaken krijgen voor de voorgeleiding prioriteit. In zaken waarin het niet mogelijk is voor de voorgeleiding een advies uit te brengen, kan de OvJ de reclassering wel voor een inhoudelijk zitting alsnog de opdracht geven een advies uit te brengen. OvJ's geven aan rekening te houden met de beperkte capaciteit door af te wegen in welke zaken zij de reclassering een adviesopdracht geven. Als recent (niet ouder dan een half jaar) een advies is opgesteld, volstaat een aanvulling met actuele informatie over de verdachte.

Ten tweede, lijkt het er op dat er binnen de reclassering onduidelijkheid bestaat over de verdeling van opdrachten niet altijd bij de juiste reclasseringsorganisatie terechtkomen. Adviesopdrachten worden onderverdeeld op basis van de inhoud van de problematiek. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een verdeelsleutel. Voor geïnterviewde medewerkers van de reclassering is hierbij niet duidelijk wat leidend is; de problematiek van de verdachte of de verdeelsleutel. Het gevolg hiervan is dat bijvoorbeeld in casuïstiek waar verslavingsproblematiek een rol speelt, niet bij SVG terechtkomen maar bij RN. Dit zorgt voor onbegrip bij adviseurs en ook bij toezichthouders. Uit het onderzoek blijkt dat adviezen in dergelijke situaties soms niet goed aansluiten bij de problematiek, bijvoorbeeld omdat een alcohol- of drugsverbod niet haalbaar is voor een verdachte met ernstige verslavingsproblematiek.

Ten derde, komen opdrachten niet altijd bij adviseurs terecht die voldoende kennis en ervaring hebben met de thematiek die in de zaak speelt. Zo hebben niet alle adviseurs kennis en ervaring met de thema's adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en huiselijk geweld, maar krijgen zij deze zaken wel toegewezen. Dit komt omdat er meer opdrachtverleningen zijn dan adviseurs die bekend zijn met de specifieke aandachtspunten en werkwijzen. Overigens valt het de Inspectie in positieve zin op dat adviseurs zich goed bewust zijn van de deskundigheid en extra inzet die nodig is bij de verschillende doelgroepen. De adviseurs die weinig of geen kennis en ervaring hebben met de thema's adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring en huiselijk geweld lukt het echter niet om de specifieke werkwijzen

voor deze thema's uit te voeren. De tijdsdruk die adviseurs ervaren gedurende het onderzoek speelt hierbij een rol.

Opstellen van het advies

Na de opdrachtverlening volgt het opstellen van het advies. De adviseur die een zaak toegewezen heeft gekregen doet zowel voor het advies voor de voorgeleiding als voor het advies aan de rechter of OvJ, onderzoek naar de verdachte om tot een advies te komen. Het onderzoek bestaat uit het verzamelen van gegevens, het spreken van de verdachte en het spreken van mensen uit de omgeving van de verdachte. Met het onderzoek krijgt de adviseur inzicht in de persoonlijke situatie van de verdachte en wordt duidelijk waardoor de kans op crimineel gedrag wordt vergroot of verkleind. De adviseur verwerkt de uitkomsten van het onderzoek in de RISC. Op basis van een veelheid aan informatie en door gebruik te maken van de RISC, de OXREC en eventuele andere instrumenten komt de adviseur tot een gestructureerd professioneel oordeel. Op basis van dit gestructureerd professioneel oordeel stelt de adviseur een advies op met de interventies die volgens de reclassering nodig zijn om crimineel gedrag te voorkomen. Deze interventies beschrijft de adviseur in bijzondere voorwaarden waar de verdachte zich aan moet houden. De rechter beslist of deze bijzondere voorwaarden worden opgelegd.

De reclassering heeft een duidelijk omschreven werkwijze om het adviesonderzoek uit te voeren. Deze werkwijze is vastgelegd in wet- en regelgeving en in werkinstructies. Voor adviezen met het thema adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring of huiselijk geweld zijn daarnaast specifieke werkwijzen vastgesteld.

Algemeen

De Inspectie constateert dat de reclassering de algemene werkwijzen voor het onderzoek doorgaans volgt. Ondanks de beperkt beschikbare tijd en de productiedruk die adviseurs ervaren, doet de reclassering in ieder adviestraject onderzoek voordat ze het advies opstelt. Door de beperkt beschikbare tijd maakt de adviseur keuzes in de stappen die gedurende het onderzoek worden gezet. Het is bijvoorbeeld niet altijd mogelijk om de verdachte te bezoeken voor een advies voor de voorgeleiding. Het onderzoek bestaat dan uit het verzamelen van informatie waarmee de adviseur een advies opstelt. Uit dit onderzoek blijkt dat de reclassering de verdachte zoveel mogelijk betreft bij het onderzoek. Tijdens het onderzoek motiveert de reclassering de verdachte om mee te werken aan het onderzoek en het uiteindelijke advies. Door zoveel mogelijk samen te werken en door waar mogelijk referenten te spreken krijgt de reclassering zicht op de (on)mogelijkheden van of verdachte. De Inspectie stelt daarnaast vast dat de reclassering in ieder onderzoek gebruik maakt van de RISC om tot een gestructureerd professioneel oordeel te komen. Hiermee krijgt de adviseur inzicht in de factoren die samenhangen met de kans op crimineel gedrag. Het gestructureerd professioneel oordeel vormt de basis van het advies waarin interventies zijn opgenomen om de kans op crimineel gedrag te verkleinen. De adviseur beschrijft deze interventies vervolgens in bijzondere voorwaarden.

De werkwijze van de reclassering beschrijft dat de adviseur voorafgaand aan het onderzoek voorlichting geeft aan de verdachte over het proces richting de zitting, over de werkwijze van de reclassering en over de klachtprocedure. De Inspectie constateert dat in de uitnodigingsbrief die de verdachte voor het eerste gesprek

ontvangt staat hoe de reclassering te werk gaat. Informatie over het proces richting de zitting en de klachtprocedure ontbreekt in deze brief. Uit het dossieronderzoek kan de Inspectie niet opmaken dat de adviseur deze informatie op een andere manier verstrekt. Tijdens het eerste contact controleert de reclassering de identiteit van de verdachte. De Inspectie constateert dat de reclassering dit niet conform de werkwijze doet. Door de coronamaatregelen is fysieke identiteitscontrole niet altijd mogelijk maar geïnterviewden geven aan dat de identiteitscontrole ook voor de coronamaatregelen niet conform afspraak werd uitgevoerd.

Adolescentenstrafrecht

De Inspectie constateert ten aanzien van het thema adolescentenstrafrecht dat de reclassering het onderzoek niet in alle gevallen uitvoert zoals beschreven in de werkbeschrijving adolescenten van de reclassering. Het wegingskader, waarmee stapsgewijs en gestructureerd kan worden nagegaan of adolescentenstrafrecht passend is, wordt niet in alle gevallen gebruikt. Niet alle adviseurs zijn er namelijk bekend en/of ervaren mee. Als er wel gebruik gemaakt wordt van het wegingskader, wordt het niet altijd op de juiste manier toegepast. Dat is zo omdat adviseurs werken onder tijdsdruk, en de vragen in het wegingskader ingewikkeld zijn. De Inspectie stelt daarnaast vast dat de reclassering en het OM niet op gelijke wijze bepalen of de toepassing van het adolescentenstrafrecht (en daarmee het jeugdstrafrecht) in een zaak passend is. De reclassering hanteert in de vroeghulp eerder het uitgangspunt 'jeugdstrafrecht, tenzij' om detentieschade door plaatsing in een PI te voorkomen. Het OM gaat uit van het uitgangspunt 'volwassenenstrafrecht, tenzij'.

Verder komt uit het onderzoek naar voren dat adviseurs in adolescentenstrafrechtzaken de RvdK te weinig betrekken bij het onderzoek. Dit terwijl deze afstemming wel in de werkwijzen is voorgeschreven. Adviseurs geven aan dat er weinig tijd is om af te stemmen en dat zij daardoor keuzes maken in de stappen die zij binnen het onderzoek zetten. De adviseur haalt informatie uit de rapporten van de RvdK die beschikbaar zijn op JD-Online. Afstemming tussen de adviseur en de RvdK is echter nodig om te voorkomen dat de RvdK geconfronteerd wordt met een advies dat niet goed bruikbaar of uitvoerbaar is, omdat het niet aansluit bij de mogelijkheden die er binnen het jeugdstrafrecht en de jeugdhulpverlening zijn. In de regio Nijmegen en Arnhem wordt gewerkt met een adolescentenstrafrecht-team waarin de reclassering, de RvdK en andere ketenpartners structureel overleggen over de groep verdachten van zestien tot drieëntwintig jaar. Deze werkwijze heeft een positief effect op de samenwerking tussen de reclassering en de RvdK, en op de bruikbaarheid en uitvoerbaarheid van de adviezen.

Ten slotte, stelt de Inspectie vast dat in adolescentenstrafrecht-zaken de aansluiting van het advies op vervolgtrajecten problematisch is. Dit omdat jeugdhulpverlening voor de adolescenten-doelgroep veelal ontoereikend of niet beschikbaar is. Daarnaast zijn er wachtlijsten voor jeugdhulpverlening. De Inspectie constateerde al eerder dat partijen die Toezicht en Begeleiding uitvoeren hun wettelijke taak onvoldoende uit kunnen voeren. Als gevolg hiervan kiest de adviseur vaak voor alternatieve vervolgtrajecten om problemen in een toezicht te voorkomen waardoor deze doelgroep niet de hulp krijgt die het meest passend is. Sommige adolescenten zijn volgens verschillende geïnterviewden gebaat bij

systeemgerichte hulpverlening met een pedagogisch karakter wat de jeugdhulpverlening biedt terwijl andere adolescenten gebaat zijn bij reguliere hulpverlening.

Elektronische monitoring

De Inspectie heeft aanleiding te denken dat de reclassering elektronische monitoring slechts ten dele toepast zoals bedoeld. De inzet van een enkelband wordt door de adviseur niet altijd overwogen. In stalkingszaken geeft de RISC automatisch een melding om aan de inzet van een enkelband te denken. De Inspectie ziet dat de adviseur in deze zaken altijd de inzet van een enkelband overweegt en motiveert waarom een enkelband al dan niet geadviseerd wordt. Hiervoor kan de adviseur gebruik maken van de expertise van een specialist. De Inspectie ziet een risico in het onterecht niet overwegen of inzetten van een enkelband inzake verdenkingen van huiselijk geweld, zedenzaken en geweldsfeiten. De RISC geeft bij de verdenkingen huiselijk geweld, zeden en geweldsfeiten geen melding om aan een enkelband te denken. De overweging om een enkelband in te zetten is dan afhankelijk van de adviseur. Adviseurs hoeven niet te motiveren waarom een enkelband niet wordt geadviseerd. In het geval een adviseur met minder ervaring op het gebied van elektronische monitoring oppakken wordt volgens de Inspectie het risico versterkt dat een enkelband onterecht niet wordt overwogen of geadviseerd.

Om een enkelband te kunnen adviseren moet voor de adviseur duidelijk zijn dat de inzet ervan ook (praktisch) mogelijk is. De adviseur vraagt hiervoor advies van reclasseringswerkers die gespecialiseerd zijn in elektronische monitoring. Alle reclasseringsorganisaties werken met deze specialisten. De specialist elektronische monitoring voert een haalbaarheidsonderzoek uit waarbij slachtofferbescherming of gebiedsgebod en/of verbod centraal staat. Daarnaast beoordeelt de specialist, onder andere, of de verdachte gemotiveerd is voor een enkelband en of hij of zij cognitief in staat is met een enkelband om te gaan. De Inspectie stelt vast dat de reclassering de onderzoeken naar de haalbaarheid van een enkelband gedegen en zorgvuldig uitvoert. Het contact tussen de adviseur en de specialist elektronische monitoring vindt echter pas plaats als de adviseur de specialist bij het onderzoek betreft. Hierdoor wordt de expertise van de specialist niet in alle zaken ingezet.

Huiselijk geweld zaken

De meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling helpt professionals om bij vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling te bepalen of er melding moet worden gemaakt bij VT en of hulpverlening mogelijk is. Het gebruik van de meldcode is voor de reclassering verplicht. De Inspectie constateert op basis van haar onderzoek dat de reclassering de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling onvoldoende gebruikt. De Inspectie stelt vast dat door het onvoldoende of onjuiste gebruik van de meldcode het risico bestaat dat de reclassering signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling mist en niet direct de juiste hulp van bijvoorbeeld VT inschakelt. Daarnaast bestaat het risico dat de in het advies opgenomen interventies onvoldoende aansluiten bij de problematiek van de verdachte omdat de problematiek niet goed in kaart is gebracht. Adviseurs geven aan dat door tijdsdruk en een hoge administratieve belasting, het invullen van de meldcode vergeten wordt. Daarnaast vragen adviseurs zich af wat de meerwaarde van de meldcode is op het moment dat er al hulpverlening is opgestart

door een instantie als VT. Het invullen van de meldcode wordt in dit geval gezien als een verplichte administratieve handeling.

De Inspectie is positief over de werking van het spreekuur huiselijk geweld. Dit spreekuur in de regio's Oost-Nederland en Zuid-Nederland is een intensieve samenwerking tussen de reclassering, het OM, de politie, de RvdK en VT. Het doel van het spreekuur is om huiselijk geweld en kindermishandeling snel en doelgericht aan te pakken. Uit dit onderzoek blijkt dat het belangrijk is om in huiselijk geweld zaken snel te interveniëren om te voorkomen dat de verdachte (en bijvoorbeeld de partner van de verdachte) zijn of haar motivatie verliest om aan interventies mee te werken. De Inspectie is van mening dat het spreekuur huiselijk geweld een daadkrachtige aanpak is om problemen te signaleren en snel de juiste hulp in te schakelen zoals de Carrousselgroep en de BORG training; beide groepsgerichte trainingen voor daders van huiselijk geweld. Het positieve verloop van de samenwerking binnen het spreekuur huiselijk geweld bevordert de doelgerichte samenwerking tussen de verschillende ketenpartners.

Monitoren en evalueren advies

Tijdens het opstellen van een advies monitort de reclassering de kwaliteit ervan. De Inspectie stelt vast dat de reclassering voldoende interne sturing ervaart op het intern monitoren van de kwaliteit van de adviezen. Binnen alle reclasseringsorganisaties wordt gewerkt met teams die bestaan uit adviseurs, toezichthouders en aandachtsfunctionarissen die gespecialiseerd zijn in een bepaald thema waaronder adolescentenstrafrecht, elektronische monitoring of huiselijk geweld. Hierdoor wordt kennis of informatie gedeeld en worden toezichthouders in een vroeg stadium betrokken bij het werk van adviseurs. Daarnaast constateert de Inspectie dat de reclassering structureel overlegmomenten organiseert om tijdens het onderzoek de bruikbaarheid en haalbaarheid van een advies na te gaan. Ten slotte, blijkt dat in nagenoeg alle gevallen adviezen door een collega van de adviseur worden gelezen en gecontroleerd voordat deze naar de opdrachtgever gaan. Adviezen worden door een collega van de adviseur gelezen en gecontroleerd op navolgbaarheid, volledigheid en op taalgebruik. Pas na deze toets gaat het advies naar de opdrachtgever, het OM.

De Inspectie stelt vast dat de reclassering de adviezen niet structureel met de opdrachtgever evalueert. Volgens de reclassering neemt het OM enkel contact met hen op als er een verschil van mening bestaat over het advies. Alle drie reclasseringsorganisaties geven aan behoefte te hebben aan meer terugkoppeling over de adviezen op casusniveau. De kwaliteit van de adviezen wordt wel in algemene zin besproken tijdens overlegmomenten waar verschillende partners uit de justitiële keten aanwezig zijn, maar daar worden geen adviesrapporten op inhoud of casusniveau doorgenomen.

Op basis van dit onderzoek constateert de Inspectie dat de geïnterviewde OvJ's en rechters over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit en de bruikbaarheid van de adviezen. OvJ's en rechters waarderen de vaste opbouw van de adviezen die beginnen met de conclusie en samenvatting. In de onderbouwing die daarop volgt, staat vaak informatie die bij hen al bekend is omdat de adviseur deze overneemt uit onder andere het proces-verbaal. OvJ's en rechters kiezen er om die reden voor

om de onderbouwing niet altijd te lezen. Het advies geeft daarnaast voldoende informatie om te gebruiken bij het bepalen van de straf.

7.3 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 vervolgttrajecten 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 er voor 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 verwachtingen met elkaar af om de kwaliteit van het advies in adolescentenstrafrecht-zaken te verbeteren.

Bijlage I

Overzicht selectie

	Toepassing adolescenten- strafrecht	Elektronische monitoring	Huiselijk geweld
Regio	Noord Oost Nederland	Amsterdam en Rotterdam	Zuid Oost Nederland
Reclasseringsorganisatie	LJ&R Noord Oost	Antes	LJ&R Zuid
	RN Oost	Inforsa	Mondriaan
	Tactus	LJ&R Noord West	Novadic Kentron
	VNN	RN Noord West	RN Zuid
		RN Zuid West	Vincent van Gogh
Ketenpartner	OM	OM	OM
	Rechtspraak	Rechtspraak	Rechtspraak
	RvdK		Veilig Thuis

Bijlage II

Afkorting	
De 3RO	De drie reclasseringsorganisaties
De Inspectie	De Inspectie Justitie en Veiligheid
IRIS	Integraal Reclassering Informatie Systeem
JJI	Justitiële Jeugd Inrichtingen
LJ&R	Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering
LVB	Licht verstandelijke beperking
Ministerie JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
Reclassering	De drie reclasseringsorganisaties
RN	Reclassering Nederland
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SVG	Stichting Verslavingsreclassering GGZ
v.i.	voorwaardelijke invrijheidstelling
VT	Veilig Thuis
ZSM	Zorgvuldig, Snel en op Maat

Inspectie Justitie en Veiligheid

*Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.*

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

Februari 2022

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*