Inspectie voor de Sanctietoepassing
Ministerie van Justitie

Reclasseringstoezicht bij proefverlof en voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel

Inspectierapport
Themaonderzoek

Augustus 2010

Inhoud

Voorwoord 5
Samenvatting 7

1 Inleiding 11
1.1 Aanleiding en doel 11
1.2 Reikwijdte 12
1.3 Toetsingskader 12
1.4 Onderzoeksopzet 13
1.5 Eerder onderzoek 14
1.6 Leeswijzer 15

2 Totstandkoming toezicht proefverlof en voorwaardelijke beëindiging 17
2.1 Samenwerking bij totstandkoming toezicht 17
2.2 Inhoud van de voorwaarden 22
2.3 Conclusie 26

3 Uitvoering toezicht proefverlof en voorwaardelijke beëindiging 29
3.1 24-uursbereikbaarheid 29
3.2 Intensivering toezicht 30
3.3 Conclusie 35

4 Rapportage 37
4.1 Verslaglegging over de naleving van de voorwaarden 37
4.2 Rapportage aan fpc en OM 38
4.3 Acties bij overtredingen 39
4.4 Conclusie 40

5 Deskundigheid personeel 43
5.1 Scholing en opleiding 43
5.2 Intervisie en consultatie 44
5.3 Conclusie 45

6 Slotbeschouwing 47
Bijlage 1 Afkortingen 51
Bijlage 2 Bronnen 52
Bijlage 3 Toetsingskader 53
Bijlage 4 Overzicht bezochte instellingen en instanties 56
Bijlage 5 Geografische ligging 57

Voorwoord

In de maanden februari, maart, april 2010 deed de ISt een themaonderzoek naar het reclasseringstoezicht op tbs-gestelden met proefverlof en op tbs-gestelden van wie de tbs-maatregel voorwaardelijk is beëindigd. Het themaonderzoek stond al in het Inspectiejaarplan 2006. Omdat de praktijk van dit reclasseringstoezicht nog sterk in ontwikkeling was, was het niet zinvol om eerder uitvoering te geven aan het themaonderzoek.

De ISt komt tot positieve bevindingen die zichtbaar het resultaat zijn van het project Redesign Toezicht en van de invoering van het forensisch psychiatrisch toezicht. Het meest kritisch is de ISt over de mate van doortastendheid in de uitvoering van de controlerende taak van het toezicht.

De ISt baseert haar bevindingen op onderzoek in een zestal arrondissementen. Niettemin verwacht de ISt dat haar aanbevelingen in alle arrondissementen van waarde zijn voor de uitvoering van het reclasseringstoezicht op tbs-gestelden.

De ISt vroeg bij eerdere gelegenheden al aandacht voor de consequenties van de terughoudendheid in de toekenning van tbs-verlof. In dit themaonderzoek stuit de ISt erop dat tbs-gestelden in de samenleving terugkeren met weinig of geen oefening in de opbouw van vrijheden. Dat is het geval als de rechter de tbs voorwaardelijk beëindigt omdat hij vindt dat de tbs lang genoeg geduurd heeft of als een fpc het initiatief neemt tot voorwaardelijke beëindiging als uitweg om een tbs-gestelde in de samenleving te laten terugkeren.

W.F.G. Meurs
hoofdinspecteur

Samenvatting

De ISt heeft in zes arrondissementen onderzocht hoe het toezicht van de drie reclasseringsorganisaties (3RO) op tbs-gestelden met proefverlof of voorwaardelijke beëindiging tot stand komt en wordt uitgevoerd. In navolging van de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie tbs zijn maatregelen voor intensief toezicht in een plan van aanpak beschreven. In 2007 heeft de reclassering in een implementatieplan de instrumenten aangegeven die zij inzet om het toezicht te verbeteren. De uitvoering van dit plan is in de tweede helft van 2007 tot stand gekomen.
Daarnaast is een wetsvoorstel aangenomen om de maximale termijn van de voorwaardelijke beëindiging te verlengen van drie naar negen jaar en worden nieuwe vormen van toezicht ontwikkeld in nauwe samenwerking tussen de reclassering en de fpc's: forensisch psychiatrisch toezicht (FPT).
De ISt heeft voor dit onderzoek het "Toetsingskader reclasseringstoezicht proefverlof tbs en voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel" opgesteld.
Het rapport beschrijft hoe het toezicht tot stand komt, hoe de uitvoering verloopt, hoe het is gesteld met de rapportage(s) en wat het deskundigheidsniveau van de medewerkers is. Het rapport sluit af met een slotbeschouwing.

Totstandkoming toezicht proefverlof en voorwaardelijke beëindiging
Door het nauwere contact tussen reclassering en fpc vanwege het FPT zijn er goed werkbare samenwerkingspraktijken gesmeed. Al in een vroeg stadium in de aanloop naar een proefverlof is er overleg tussen reclassering en fpc. De contactfunctionaris speelt in deze tot stand gebrachte samenwerking een significante en onomstreden rol. De convenanten tussen de 3RO en de fpc's bekrachtigen deze samenwerking. Het middenkader (unitmanagers en hoofden behandeling) heeft meer (inhoudelijk) contact en samenwerking opgebouwd. Binnen een aantal regio's was er al een duidelijke samenwerking tussen de 3RO en het betreffende fpc. Bij nieuwere samenwerkingsrelaties kostte het soms tijd de oude beelden van elkaar af te leggen of verschil in visie om te buigen tot een werkbare vorm. Soms bestaat over en weer de indruk dat de andere partij te weinig doet in de overdracht van of het toezicht op een cliënt.
Tussen reclassering en OM is de verhouding wat afstandelijker, wat niet weg neemt dat de ISt van beide kanten veel waardering voor elkaar heeft vernomen. Een geluid dat vanuit de reclassering wel regelmatig te horen valt is dat het veel verschil maakt of men te maken heeft met de (deskundige, makkelijk toegankelijke) tbs-officier of met andere (piket- of zaaks-)officieren.

Het tbs casuïstiek overleg (TCO) functioneert als een professioneel forum voor een meer gerichte en gebundelde aanpak van (het vormgeven van) het toezicht. Alle partijen, OM, fpc en de 3RO zijn zelf tevreden over deze wijze van aanpak om toezicht gezamenlijk vorm te geven. Soms ontstaat er spanning in dit samenwerkingsverband. Deze spanning betreft vooral de toedeling van de cliënten: de verslavingsreclassering vindt dat aan het verslavingsaspect bij de toedeling van cliënten te weinig gewicht wordt gegeven. Reclassering Nederland wordt door de andere reclasseringsinstellingen soms als te rigide en dominant in hun opstelling binnen het TCO ervaren.
Al met al oordeelt de Inspectie dat er in de praktijk bij de totstandkoming proefverlof en voorwaardelijke beëindiging volledig samenwerking plaatsvindt tussen het fpc en de reclassering.

De voorwaarden die de reclassering bij proefverlof en voorwaardelijke beëindiging hanteert zijn over het algemeen duidelijk omschreven. Sommige toezichthouders en een aantal fpc's vinden dat deze voorwaarden niet altijd evenzeer op de persoon zijn toegesneden. De Inspectie sluit daarbij aan en is van oordeel dat de reclasseringsinstanties meer trefzeker mogen zijn in het opstellen van heldere en specifiek op de persoon gerichte voorwaarden.

Uit het dossieronderzoek dat is verricht blijkt dat bij slechts 50% van de tbs-gestelden onder toezicht een RISc is afgenomen. Ook oordelen de gebruikers verschillend over de waarde van dit instrument. Dit oordeel varieert van gunstig, in de zin dat het instrument een overzichtelijke werkstructuur biedt tot ongunstig, met als reden dat de RISc als een te licht instrument voor de doelgroep wordt beschouwd. Naast of in plaats van de RISc zijn er de risicotaxaties die de fpc's hebben uitgevoerd. De verhouding tussen die twee, en de wijze waarop informatie uit verschillende risicotaxatieinstrumenten gewogen wordt, blijkt onduidelijk. De Inspectie heeft vernomen dat een RISc variant die toegesneden is op tbs-gestelden binnen afzienbare tijd wordt geïntroduceerd. Dat is een goede zaak, gelet op de te grote verscheidenheid aan praktijken waarin de RISc al dan niet in samenhang met andere instrumenten wordt ingezet.

Uitvoering toezicht proefverlof en voorwaardelijke beëindiging
In de concrete samenwerking van het toezicht tussen de 3RO en de fpc's komen ook de verschillende opvattingen over het controleren van de naleving van voorwaarden tot uiting. Soms worden controles routinematig en te weinig doeltreffend uitgevoerd, maar in andere gevallen zijn de specifieke omstandigheden van de cliënt mede bepalend voor de aard en de intensiteit van de controles. En juist bij de meer routinematig uitgevoerde controles is er niet altijd aansluiting bij de werkwijze van de fpc's.
De Inspectie is van oordeel dat de controletaak van de reclassering bij het toezicht nog voor verbetering vatbaar is.

De maatregel dat bij elk toezicht een tweede reclasseringswerker betrokken dient te zijn, de duo-begeleiding, wordt als zinvol ervaren. Het bevordert de continuïteit en de medewerkers kunnen elkaar als sparring partner gebruiken.

De standaardafspraak van de 3RO de cliënten elke week te zien pakt in de praktijk anders uit. Regelmatig wordt bij de afbouw van de tbs-maatregel de contactfrequentie al aangepast en dus verminderd. En bij cliënten die in een behandelsetting verblijven, is het toepassen van het zogenaamde maatwerk (maken van een uitzondering) in de contactfrequentie al standaard geworden. De Inspectie constateert dat een discussie binnen de reclassering over het volgen van een op de risico's afgestemde contactfrequentie al wordt gevoerd. De Inspectie kan daarmee instemmen en doet de aanbeveling hieraan aandacht te besteden.
De 24-uursbereikbaarheid wordt door een grote groep respondenten niet nuttig bevonden. In de praktijk blijkt ook maar sporadisch een beroep gedaan te worden op de bereikbaarheid van de reclassering in de avonden en weekends. De Inspectie schort haar oordeel over de 24-uursbereikbaarheid op tot het moment dat de 3RO met deze dienst een langere periode ervaring heeft. Cliënten kunnen conform de uitgangspunten van 3RO niet van de dienst gebruik maken. Zij kunnen in het merendeel wel bij een crisisdienst van een GGz-instelling terecht of in sommige gevallen bij het fpc. De Inspectie is wel van oordeel dat de 3RO nog niet voor élke cliënt helder weet te maken waar hij of zij in geval van nood terecht kan.

Rapportage
De Inspectie constateert dat de dossiervorming, rapportage en termijnstelling van rapportage goed op orde is.
Het systeem van Redesign Toezicht blijkt als een goed werkkader te fungeren, al zijn er ook enkele kritische geluiden over geuit. De officieren van justitie blijken niet standaard de voortgangsrapportages te lezen. Blijkbaar is het contact tussen het OM en de 3RO's hecht genoeg en zijn beide partijen daarom via de korte lijn goed op de hoogte van wat er speelt in het toezicht.
De procedures bij een overtreding van de voorwaarden zijn helder en worden uniform toegepast. De samenwerkingslijnen zijn helder, zowel met het fpc in geval het om een time-out of intrekking van het proefverlof gaat als met het OM in het kader van de besluitvorming over en acties bij de hervatting van de verpleging. In hoeverre reclassering en fpc juridisch en financieel

verantwoord gebruik kunnen maken van een time-out bij een voorwaardelijke beëindiging blijkt (nog) niet helder.

Deskundigheid personeel
De samenwerkende partners herkennen een toegenomen deskundigheid bij de toezichthouders en contactfunctionarissen. De Inspectie constateert dat de 3RO gezamenlijk veel inzetten op deze deskundigheid en het op peil houden daarvan. Wel zouden initiatieven ontplooid kunnen worden om specifieke intervisie voor taakspecialisten tbs binnen de 3RO meer vorm te geven.

Tot slot
In de zes arrondissementen waar dit onderzoek is uitgevoerd heeft de ISt kunnen vaststellen dat het beleid van de afgelopen jaren daadwerkelijk tot veranderingen heeft geleid. Het project Redesign Toezicht en de invoering van het FPT werpen vruchten af.

Het aandeel van de drie reclasseringsorganisaties in het toezicht loopt sterk uiteen. Reclassering Nederland is de grootste organisatie, voert verreweg de meeste toezichten uit en levert bijna altijd ook de voorzitter van het onderlinge overleg, het TCO. Enerzijds wordt door collega's erkend dat de RN over de meeste professionaliteit en deskundigheid beschikt, anderzijds zijn er ook irritaties over de dominante positie en soms rigide opstelling van de RN. De regionale organisaties voor verslavingsreclassering voeren veel minder toezichten uit. Vanuit deze instellingen zelf is er veel onvrede te beluisteren over de toedeling van cliënten aan de 3RO.
Van de drie reclasseringsorganisaties behandelt het Leger des Heils veruit de minste toezichten. In sommige arrondissementen zijn het er zo weinig dat er een risico voor de kwaliteit kan ontstaan: de toezichthouder heeft weinig ervaring kunnen opdoen, en heeft binnen de organisatie soms ook weinig mogelijkheid om met andere ervaren collega's te overleggen. Het lijkt de Inspectie een goede zaak als om deze reden het LdH meer cliënten toebedeeld krijgt, of als het LdH actief naar samenwerkingsvormen met de andere RO's op zoek gaat. Overigens worden de problemen van de geringe schaalgrootte voor een deel al ondervangen door het collegiale overleg in het TCO.

Tenslotte keert een thema regelmatig terug in de interviews: een onbedoeld uitvloeisel van het terughoudende verlofbeleid. Het komt voor dat een fpc van mening is dat voor een bepaalde patiënt terugkeer in de samenleving voorbereid kan worden en dus ervaring met de verschillende vormen van verlof opgebouwd moet worden, maar daarvoor niet de vereiste machtiging krijgt. De kliniek kiest in zo'n situatie soms voor de uitweg van de voorwaardelijke beëindiging. Vaker doet zich voor dat een rechter van mening is dat iemands tbs lang genoeg geduurd heeft, en de reclassering opdraagt een maatregelrapport op te stellen waarna tot voorwaardelijke beëindiging besloten wordt. In beide gevallen komt iemand die niet of weinig heeft kunnen oefenen met het opbouwen van vrijheden terug in de samenleving. De oorspronkelijke bedoeling van een tbs-maatregel, een geleidelijke terugkeer naar de maatschappij komt daarbij in het gedrang.

De in dit rapport beschreven bevindingen van de Inspectie zijn gebaseerd op onderzoek in een zestal arrondissementen, en kunnen dus geen landelijk beeld opleveren.
Wel meent de ISt dat als in de onderzochte arrondissementen veelvuldig dezelfde constateringen gedaan werden, er een gerede kans is dat die constatering ook opgaat voor andere, niet onderzochte, arrondissementen. De Inspectie beveelt in het algemeen aan de reclasseringsorganisaties aan, voor zichzelf na te gaan in hoeverre constateringen ook voor de eigen regionale situatie van toepassing kunnen zijn en eventueel tot veranderingen moeten leiden. De Inspectie doet daartoe de volgende meer specifieke aanbevelingen.

Aanbevelingen

- Stel heldere en goed toepasbare toedelingscriteria op voor de verdeling van zaken naar de 3RO en bewaak de uitvoering ervan.
- Besteed aandacht aan de kritische geluiden in het TCO over onvoldoende erkenning van de specifieke deskundigheid van de verslavingsreclassering.
- Streef naar heldere en op de persoon toegesneden formulering van voorwaarden in het vonnis en vertaling daarvan in de toezichtovereenkomst.
- Breng meer uniformering aan in het toepassen van risicotaxatie.
- Streef er naar voor élke cliënt helder te maken waar hij of zij in geval van nood buiten kantoortijden terecht kan.
- Draag zorg voor een richtlijn over de contactfrequentie die recht doet aan risico's en de geleidelijke afbouw van de tbs-maatregel. Betrek daarbij de huidige uitvoeringspraktijken.
- Draag zorg voor heldere uitgangspunten en handelswijzen voor een intensief toezicht.
- Zie toe dat gestructureerde intervisie voor taakspecialisten gaat lopen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

De ter beschikkingstelling (tbs) met dwangverpleging is een maatregel ter beveiliging van de samenleving. Tbs wordt opgelegd aan daders van ernstige delicten bij wie tijdens het plegen hiervan sprake was van een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens. Bij hen bestaat een ernstig gevaar voor recidive. De beveiliging van de maatschappij wordt gerealiseerd door gedwongen opname in een beveiligd forensisch psychiatrisch centrum (fpc). Daar vindt behandeling plaats met het doel recidiverisico tot een aanvaardbaar niveau terug te dringen. Een geleidelijke en gecontroleerde terugkeer naar de samenleving vormt een essentieel onderdeel van de behandeling. Binnen het fpc kunnen daartoe opeenvolgende fasen van verlof worden doorlopen: begeleid, onbegeleid en transmuraal verlof.

Als het gevaar voor recidive voldoende is teruggebracht, kan het hoofd van het fpc daarna een machtiging proefverlof aanvragen bij de minister van Justitie. Hiertoe stelt het fpc, in overleg met de reclassering, een proefverlofplan op. Tijdens proefverlof verblijft de tbs-gestelde onder verantwoordelijkheid van het fpc in de samenleving, onder voorwaarden waarop de reclassering toezicht houdt. Naast bijzondere voorwaarden zoals geformuleerd in het proefverlofplan geldt altijd de algemene voorwaarde dat de tbs-gestelde zich niet schuldig mag maken aan het plegen van enig misdrijf. De reclassering rapporteert aan het fpc over de gang van zaken tijdens het proefverlof.

Als het gevaar voor recidive nog verder is teruggebracht, kan de rechter de tbs-verpleging onder voorwaarden beëindigen. Hiertoe stelt het fpc een advies op. De reclassering stelt een maatregelrapport op met de voorwaarden waaronder voorwaardelijke beëindiging van de verpleging verantwoord is. Tijdens de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging verblijft de tbs-gestelde onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie in de samenleving, onder voorwaarden waarop de reclassering toezicht houdt. De reclassering rapporteert aan de minister van Justitie en aan het openbaar ministerie over het verloop van het reclasseringstoezicht.

In het plan van aanpak tbs (TK 2006-2007, 29452, nr. 48) is vastgelegd dat het reclasseringstoezicht op tbs-gestelden zal worden geïntensiveerd in navolging van de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie tbs. Hiertoe heeft de reclassering begin 2007 een implementatieplan gemaakt. De uitvoering is gestart in de tweede helft van 2007.

De intensivering betreft:

- verhogen van de uurnormering voor toezicht van 30 naar 120 uur (in 2009) per tbs-gestelde per half jaar;
- omvormen van de reclasseringsorganisaties naar een 24-uurs bereikbaarheidsdienst;
- aanbieden van duo-begeleiding;
- verbeteren van de forensisch psychiatrische deskundigheid van reclasseringswerkers;
- aanstellen van een contactfunctionaris voor elk fpc;
- vastleggen van afspraken over de samenwerking tussen fpc en reclassering in een convenant.

Daarnaast is een wetsvoorstel aangenomen om de maximale termijn van de voorwaardelijke beëindiging te verlengen van drie naar negen jaar en worden nieuwe vormen van toezicht ontwikkeld in nauwe samenwerking tussen de reclassering en de fpc's: forensisch psychiatrisch toezicht (FPT).

Het themaonderzoek reclasseringstoezicht bij proefverlof en voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel stond al in het Inspectiejaarplan 2006. Omdat de praktijk van dit

reclasseringstoezicht nog sterk in ontwikkeling was, was het niet zinvol om in deze periode uitvoering te geven aan dit themaonderzoek.
In eerste instantie is er een pilotonderzoek verricht in 2008. Hoofdconclusie van dat onderzoek was dat het nog te vroeg was om gedegen uitspraken te doen over uitvoering van het intensieve reclasseringstoezicht. Er waren weliswaar veel ontwikkelingen te bespeuren, maar hoe dat zich zou gaan uitkristalliseren zou pas na langere tijd zichtbaar worden. Er is daarom gekozen begin 2010 met het hoofdonderzoek te starten.

De hoofdvraag van dit onderzoek is hoe het reclasseringstoezicht op tbs-gestelden tijdens hun proefverlof en tijdens de voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel tot stand komt en wordt uitgevoerd. De hoofdvraag valt in de volgende onderzoeksvragen uiteen:

- Hoe komen het proefverlofplan of het maatregelrapport en de daaruit voortvloeiende voorwaarden tot stand?
- Zijn de voorwaarden naleefbaar en controleerbaar?
- Op welke wijze en met welke middelen oefent de reclassering controle uit op de naleving van de voorwaarden?
- Op welke wijze vindt interne verslaglegging plaats over de naleving van de voorwaarden?
- Op welke momenten en op welke wijze vindt rapportage plaats aan het forensisch psychiatrisch centrum (bij proefverlof) of de minister van Justitie en het openbaar ministerie (bij voorwaardelijke beëindiging) over de naleving van de voorwaarden?
- Wat gebeurt er naar aanleiding van de rapportage van de reclassering aan het forensisch psychiatrisch centrum of het openbaar ministerie?
- Op welke wijze krijgt de deskundigheidsbevordering van reclasseringswerkers vorm?

Het onderzoek levert een beschrijving op van de uitvoeringspraktijk van het reclasseringstoezicht tijdens proefverlof tbs en voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel en een oordeel hierover.

1.2 Reikwijdte

Het onderzoek richt zicht op de uitvoeringstaak van de 3RO bij het toezicht bij proefverlof en voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel. Daarmee is het primair een onderzoek naar de werkwijze van de reclassering. Dit neemt niet weg dat ook de samenwerkingsaspecten bij de totstandkoming en het uitoefenen van het toezicht in het rapport worden beschreven. En dan gaat het met name over de intensievere samenwerking met de fpc's conform de uitgangspunten van het forensisch psychiatrisch toezicht. Bij het forensisch psychiatrisch toezicht komt de reclassering eerder (dan bij proefverlof) in beeld en het fpc kan langer (tijdens voorwaardelijke beëindiging) een rol bij het toezicht blijven vervullen.

1.3 Toetsingskader

De Inspectie heeft voor dit onderzoek het "Toetsingskader reclasseringstoezicht proefverlof tbs en voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel" opgesteld. Voor het opstellen van criteria en normen heeft de Inspectie gebruik gemaakt van het eindrapport parlementaire onderzoekscommissie tbs, het beleidskader reclasseringstoezicht uit 2007, het handboek reclassering, en andere ter zake doende beleidsstukken (zie bijlage 2 bronnen).
Het toetsingskader is ingedeeld in zeven toetsingscriteria. Deze toetsingscriteria zijn verder onderverdeeld naar 13 specifieke normen. De zeven criteria toetsen achtereenvolgens de samenwerking reclassering en fpc, de naleefbaarheid van de voorwaarden, het toezicht op de voorwaarden, de vastlegging van de controle op de naleving, de rapportage door de reclassering, de acties van OM en fpc n.a.v. rapportage van de reclassering en tot slot de deskundigheidsbevordering van de reclasseringswerkers. De 13 specifieke normen zijn concrete uitwerkingen van de zeven hoofdcriteria. Voor een overzicht van het toetsingskader wordt verwezen naar bijlage 3.

Beoordeling
De onderzoeksbevindingen beschrijven de bestaande praktijk van het toezicht zoals dat nu is vormgegeven in de zes onderzochte arrondissementen. De Inspectie zal ook een oordeel geven over bevindingen. Als een bevinding aanleiding geeft tot de kwalificatie 'good practice' dan is dit expliciet vermeld in de tekst.

1.4 Onderzoeksopzet

Methode

Pilot
De Inspectie heeft in 2008 in het arrondissement Zwolle een vooronderzoek gedaan. Het doel hiervan was om de beoogde werkwijze en gekozen methodiek te beproeven. Dit vooronderzoek vond plaats op 7 en 8 februari 2008 te Zwolle.
Uit de pilot is ook een aantal verbeterpunten naar voren gekomen over de inrichting van de vragenlijsten en de respondentgroepen van het huidige onderzoek. Zo zijn voor de samenwerking met het fpc niet de maatschappelijk werkers, maar de hoofden behandeling geïnterviewd. Het bleek dat deze groep functionarissen over het gehele spectrum van de samenwerking met de reclassering goed op de hoogte is.

Dossieronderzoek
Het Verweij Jonker Instituut heeft een dossieronderzoek verricht. Dit onderzoeksinstituut heeft nagegaan hoe het advies van de reclassering over het proefverlof en de voorwaardelijke beëindiging en de rapportage aan fpc en OM over de naleving van de voorwaarden in de dossiers is opgenomen. Daarnaast heeft het instituut ook de verslaglegging van de RISc, het door de reclassering gebruikte instrument om risico's te taxeren, bij hun dossieronderzoek betrokken.

Voor de dossierstudie heeft het Verweij Jonker Instituut zowel het digitale systeem (CVS) als de fysieke dossiers bekeken. Hierbij hebben zij zich beperkt tot alle lopende dossiers van tbs-gestelden die met proefverlof zijn of waarvan de ter beschikkingsstelling voorwaardelijk is beëindigd. Van de 88 dossiers hadden 39 dossiers op het moment van onderzoek betrekking op proefverlof, bij de rest was de terbeschikkingstelling voorwaardelijk beëindigd. De verhouding tussen deze beide modaliteiten verschilt per arrondissement (zie tabel 1).

Interviews
Het onderzoeksdeel waarin is gewerkt met interviews bestond uit gesprekken met reclasseringswerkers toezicht, management en werkbegeleiders van de betreffende reclasseringsinstelling (in het rapport verder aangeduid als managers), het OM, tbs-gestelden en medewerkers van fpc's i.c. hoofden behandeling in de betreffende arrondissementen. Indien daartoe aanleiding bestond maakte de ISt in het interviewgedeelte van het onderzoek gebruik van informatie die in het dossieronderzoek is verkregen. Op die wijze kon extra informatie worden ingewonnen. De vragen voor de interviews zijn afgeleid van de zeven hoofdcriteria uit het toetsingskader.

Objectselectie
Bij de selectie van de arrondissementen is gekozen voor twee kleine, twee middelgrote en twee grote arrondissementen. Hierbij zijn arrondissementen die aan bepaalde voorwaarden voldoen met voorkeur geselecteerd. Het ging daarbij om de volgende selectiecriteria: de arrondissementen hebben relatief veel dossiers; er is een evenredige verdeling naar dossiers die betrekking hebben op proefverlof en op voorwaardelijke beëindiging; er is een zo evenredig *mogelijke* verdeling van dossiers naar reclasseringsorganisatie. Dit leidde tot de selectie van de volgende zes arrondissmenten: Almelo, 's-Hertogenbosch, Groningen, Roermond, Utrecht en Rotterdam.

Voor het onderzoek zijn 3RO breed vijftien reclasseringsinstellingen in zes plaatsen bezocht. Bijlage 4 geeft een overzicht van de bezochte reclasseringsinstellingen, samen met een overzicht

van de parketten die zijn bezocht voor gesprekken met het OM en de bezochte fpc's in het kader van de interviews met hoofden behandeling.

Tabel 1 Aantal lopende dossiers per maart 2010

Arrondissement	Toezichtsvariant								Totaal
	Proefverlof TBS				Voorwaardelijke beëindiging TBS				
	LDH	SRN	SVG	Totaal	LDH	SRN	SVG	Totaal	
Almelo	0	5	0	5	0	9	1	10	15
Groningen	0	7	2	9	2	5	1	8	17
's-Hertogenbosch	1	9	0	10	1	1	1	3	13
Roermond	0	4	0	4	0	4	2	6	10
Rotterdam	0	7	1	8	0	10	2	12	20
Utrecht	1	1	1	3	0	7	3	10	13
Totaal	2	33	4	39	3	36	10	49	88

Verdere procedure
Van alle afgenomen interviews heeft de Inspectie een gespreksverslag gemaakt dat is teruggekoppeld aan de geïnterviewde functionaris. Zo nodig en daar waar het relevant was zijn de antwoorden aangepast.

Tijdpad
Het onderzoek is op 11 februari 2010 aangekondigd aan de hoofdkantoren van de drie reclasseringsorganisaties en tevens op 8 maart 2010 aan alle reclasseringsunits die zijn bezocht. Ook is het Parket-Generaal van het OM op de hoogte gesteld van het onderzoek en zijn alle directies van de deelnemende fpc's met een brief geïnformeerd over het onderzoek.
De officieren van justitie in de zes arrondissementen, de zes hoofden behandeling van de fpc's en de deelnemende reclasseringsunits hebben per brief een aankondiging ontvangen van het af te leggen inspectiebezoek.
In de periode februari tot en met april zijn alle instellingen bezocht. In de periode maart-april is het dossieronderzoek verricht en afgerond.
Het conceptrapport is op 15 juli 2010 voor wederhoor aan de hoofdkantoren aangeboden. De hoofdinspecteur heeft op 24 augustus 2010 het rapport vastgesteld en aangeboden aan de minister van Justitie.

1.5 Eerder onderzoek
In november 2005 heeft de ISt een inspectierapport uitgebracht over de drie vormen van verlof die tijdens de intramurale fase van tbs met dwangverpleging kunnen worden verleend. In mei 2006 heeft de ISt het inspectierapport over het reclasseringstoezicht op veroordeelden tot tbs met voorwaarden uitgebracht en in juli 2007 verscheen de "toetsing doorlichting reclasseringstoezichten".
De uitvoering van reclasseringstoezicht vormt ook een onderwerp in de reguliere doorlichting van reclasseringsunits.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum onderzocht de uitvoering van het reclasseringstoezicht in 2006 en voerde een researchsynthese uit van toezicht op delinquenten en (forensische) patiënten in 2007. In 2009 onderzocht het WODC het Forensisch Psychiatrisch Toezicht.

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) adviseerde in 2006 over “Het tbs-stelsel na het parlementair onderzoek” en in 2007 over “Tbs met voorwaarden”.

1.6 Leeswijzer

Het tweede hoofdstuk geeft een overzicht van de totstandkoming van het proefverlof en voorwaardelijke beëindiging en de inhoud van de voorwaarden.
Het derde hoofdstuk beschrijft de concrete toezichtspraktijk. Het handelt over de controle-instrumenten, en de wijze waarop de reclassering toezicht uitoefent.
Het vierde hoofdstuk geeft de bevindingen weer over rapportage: zowel de rapportage voor intern gebruik over de naleving van de voorwaarden als de rapportage naar derden wordt beschreven. In dit hoofdstuk worden ook de acties bij overtredingen van de voorwaarden beschreven.
Het vijfde hoofdstuk geeft de bevindingen weer over de deskundigheidsbevordering van de reclasseringsmedewerkers.
De paragrafen uit de hoofdstukken openen met het toepgepaste criterium uit het toetsingskader. Hierop volgen de bevindingen, het oordeel en eventuele aanbevelingen. Elk hoofdstuk sluit af met een conclusie.
Het laatste, zesde hoofdstuk vormt de slotbeschouwing en geeft een beeld van de stand van zaken en mogelijke knelpunten bij de totstandkoming en uitvoering van het toezicht door de reclassering.

2 Totstandkoming toezicht proefverlof en voorwaardelijke beëindiging

2.1 Samenwerking bij totstandkoming toezicht

Criterium
De ISt stelt als norm dat samenwerking tussen fpc's en de reclassering plaatsvindt volgens het Protocol samenwerking fpc's en reclasseringsorganisatie bij de uitstroom van tbs-gestelden (Protocol oktober 2006).

Het opstellen van (en toezicht houden op) de voorwaarden van voorwaardelijke beëindiging vergt kennis over de tbs-gestelde en forensisch psychiatrische expertise. Het vraagt niet alleen om samenwerking tussen fpc en reclassering, maar ook om daadwerkelijke betrokkenheid van het fpc bij het toezicht (Eindrapport parlementair onderzoek TBS, p.114).

Bevindingen
Convenant
Sinds enige jaren zijn in een convenant de samenwerkingsafspraken vastgelegd tussen de 3RO (reclasseringsorganisaties) en het fpc waarmee wordt samengewerkt bij de voorbereiding en uitvoering van het toezicht. Het convenant dat de Inspectie heeft ingezien toont aan dat de intensiteit van het toezicht is toegenomen.[1]
In de samenwerkingsovereenkomst dat is ingezien is onder meer de taak van de contactfunctionaris van RN en de wijze waarop de toedeling van cliënten plaatsvindt opgenomen. Ook wordt in deze overeenkomst bepaald dat bij voorkeur minimaal zes maanden voor de aanvraag van een proefverlof het fpc zorgdraagt dat de reclassering in beeld komt.

In zo goed als alle gevallen vinden de betrokken medewerkers dat de uitvoering van het convenant tussen de fpc's en de reclasseringsorganisaties prima verloopt. Niet bij alle (unit)managers en hoofden behandeling is echter bekend dat er ook feitelijk een formeel en ondertekend convenant is waarin de samenwerking tussen beide partijen is geregeld.
De regiomanager van de reclassering en het fpc hebben met enige regelmaat strategisch overleg. In dergelijke strategische overleggen gaan fpc's en reclasseringsinstellingen het bespreken van kritische kanten van elkaars functioneren niet uit de weg. Zo wordt het thema toezicht en controle op de agenda gezet als daar over en weer andere verwachtingen over leven. Ook kan het voorkomen dat het TCO (tbs casuïstiek overleg, een centraal overleg van de 3RO over tbs-gestelden onder toezicht dat verderop uitgebreid wordt behandeld) geagendeerd is in dit strategisch overleg. Als dat zo is schuift de voorzitter van het TCO, meestal de unitmanager van RN, aan bij de vergadering.
Als de samenwerkende partner echter de verslavingsreclassering betreft gaat de leidinggevende van deze reclasseringsinstantie mee naar het strategisch overleg.
Vooral op het niveau van het middenkader (leidinggevenden van reclasseringsunits en hoofden behandeling) vindt veelvuldig overleg met elkaar plaats. Ook in dat geval zijn de concrete samenwerkingslijnen helder.
Al met al regelt het convenant de formele overlegvormen. In de concrete praktijk wordt daarnaar ook gehandeld.

Contactfunctionaris
De contactfunctionarissen zijn enthousiast over hun functie. Zij hebben daar verschillende benamingen voor: vraagbaak, intermediair of vooruitgeschoven post. Maar vooral zien zij hun

[1] Convenant FPC/GgzE Eindhoven en de 3RO 's-Hertogenbosch

functie in dienst staan van het vlottrekken van een soepele overgang van fpc naar reclassering. Dit doen zijn via het verzamelen van informatie, inbreng in de diverse besprekingen inclusief het TCO en het geven van voorlichting.
Wel constateren zij daarbij in hun platformoverleg dat de inhoud van hun functie en de ruimte die zij daarin krijgen per regio kan verschillen. Een aantal contactfunctionarissen benoemt daarbij dat ze het platform van betekenis vinden om zoveel mogelijk uniformiteit in hun taken te bereiken.

Geïnterviewden van het fpc en de reclassering geven aan dat het voor hen glashelder is wat de formele taken van de contactfunctionaris zijn. Het verkrijgen van informatie over een cliënt voor het uitvoeren van een soepele overgang van de kliniek naar de 3RO is geen probleem. De contactfunctionaris verkrijgt de stukken die nodig zijn om in besprekingen goed geïnformeerd te zijn. De lijst van benodigde stukken om een goed beeld van de cliënt te verkrijgen voor de te houden besprekingen is in 2009 geactualiseerd; daarmee zit nu ook het recente verlengingsadvies bij de standaardinformatie. De informatie betreft daarnaast de voorgeschiedenis van cliënt, delictdiagnostiek, behandelplannen, wettelijke aantekeningen, en proces verbaal.[2]
Mocht de informatie incidenteel niet meteen beschikbaar zijn, dan is de samenwerking dermate goed dat de contactfunctionaris via een korte vraag snel alsnog over de noodzakelijke stukken kan beschikken. Een aantal contactfunctionarissen geeft aan veel informatie te halen uit de verlengingsadviezen van de kliniek en uit de zogenaamde zesdejaarsonderzoeken.[3]

De contactfunctionaris zit al in een vroeg stadium, ruim voor een aanvraag van een proefverlof, bij de behandelbespreking van het fpc. In sommige klinieken zit hij al standaard bij alle besprekingen van cliënten in de transmurale fase. Sommige contactfunctionarissen maken kennis met de cliënt, sommige doen dat juist niet.

De contactfunctionaris bereidt de informatie die nodig is om de betreffende cliënt in te brengen in het TCO voor. De contactfunctionaris geeft zijn zienswijze over de cliënt, neemt ook meestal een standpunt in over de toedeling naar een RO en geeft achtergrondinformatie om discussie in het TCO in gang te zetten.
De contactfunctionaris heeft bijna altijd een voorlichtende rol als het gaat om de concrete toeleiding naar een RO. Hij of zij heeft oog voor de realiteit van de fpc's bij het uitvoeren van verlof en de eisen die het ministerie daar aan stelt.
De formele taken stoppen in alle gevallen bij de toewijzing aan een bepaalde RO. De betreffende toezichthouder neemt het dan over. Vanaf dat moment loopt het overleg met het betreffende fpc via de toegewezen toezichthouder. Meestal neemt dan de toegewezen toezichthouder vanaf dat moment deel aan de behandelbespreking van de cliënt.

Soms zijn er accentverschillen in de wijze van werken. Zo kan in de ene regio de contactfunctionaris bij wijze van voorbeeld nog eens in het fpc of kliniek uitleggen wat toezicht concreet inhoudt, of kan hij aan de reclasseringsmedewerker tips vanuit het fpc meegeven over de specifieke bejegening die een cliënt behoeft. In een andere regio komt een dergelijke werkwijze niet of minder voor.
Maar ook kan een contactfunctionaris een intermediërende rol innemen als het fpc het niet eens is met de toedeling van een cliënt aan een bepaalde RO, of als de match met de toezichthouder

[2] Wettelijke aantekeningen beschrijven de gedragsmatige ontwikkelingen en psychische gesteldheid van de patiënt in een fpc en worden vier keer per jaar opgesteld.
[3] Een zesdejaarsonderzoek vormt het onafhankelijke advies aan de rechtbank voor de verlengingszitting van de tbs-gestelde.

niet vlot verloopt, of als er verschil van mening bestaat over de mate waarin controle bij het toezicht dient plaats te vinden. Aan de laatste twee taken komt niet elke contactfunctionaris toe.

In een aantal gevallen heeft de contactfunctionaris de ruimte gekregen om meer outreachend aan het werk te gaan. Bijvoorbeeld door bovenregionaal aan klinieken die ook een bijdrage leveren aan het proefverlof voorlichting te geven over de taken van de reclassering. In een enkel geval zit de contactfunctionaris bij de verlofcommissie van het fpc. Het doel daarvan is dan een voor de reclassering specifieke bijdrage te leveren aan de besluitvorming over de aanvraag van een proefverlof. In een andere regio neemt de contactfunctionaris deel aan een indicatiecommissie.

Feitelijk is er zo goed als bij niemand discussie over het bestaansrecht van de contactfunctionaris. Zijn of haar taken en bevoegdheden worden gezien en gedragen door alle samenwerkende partijen. In een enkel incidenteel geval geven toezichthouders aan geen meerwaarde in de rol van de contactfunctionaris te zien.

Het TCO
Het tbs casuïstiek overleg is een 3RO breed overleg waarin alle zaken die betrekking hebben op het toezicht aan tbs-gestelden worden besproken. Zowel maatregelrapportages, verlengingsadviezen of acute zaken betreffende het toezicht van de tbs-gestelden staan op de agenda. In het TCO nemen RO's die in de regio toezicht houden zitting. Dat betekent dat de toezichthouders/taakspecialisten tbs van de 3RO bij de vergadering aanwezig zijn, evenals de werkbegeleider van RN. Vrijwel altijd is de unitmanager van Reclassering Nederland van het betreffende arrondissement voorzitter van het TCO. In een enkel geval is de unitmanager van een andere RO voorzitter. Meestal nemen ook een forensisch psychiater en psycholoog van het NIFP deel aan het overleg.
In het TCO vindt de verdeling van de patiënten over de drie RO's plaats. De contactfunctionaris brengt de casuïstiek (met standpunt) in en daarna vindt er discussie plaats over de toedeling. In bijna alle arrondissementen is dit de gangbare werkprocedure. In een enkel geval is de casuïstiek voordien al voorgesproken tussen de contactfunctionaris en de manager/voorzitter TCO. Deelnemers aan een dergelijk TCO merken dan dat de casuïstiek is voorbesproken. Sommigen vinden deze structurering prettig, andere missen in hun ogen daarmee een open discussie vanuit de stukken die eenieder van te voren heeft gelezen.

De toedeling van de cliënten aan de 3RO kan voor bepaalde spanning zorgen. Vooral is voor sommige medewerkers niet duidelijk in welke gevallen het TCO al dan niet een cliënt toedeelt aan de verslavingsreclassering. Men begrijpt dan niet in welke gevallen verslaving als problematiek wel en in welke gevallen niet tot indicatie voor de verslavingsreclassering leidt. Bij sommige reclasseringsmedewerkers bestaat dan het idee dat de Reclassering Nederland te vaak cliënten met een verslavingsachtergrond toebedeeld krijgt. De criteria voor de toedeling aan de verslavingsreclassering zijn over de regio's niet eensluidend: soms is de dominantie van de problematiek ten tijde van het indexdelict criterium, en soms daarentegen de dominantie van de verslaving in het huidige functioneren. [4]
De indicatiestelling voor het Leger des Heils vinden de instellingen helder; het gaat om die groep tbs-gestelden die dak- en thuisloos zijn geweest of een instabiele thuissituatie hebben gehad. Er blijken echter weinig tbs-gestelden aan dit criterium te voldoen. De toedeling vindt daarom op andere gronden plaats, bijvoorbeeld de match met de toezichthouder.
Soms werkt het concurrentiegevoel dat sommige deelnemers ervaren belemmerend om vrijuit een mening te verkondigen.

[4] Het indexdelict is het delict waarvoor de rechter de tbs-maatregel heeft opgelegd.

De Inspectie heeft gemerkt dat bij medewerkers van een aantal instellingen voor verslavingsreclassering de kritische geluiden over het TCO behoorlijk zijn. Medewerkers zijn niet alleen ontevreden over de toedelingscriteria maar vinden in het algemeen dat de RN te weinig in de voorwaarden meeneemt dat een cliënt kan en mag terugvallen. Medewerkers van de SVG voelen zich niet altijd daarin gehoord.

De toedeling van cliënten aan de 3RO is een van de vele agendapunten in het TCO. Ook alle voortgangsrapportages, verlengingsadviezen, actuele cliëntzaken en mogelijke crisissituaties komen aan bod. De Inspectie heeft zelf waargenomen in een van de regio's dat het een volle agenda betreft waarin veel inhoudelijke zaken aan bod komen.
In een aantal arrondissementen zit de officier van justitie met specialisatie tbs incidenteel bij dit overleg. Dat is dan een of twee maal per jaar. Dit wordt door de geïnterviewde medewerkers van de reclassering op prijs gesteld.

Voor alle deelnemers aan het TCO is het glashelder dat het TCO leidend is in alle besluiten. Soms lijkt daarover bij de reclasseringsunits spanning te bestaan, deze spanning is echter niet contraproductief. Binnen het Arrondissementaal Reclassering Overleg (ARO) wordt deze kwestie en het gehele functioneren van het TCO geagendeerd.

Proefverlofplan
De reclassering stelt in nauw overleg met het fpc en in samenspraak met de cliënt het proefverlofplan op. De reclassering sluit in haar formulering van de voorwaarden aan bij de rapportage(s) van de klinieken. Daar in het kader van het FPT reclassering en kliniek dan al samenwerken via de contactfunctionaris, vinden medewerkers dit een logische zaak. Feitelijk staat dan al vast wat de reclassering en kliniek samen belangrijke facetten vinden om toezicht op uit te oefenen. Derhalve is het opstellen van de voorwaarden dan niet of nauwelijks meer een probleem, zo stellen de meeste fpc's en de 3RO.

Cliënten hebben de ervaring dat zij wel in kennis worden gesteld van het plan en meestal dit ook hebben ingezien. Van een echte inspraak is echter geen sprake, het is tekenen of niet. Een enkele cliënt noemt dat hij wel inspraak heeft gehad of dat althans zo heeft ervaren. De cliënten tekenen eigenlijk altijd voor akkoord en zijn het in grote lijnen eens met de voorwaarden.

Op het moment dat het rapport dat de reclassering heeft opgesteld is goedgekeurd door het TCO en is afgestemd met het fpc, voegt de kliniek dit maatregelrapport bij de aanvraag voor proefverlof aan het ministerie van Justitie. Deze aanvraag is dan eerst door de interne verlofcommissie(s) van het fpc goedgekeurd.

Maatregelrapport bij een voorwaardelijke beëindiging
Reclasseringsmedewerkers voeren bij het opstellen van het maatregelrapport de regie. Het fpc raakt in principe uit beeld, de eindverantwoordelijkheid van de uitvoering van het toezicht ligt nu in tegenstelling tot het proefverlof in het geheel bij de reclassering. Soms stemt de reclassering de voorwaarden af met het fpc, maar dat gebeurt niet standaard. Het komt voor dat een fpc het niet juist vindt dat het niet wordt betrokken.
Sommige reclasseringsinstanties geven expliciet aan prijs te stellen op een trapsgewijze afbouw van de maatregel: de reclassering heeft dan al ervaring met het toezicht op de tbs-gestelde en kan dan in vertrouwen met dezelfde cliënt door in een voorwaardelijke beëindiging. In een dergelijk geval zijn de voorwaarden feitelijk al in de fase van proefverlof met het fpc afgestemd.

Zo goed als alle reclasseringsinstanties worstelen met de volgende thematiek. Rechtbanken verzoeken de reclassering bij een verlengingszitting om een voorwaardelijke beëindiging te onderzoeken van cliënten die niet of nauwelijks enige vorm van verlof vanuit het fpc hebben genoten. Dit verzoek is al dan niet in overeenstemming met het advies van de kliniek. De reclasseringsinstanties ervaren dan dat de rechtbank de reclassering voor het blok zet een maatregelrapport te schrijven. En dat ook in die gevallen waarin zij, -afgezien van het standpunt

van het fpc daarin-, daar niet achter kunnen staan. Het merendeel van de 3RO heeft zich inmiddels aangeleerd een maatregelrapport zodanig strikt op te stellen dat zij het uitoefenen van toezicht in de maatschappij dan nog (net) verantwoord achten. Maar alle instanties geven aan niet blij te zijn met deze ontwikkeling. Zij menen daarbij dat rechtbanken stelselmatiger dan voorheen na een tbs-behandeling van om en nabij de 10 jaar waar geen schot (qua verlofopbouw) in heeft gezeten tot dergelijke verzoeken overgaat. Het openbaar ministerie herkent deze ontwikkeling.

Taakscheiding
In het algemeen maken reclasseringsorganisaties een onderscheid tussen medewerkers die een advies opstellen en medewerkers die toezicht gaan uitoefenen. Bij het toezicht op tbs-gestelden echter wordt deze taakscheiding in principe niet toegepast. Maar dit is niet standaard doorgevoerd; zowel binnen als tussen de drie RO's kan het verschillend zijn geregeld.
Daarbij kan het dus voorkomen dat in de ene unit de taakscheiding is opgeheven en de taakspecialisten tbs zowel het onderzoek als het toezicht doen, en in een andere unit de taakscheiding wel bestaat. Maar ook kan het voorkomen dat een collega toezichthouder tbs van de toezichtunit het rapport schrijft en de andere collega toezichthouder het feitelijke toezicht uitoefent.

Samenwerking 3RO en fpc bij de totstandkoming toezicht
In de helft van de regio's blijken al voor de invoering van het forensisch psychiatrisch toezicht (FPT) goed lopende samenwerkingspraktijken te bestaan. Zo maakte een aantal fpc's al gebruik van een contactfunctionaris voor het moment dat dit een officiële functie in het samenwerkingsproces was.
Een aantal reclasseringsinstanties en fpc's onderstrepen daarbij ook dat hun werkwijze van samenwerken model heeft gestaan voor de formele samenwerking zoals het FPT voorschrijft. Binnen deze specifieke regio's zijn er zeer veel inhoudelijke dwarsverbanden en overleggen tussen het fpc en de 3RO.

In het algemeen zijn alle fpc's en de RO's tevreden over de samenwerking bij de totstandkoming van het toezicht. Zij melden daarin bijna unaniem dat de reclassering al dan niet "noodgedwongen" met de contactfunctionaris meer in beeld is gekomen. Men heeft elkaar beter leren kennen en waarderen. Dat neemt niet weg dat in sommige regio's het niet zonder slag of stoot is gegaan. Soms moesten de reclassering en het fpc aan elkaar wennen, zo wordt er dan gesteld. Zeker als de reclassering en het fpc niet van oudsher al intensief samenwerkten. Dan liep de samenwerking in het begin wat stroef. Of als er over en weer minder positieve ervaringen in het verleden qua samenwerking waren geweest. Maar ook in deze gevallen geven fpc en reclasseringsinstellingen aan dat ze er goed zijn uitgekomen.

Regelmatig melden RO's wel dat de totstandkoming van het toezicht met een fpc met wie er alleen incidenteel wordt samengewerkt (bij uitstroom van een kliniek naar een verder weg liggende regio) niet automatisch goed verloopt. De samenwerking die nadrukkelijk samen tot stand is gekomen werkt dan klaarblijkelijk beter dan die met een kliniek waarmee nog geen samenwerkingspraktijk bestond.

Conclusie
Mede door de invoering van het FPT werken fpc en reclassering in een vroegtijdig stadium al nauwer samen. Dit leidt via de rol van de contactfunctionaris over het algemeen tot een soepel verlopende overgang naar een proefverlof.
Bij de reclassering beslist het TCO over de toedeling; hierin ontstaat soms spanning tussen de verschillende reclasseringsinstanties over de toedeling.
De Inspectie stelt vast dat de toetsingscriteria voor al dan niet toewijzing aan de verslavingsreclassering over de regio's niet eenduidig zijn.

Het opstellen van het proefverlofplan door de toezichthouder verloopt in goede samenwerking met het fpc. Bij een voorwaardelijke beëindiging stemmen reclassering en fpc soms wel en soms niet het opstellen van de voorwaarden met elkaar af.

Tot slot: er lijkt een tendens bij de rechtbanken om de reclassering een voorwaardenplan te laten opstellen voor tbs-gestelden die in voorafgaande jaren weinig of geen verlof hebben opgebouwd. Dit plaatst de reclassering voor een dilemma: hoe te staan voor hun zaak als de reclassering dit feitelijk te vroeg vindt en zij tegelijkertijd op een verantwoorde wijze hier aan mee wil werken.

Oordeel
Al met al vindt er in de praktijk volledig samenwerking bij de totstandkoming van het toezicht plaats tussen het fpc en de reclassering. Deze samenwerking verloopt volledig volgens het bedoelde protocol. De fpc's zijn volledig betrokken bij de totstandkoming van het toezicht.

Aanbeveling
- Stel heldere en goed toepasbare toedelingscriteria op voor de verdeling van zaken naar de 3RO en bewaak de uitvoering ervan.
- Besteed aandacht aan de kritische geluiden in het TCO over onvoldoende erkenning van de specifieke deskundigheid van de verslavingsreclassering.

2.2 Inhoud van de voorwaarden

Criterium
Voorwaarden (bij voorwaardelijke beëindiging) dienen vooral naleefbaar te zijn. (Eindrapport parlementair onderzoek TBS, pg. 115).
De ISt stelt als norm dat de inhoud van de bijzondere voorwaarden is afgestemd op het criminogene profiel van de tbs-gestelde. Dit profiel komt tot stand op grond van een diagnose m.b.v. de Recidive Inschattings Schaal, de RISc (Beleidskader reclasseringstoezicht mei 2007). Ook stelt de ISt als norm dat voor alle partijen die betrokken zijn bij het opleggen van en het toezien op het naleven van de voorwaarden duidelijk moet zijn wat de voorwaarden en het reclasseringstoezicht inhouden (Beleidskader reclasseringstoezicht mei 2007).

Bevindingen
Risicotaxatie
De leidinggevenden en medewerkers van de reclasseringsunits zijn niet eensluidend over het standaard inzetten van de RISc.
De meeste leidinggevenden (managers) geven aan dat de RISc standaard wordt toegepast. Echter, deze groep geeft tegelijkertijd te kennen de absolute waarde van dit instrument te betwijfelen. De RISc zou in hun ogen aanvullend moeten zijn op het materiaal over risico-inschatting van de kliniek en de specifieke deskundigheid over deze materie in het TCO. Ook achten de leidinggevenden de tijd rijp dat een nieuwe op de tbs-populatie toegespitste versie van de RISc in gebruik komt. Waarschijnlijk is men op de hoogte dat deze versie er aan zit te komen. Een klein aantal leidinggevenden benadrukt de eigenstandige waarde van de RISc. Omdat de onderscheiden leefgebieden in de RISc in directe relatie staan tot de toezichtsgebieden vinden zij het instrument juist zinvol en effectief.

De toezichthouders weten dat de RISc standaard moet worden afgenomen. Zij twijfelen op een enkele uitzondering na aan het nut en meerwaarde van het instrument. Toezichthouders zijn van mening dat het gezonde verstand bij de toepassing van belang is, maar zien vooral ook de meerwaarde van het risicotaxatie materiaal van het fpc. Een kleine groep geeft aan met toestemming van hun leidinggevende niet standaard maar slechts incidenteel de RISc af te nemen. Een specifieke groep toezichthouders, voornamelijk uit de gelederen van RN, geeft duidelijk weer dat de RISc leidend is en past dit instrument derhalve standaard toe.

Uit het *dossieronderzoek* komt naar voren dat de RISc in de dossiers lang niet altijd aanwezig is. In iets minder dan de helft van dossiers van cliënten wordt namelijk een RISc in de rapportages aangetroffen. Wel is in de rapportages te zien dat er altijd een risicotaxatie heeft plaatsgevonden. Maar dan zijn er regelmatig met betrekking tot de inschatting van risico's andere instrumenten dan de RISc toegepast. Dit betreft dan de reguliere taxatieinstrumenten die de fpc's hanteren.
Een kleine groep toezichthouders geeft aan de risicotaxaties van het fpc waardevol te vinden en daarvan bij de inschatting van de risicogebieden graag gebruik te willen maken. Zij menen dat de uitkomsten van de RISc daarop een aanvulling bieden.

De hoofden behandeling van de fpc's vinden in het algemeen de RISc te licht voor de doelgroep. Zij benadrukken het belang van het bespreken van de uitkomsten van dit instrument in combinatie met het materiaal uit de kliniek.
Eén fpc benadrukt dat voor sommige doelgroepen binnen de tbs-gestelden de RISc geen adequaat instrument is. Dit fpc pleit ervoor om samen met de reclasseringsinstelling de risico- en beschermende factoren bij een cliënt te bekijken.

Formulering van de voorwaarden[5]
De Inspectie heeft gekeken welke voorwaarden de toezichthouders zelf noemen en in de praktijk toepassen. Daarnaast geeft het dossieronderzoek een compleet overzicht welke voorwaarden in de plannen worden genoemd.

Volgens de toezichthouders zijn de voorwaarden op zich helder geformuleerd. In het algemeen onderscheiden toezichthouders standaardvoorwaarden, waarbij zij zelf noemen: de meldplicht, inzage in financiën en meewerken aan urinecontroles. Daarnaast zijn er volgens hen de meer specifieke voorwaarden die ietwat meer op de persoonlijke situatie van de cliënt zijn toegesneden. Dat zijn voorwaarden zoals het meewerken aan een specifieke behandeling, en het niet mogen samenwonen zonder nadrukkelijke toestemming van de reclassering.
Sommige toezichthouders vinden de voorwaarden weliswaar helder, maar tekenen daarbij niettemin aan dat de voorwaarden niet echt meetbaar en specifiek zijn opgesteld. Andere toezichthouders stellen het expliciet op prijs als de voorwaarden niet te strak zijn geformuleerd; met wat meer ruimte hoeven voorwaarden (in geval van een voorwaardelijke beëindiging) niet steeds langs de rechter om te worden geherformuleerd (zie ook verderop in deze paragraaf).

Proefverlof
Uit het *dossieronderzoek* blijkt dat er verwarring is over de toepassing van de terminologie standaard- en specifieke voorwaarden in het geval er sprake is van een proefverlof.
Standaardvoorwaarden zijn:
- onthouden van het plegen van strafbare feiten;
- contact onderhouden met de reclassering, zich houden aan de aanwijzingen en richtlijnen van de reclassering;
- aanwijzingen van andere instanties opvolgen;
- zich niet buiten de Nederlandse grenzen begeven.

De standaardvoorwaarden worden niet altijd allemaal genoemd. Daarnaast staan de standaard- en specifieke voorwaarden en afspraken soms door elkaar. Er zijn 11 specifieke voorwaarden

[5] Strikt juridisch is er bij voorwaardelijke beëindiging sprake van één algemene en overige bijzondere voorwaarden. In de praktijk wordt (ook bij proefverlof) veelal gesproken over een aantal standaardvoorwaarden en een ruimer aantal specifieke voorwaarden. In de tekst wordt gekozen om deze laatste terminologie aan te houden.

onderscheiden. Sommige voorwaarden staan in een aantal rapporten alleen in de toezichtovereenkomst.
Tot slot is de met de cliënt gesloten toezichtovereenkomst het meest concreet en specifiek. Niet alleen op grond van de uitwerking en de formulering van de voorwaarden in afspraken en aanwijzigen maar ook vanwege het feit dat in deze overeenkomst ook de contactfrequentie en vorm van het contact worden genoemd. Dit laatste is overigens overeenkomstig de richtlijnen.

Tabel 2 geeft een overzicht welke specifieke voorwaarden worden ingezet bij proefverlof en bij welk percentage onder toezicht gestelden deze voorwaarden van toepassing zijn.
In de dossiers worden, naast deze specifieke, ook nog andere voorwaarden genoemd. Hierbij valt te denken aan de verplichting dat tbs-gestelden niet zomaar mogen verhuizen, inzicht geven in bepaalde leefgebieden (met name financiën), openheid over contacten en het niet tonen van verbaal of fysiek geweld.

Tabel 2 Aantallen dossiers (absoluut en percentueel) met specifieke voorwaarden van de 39 toezichtdossiers proefverlof

Specifieke voorwaarde bij proefverlof	Aantal	%
1. Verplicht medicatiegebruik	28	71,8%
2. Onthouding van drugs/meewerken aan urinecontroles	25	64,1%
3. Onthouding van regelmatig alcoholgebruik	26	66,7%
4. Urine controles	18	46,2%
5. Ondergaan contacten met een behandelaar	28	71,8%
6. Ambulante behandeling bij een forensische polikliniek	10	25,6%
7. Opname in een kliniek (in uitspraak, vonnis, aangewezen)	21	53,8%
8. Verhuisplicht	0	0,0%
9. Geen contact opnemen met slachtoffers	2	5,1%
10. Zinvolle dagbesteding	17	43,6%
11. Vrijetijdsbesteding	8	20,5%

Voorwaardelijke beëindiging
Uit het *dossieronderzoek* blijkt dat bij een voorwaardelijke beëindiging dezelfde standaardvoorwaarden worden gehanteerd als bij een proefverlof. Deze standaardvoorwaarden worden nu wel bijna allemaal in alle rapportages opgenomen, met uitzondering van het zich niet buiten de Nederlandse grenzen mogen begeven. Deze laatste voorwaarde wordt maar zeer weinig in het plan opgenomen.

Tabel 3 geeft een overzicht welke specifieke voorwaarden worden ingezet bij voorwaardelijke beëindiging en bij welk percentage onder toezicht gestelden deze voorwaarden van toepassing zijn.
Ook in deze dossiers worden, naast deze specifieke, ook nog andere voorwaarden genoemd. Hierbij valt te denken aan de verplichting dat tbs-gestelden niet zomaar mogen verhuizen, zich begeleidbaar op moeten stellen en zich houden aan afspraken. Ook inzicht geven in bepaalde leefgebieden (met name financiën), openheid over contacten en het niet tonen van verbaal of fysiek geweld worden regelmatig genoemd.

Tabel 3 Aantallen dossiers (absoluut en percentueel) met specifieke voorwaarden van de 49 toezichtdossiers voorwaardelijke beëindiging

Specifieke voorwaarde bij voorwaardelijke beëindiging	Aantal	%
1. Verplicht medicatiegebruik	22	46.8%
2. Onthouding van drugs/meewerken aan urinecontroles	26	55.3%
3. Onthouding van regelmatig alcoholgebruik	28	59.6%
4. Ondergaan contacten met een behandelaar	33	70.2%
5. Ambulante behandeling bij een forensische polikliniek	19	40.4%
6. Opname in een kliniek (in uitspraak, vonnis, aangewezen)	13	27.7%
7. Verhuisplicht	0	0.0%
8. Geen contact opnemen met slachtoffers	5	10.6%
9. Zinvolle dagbesteding	31	66.0%
10. Vrijetijdsbesteding	15	31.9%

In de toezichtovereenkomst blijken de voorwaarden nog een slag concreter te zijn geformuleerd dan in het dossier. Cliënten ervaren deze overeenkomst als concreet en helder genoeg. Sommige reclasseringsmedewerkers toezicht vinden het van belang de voorwaarden zoals geformuleerd nog eens extra goed uit te leggen. Daarmee willen ze nagaan of de cliënt ook daadwerkelijk de voorwaarden heeft begrepen. Een enkele toezichthouder laat in het geval de cliënt niet over voldoende intellectuele capaciteiten beschikt, de toezichtovereenkomst niet tekenen. Zij acht de druk voor de cliënt om wel te tekenen dan te groot. Wel heeft zij haar opstelling besproken in het TCO en vastgelegd in de rapportage. Een hoofd behandeling van een fpc is van mening dat de toezichtovereenkomst opgebouwd is uit min of meer standaardteksten. Het openbaar ministerie is over het algemeen niet bekend met de toezichtovereenkomsten. Als een officier de overeenkomst daarentegen wel kent vindt hij/zij dat de voorwaarden voldoende concreet zijn, met standaard- en specifieke afspraken, en afgestemd op de cliënt.

Uit het *dossieronderzoek* blijkt het in twee regio's voor te komen dat een toezichtovereenkomst niet in het dossier zit. Dit kan met bovengenoemde bevinding van doen hebben: de toezichthouder laat het bewust en na afstemming in het TCO niet tekenen.

Handhaafbaarheid van de voorwaarden: het OM
Voor het openbaar ministerie is een te expliciet geformuleerde voorwaarde in de praktijk niet goed werkbaar. Als in de voorwaarde bijvoorbeeld opname in een bepaalde kliniek wordt genoemd en de opname vindt uiteindelijk in een andere kliniek plaats, zou de voorwaarde gewijzigd moeten worden. En een dergelijke situatie wil men dan liever vermijden.
Daarbij houdt het OM ook rekening met de handelingsruimte van de reclassering. Het OM gaat dan na of de reclassering een dergelijke voorwaarde ziet zitten, i.c. uitvoerbaar acht. Bijvoorbeeld als in de voorwaarden expliciet wordt genoemd dat een mogelijke terugval van de cliënt in middelengebruik nog binnen dezelfde voorwaarden valt. Ook dan hoeven aldus geformuleerde voorwaarden niet steeds te worden gewijzigd; men houdt namelijk rekening met terugval binnen een bepaalde marge. Niet alle reclasseringsinstellingen zijn volgens sommige officieren van justitie even flexibel om daarin mee te gaan. Vanzelfsprekend vinden alle partijen dat een dergelijke constructie niet opgaat in het geval een terugval in middelengebruik in directe relatie met delictrisico's staat.

Maar het OM wil ook niet te algemene termen in de voorwaarden: want dan is het voor de cliënt niet duidelijk waar hij zich aan dient te houden. Overigens geeft een aantal officieren aan dat rechtbanken en reclassering zich daarin hebben ontwikkeld; de reclassering formuleert tegenwoordig in hun ogen meer op de persoon toegesneden voorwaarden, die de rechtbanken dan weer opnemen in hun vonnis.

Conclusie
De waarde van de RISc staat bij het merendeel van de medewerkers van 3RO ter discussie. Dat neemt niet weg dat een aantal toezichthouders en leidinggevenden van mening is dat hij wel moet worden afgenomen. Een minderheid acht de inzet van de RISc, zonder het extra materiaal van de klinieken, zinvol. De RISc blijkt lang niet in alle gevallen te zijn afgenomen. Soms volstaat men met gegevens van het fpc of voert men de gegevens van verschillende instrumenten bij elkaar. Daarbij is het volstrekt niet duidelijk op welke manier de verschillende taxatieinstrumenten zich tot elkaar verhouden.
Overigens heeft de Inspectie vernomen van het hoofdkantoor van RN dat de RISc variant voor de tbs-gestelden onder toezicht gereed is. Het voornemen is dit instrument in 2011 in te voeren.

De voorwaarden voor een proefverlofplan of maatregelrapport zijn over het algemeen helder geformuleerd, zo is de algemene opinie.
Cliënten ervaren wel samenwerking maar feitelijk nauwelijks inspraak.
Niettemin constateert de Inspectie dat de toegepaste standaard- en specifieke voorwaarden in het rapport soms door elkaar lopen. Daarmee lijkt het alsof de standaardvoorwaarden niet een vaste set aan voorwaarden zijn waar per cliënt al dan niet uit gekozen kan worden. Ook de toezichthouders lijken niet altijd paraat te hebben welke voorwaarden onder standaard en welke onder specifiek vallen.
Een aantal toezichthouders en ook een aantal fpc's vindt dat deze voorwaarden niet altijd evenzeer op de persoon zijn toegesneden. In de toezichtovereenkomst worden de afspraken wel zeer concreet weergegeven.

De Inspectie constateert dat het OM en de reclassering er samen naar streven de voorwaarden bij voorwaardelijke beëindiging zo op te stellen dat zij naleefbaar zijn. Dat wil zeggen dat de voorwaarden concreet genoeg zijn maar ook zodanig zijn geformuleerd dat enige marge is ingebouwd. Tegelijkertijd waakt het OM ervoor dat het toezicht op de voorwaarden voor de reclassering wel hanteerbaar blijft.

Oordeel
De Inspectie is van oordeel dat de reclasseringsinstanties trefzekerder mogen zijn in het opstellen van heldere en specifiek op de persoon gerichte voorwaarden.
Ook oordeelt de Inspectie dat het toepassen van risicotaxatie onvoldoende geüniformeerd is. De inspectie is verder van oordeel dat de naleefbaarheid van de voorwaarden in orde is.
Daarmee voldoet de inhoud van de voorwaarden overwegend.

Aanbevelingen
- Streef naar heldere en op de persoon toegesneden formulering van voorwaarden in het vonnis en vertaling daarvan in de toezichtovereenkomst.
- Breng meer uniformering aan in het toepassen van risicotaxatie.

2.3 Conclusie
Mede door de invoering van het FPT werken fpc en reclassering in een vroegtijdig stadium al nauwer samen.
Bij de reclassering beslist het TCO over de toedeling. In het TCO ontstaat soms spanning tussen de verschillende reclasseringsinstanties over de toedeling omdat de toetsingscriteria voor al dan niet toewijzing aan de verslavingsreclassering over de regio's niet eenduidig zijn.

De voorwaarden voor een proefverlofplan of maatregelrapport zijn over het algemeen helder geformuleerd.Niettemin constateert de Inspectie dat de toegepaste standaard- en specifieke voorwaarden in het rapport soms door elkaar lopen. Daarmee lijkt het alsof de standaardvoorwaarden niet een vaste set aan voorwaarden zijn waar per cliënt al dan niet uit gekozen kan worden. Een aantal toezichthouders en ook een aantal fpc's vindt dat de voorwaarden niet altijd evenzeer op de persoon zijn toegesneden. In de toezichtovereenkomst worden de afspraken wel zeer concreet weergegeven.

De Inspectie constateert dat het OM en de reclassering er samen naar streven de voorwaarden bij voorwaardelijke beëindiging zo op te stellen dat zij naleefbaar zijn. Tegelijkertijd waakt het OM ervoor dat het toezicht op de voorwaarden voor de reclassering wel hanteerbaar blijft.

De waarde van de RISc staat bij het merendeel van de medewerkers van 3RO ter discussie en niet duidelijk is op welke manier die zich verhoudt tot andere gebruikte taxatieinstrumenten. Overigens heeft de Inspectie vernomen van het hoofdkantoor van RN dat de RISc variant voor de tbs-gestelden onder toezicht gereed is. Het voornemen is dit instrument in 2011 in te voeren.

Tot slot: er lijkt een tendens bij de rechtbanken om de reclassering een voorwaardenplan te laten opstellen voor tbs-gestelden die in voorafgaande jaren weinig of geen verlof hebben opgebouwd. Dit plaatst de reclassering voor een dilemma: hoe te staan voor hun zaak als de reclassering dit feitelijk te vroeg vindt en zij tegelijkertijd op een verantwoorde wijze hier aan mee wil werken.

3 Uitvoering toezicht proefverlof en voorwaardelijke beëindiging

3.1 24-uursbereikbaarheid

Criterium
In het toetsingskader is de volgende norm opgenomen:
Er is samenwerking, afstemming en informatie-uitwisseling met politie, zorginstellingen en waar nodig met het sociale netwerk (Beleidskader reclasseringstoezicht mei 2007).

Bevindingen
Bij de intensivering van het toezicht is afgesproken dat de reclassering een 24-uursbereikbaarheidsdienst in gebruik heeft. Deze dienst is bereikbaar voor instellingen, bijvoorbeeld de behandelsetting waar de cliënt die proefverlof heeft, op dat moment verblijft. Meestal heeft deze instelling dan inhoudelijke vragen over bijvoorbeeld de verlofruimte van de cliënt.
Feitelijk hebben alle regio's de 24-uursbereikbaarheidsdienst geregeld.
Officieel is de ingangsdatum van de bereikbaarheid na kantoortijden en in het weekend 1 januari 2010. Nagenoeg alle regio's werken echter al langere tijd met deze dienst. Binnen een aantal regio's voeren de twee of drie RO's deze diensten gezamenlijk uit.
In alle regio's heeft men een voor- en een achterwacht geregeld. De voorwacht is bij SVG zo goed als altijd een van de toezichthouders met taakspecialisatie tbs. De voorwacht kan voor overleg gebruik maken van de achterwacht, dat zijn altijd de lijnfunctionarissen. Bij RN is het andersom; daar worden eerst de lijnfunctionarissen gebeld; zo nodig kan dan een toezichthouder (op de achtergrond) informatie opzoeken.
Om de juiste informatie te kunnen raadplegen kunnen de toezichthouders die ook telewerken via een beveiligde usb-stick of via het inloggen in het netwerk de gegevens inlezen van de cliënt over wie er een vraag ligt. De leidinggevenden van de units streven ernaar binnen afzienbare termijn voor alle taakspecialisten informatie op deze manier toegankelijk te maken.
In sommige gevallen, namelijk op het moment dat de voorwacht een fysiek dossier moet inzien om de volledige informatie beschikbaar te hebben, dient de betreffende voorwacht zich naar het kantoor te begeven.

Cliënten kunnen van deze 24-uursbereikbaarheidsdienst van de reclassering geen gebruik maken. Dat was bij het instellen van deze dienst ook niet de bedoeling. Toch heeft de Inspectie zijdelings navraag gedaan wat de cliënten en/of medewerkers van de reclassering daar van vinden.
Cliënten zullen bij een acute noodsituatie zich bij de crisisdienst van de zorginstelling waar zij ook onder behandeling zijn, moeten vervoegen. Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven is een groot deel van onder toezicht gestelde cliënten ergens in behandeling. Dit is dan een van de voorwaarden uit het plan van de reclassering. In sommige regio's kan een cliënt echter ook buiten kantoortijden terecht bij het ambulant forensisch team van het fpc. Bij de verslavingsreclassering kunnen cliënten bij de crisisdienst van de GGz-instelling waartoe deze RO behoort, terecht.

Overigens geven de cliënten aan wel hun weg te vinden als zij een gesprek willen aangaan of in nood zitten buiten kantoortijden. Sommigen proberen dan contact te leggen met de toezichthouder via het mobiele nummer. Als zij geen gehoor krijgen proberen ze bij de behandelsetting aan te kloppen of bij het fpc waar zij behandeld zijn geweest.
Formeel gezien kan een cliënt die zelfstandig woont en niet onder behandeling (van de verslavingsreclassering) staat buiten kantoortijden niet automatisch ergens terecht.

De toezichthouders geven aan dat zij een mogelijke noodsituatie van een cliënt proberen voor te structureren. Dat doen zij dan als volgt. Als zij voorzien dat de cliënt wel eens in de avonduren

behoefte heeft aan een ordenend gesprek, regelen zij op voorhand een mogelijkheid tot contact met bijvoorbeeld de GGz-instelling waar de cliënt ook komt voor behandeling. Een enkele toezichthouder is ook soms in de avonduren bereikbaar via een mobiel nummer.

De managers en de toezichthouders geven aan dat er maar zeer sporadisch beroep wordt gedaan op deze dienst. Zij geven aan dat het slechts een paar keer per jaar voorkomt dat zij worden gebeld. Een aantal managers vindt deze dienst daarom ook verspilling van het geld. Een van de managers zou een landelijk systeem zinvoller vinden vanwege de kosten, maar ziet in dat dat niet snel te realiseren valt. Maar er is ook een enkele leidinggevende die het aanbod te mager vindt en het onwenselijk acht dat cliënten niet van deze dienst gebruik kunnen maken.

Oordeel
De Inspectie schort haar oordeel over de 24-uursbereikbaarheid op tot het moment dat de 3RO met deze dienst een langere periode ervaring heeft.
De Inspectie is wel van oordeel dat de 3RO nog niet voor élke cliënt helder weet te maken waar hij of zij in geval van nood terecht kan.

Aanbeveling
- Streef er naar voor élke cliënt helder te maken waar hij of zij in geval van nood buiten kantoortijden terecht kan.

3.2 Intensivering toezicht
Criterium
Reclasseringstoezicht is controle op het nakomen van door OM, ZM en DJI opgelegde (bijzondere) voorwaarden en het signaleren van dreigende overtreding (Beleidskader reclasseringstoezicht mei 2007).

Steekproefsgewijs controleert de reclassering de naleving van de opgelegde bijzondere voorwaarden. Zo kan contact opgenomen worden met de werkgever, een scholingsinstituut, behandelsetting, dan wel een bezoek gebracht worden aan de plaats waar een cliënt in het kader van de gemaakte afspraken dient te zijn. Afhankelijk van de situatie en de persoon kan men ook onverwachte huisbezoeken afleggen of telefonische checks doen. Indien als zodanig beslist bij voorwaarden, dan wel wanneer daartoe aanleiding bestaat, kan een urinecontrole uitmaken van het uit te oefenen toezicht (uit Handboek reclassering).

Bevindingen
Contactfrequentie
Het zogenoemde Redesign Toezicht schrijft voor dat toezicht op tbs-gestelden intensief moet zijn. Het Redesign Toezicht is een ontwerp van het toezicht waarbij o.a. het risico de inzet van middelen bepaalt en er sprake moet zijn van een evenwicht tussen begeleiding en controle. Het Redesign Toezicht gaat uit van in intensiteit verschillende toezichtsvarianten. Het toezicht op tbs-gestelden bij proefverlof en voorwaardelijke beëindiging valt in de meest intensieve variant, niveau 3. Dit betekent concreet een zeer intensieve contactfrequentie. Een contact i.c. meldplicht van eenmaal per week is dan ook voorgeschreven.

De managers geven nagenoeg unaniem aan dat het stringent voorschrijven van een standaardcontactfrequentie voor zowel proefverlof als voorwaardelijke beëindiging geen goede zaak is. Een aantal van hen is van mening dat het daadwerkelijke risico de frequentie van het contact moet voorschrijven. Een manager geeft aan dat een variant van de RISc, die in de maak is, bij sommige tbs-gestelden een inschaling in een specifiek niveau kan geven. In samenhang daarmee zou de intensivering van het contact dan gedifferentieerder kunnen worden toegepast.

In het geval een cliënt in het kader van het toezicht ingekaderd is, bijvoorbeeld door een verblijf in een RIWB, achten de managers het overbodig dat deze groep cliënten elke week wordt bezocht. [6]Ook kan vanuit behandelinhoudelijke overwegingen een teveel aan contacten voor de opgenomen cliënt een contra-indicatie zijn. Deze overweging kan het fpc in het kader van FPT meegeven, of het TCO kan deze contra-indicatie vaststellen. Feitelijk fiatteren de managers dan het gebruik van maatwerk. Maatwerk in het kader van Redesign Toezicht wil zeggen dat er van de standaardregel kan worden afgeweken als daar goede redenen voor zijn.
Voor de groep opgenomen cliënten wordt aldus standaardmaatwerk toegepast. Dat wil zeggen dat leidinggevenden altijd de uitzondering toestaan, tenzij anders bepaald, dat de contactfrequentie lager is dan eenmaal per week. In de meeste regio's bezoekt de toezichthouder de opgenomen cliënt dan een of twee maal per maand en is er verder e-mail of telefonisch contact, mocht dat nodig zijn.
Overigens blijkt uit het *dossieronderzoek* dat voor deze groep de aparte meldplicht (waaraan opgenomen cliënten vanzelfsprekend niet kunnen voldoen) komt te vervallen en samenvalt met het bezoek dat de reclassering aan de betreffende kliniek brengt.

Ook missen de managers in de voorschriften de mogelijkheid bij een geleidelijke afbouw van het toezicht ook de contactfrequentie met de cliënt af te bouwen.
Een aantal managers lost de bovengeschetste problemen op door steeds meer gebruik te maken van maatwerk. In het TCO stelt men dat dan vast. Een aantal managers stuurt in de overige gevallen wel aan op een contactfrequentie van eenmaal per week. Dat is nu eenmaal de afspraak en zij zijn in afwachting van nieuwe beleidsregels alvorens zij anders beslissen. Bij deze laatste groep hoort ook een aantal managers dat positief aankijkt tegen de opgehoogde frequentie. Toezichthouders zijn in hun visie bij een frequent contact met de cliënt beter geïnformeerd, varen minder op vertrouwen omdat ze de cliënt vaker spreken en meemaken. Niettemin blijft ook bij hen de discussie overeind in welke mate en in welke gevallen flexibiliteit of maatwerk kan worden toegepast.

Een aantal cliënten heeft gemerkt dat de reclassering meer contact met hen heeft dan vroeger. Sommige cliënten vinden dat prettig. Een cliënt vond bij de start van het toezicht het een voordeel dat zij haar begeleidster van de reclassering vaak kon spreken. Dit heeft haar namelijk geholpen om op orde te komen bij het zelfstandig gaan wonen. De meeste cliënten die de Inspectie gesproken heeft voor dit onderzoek, zijn al geruime tijd onder toezicht, al dan niet in een voorwaardelijke beëindiging. Zij hebben vanwege maatwerk nagenoeg allemaal in ieder geval twee keer per maand direct contact met hun toezichthouder. Meestal komt de ene keer de reclassering bij hen langs, de andere keer in de maand gaat de cliënt naar de reclassering. Sommigen hebben daarnaast af en toe telefonisch of e-mail contact. Anderen hebben vanwege FPT afwisselend met de reclassering en het ambulante team van het fpc te maken.

Een aantal toezichthouders erkent net als hun leidinggevenden dat zij de cliënt elke week moeten zien, dat is de afgesproken lijn en daar houden zij zich aan. Sommigen geven aan dat het toezicht in hun unit al intensief was en er dus feitelijk niet veel is veranderd. Een enkele toezichthouder die zijn cliënten elke week ziet, acht dat een voordeel. Hij is zo beter geïnformeerd, weet precies wat er aan de hand is, en is zo een serieuzere gesprekpartner over zijn cliënten bij de andere ketenpartners. Deze groep toezichthouders past echter ook maatwerk toe bij cliënten die vanwege hun specifieke voorwaarde zijn opgenomen in een behandelsetting. En soms hanteren ze bij het einde van de maatregel ook een kleine afbouw in het contact.
Het merendeel van de toezichthouders past ook bij de niet ingekaderde cliënten maatwerk toe. Dat is overigens dan wel in het TCO besloten en toegekend. Zoals een van hen verwoordt: het is

[6] Regionaal Instituut voor Beschermd Wonen

zaak je gezond verstand te gebruiken. In die zin is een geleidelijke afbouw van het contact, bij het einde van een voorwaardelijke beëindiging en bij minder risico's niet meer dan logisch, zo is de redenering.
Overigens is het gebruikelijk bij cliënten die al langer onder toezicht staan de oudere toezichtsvariant (met minder frequent contact en meldplicht) te hanteren. Na een verlenging van de maatregel of voorwaardelijke beëindiging schakelt de reclassering dan over op de nieuwe variant.

In het *dossieronderzoek* blijkt dat na verloop van tijd in het toezicht de contactfrequentie met de cliënt uit de pas gaat lopen met de vastgelegde afspraak daarover: de contactfrequentie wordt namelijk minder.

Duo-begeleiding
In het kader van de intensivering van het toezicht is afgesproken dat de reclassering een duo-begeleiding realiseert. Het onderzoek heeft weinig informatie opgeleverd over duo-begeleiding. Duo-begeleiding wil zeggen dat elke cliënt aan een toezichthouder en aan diens vaste vervanger is gekoppeld. Daar waar het ter sprake is gekomen, is de bevinding dat deze duo-begeleiding naar tevredenheid van medewerkers en cliënten loopt. De toezichthouders ervaren de duo-begeleider als een nuttige sparring partner.

Controles
De keuze van de ingezette controle middelen volgt op de risicodomeinen die op geleide van de taxatie van de risico's zijn vastgesteld. Elders in het rapport is al aangegeven dat de RISc niet altijd wordt afgenomen. Uit het *dossieronderzoek* komt wel de bevinding naar voren dat de RISc een duidelijke structuur biedt voor de formulering van de specifieke voorwaarden. De domeinen die de RISc onderscheidt, hebben namelijk een logisch verband met de voorwaarden in het toezicht.

Controlemiddelen
De leidinggevenden, toezichthouders en cliënten geven de volgende mogelijke controlemiddelen aan die bij het toezicht worden ingezet: urinecontroles, bloedcontroles, behandeling/psychotherapie, netwerk inschakelen, wijkagent informeren, inzetten van libidoremmende medicatie, praten over de risico's op terugval, inzage in financiën, volgen van functioneren in werksituatie, praktische problemen oplossen.

De toezichthouders, cliënten en managers noemen allen dezelfde lijst van in te zetten middelen. Uit het *dossieronderzoek* blijkt de wijkagent nauwelijks te worden ingezet, althans afgemeten aan de rapportage daarover in het dossier. En alleen in één geval is een onverwacht huisbezoek rond middernacht ingezet. Zowel bij het proefverlof als bij voorwaardelijke beëindiging wordt veel samengewerkt met zorginstellingen. In mindere mate wordt er ook met het netwerk van de cliënt samenwerking gezocht. In Almelo bestaat het zogenaamde ZOET overleg waarin reclassering en fpc ook met politie en OM nauw samenwerken bij het uitoefenen van toezicht.

Mate van intensiteit toezicht
De instellingen passen niet allen in dezelfde mate een intensief toezicht toe. Bij wijze van voorbeeld is in de interviews voorgelegd of en hoe de reclassering de aanwezigheid van alcohol nagaat. Er blijken verschillen binnen en tussen regio's te bestaan. In sommige units kijkt een toezichthouder in de koelkast om te controleren of er alcohol in huis is. Voor de andere toezichthouder, en dat kan in dit geval ook een directe collega zijn, is dit echter niet vanzelfsprekend of zijn er aarzelingen om dusdanig controle uit te oefenen.
Eén toezichthouder schakelt bij vermoeden van verboden bezit van alcohol of drugs de politie in. Andere reclasseringsinstanties (o.a. LdH) proberen via een bepaalde bejegening de cliënt zover te krijgen dat hij of zij uit zichzelf laat zien wat hij in zijn koelkast heeft staan. Een andere toezichthouder benadrukt dat zij steeds aangeeft dat de cliënt een fors probleem heeft als zij bij haar toezicht op alcohol stuit, zonder dat de cliënt dit heeft aangegeven. Een aantal

toezichthouders geeft te kennen ook zodanig te willen werken; vanuit een basis van opgebouwd vertrouwen en vanuit de idee dat de cliënt zich meer open zal stellen over zijn doen en laten. Bij één reclasseringsinstelling noemt een toezichthouder dit expliciet de pedagogische benadering. Deze toezichthouder vindt het jammer dat in de huidige context van werken weinig of minder ruimte voor een dergelijke insteek is. Een andere toezichthouder is van mening dat problemen beter besproken kunnen worden dan dat de reclassering overgaat tot een dergelijke zware controle zoals in genoemd voorbeeld aan de orde is. Maar er zijn ook toezichthouders die controleren juist hun kerntaak vinden.
Een unitmanager vraagt zich openlijk af of zijn medewerker zo ver moet gaan om een koelkast open te maken. Als je in een bepaald geval zover wilt gaan, wat kan een toezichthouder dan nog als het gaat om zedenproblematiek; moet de toezichthouder dan ook de pc controleren op porno, zo vraagt hij zich af.
Een van de cliënten met proefverlof geeft zijn visie op het verschil in benadering tussen het fpc en de reclassering (in het kader van FPT heeft cliënt met beide partijen te maken) als volgt weer: het fpc controleert en de reclassering gaat van vertrouwen uit.

Samenwerkingspraktijk fpc en 3RO bij toezicht proefverlof
De wijze waarop het toezicht in een FPT gezamenlijk plaatsvindt is verschillend. In een enkel geval houden de reclassering en het fpc samen toezicht en stemmen dat nadrukkelijk met elkaar af. Soms is er minder directe samenwerking en is bijvoorbeeld de contactfunctionaris de verbindende schakel. Maar ook komt het voor dat de reclassering het toezicht doet en de fpc's met de reclassering geregeld informatie uitwisselen. In het kader van een FPT is het toezicht een coproductie met het betreffende fpc. Sommige reclasseringsinstanties beargumenteren dat een toezicht bij een proefverlof dan altijd dekkend is. Wat de reclassering niet doet, pakt het fpc nog op, zo is de redenering. Zo laten sommige reclasseringsinstanties het fpc de urinecontroles uitvoeren.

In sommige regio's nodigt de reclassering incidenteel het hoofd behandeling uit bij een voortgangsbespreking. Het komt ook voor dat een reclasseringsinstantie in het geval van een proefverlof de kliniek eens per drie maanden betrekt in een voortgangsbespreking. Als er onduidelijkheid blijft bestaan over het functioneren van een cliënt kan het organiseren van een behandelbespreking met alle partijen ook een werkpraktijk zijn.

Maar er zijn ook verschillen in opvattingen en gewenste acties tussen fpc en de reclasseringsinstelling. Zo zijn er af en toe meningsverschillen over het gewicht dat toegekend moet worden aan een overtreding van bepaalde voorwaarden. Vaak betreft een dergelijke discussie de overtreding van het verbod op gebruik van softdrugs. De Inspectie heeft over dit specifieke onderwerp veel discussie aangetroffen; niet alleen tussen fpc en reclassering, maar ook tussen en binnen de 3RO is dit een onderwerp dat steeds terugkeert.
Het meningsverschil over het toe te kennen gewicht kan ook gaan om bezit van verboden spullen of anderszins.
Zo heeft een fpc ervaren dat het toezicht op de naleving door de reclassering in een proefverlof te weinig intensief was en daarmee niet toereikend. In dat specifieke geval heeft de kliniek het initiatief genomen de cliënt terug te plaatsen en huiszoeking te verrichten. Maar andersom, dat de reclassering vindt dat er moet worden ingegrepen en de kliniek geen reden daartoe ziet, komt ook voor.
Hoewel het fpc en de reclassering in dergelijke gevallen tot een werkbare oplossing komen, betekent dit niet altijd dat principiële meningsverschillen over toezicht uit de wereld zijn.
Een ander fpc geeft aan dat de reclassering naar haar mening niet snel belt om advies te vragen in een traject proefverlof. Het fpc heeft het idee dat de reclassering het contact zoeken met de kliniek beschouwt als een escalatiestap en daarom niet snel de telefoon pakt. Men heeft in dit geval als oplossing besloten elkaar met enige regelmaat te bellen.

Samenwerkingspraktijk fpc en 3RO bij voorwaardelijke beëindiging
Feitelijk is de enige vorm van samenwerking na een uitspraak van de rechtbank tot voorwaardelijke beëindiging de overdracht van praktische en minder praktische zaken. Immers, de reclassering heeft nu alleen het toezicht en kan in principe niet meer gebruik maken van voorzieningen of diensten van de kliniek. Toch melden sommige RO's dat zij bepaalde controles zoals een urinecontrole nog wel door het fpc laten verrichten. Of bestaat er de mogelijkheid in acute noodsituaties voor korte tijd terug te vallen op de kliniek. Daarom blijft enige samenwerking tussen reclassering en het fpc bestaan, los van de formele mogelijkheid in het kader van FPT gebruik te maken van een time-out.
Een klein aantal fpc's vindt dat zij bij een voorwaardelijke beëindiging die niet voortvloeit uit een proefverlof (en waar de reclassering nog geen toezicht uitoefent), teveel zelf heeft moeten regelen. De reclassering vindt dan in een dergelijke situatie dat de kliniek juist te traag overdraagt en te weinig zaken voor de cliënt heeft geregeld.
Een reclasseringsunit heeft als reactie hierop een checklist in gebruik genomen. In deze checklist is opgenomen welke zaken geregeld moeten zijn bij de start van een voorwaardelijke beëindiging. Met deze lijst wil deze reclasseringsunit het fpc aan deze overdrachtsafspraken houden.

Twee varianten totstandkoming voorwaardelijke beëindiging
Soms komt de uitspraak van voorwaardelijke beëindiging sneller dan vanuit de opbouw van het verlof van de cliënt verwacht kon worden.
Er blijken zich in de praktijk twee varianten voor te doen.
In het eerste geval gebruiken sommige pc's de voorwaardelijke beëindiging als een soort noodmaatregel om de cliënt terug in de maatschappij te krijgen. Via de reguliere weg van de interne verlofcommissie en/of het centrale adviescollege verloftoetsing tbs (AVT) is het niet gelukt om een verlofopbouw voor de betreffende cliënt te verkrijgen. Een fpc noemt expliciet de voorwaardelijke beëindiging eerder in het traject te willen inzetten. Het fpc ervaart daarbij soms de reclasseringsorganisatie op zijn pad, die naar de mening van het fpc het inzetten van een voorwaardelijke beëindiging pas na een jaar proefverlof zou toestaan.
In het tweede geval kan het zijn dat de reclassering constateert dat na een behoorlijke behandelperiode, vaak van om en nabij de 10 jaar, de rechtbank een voorwaardelijke beëindiging vonnist, ook bij een andersluidend advies van het fpc. Deze kwestie is in paragraaf 2.1 over het opstellen van een maatregelrapport uitvoeriger aan de orde geweest.
Reclassering acht de tweede variant altijd en de eerste variant soms een probleem

Oordeel
Als het gaat om de contactfrequentie bij het toezicht is de Inspectie van oordeel dat duidelijkheid over de te volgen lijn gewenst is. Instellingen lijken in een grijs gebied te opereren en tegelijkertijd is er ook een wezenlijke discussie binnen alle geledingen gaande. Deze discussie leidt echter niet tot een duidelijke lijn in de uitvoeringspraktijk. Derhalve handelen de organisaties te verschillend en ontstaan het onwenselijke beeld en praktijk van de 'rekkelijken' en de 'preciezen'.
De Inspectie heeft vernomen dat een herijking van het beleid over contactfrequentie in voorbereiding is.

De Inspectie is van oordeel dat de controletaak niet in alle gevallen op voldoende indringende wijze bij het toezicht wordt uitgeoefend. Daarbij betrekt zij het uitgangspunt van de 3RO dat een intensivering van het toezicht om andere competenties vraagt en een cultuuromslag zou betekenen. Deze omslag in vaardigheden en cultuur lijkt nog niet tot wasdom gekomen. Daarmee voldoet de uitvoering van de controle taak van de reclassering beperkt.

Aanbevelingen

- Draag zorg voor een richtlijn over de contactfrequentie die recht doet aan risico's en de geleidelijke afbouw van de tbs-maatregel. Betrek daarbij de huidige uitvoeringspraktijken.
- Draag zorg voor heldere uitgangspunten en toereikende handelswijzen voor een intensief toezicht.

3.3 Conclusie

De 24-uursbereikbaarheidsdienst is nagenoeg in alle regio's geregeld. Soms is de dienst regiobreed opgezet, soms ook niet. Bij de inrichting van de dienst hebben de organisaties altijd een onderscheid aangebracht tussen een voor- en een achterwacht. Regio's verschillen in de wijze waarop een voorwachtdienst inzage in de cliëntgegevens heeft. Er blijkt echter zeer weinig beroep door instanties gedaan te worden op deze dienst. De meeste medewerkers betwijfelen daarom ook het nut van deze dienst; sommigen betrekken daarbij ook het kostenaspect.
Cliënten kunnen conform de uitgangspunten van 3RO niet van de dienst gebruik maken. Zij kunnen in het merendeel wel bij een crisisdienst van een GGz-instelling terecht of in sommige gevallen bij het fpc. Formeel gezien kan de groep cliënten die zelfstandig woont en niet aan een behandelsetting is verbonden bij acute situaties buiten kantoortijden geen beroep doen op een specifieke instantie.

De Inspectie constateert dat instanties kunnen terugvallen op de reclassering buiten kantoortijden. De 3RO weet nog niet voor elke cliënt helder te maken waar hij of zij in geval van nood terecht kan.

De frequentie van het contact is een centraal punt van discussie over alle regio's heen. Er is een groep die zich onverkort aan de richtlijnen wil houden behoudens voor de groep cliënten die is opgenomen. Er is een groep die dat ook doet maar daarbij ook nog via het TCO per cliënt kijkt wat nodig is. Deze groep kijkt ook naar de fase in het toezicht en past navenant een geleidelijke afbouw van het contact toe.
De Inspectie heeft vernomen dat er een variant in het toezichtsniveau in de maak is die een lagere frequentie toe zal laten.

Reclasseringsinstellingen verschillen in de mate van indringendheid waarmee zij controles uitoefenen. Illustratief is het voorbeeld hoe ver toezichthouders en managers vinden dat men moet gaan bij de controle op het bezit van alcohol. Tussen en binnen regio's zijn de opvattingen hoe ver men gaat verschillend, maar ook binnen een unit lopen de opvattingen over de praktijk van het uitoefenen van dergelijke intensieve controles uiteen.

De fpc's en reclassering zijn globaal steeds meer tevreden over hun samenwerking bij de uitvoering en overdracht van het toezicht. Dit wil niet zeggen dat er geen meningsverschillen over de uitvoering van het toezicht kunnen bestaan. Fpc's lijken van nature intensievere controles gebruikelijk te vinden en passen dit meer toe. Bij het samen oplopen in het toezicht kan dit verschil in opvatting wel eens tot discussie leiden. Of zelfs tot een ingrijpen van de kliniek, daar waar naar de mening van de kliniek de reclassering niet ver genoeg is gegaan. Sommige RO's stellen dat de controles altijd zijn afgedekt vanwege de samenwerking met het fpc; de kliniek neemt dan de meest intensieve controles voor hun rekening.

Ook kunnen er wel eens meningsverschillen ontstaan over de taakverdeling tussen fpc en reclassering bij de overdracht van een cliënt. Soms maken fpc's en de reclassering afspraken elkaar beter op de hoogte te houden. Tot slot is er variatie in de mate waarin de fpc's al dan niet zelf concreet toezicht blijven uitoefenen in een proefverlof.
Cliënten vinden het prettig dat er vanuit vertrouwen allerlei problemen met hen worden besproken. Ook een aantal reclasseringsmedewerkers houdt van een benadering waarin het contact centraal staat en misstanden zoals het bezit van alcohol via het contact aan de orde komen.

Tot slot: er lijkt een tendens bij de rechtbanken om de reclassering een voorwaardenplan te laten opstellen voor tbs-gestelden die in voorafgaande jaren weinig of geen verlof hebben opgebouwd. Dit plaatst de reclassering voor een dilemma: hoe te staan voor hun zaak als de reclassering dit feitelijk te vroeg vindt en zij tegelijkertijd op een verantwoorde wijze hier aan mee wil werken.

4 Rapportage

4.1 Verslaglegging over de naleving van de voorwaarden

Criterium
De reclassering legt de controle op de naleving van de voorwaarden vast. De inhoudelijke activiteiten met betrekking tot de cliënt worden geregistreerd en gearchiveerd in het elektronisch dossier, het CVS (Uit Handboek reclassering).

Bevindingen
Rapportages en archivering
Alle medewerkers van de reclassering zijn eensluidend van oordeel dat de verslaglegging over de naleving van de voorwaarden in orde is. Zoals een unitmanager aangeeft: er is geen ontkomen aan alles in het CVS te zetten. En met alles wordt dan bedoeld: alle gesprekken, alle contacten zoals telefoontjes of e-mail contact, alle voortgangsrapportages en verlengingsadviezen, maar ook alle indrukken van mogelijke risico's in opstelling en gedrag van de cliënt. Iedereen beseft dat er wel eens wat aan rapportage wordt gemist. En dat er wel eens op de andere dag dan waarop het feitelijke contact plaatsvond wordt gerapporteerd.

Er zijn ook kritische geluiden: zo meent een enkele manager dat de kwaliteit van de rapportage wel sterk onderling kan verschillen. Sommige managers zouden hier nog actiever op kunnen sturen, zo meent een andere unitmanager.

Het *dossieronderzoek* bevestigt de bovengenoemde bevinding. De kwaliteit van de dossiers is zowel bij proefverlof als voorwaardelijke beëindiging behoudens een uitzondering goed te noemen.
De manier waarop documenten in het fysieke dossier worden gearchiveerd kan tussen de instellingen verschillen. Eigenlijk is de indeling altijd wel op orde, en bij een aantal locaties zijn er zelfs uitstekend ingedeelde dossiers aangetroffen.
In de regio Rotterdam zijn de dossiers over de gehele breedte erg goed. Overigens constateren de onderzoekers dat de naamgeving voor maatregelrapport niet in altijd eenduidig is. Zo trof het onderzoeksinstituut eenmaal in het CVS onder de benaming "adviesrapport" het maatregelrapport aan.

Redesign Toezicht
Uit de interviews komen vooral positieve geluiden van de medewerkers van de reclassering over het Redesign Toezicht. Toezichthouders vinden het een prettige en goed functionerende werkomgeving. Het systeem dwingt de gebruiker om elke dag te rapporteren. Een enkeling vindt het systeem minder overzicht bieden bij het gebruik.

Het *dossieronderzoek* stelt vast dat in Redesign Toezicht alles overzichtelijk is opgeslagen en makkelijk is terug te vinden. Het scherm laat echter maar vier contacten in beeld toe, hetgeen bij het opzoeken een nadeel kan zijn.

Oordeel
Rapportages voor intern gebruik voldoen volledig.

4.2 Rapportage aan fpc en OM

Criterium
De reclassering rapporteert over het naleven van de voorwaarden aan het fpc in het geval van proefverlof en aan het OM in het geval van voorwaardelijke beëindiging.
De reclassering rapporteert elke twee maanden aan het hoofd van de inrichting dat proefverlof heeft verleend. (Reglement verpleging tbs-gestelden art. 60).
De reclassering rapporteert tenminste eenmaal per drie maanden aan de minister van Justitie en aan het OM bij voorwaardelijke beëindiging (Reglement verpleging tbs-gestelden art. 69).

Er zijn afspraken vastgelegd m.b.t. het geven van waarschuwingen en het opstellen van rapportage aan de opdrachtgever. In geval van dreiging van het overtreden van voorwaarden rapporteert de reclassering tussentijds aan de opdrachtgever en geeft aan wat de risico's van de situatie zijn (Beleidskader reclasseringstoezicht, mei 2007).

Bevindingen
Rapportage aan fpc
In het algemeen zijn de fpc's tevreden over de inhoud van de rapportage en de termijnen waarbinnen de reclassering ze instuurt. Soms geven ze een korte reactie ter bevestiging dat het rapport is gelezen en men akkoord is. Er is tussendoor dan al zoveel contact geweest over de betreffende cliënt dat deze rapportage als niet meer dan een formaliteit wordt beschouwd.
De fpc's die in het FPT wat minder vaak contact hebben met de reclassering stellen de rapportages op prijs. Zij moeten er immers op kunnen varen, zo is hun redenering. Een enkele fpc vindt dat het te lang op rapportage moet wachten.

De unitmanagers ervaren soms een gebrek aan reactie op hun rapportage als een minpunt. Andere managers stellen juist dat geen reactie betekent dat er al veel contact over en weer is geweest en de rapportage daarvan slechts een bevestiging achteraf vormt. Zij hebben dan geen probleem met het uitblijven van een reactie.

Uit het *dossieronderzoek* blijkt dat in het merendeel van de gevallen de voortgangsrapportage in de pas loopt met de gestelde termijn van twee maanden. Dat er bij een proefverlof ook na de eerste maand gerapporteerd moet worden lijkt 3RO breed niet algemeen bekend te zijn. Soms kan de frequentie van de rapportage even uit de pas lopen. Rapportages komen dan bij uitzondering na 3 of 4 maanden binnen.

Rapportage aan OM
De reclasseringsmedewerkers constateren dat de officier in de meeste gevallen geen reactie geeft op de driemaandelijkse rapportage. Sommige instanties weten dat de officier wel de conclusie leest; de toezichthouder zorgt er dan ook voor dat in deze conclusie de belangrijkste wetenswaardigheden in ieder geval terugkomen.
Of de reclassering besluit na te bellen als de gestuurde rapportage belangwekkende zaken bevat die de officier in ieder geval onder ogen moet krijgen.

De officieren gaan verschillend om met het lezen van de voortgangsrapportage. Het kan zijn dat de officier de rapportage leest en belt om verduidelijking als dat nodig is. Of de officier leest inderdaad alleen de conclusie (en weet dat de reclassering dat weet). Of hij of zij leest alleen de adviesrapportage over verlenging van de voorwaardelijke beëindiging. Zij beargumenteren deze handelswijze door te stellen dat de reclassering en het OM de afspraak hebben bij bijzonderheden elkaar te bellen. En het is dan voor hen vanzelfsprekend elkaar steeds op de hoogte te houden.

Ook bij deze rapportage is de bevinding uit het *dossieronderzoek* dat de frequentie van om de drie maanden in het merendeel van de gevallen wordt gehaald.

Oordeel
Rapportage aan fpc en OM voldoen volledig.

4.3 Acties bij overtredingen

Criterium
Het fpc of het OM onderneemt op basis van de rapportage van de reclassering adequate actie.
Het hoofd van het fpc kan het proefverlof intrekken. Daarvan geeft hij direct kennis aan de minister van Justitie en de tbs-gestelde. De machtiging vervalt bij 24 uur ongeoorloofde afwezigheid en als de tbs-gestelde wordt aangemerkt als verdachte van een strafbaar feit en kan worden ingetrokken bij overtreding van de voorwaarden (Reglement verpleging tbs-gestelden, art.57).
Het fpc is verantwoordelijk voor vervolgbeslissingen waaronder het inschakelen van het landelijk meldpunt ongeoorloofde afwezigheid tbs-gestelden (uit tbs-protocol 2006).
De officier van justitie kan hervatting van de verpleging van overheidswege indienen bij de rechter-commissaris. In dat geval draagt hij de politie op veroordeelde aan te houden (Beleidsregels Executie, OM).

Bevindingen
Proefverlof
Bij een (milde) overtreding van de voorwaarden volgt in de praktijk (van alle regio's) meestal eerst een gesprek. In dat gesprek tussen cliënt, fpc en reclassering worden de voorwaarden aangescherpt. Maar ook wordt de cliënt gehouden aan de nieuwe afspraken mee te werken en kunnen afspraken over verscherpt toezicht worden gemaakt.

Bij een proefverlof kunnen de reclassering en het fpc voor een cliënt die onder toezicht staat ook gezamenlijk besluiten een time-out in te stellen in het fpc. Dit kan noodzakelijk zijn om de kaders en voorwaarden weer voor de cliënt scherp te stellen. Een beveiligende setting wordt daartoe dan noodzakelijk gevonden. Meestal gebeurt dit bij een overtreding van de voorwaarden, zonder dat er van direct delictgevaar sprake is. Reclassering en fpc overleggen daarbij samen en geven daarbij aan dat de procedure om de time-out in werking te stellen soepel verloopt. Reclassering en fpc zetten af en toe dit middel in. Geen van de geïnterviewde cliënten heeft ervaring gehad met een korte time-out in het fpc. Sommigen van hen zijn wel voor een langere periode terug naar de kliniek gehaald. Het ging in dat geval om een intrekking van het proefverlof.

Als het daadwerkelijk een ernstige overtreding van de voorwaarden betreft kan het fpc de cliënt met proefverlof terugplaatsen in de kliniek. Samen met de reclassering kan dan worden besloten het proefverlof in te trekken. De samenwerking loopt in de praktijk als volgt. De toezichthouders geven aan bij overtreding van voorwaarden eerst intern ruggespraak te houden met de werkbegeleider en/of nalevingscoördinator. Vervolgens zoekt de toezichthouder via een korte lijn contact met het fpc. Gezamenlijk komen de partijen dan tot een voorstel hoe te handelen om de cliënt terug te plaatsen in het fpc. Het beeld bij de reclassering is dat fpc's momenteel sneller overgaan tot een dergelijke ingrijpend besluit.

Voorwaardelijke beëindiging
Een aantal voorwaardenplannen vermeldt expliciet dat er een mogelijkheid is om twee keer 7 weken een time-out in het fpc door te brengen. Deze mogelijkheid bestaat in het kader van de samenwerking tussen fpc en de reclassering van het FPT. Een aantal officieren onderstreept het belang van deze tijdelijke opvang in de gesloten setting van het fpc. Een enkele officier geeft aan dat de wettelijke basis voor deze constructie in de maak is. Een van de fpc's benadrukt dat de financiering van de behandeling stopt op het moment dat de rechter een voorwaardelijke beëindiging vonnist. Daarmee vervalt er een financiële dekking voor de fpc's voor een time-out plaatsing in het kader van een voorwaardelijke beëindiging.

De reclasseringsinstanties geven aan weinig voorbeelden te kennen van hervatting van de verpleging (hetgeen voortvloeit uit het omzetten van de voorwaardelijke beëindiging) indien de cliënt de voorwaarden overtreedt tijdens de voorwaardelijke beëindiging van de tbs.
Op het moment dat dit echter wel speelt is de procedure die de reclasseringsorganisaties volgen naar eigen zeggen helder. Zij leggen contact met de officier van justitie. De officier vraagt en ontvangt zo nodig aanvullende rapportage over de specifieke kwestie en neemt een besluit. Als de officier hervatting van de verpleging vordert kan er enige tijd, in ieder geval vier weken, tussen de overtreding en de hervatting zitten.
In de meeste arrondissementen is er een officier die gespecialiseerd is in tbs zaken. In sommige regio's is er ook een aangewezen vervanger die in meer of mindere mate in de tbs-materie thuis is. Volgens de toezichthouders en managers van de reclassering zijn de tbs officieren meestal snel bereikbaar. Bovendien, zo merkt de reclassering, weten de gespecialiseerde officieren dan exact hoe te handelen. Als de reclassering niet met deze specialist maar met een andere (zaak)officier overlegt vindt de reclassering dat lastig. De reclassering kan dan in zo'n geval minder snel tot zaken komen.

Als er sprake is van een nieuw strafbaar feit weten reclassering, politie en OM elkaar tijdig te informeren. Maar soms kan het voorkomen dat de communicatie niet zonder haperingen verloopt. Af en toe is de reclassering dan niet meteen op de hoogte van een nieuw strafbaar feit, soms wordt de officier te laat op de hoogte gesteld. Een officier meldde daarbij dat het digitale systeem van de politie daarin geen ondersteuning biedt. De tbs-gestelden onder toezicht zijn in dat systeem niet apart herkenbaar. Derhalve kan het gebeuren dat een zaakofficier niet op de hoogte is dat het strafbaar feit door een tbs-gestelde is gepleegd.

De officieren die de Inspectie heeft gesproken zijn allen specialist in de tbs. Zij hebben over het algemeen de eensluidende opvatting dat bij een forse overtreding van de voorwaarden zoals het geval is bij een nieuw delict een hervatting van de verpleging overwogen moet worden.
Daarnaast zijn ze bij minder zware overtredingen van de voorwaarden van mening dat in samenspraak met de reclassering getracht moet worden op een verantwoorde wijze de cliënt in de samenleving te laten. Dat kan door het aanscherpen van de voorwaarden ter zitting, maar sommige officieren gebruiken ook het "standje ten parkette" om de cliënt ernstig toe te spreken.
Er vindt bij de uitvoering van de voorwaardelijke beëindiging regelmatig overleg plaats tussen de officier en de reclassering over de te varen koers. Een aantal officieren geeft concreet aan rekening te willen houden met de draagkracht van de 3RO 's als de voorwaarden moeten worden aangescherpt en er geen hervatting van de verpleging wordt gevorderd. De officieren zijn zich bewust van het feit dat de reclassering dan aan zet blijft.
De officieren gaan dan na of de reclassering het toezicht dat is aangescherpt nog durft te dragen. Dat is voor hen namelijk een belangrijke overweging bij hun besluitvorming. Dit punt is ook in paragraaf 2.2 over de formulering van de voorwaarden aan de orde geweest.
Als zij echter wel willen omzetten, zo geeft een aantal officieren aan, is dat geen sinecure. De officier moet dan heel fors inzetten om de rechtbank zo ver te krijgen, en dan lukt het nog niet in alle gevallen.

Oordeel
De rapportages met betrekking tot de acties bij overtredingen van voorwaarden voldoen volledig.

4.4 Conclusie
De Inspectie constateert dat de dossiers in het algemeen van goede kwaliteit zijn. Dat is een conclusie die ook in het dossieronderzoek wordt bevestigd. Ook de termijnen waarbinnen de verschillende voortgangsrapportages geschreven moeten worden zijn in orde. Het systeem van Redesign Toezicht blijkt als een goede werkomgeving te fungeren al zijn er ook enkele kritische geluiden over geuit. De officieren van justitie blijken niet standaard de voortgangsrapportages te

lezen. Blijkbaar is het contact tussen het OM en de 3RO's hecht genoeg en zijn beide partijen daarom via de korte lijn goed op de hoogte van wat er speelt in het toezicht.

De procedures bij een overtreding van de voorwaarden zijn helder en worden uniform toegepast. De samenwerkingslijnen zijn helder, zowel met het fpc in geval het om een time-out of intrekking van het proefverlof gaat als met het OM in het kader van de besluitvorming over en acties bij de hervatting van de verpleging. De rapportages zijn toereikend voor het nemen van een besluit. Niettemin bewijst de praktijk dat alle partijen snel met elkaar in overleg treden en de rapportages daarbij hooguit ondersteunend zijn. In hoeverre reclassering en fpc juridisch en financieel verantwoord gebruik kunnen maken van een time-out bij een voorwaardelijke beëindiging blijkt (nog) niet helder.

5 Deskundigheid personeel

5.1 Scholing en opleiding

Criterium
De kwaliteit van het toezicht wordt vergroot door de forensisch psychiatrische deskundigheid van reclasseringswerkers te vergroten (Plan van aanpak tbs, TK 29452, 30250, nr.48).
Het personeel is geschoold en getraind in het uitvoeren van het reclasseringswerk. (Norm ECS)
Reclasseringswerkers worden opgeleid en bijgeschoold in recente wetenschappelijke inzichten naar werkzame bestanddelen bij het uitoefenen van reclasseringstoezicht (Beleidskader reclasseringstoezicht, mei 2007).

Bevindingen
Contactfunctionaris
De contactfunctionarissen hebben geen specifieke op hun aparte taak gerichte opleiding genoten. Het zijn echter wel allemaal ervaren reclasseringsmedewerkers in de taakspecialisatie tbs.
De contactfunctionarissen zijn eensluidend erg positief over het landelijke platform contactfunctionarissen. Dit is een gemeenschappelijke vergadering die vier keer per jaar wordt gehouden. Zij zien dat als een prettige en leerzame mogelijkheid ervaringen uit te wisselen met elkaar over de toch relatief nieuwe functie. Het geeft hen ook de mogelijkheid gezamenlijk te doordenken wat nu wel en niet tot hun specifieke taak hoort, behoudens vanzelfsprekend de standaardtaken. Soms komen nieuwe ontwikkelingen in de tbs aan de orde, soms ook is er tijd om casuïstiek in te brengen. Maar bovenal ervaren de contactfunctionarissen dit platform als een prettige en veilige uitlaatklep, en wordt op dergelijke dagen de samenwerking met elkaar natuurlijk ook bekrachtigd.

De hoofden behandeling schrijven aan de functie van contactfunctionaris veel positieve zaken toe. Zij benadrukken namelijk het vertrouwen in deze functionaris, zien dat hij snel knelpunten oppakt en oplost en zien dat de contactfunctionaris zorg draagt voor de continuïteit in het proces. Er zijn slechts enkele uitzonderingen op deze positieve toon. Zo vraagt een enkeling zich af of de contactfunctionaris voldoende op de hoogte is van het aanbod van andere RO's dan de reclasseringsinstelling waar zij bij horen.
Een enkele officier van justitie die zich uitspreekt over de contactfunctionaris is vol lof over de resultaten en inspanningen.

Reclasseringsmedewerkers toezicht
Van huis uit zijn de toezichthouders HBO opgeleid, ze zijn veelal maatschappelijk werker of psychiatrisch verpleegkundige. In bijna alle regio's zijn deze medewerkers al ervaren in of de reclassering of het tbs-veld. Zij nemen daarmee al een flinke hoeveelheid aan ervaring mee. De meeste leidinggevenden stellen bij de aanname van medewerkers toezicht tbs deze specifieke ervaring ook als voorwaarde. Daarnaast worden zij intern opgeleid. RN coördineert deze opleidingen. Dit zogenaamde standaardpakket aan opleiding houdt een (verdiepings)cursus psychopathologie in, wet- en regelgeving specifiek gericht op het tbs-veld en een cursus presenteren voor de rechtbank.

Naast deze standaardopleiding kunnen medewerkers die toezicht uitoefenen bij voldoende budget in aanmerking komen voor een extra opleiding. Deze opleiding kan zich richten op specifieke vaardigheden die moeten worden bijgespijkerd. Op geleide van de werkbegeleider of vanuit de reclasseringswerker zelf kan deze behoefte worden gesignaleerd en kenbaar gemaakt. Toezichthouders, leidinggevenden en werkbegeleiders werken daarin samen. Sommige reclasseringsinstanties halen een in company training in huis. Deze uitgebreidere opleiding

betreft de forensische psychiatrie. Sommige instellingen voor verslavingsreclassering voorzien ook in eigen, op hun vakgebied verslaving toegespitste, opleidingen.

In het algemeen zijn de hoofden behandeling van de samenwerkende fpc's en de betrokken officieren van justitie te spreken over het deskundigheidsniveau en de vaardigheden van de reclasseringsmedewerkers toezicht. Ze vinden dat de reclassering zich professioneler in deze taakspecialisatie heeft ontwikkeld. Een fpc formuleert het kernachtig: de reclassering heeft meer tijd voor het toezicht. Ook vindt een aantal functionarissen dat hoe meer tbs-gestelden er in de caseload van de unit zijn, hoe ervarener en deskundiger de toezichthouders te werk gaan. Het is volgens sommige fpc's goed te merken als er een tekort aan ervaring is bij de toezichthouder. De neiging bestaat dan, zo ervaart het fpc, dat de werker in het toezicht minder alert is op zijn controlerende taak.
Overigens zijn de taakspecialisten tbs per unit niet groot in aantal. Zij vormen geen apart team; zij behoren soms tot teams waarin toezichthouders werkzaam zijn met cliënten van toezichtniveau 3. [7] De taakspecialisten tbs zijn meestal in hun functie en expertise duidelijk bekend bij de collega's van de reclasseringsunit. Dit is het meest markant in grote units met veel toezichten op tbs-gestelden en navenant meer toezichthouders met taakspecialisatie tbs. Daar is de herkenbaarheid en profilering van de taakspecialisten tbs het sterkst. In een reclasseringsinstelling met weinig tbs toezichten is deze helderheid minder. De toezichthouder(s) gaat dan op in de unit waar alle toezichten aan bod komen.
De Inspectie heeft bij twee instellingen voor verslavingsreclassering waargenomen dat de toezichthouder(s) weinig inbedding ervaren als taakspecialist.

Cliënten zijn zeer te spreken over hun toezichthouders. Zij benadrukken daarbij allen de vertrouwensband en hebben baat bij begeleidende gesprekken met de toezichthouder.
De reclassering heeft over het algemeen goede ervaring met de officieren die ook specialist zijn in de tbs-zaken. Zij waarderen dat deze officieren de materie kennen. Ook fungeren sommige officieren als vraagbaak voor wat ingewikkelder juridische zaken. Sommige officieren van justitie vinden dat de kennis over juridische materie bij toezichthouders nog wel wat beter mag worden, en sommigen zijn over de deskundigheid van de verslavingsreclassering in sommige regio's minder positief.
Tot slot meldde een manager dat het beroep van toezichthouder soms een zware wissel trekt. Een van zijn toezichthouders had zich namelijk kortgeleden geschoffeerd gevoeld door de wijze waarop zij door de rechtbank aan de tand was gevoeld. De ISt heeft de indruk gekregen dat dat vaker voorkomt.

Oordeel
De Inspectie is van oordeel dat (het op peil houden van)de deskundigheid van het personeel nagenoeg volledig voldoet.

5.2 Intervisie en consultatie

Criterium
Scholing en opleiding worden onderhouden door middel van intervisie en consultatie

Bevindingen
TCO
In het algemeen stellen de toezichthouders dat het bespreken van casuïstiek via het raadplegen van collega's en werkbegeleiders altijd wel lukt. De meeste toezichthouders zien het TCO als een medium waarin vooral casuïstiek kan worden besproken en waar minder ruimte, tijd en soms

[7] Dit toezichtniveau is het meest intensief en geldt bij toezicht voor tbs-gestelden.

veiligheid is voor intervisie. Echt diepgravend stil staan bij een casus is in het TCO niet mogelijk. In sommige gevallen durft men het in deze vergadering ook niet aan mogelijke onzekerheden op tafel te leggen.

Een aantal reclasseringsmedewerkers geeft aan het daarbij te waarderen vanuit een zekere afstand van het TCO terugkoppeling over hun toezicht op de cliënten te ontvangen. Tegelijkertijd geeft een ander deel ook aan dit platform onveilig te vinden om eigen functioneren aan de orde te stellen. Of men ervaart de concurrentie bij de toebedeling als een belemmering om vrijuit een mening te verkondigen. Sommigen vinden het spannend en ervaren weer wel een open klimaat waarin ze in ieder geval iets kwijt kunnen, maar ook wel stevig aan de tand gevoeld worden. De ISt heeft twee regio's getroffen waarin alle medewerkers unaniem tevreden zijn over het functioneren van het TCO.
De Inspectie heeft in een arrondissement een TCO bijgewoond. De bevinding was dat het een lange vergadering met een drukke agenda betrof met een groot gezelschap aan medewerkers. De grootte van deze groep en de drukke agenda leiden er toe dat de vergadering alleen functionele onderwerpen bespreekt en minder geschikt is voor persoonlijke, intervisie-achtige materie. Behoudens deze zaken heeft de Inspectie geconstateerd dat binnen het TCO professioneel wordt samengewerkt.

Consultatie
De toezichthouders kunnen daarentegen wel collega taakspecialisten raadplegen, of de werkbegeleider consulteren, of deelnemen aan de algemene intervisie.
Soms kan de reclasseringsmedewerker toezicht alleen zijn directe collega('s) consulteren. Dit heeft te maken met de interne organisatie van de betreffende unit. De toezichthouder kan in zijn unit niet terugvallen op een werkbegeleider of unitmanager die thuis is in de tbs-materie. Niettemin heeft deze medewerker toch de ervaring met zijn vragen en problemen goed terecht te kunnen bij de werkbegeleider (op afstand) in het TCO. In een enkel geval heeft de toezichthouder nauwelijks mogelijkheden tot specifieke consultatie. In dit geval is er niet alleen geen werkbegeleider, maar ook geen intervisie die specifiek op de tbs-materie is gericht.

Intervisie
Sommigen ervaren dat bij de algemene intervisie (waar ook casuïstiek van andere taken van de reclassering aan de orde komt) te weinig specifieke kennis is om te profiteren van het meedenken van collega's. Anderen ervaren juist in dit platform de ruimte om met meer algemene intervisie vragen terecht te kunnen. Overigens stellen de leidinggevenden de intervisie (algemeen) niet standaard verplicht, behoudens voor nieuwe taakspecialisten. In sommige instanties is er, al dan niet tijdelijk, geen intervisie meer.

Oordeel
De Inspectie is van oordeel dat intervisie en consultatie overwegend voldoet.

Aanbeveling aan 3RO
- Zie toe dat gestructureerde intervisie voor taakspecialisten tbs gaat lopen.

5.3 Conclusie
Scholing in specifieke deskundigheid is in het merendeel van de organisaties goed geregeld en in orde. Medewerkers volgen het standaardpakket aan opleiding en meestal op geleide van persoonlijke behoefte ook nog meer. De intervisie is niet altijd geregeld, en draagt soms een vrijblijvend karakter. In vrijwel geen enkele organisatie is er specifiek voor taakspecialisten tbs een aparte intervisie. Daar staat tegenover dat de medewerkers goed terecht kunnen bij elkaar of bij hun werkbegeleider, een enkele uitzondering daargelaten.

6 Slotbeschouwing

In de zes arrondissementen waar dit onderzoek is uitgevoerd heeft de ISt kunnen vaststellen dat het beleid op de intensivering van het toezicht van de afgelopen jaren daadwerkelijk tot veranderingen heeft geleid. Het project Redesign Toezicht en de invoering van het FPT (forensisch psychiatrisch toezicht) werpen vruchten af.
In het toezicht op tbs-gestelden trof de Inspectie een bovengemiddelde deskundigheid en alertheid van medewerkers aan. Hetzelfde geldt voor de kwaliteit van de samenwerking en van de dossiervorming.
Naast deze positieve bevindingen trof de Inspectie ook onderwerpen aan waarover te veel onduidelijkheid of te weinig uniformiteit bestaat, of waar juist een teveel aan uniformiteit en daarmee rigiditeit gesignaleerd wordt.
Hieronder komen die onderwerpen nog een keer aan de orde.

De afgelopen jaren zijn verschillende instrumenten ingevoerd ter verbetering van het toezicht. Sommige daarvan worden vrij algemeen als positief beoordeeld.
Er is brede waardering voor de rol die de contactfunctionarissen vervullen in de uitwisseling van informatie en voorbereiding van beslissingen tussen de reclassering en de fpc's.
Deze waardering geldt ook voor het TCO (tbs casuïstiek overleg), dat als een goede overlegvorm tussen de drie reclasseringsorganisaties wordt ervaren – zij het met de kanttekening dat het overleg meer geschikt is voor feitelijke bespreking van zaken dan voor intervisie-achtige onderwerpen.
De maatregel dat bij elk toezicht een tweede reclasseringswerker betrokken dient te zijn, de duo-begeleiding, wordt als zinvol ervaren. Het bevordert de continuïteit en de medewerkers kunnen elkaar als sparring partner gebruiken.

Op andere instrumenten is meer kritiek.
De 24-uursbereikbaarheid wordt door een grote groep respondenten niet nuttig bevonden. In de praktijk blijkt ook maar sporadisch een beroep gedaan te worden op de bereikbaarheid van de reclassering in de avonden en weekends.
Op de verplichting dat er tenminste eenmaal per week contact dient te zijn tussen reclasseringswerker en cliënt bestaat breed gedeelde kritiek dat dit een te rigide maatregel is. Bij sommige cliënten werkt naar de mening van de uitvoerders zo'n hoge frequentie averechts, en als een cliënt in een instelling verblijft waar toch al toezicht wordt uitgeoefend (zoals kliniek of RIBW) wordt een verplicht contact met de reclasseringswerker soms meer als storend ervaren dan dat het iets toevoegt. Verder wil men waar het einde van het reclasseringstoezicht in zicht komt graag de mogelijkheid tot afbouw van het contact hebben.

De Inspectie heeft wel vastgesteld dat in het ene arrondissement soepeler met een dergelijke regel wordt omgegaan dan in het andere. Sommige reclasseringsorganisaties beroepen zich op de nu eenmaal opgelegde contactfrequentie, andere maken daar makkelijker uitzonderingen op. Een dergelijk verschil in opstelling is ook bij andere onderwerpen waarneembaar. Zo heeft de Inspectie geconstateerd dat controles soms routinematig en te weinig doeltreffend worden uitgevoerd, maar dat in andere gevallen de specifieke omstandigheden van de cliënt mede bepalend zijn voor de aard en de intensiteit van de controles.
Ook bij het formuleren van de voorwaarden waaraan de cliënt zich heeft te houden ziet de Inspectie dat de een creatiever is dan de ander. Vaak wordt volstaan met het op de individuele cliënt toespitsen van op zich gangbare voorwaarden.
De hier gesignaleerde verschillen zijn deels afhankelijk van de opstelling van de reclasseringsorganisaties in het onderlinge overleg, maar deels ook van de houding van de individuele reclasseringswerker.
Op het punt van het formuleren van voorwaarden heeft de Inspectie verder nog vastgesteld dat de algemene voorwaarde die voor elk toezicht hoort te gelden (niet plegen van enig nieuw

strafbaar feit) lang niet in alle gevallen in het maatregelrapport, proefverlofplan en toezichtovereenkomst is opgenomen.

Een ander punt waar de Inspectie discrepanties tussen beleid en praktijk aantrof, was bij het uitvoeren van risicotaxaties. Waar door veel gesprekspartners in interviews gesteld werd dat de RISc (bijna) altijd afgenomen wordt, bleek uit dossieronderzoek dat dit in minder dan de helft van de gevallen gebeurt. Inhoudelijk bleek dat over de waarde van de RISc heel verschillend geoordeeld werd: negatief (te licht voort deze doelgroep) of juist positief (een gestructureerd kader voor het langslopen van alle leefgebieden).
Naast of in plaats van de RISc zijn er de risicotaxaties die de fpc's hebben uitgevoerd. De verhouding tussen die twee, en de wijze waarop informatie uit verschillende risicotaxatieinstrumenten gewogen wordt, blijkt volstrekt onduidelijk. De Inspectie heeft geen lijn kunnen ontdekken in de wijze waarop de verschillende reclasseringswerkers hiermee omgingen.

Het aandeel van de drie reclasseringsorganisaties in het toezicht loopt sterk uiteen. Reclassering Nederland is de grootste organisatie, voert verreweg de meeste toezichten uit en levert bijna altijd ook de voorzitter van het onderlinge overleg, het TCO. Enerzijds wordt door collega's erkend dat de RN over de meeste professionaliteit en deskundigheid beschikt, anderzijds zijn er ook irritaties over de dominante positie en soms rigide opstelling van de RN.
De regionale organisaties voor verslavingsreclassering voeren veel minder toezichten uit. De ISt heeft wisselende oordelen over de kwaliteit van hun werk vernomen. Vanuit deze instellingen zelf is er veel onvrede te beluisteren over de toedeling van cliënten aan de 3RO: men heeft het gevoel dat aan het verslavingsaspect niet altijd voldoende gewicht wordt toegekend.
Van de drie reclasseringsorganisaties behandelt het Leger des Heils veruit de minste toezichten. In sommige arrondissementen zijn het er zo weinig dat er een risico voor de kwaliteit kan ontstaan: de toezichthouder heeft weinig ervaring kunnen opdoen, en heeft binnen de organisatie soms ook weinig mogelijkheid om met andere ervaren collega's te overleggen. Het lijkt de Inspectie een goede zaak als om deze reden het LdH meer cliënten toebedeeld krijgt, of als het LdH actief naar samenwerkingsvormen met de andere RO's op zoek gaat. Overigens worden de problemen van de geringe schaalgrootte voor een deel al ondervangen door het collegiale overleg in het TCO.

In sommige arrondissementen was al geruime tijd sprake van een goede samenwerking tussen de reclassering, de fpc's en het OM; in andere is die de afgelopen jaren duidelijk verbeterd. Tussen reclassering en fpc's worden wederzijds wel cultuurverschillen geconstateerd, en bestaat over en weer soms het gevoel dat de andere partij te weinig doet in de overdracht van of het toezicht op een cliënt.
Tussen reclassering en OM is de verhouding wat afstandelijker, wat niet weg neemt dat de ISt van beide kanten veel waardering voor elkaar heeft vernomen. Een geluid dat vanuit de reclassering wel regelmatig te horen valt, is dat het veel verschil maakt of men te maken heeft met de (deskundige, makkelijk toegankelijke) tbs-officier of met andere (piket- of zaaks-)officieren.

Tenslotte wil de Inspectie hier terugkomen op een aspect dat veelvuldig in de interviews genoemd is: een onbedoeld uitvloeisel van het terughoudende verlofbeleid. Het komt voor dat een fpc van mening is dat voor een bepaalde patiënt terugkeer in de samenleving voorbereid kan worden en dus ervaring met de verschillende vormen van verlof opgebouwd moet worden, maar daarvoor niet de vereiste machtiging krijgt. De kliniek kiest in zo'n situatie soms voor de uitweg van de voorwaardelijke beëindiging. Vaker doet zich voor dat een rechter van mening is dat iemands tbs lang genoeg geduurd heeft, en de reclassering opdraagt een maatregelrapport op te stellen waarna tot voorwaardelijke beëindiging besloten wordt. In beide gevallen komt iemand die niet of weinig heeft kunnen oefenen met het opbouwen van vrijheden terug in de samenleving. Waar het veel restrictiever geworden verlofbeleid juist bedoelt de veiligheid van de maatschappij te vergroten, roept het zo een tegenreactie op die tot meer onveiligheid leidt.

De in dit rapport beschreven bevindingen van de Inspectie zijn gebaseerd op onderzoek in een zestal arrondissementen, en kunnen dus geen landelijk beeld opleveren.
Wel meent de ISt dat als in de onderzochte arrondissementen veelvuldig dezelfde constateringen gedaan werden, er een gerede kans is dat die constatering ook opgaat voor andere, niet onderzochte, arrondissementen. De Inspectie beveelt in het algemeen aan de reclasseringsorganisaties aan, voor zichzelf na te gaan in hoeverre constateringen ook voor de eigen regionale situatie van toepassing kunnen zijn en eventueel tot veranderingen moeten leiden. De Inspectie doet daartoe slechts een beperkt aantal meer specifieke aanbevelingen.

Bijlage 1 Afkortingen

AVT	Adviescollege Verloftoetsing TBS
CVS	Cliënt Volg Systeem
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
ECS	european rules on community sanctions and measures
fpc	forensisch psychiatrisch centrum
FPT	Forensisch Psychiatrisch Toezicht
GGz	Geestelijke gezondheidszorg
ISt	Inspectie voor de Sanctietoepassing
LdH	Leger des Heils
OM	Openbaar Ministerie
RISc	Recidive Inschattings Schaal
RIWB	Regionaal Instituut voor Beschermd Wonen
RN	Reclassering Nederland
RO	Reclasseringsorganisatie
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
SVG	Stichting Verslavingsreclassering GGZ
Tbs	terbeschikkingstelling
TCO	tbs casuïstiek overleg
TK	Tweede Kamer
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZM	Zittende Magistratuur
ZOET	Zicht op Enschedese Tbs-gestelden

Bijlage 2 Bronnen

Beleidskader reclasseringstoezicht, DSP, mei 2007.
Beleidsregels Executie, aanwijzing tbs, College van procureurs-generaal, 11 september 2006.
Brief aan 3RO over modernisering reclasseringstoezicht, 5475331/07/DSP, 3 augustus 2007.
Convenant FPC/GgzE Eindhoven en de 3RO 's-Hertogenbosch.
Dossieronderzoek reclasseringstoezicht bij proefverlof en voorwaardelijke beëindiging van de tbs-maatregel. Verweij Jonker Instituut, april 2010.
Handboek reclassering, toezicht, maatregel tbs, proefverlof & voorwaardelijke einde dwangverpleging.
Kabinetsstandpunt tbs, TK 2005-2006, 30250, nr.9, 16 juni 2006.
Landelijk samenwerkingsprotocol tbs-klinieken en reclasseringsorganisaties bij de uitstroom van tbs-gestelden, inclusief formats informatieverstrekking, aanmelding en beschrijving contactfunctionaris, DSP.
Plan van aanpak tbs, TK 2006-2007, 29452, nr. 48, 17 oktober 2006.
Reclasseringsbeleid inzicht in toezicht, TK 2006-2007, 29270, nr.14.
Reglement verpleging tbs-gestelden, hoofdstuk 16 & 17.
"Tbs vandaag, over gisteren en morgen", eindrapport parlementaire onderzoekscommissie tbs, TK 2005-2006, 30250, nr. 5, 16 mei 2006.
Voorwaardelijke sancties: Adviseren en Toezichthouden. Presentatie voor de Inspectie voor de Sanctietoepassing, 3RO, 22 maart 2010.

Bijlage 3 Toetsingskader

Criterium	**Specifieke norm**
1 Samenwerking reclassering en FPC Het opstellen van (en het toezicht houden op) de voorwaarden van voorwaardelijke beëindiging vergt kennis van de tbs-gestelde en forensische psychiatrische expertise. Het vraagt niet alleen om samenwerking tussen fpc en reclassering, maar ook om daadwerkelijke betrokkenheid van het fpc bij het toezicht.(Eindrapport parlementair onderzoek TBS, pg. 114)	1.1 Samenwerking conform protocol Samenwerking tussen fpc's en de reclassering vindt plaats volgens het Protocol samenwerking fpc's en reclasseringsorganisaties bij de uitstroom van tbs-gestelden. (Protocol oktober 2006)
2 Naleefbaarheid voorwaarden Voorwaarden bij (voorwaardelijke beëindiging) dienen vooral naleefbaar te zijn. (Eindrapport parlementair onderzoek TBS, pg. 115)	2.1 Inhoud bijzondere voorwaarden sluit aan bij criminogene profiel De inhoud van de bijzondere voorwaarden is afgestemd op het criminogene profiel van de veroordeelde. Dit profiel komt tot stand op grond van een diagnose m.b.v. de Recidive Inschattings Schaal.(beleidskader reclasseringstoezicht mei 2007)
	2.2 Voorwaarden zijn duidelijk voor partijen Voor alle partijen die betrokken zijn bij het opleggen van en het toezien op het naleven van voorwaarden moet duidelijk zijn wat de voorwaarden en het reclasseringstoezicht inhouden.(beleidskader reclasseringstoezicht mei 2007)
3 Toezicht op de voorwaarden Reclasseringstoezicht is controle op het nakomen van door OM, ZM en DJI opgelegde (bijzondere) voorwaarden en het signaleren van dreigende overtreding. (beleidskader reclasseringstoezicht mei 2007)	3.1 Controle reclasssering Steekproefsgewijs controleert de reclassering de naleving van de opgelegde bijzondere voorwaarden. Zo kan contact opgenomen worden met de werkgever, een scholingsinstituut, behandelsetting, dan wel kan een bezoek gebracht worden aan de plaats waar een cliënt in het kader van de gemaakte afspraken dient te zijn. Afhankelijk van de situatie en de persoon kan men ook onverwachte huisbezoeken afleggen of telefonische checks doen. Indien als zodanig beslist bij voorwaarden, dan wel wanneer daartoe aanleiding bestaat, kan een urinecontrole onderdeel uitmaken van het uit te oefenen toezicht. (uit Handboek reclassering)

	3.2 Afstemming en informatie-uitwisseling Er is samenwerking, afstemming en informatie-uitwisseling met politie, zorginstellingen en waar nodig met het sociale netwerk. (beleidskader reclasseringstoezicht mei 2007)
4 Vastlegging controle op de naleving door reclassering De reclassering legt de controle op de naleving van de voorwaarden vast.	4.1 Registratie en archivering in CVS De inhoudelijke activiteiten met betrekking tot de cliënt worden geregistreerd en gearchiveerd in het elektronisch dossier (CVS). (Uit Handboek reclassering)
5 Rapportage door reclassering De reclassering rapporteert over het naleven van de voorwaarden aan het fpc in het geval van proefverlof en aan het OM in het geval van voorwaardelijke beëindiging.	5.1 Rapportage aan hoofd inrichting De reclassering rapporteert elke twee maanden aan het hoofd van de inrichting dat proefverlof heeft verleend. (Reglement verpleging tbs-gestelden art. 60)
	5.2 Rapportage aan MvJ en OM De reclassering rapporteert ten minste eenmaal per drie maanden aan de minister van justitie en aan het OM bij voorwaardelijke beëindiging.(Reglement verpleging tbs-gestelden art. 69)
	5.3 Afspraken waarschuwingen en tussentijds rapporteren Er zijn afspraken vastgelegd m.b.t. het geven van waarschuwingen en het opstellen van rapportage aan de opdrachtgever. In geval van dreiging van het overtreden van voorwaarden rapporteert de reclassering tussentijds aan de opdrachtgever en geeft aan wat de risico's van de situatie zijn.(beleidskader reclasseringstoezicht mei 2007)
6 Deskundigheidsbevordering reclasseringswerkers De kwaliteit van het toezicht wordt vergroot door de forensisch psychiatrische deskundigheid van reclasseringswerkers te vergroten (Plan van aanpak tbs, TK 29452, 30250, nr. 48)	6.1 Deskundigheid en scholing Het personeel is geschoold en getraind in het uitvoeren van het reclasseringswerk. (Norm ECS) Scholing en opleiding worden onderhouden door middel van intervisie en consultatie. Reclasseringswerkers worden opgeleid en bijgeschoold in recente wetenschappelijke inzichten naar werkzame bestanddelen bij het uitoefenen van reclasseringstoezicht. (beleidskader reclasseringstoezicht, mei 2007)

7 Acties OM en FPC n.a.v. rapportage reclassering Het fpc of het OM onderneemt op basis van de rapportage van de reclassering adequate actie.	7.1 Intrekken/vervallen machtiging proefverlof tbs Het hoofd van het fpc kan proefverlof intrekken. Daarvan geeft hij direct kennis aan de minister van justitie en de tbs-gestelde. De machtiging vervalt bij 24 uur ongeoorloofde afwezigheid en als de tbs-gestelde wordt aangemerkt als verdachte van een strafbaar feit en kan worden ingetrokken bij overtreding van de voorwaarden. (Reglement verpleging tbs-gestelden, art. 57)
	7.2 Inschakelen landelijk meldpunt tbs Het fpc is verantwoordelijk voor vervolgbeslissingen waaronder het inschakelen van het landelijk meldpunt ongeoorloofde afwezigheid tbs-gestelden.(uit tbs-protocol 2006)
	7.3 Hervatting verpleging van overheidswege De OvJ kan hervatting van de verpleging van overheidswege indienen bij de rechter-commissaris. In dat geval draagt hij de politie op veroordeelde aan te houden. (Beleidsregels Executie, OM)

Bijlage 4 Overzicht bezochte instellingen en instanties

Almelo	Reclassering Nederland Midden-Oost Nederland
	Verslavingsreclassering Tactus, instelling voor verslavingszorg
	OM Almelo
	FPC Oldekotte
Groningen	Reclassering Nederland Groningen
	SVG Groningen, instelling voor verslavingszorg
	Leger des Heils Groningen
	OM Groningen
	FPC Dr. S. van Mesdag
's-Hertogenbosch	Reclassering Nederland 's-Hertogenbosch
	Novadic–Kentron afdeling voor verslavingsreclassering 's-Hertogenbosch
	Leger des Heils Eindhoven
	OM 's-Hertogenbosch
	FPC de Rooyse Wissel
Roermond	Reclassering Nederland Limburg
	SVG GGZ groep Noord en Midden Limburg
	OM Roermond
	FPC de Rooyse Wissel
Rotterdam	Reclassering Nederland Rotterdam-Dordrecht
	SVG Bouman GGZ, instelling voor verslavingszorg
	OM Rotterdam
	FPC de Kijvelanden
Utrecht	Reclassering Nederland Utrecht-Arnhem
	SVG Utrecht Centrum Maliebaan, instelling voor verslavingszorg
	Leger des Heils Utrecht
	OM Utrecht
	FPC Van der Hoevenkliniek
	FPC Oostvaarderskliniek

Bijlage 5 Geografische ligging