



Reclasseringsrecht

Advies d.d. 17 oktober 2013

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Doel, context en aanleiding voor dit advies	11
1. Rechtspositie algemeen: bronnen	15
1.1 Bronnen voor rechtspositie	15
1.2 Opdracht voor reclasseringsactiviteiten	15
1.3 Overwegingen en conclusies	17
2. Beginselen	19
3. Diagnose & advies	23
3.1 Vroeghulp	23
3.2 Voorlichting in strafzaken	24
4. Toezicht	27
4.1 De begrippen toezicht en begeleiding	27
4.2 Justitiële voorwaarden OM en rechter	27
4.3 Justitiële voorwaarden en reclasseringsactiviteiten tijdens en na detentie	30
4.4 Overwegingen en conclusies	34
5. Taakstraf	37
5.1 Inleiding	37
5.2 De oplegging en invulling van de taakstraf	37
5.3 De uitvoering van de taakstraf	39
5.3.1 Beslissingen tijdens de uitvoering	39
5.3.2 Adviezen en beslissingen naar aanleiding van de afloop van de taakstraf	41
5.4 Overwegingen en conclusies	41
6. Uitwisseling van informatie en privacy	43
6.1 Wet bescherming persoonsgegevens, privacyreglement reclassering	43
6.2 Communicatie	44
6.3 Overwegingen en conclusies	44
7. Klachtrecht	47
7.1 De klachtprocedure	47
7.2 Overwegingen en conclusies	49
8. Conclusies en aanbevelingen	51
Geraadpleegde bronnen	55

Bijlagen	57
Bijlage 1 Overzicht van bronnen voor de rechtspositie van reclassenten	57
Bijlage 2 Reclasseringsregeling	59
Bijlage 3 Regelingen ten aanzien van reclasseringstoezicht	61
3.1 Mogelijke justitiële titels voor reclasseringstoezicht zijn:	61
3.2 Toezicht wordt bestreken door de volgende regelingen:	61
Bijlage 4 Taakstraffen	67
4.1 Besluit Tenuitvoerlegging Taakstraffen, AMvB d.d. 15 januari 2001	67
4.2 Aanwijzing Taakstraffen d.d. 22 december 2011, Staatscourant 22857, College van procureurs-Generaal	68
4.3 Aanwijzing executie (Beleidsregel ministerie van V&J 2010)	68
Bijlage 5 Beroepszaken RSJ waarin reclasseringsadvies een item vormt	71
Bijlage 6 Voorlichtingsbrochures voor reclassenten	73
6.1 Vroeghulpbrochure Tactus	73
6.2 Algemene brochure verslavingsreclassering Novadic-Kentron	73
6.3 Tekst informatiefolder voorlichtingsrapportage Reclassering Nederland	76

Samenvatting

Het reclasseringswerk heeft de afgelopen jaren een zwaarder justitieel stempel gekregen. Aan reclasseringsadviezen wordt bij het opleggen en uitvoeren van sancties een groter gewicht toegekend.

Zo kwam er in 2001 een wettelijke basis voor de taakstraf, waarmee de taken en bevoegdheden van de reclassering als uitvoerder van taakstraffen zijn vastgelegd. De mogelijke duur van het reclasseringstoezicht, (bijv. de tbs met voorwaarden) is aanzienlijk toegenomen. Ook bij de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen heeft de reclassering belangrijke uitvoerende taken gekregen (advies t.a.v. verlenen van vrijheden, toezicht bij voorwaardelijke invrijheidstelling).

Door deze ontwikkelingen zijn de mogelijke rechtspositionele gevolgen van reclasseringsbemoeienis voor de justitiabele ingrijpender geworden. Dat vraagt om een goede rechtsbescherming voor de reclassent.

In dit advies staat de vraag centraal of de rechtsbescherming van de reclasseringscliënt aansluit bij deze ontwikkelingen en voldoet aan eisen, vastgelegd in wetgeving en internationale beginselen.

De Raad overweegt dat

- de reclassent recht heeft op kennis omtrent hetgeen de reclassering moet, kan en mag doen;
- de externe rechtspositie van de reclassent hem de nodige waarborgen biedt maar de interne rechtspositie, met inbegrip van de klachtprocedure, onvoldoende te bieden heeft aan conflictbeslechting en foutencorrectie op een moment dat dit er nog toe doet;
- dat verdere juridisering van conflictbeslechting bij de reclassering naar de mening van de Raad niet de aangewezen weg is;
- een met meer *empowerment* (informatie, betrokkenheid) toegeruste reclassent actiever kan participeren in gedragsinterventies, een essentiële voorwaarde voor succes in het agogisch georiënteerde reclasseringswerk.

De Raad concludeert hieruit dat de reclassent behoefte heeft aan

- a. tijdige bemiddeling in rechtspositionele en bejegeningkwesties en
- b. informatie, toelichting, uitleg en steun bij vragen die hij niet kan of wil voorleggen aan de reclassering.

In deze behoeften kan worden voorzien door het introduceren van een 'persoon' (in de praktijk: een aantal mensen) die los staat van de reclassering maar daarin wel deskundig is. Ter vergelijking: gedetineerden kunnen hiervoor een beroep doen op de maandcommissaris uit de commissie van toezicht. Deze geeft informatie aan gedetineerden en fungeert als vooruitgeschoven post van de beklagcommissie. Het is aan de reclasseringsorganisatie om te bezien of het praktisch haalbaar is om beide functies in een persoon te verenigen.

De reclassering en haar taken

In korte trekken komt het reclasseringswerk neer op

- diagnose en advies: onderzoek naar de persoon en achtergronden van justitiabelen en, op basis daarvan, advisering bij het opleggen en tenuitvoerleggen van straffen en maatregelen;
- toezicht: controle, begeleiding en gedragsbeïnvloeding ten aanzien van personen aan wie bij voorwaardelijke veroordeling of -invrijheidstelling bijzondere voorwaarden zijn opgelegd;
- de uitvoering van taakstraffen.

Het reclasseringswerk wordt uitgevoerd door drie organisaties: Reclassering Nederland, de Stichting Verslavingsreclassering GGZ (elf regionale instellingen voor verslavingszorg met een reclasseringserkenning) en de afdeling reclassering van het Leger des Heils.

Diagnose en advies

Volgens de subsidievoorwaarden is voor het verrichten van reclasseringsactiviteiten een opdracht van een justitiële autoriteit nodig. Slechts als uitzondering (justitieel casemanagement) wordt de reclassering betaald voor activiteiten buiten dat kader. Wat de voorlichtingsrapportage betreft betekent dit dat de justitiabele niet zelf, en ook niet via zijn advocaat, om een rapport kan vragen. De Reclasseringsregeling biedt hiervoor echter wel ruimte en de Raad beveelt aan de financieringspraktijk hiermee in overeenstemming te brengen.

De justitiabele hoeft niet mee te werken aan reclasseringsrapportage. Doet hij dat wel dan heeft hij beperkte invloed op de inhoud. Hij kan daar voor het uitbrengen kennis van nemen en als hij over bepaalde zaken anders denkt dan de rapporteur, wordt dat in het rapport vermeld. Voorkomen dat de reclassering rapporteert of anderszins informatie uitwisselt met justitiepartners kan hij niet. De tijd voor overleg tussen cliënt en rapporteur is, gelet op de doorlooptijden in de justitieketen, kort. Wil de cliënt opkomen tegen zijns inziens verkeerde conclusies en adviezen dan is hij al snel aangewezen op zijn – op dit punt niet sterke - externe rechtspositie.

In het kader van samenwerking in de strafrechtsketen (Veiligheidshuis, ZSM¹) worden procedures versneld en wordt informatie steeds vaker mondeling overgedragen. De reclasseringspraktijk wordt op deze versnelde procedures afgestemd. Vanuit de oogpunten van effectiviteit en efficiency kan dit een goede zaak zijn. Partijen moeten zich ervan bewust zijn dat de betrokken persoon soms niet op de hoogte is van deze informatie-uitwisseling of de inhoud daarvan. Voor zover de reclassering hier verantwoordelijk voor is, dient zij de reclassent hierover te informeren.

***Aanbeveling voor de Minister en reclassering:* regel het recht op betrokkenheid bij en inzage in rapportage op het niveau van een beleidskader. Betrek dit ook op mondelinge informatieuitwisseling. Regel hierbij ook de mogelijkheid van bemiddeling en correctie, met inschakeling van een onafhankelijke derde, voorafgaand aan het uitbrengen van het rapport.**

¹ Zie 3.1.

Toezicht

De reclassering heeft veel invloed op de inhoud van bijzondere voorwaarden, op de naleving waarvan zij toezicht houdt. Nadat de betreffende justitiële autoriteit de bijzondere voorwaarde - en daarmee de grenzen van vrijheidsbeperking - heeft bepaald, blijft er voor de reclassering ruimte voor nadere invulling. Die ruimte betreft onder meer het selecteren voor gedragsinterventies, de zwaarte en intensiteit van het toezicht en de inzet en keuze van begeleidingsmodules², het beoordelen of de veroordeelde bijzondere voorwaarden naleeft en het rapporteren daarover. Wat betekent deze ruimte voor de (interne) rechtspositie van de reclassent: is voor hem duidelijk welke verplichtingen hem kunnen worden opgelegd, zijn de beperkingen die hem worden opgelegd voldoende voorzienbaar? Strookt e.e.a. met beginselen van behoorlijke rechtspleging en bestuur? Het feit dat consequenties van niet naleven van voorwaarden uiteindelijk niet door de reclassering maar door justitie worden bepaald, versterkt de positie van de reclassent. Niettemin behoeft de informatie aan de reclassent en diens betrokkenheid bij te nemen beslissingen versterking.

Aanbeveling voor de reclassering: informeer (potentiële) onder toezicht gestelden goed over de aard en inhoud van gedragsinterventies, selectiecriteria en op te leggen verplichtingen.
Aanbeveling voor het OM en de reclassering: trek één lijn bij het verbinden van consequenties aan het niet naleven van voorwaarden door onder toezicht gestelden en draag dit beleid uit.

Taakstraffen

De taakstraf is een van de hoofdstraffen en de uitvoering ervan is de sterkst gereguleerde van de reclasseringsactiviteiten. Rechter of OM bepalen doorgaans slechts het aantal uren. De invulling en de –essentiële – instemming van de veroordeelde komen pas in de fase van tenuitvoerlegging aan de orde. Projectplaats en reclassering beoordelen de geleverde prestatie. De reclassering beslist over het geven van een waarschuwing en over de eindrapportage. De taakgestrafte kan een klacht indienen bij de Klachtencommissie reclassering. De vraag is of hiermee zijn rechtspositie voldoende is geborgd. OM en rechter beslissen over eventuele vervangende hechtenis.

Aanbeveling voor de Minister: zorg ervoor dat de resocialisatie-doelstelling van de taakstraf en zinvolheid van de werkzaamheden inhoud krijgen in de regelgeving.
Aanbeveling voor de reclassering: zorg voor een goede en tijdige informatieverstrekking aan de veroordeelde. Stem de inhoud van de taakstraf gemotiveerd af op diens mogelijkheden en beperkingen, niet alleen met het oog op contra-indicaties maar ook uit de oogpunten van resocialisatie en zinvolheid.

Klachtenregeling

Terwijl de externe procedure sterk is gejuridiseerd (Sr, Sv, uitvoeringsbesluiten) heeft de interne klachtenprocedure vooral een probleemoplossende functie. Dat past bij het agogische karakter van het reclasseringswerk. Weinig reclassenten bewandelen de weg van de formele klachtprocedure. De klachtencommissie ontvangt jaarlijks nog geen honderd

² Redesign Toezicht, zie 4.2.

klachten op een duizendvoudig aantal contacten / verrichtingen. De bevoegdheden van de klachtencommissie zijn beperkt en de uitspraak heeft geen juridische consequenties voor de reclassent. Het klachtrecht heeft daarom de facto vooral de functie dat de klager gehoord wordt. Om invloed op een beslissing te hebben of een wijziging te bewerkstelligen, is de klachtenregeling onvoldoende. Daar is meer voor nodig. De klachtencommissie toetst veelal aan interne werkinstructies en afspraken waar de cliënt geen inzage in heeft.

Aanbeveling aan de reclassering: versterk de positie van de reclassent door de introductie van een bemiddelaar opdat zaken niet onnodig of te snel in een externe procedure worden gebracht.

Aanbeveling aan de klachtencommissie: refereer in overwegingen en uitspraken alleen aan voor klager toegankelijke bronnen.

Conclusies ten aanzien van de externe rechtspositie

De sancties en de tenuitvoerlegging daarvan als zodanig zijn in AMvB's en beleidsregels gereguleerd en dit kader biedt de verdachte / veroordeelde een passende rechtspositie. Het handelen van de justitiële autoriteiten en de reclassering in hun onderlinge verband is op een behoorlijke manier geregeld, maar hiertoe beperkt de regelgeving zich ook. De Raad signaleert als knelpunt dat de (potentiële) reclassent aan de regelgeving geen rechten kan ontlenen op het laten verrichten van reclasseringsactiviteiten, laat staan op het bereiken van – door hem gewenste – resultaten daarmee. Dit wreekt zich bijvoorbeeld waar niet tijdig alternatieven voor voorlopige hechtenis kunnen worden aangereikt.

Aanbeveling voor de Minister: maak het (weer) ruimer mogelijk dat de reclassering activiteiten verricht op eigen initiatief of op verzoek van de justitiabele of diens advocaat.

Conclusies ten aanzien van de interne rechtspositie

De regelgeving biedt de reclassering speelruimte in de uitvoering van toezicht en taakstraffen. Dit is passend, gelet op het reclasseringswerk als agogische werksoort, gericht op gedragsinzicht en –verandering. Dit brengt mee dat beslissingen niet *over* maar *met* de cliënt (behoren te) worden genomen. Een knelpunt is dat de reclassent voor informatie over hetgeen de reclassering jegens hem moet, kan, en mag doen, vrijwel geheel afhankelijk is van de reclassering zelf. Deze *interne* rechtspositie verder juridiseren, of het uitbreiden van de bevoegdheden van de klachtencommissie tot het corrigeren van uitvoeringsbeslissingen is gelet op het karakter van het reclasseringswerk niet de aangewezen weg. Wel zou het de positie van de reclassent versterken als hij met vragen over het handelen van de reclassering terecht zou kunnen bij een onafhankelijke deskundige. Een vraagbaak of bemiddelaar, die de reclasseringspraktijk kent en die waar nodig vragen aan de orde kan stellen voordat rapporten uitgaan of een contact voortijdig wordt beëindigd. In justitiële inrichtingen worden deze functies uitgeoefend door de maandcommissaris uit de commissie van toezicht.

De reclassent moet weten wat hem te wachten staat en waar hij recht op heeft. De voorlichtingsfolders van de reclassering zijn voor dit doel te globaal.

Aanbeveling voor de reclassering: maak regelingen en protocollen die de basis vormen voor de reclasseringspraktijk beter toegankelijk. Publiceer het Privacyreglement.

Het is gewenst dat de reclassent gedurende de loop van het reclasseringswerk een beroep kan doen op een onafhankelijke derde.

Aanbeveling voor de reclassering: overweeg de introductie van een laagdrempelig te raadplegen onafhankelijke persoon die toegang heeft tot de reclasseringsorganisatie en informatie aangaande het reclasseringswerk.

Doel, context en aanleiding voor dit advies

Doel en afbakening van dit advies

Dit advies betreft de rechtspositie van reclassenten, dat wil zeggen rechtspositionele aspecten van de relatie tussen de reclassering en personen die, al dan niet op basis van een justitiële uitspraak, contact met de reclassering onderhouden. We duiden dit, naar analogie van de terminologie uit het detentierecht, aan als de interne rechtspositie. Deze is zo verweven met de (externe) rechtspositie van de betrokken personen in procedures van strafrecht en strafvordering, dat die niet buiten beschouwing kan blijven.

Dit advies beperkt zich tot volwassen reclassenten en laat de jeugdreclassering buiten beschouwing.³

Doel van het advies is te beoordelen of de (interne) rechtspositie voldoet aan daaraan te stellen eisen van wetgeving en (internationale) beginselen en het waar nodig doen van aanbevelingen ter versterking van deze rechtspositie.

Het advies beperkt zich tot de rechtspositie zoals die in regelgeving is vastgelegd. Hoe de reclassering in de dagelijkse praktijk omgaat met bejegening en rechtspositie van de reclassent, blijft buiten beschouwing. Het advies heeft dus geen betrekking op het functioneren van de reclassering als zodanig en wil ook niet suggereren dat er hieromtrent zorgen zouden bestaan.

Leeswijzer, indeling van dit advies

Het advies start met een beschrijving van de context: kenmerken van het reclasseringswerk en van de relatie reclassering – reclassent die relevant zijn voor de rechtspositie. Vervolgens wordt de centrale vraagstelling uitgewerkt: correspondeert de rechtspositie van de reclassent met de ingrijpendheid van rechtsgevolgen die beslissingen van de reclassering kunnen hebben en in welke opzichten verdient deze rechtspositie versterking. Na een inventarisatie van de voor deze vraag relevante wet- en regelgeving per reclasseringstaak wordt de klachtregeling afzonderlijk onder de loep genomen.

De beschrijving van het reclasseringswerk en de bepalingen waarop het berust is op de meeste punten uitvoeriger dan voor een beoordeling van de rechtspositie strikt noodzakelijk zou zijn. Gelet op de veelomvattende ontwikkelingen die zich in de afgelopen jaren hebben voorgedaan – vooral op het terrein van justitiële voorwaarden, toezicht en taakstraffen – meent de Raad dat een overzicht van het terrein op zichzelf van voldoende is waarde om deze hier weer te geven.

Bronnen van rechtspositie

De manier waarop het reclasseringswerk is gereguleerd en wordt uitgevoerd, behoort te voldoen aan beginselen van algemeen geldende aard zoals die voortvloeien uit het EVRM, het straf- en executierecht en uit vereisten voor behoorlijk overheidsoptreden. Voorbeelden hiervan zijn

- het legaliteitsbeginsel (datgene wat behoort tot de aard of het wezen van de straf moet bij wet in formele zin worden geregeld),

³ Voor opmerkingen en aanbevelingen over de rechtspositie van jeugdigen, ook t.a.v. de jeugdreclassering, zie de RSJ-adviezen Conceptwetsvoorstel Jeugdwet d.d. 25 oktober 2012 en Het jeugdstrafproces: toekomstbestendig! d.d. 14 maart 2011.

- het beginsel van minimale beperkingen, dat grenzen stelt aan de inspanningen die van een taakgestrafte mogen worden gevraagd en aan de zwaarte van toezicht, en
- de Reclasseringsregeling 1995, waarin bevoegdheden van reclasseringswerkers, taken van de reclassering, klachtrecht en toezicht op de reclassering zijn vastgelegd.

Reclassering als uitvoeringsorganisatie van overheidstaken

Van oorsprong een particuliere organisatie, is de reclassering allengs steeds sterker betrokken geraakt bij het (mede) uitvoeren van overheidstaken. Verwonderlijk is dat niet: de reclassering richt haar activiteiten op justitiabelen en dat is een categorie burgers ten opzichte van wie de overheid een bijzondere opdracht en doelstelling heeft. Het uitvoeren van overheidstaken door maatschappelijke organisaties is tegenwoordig geen bijzonderheid meer: het heeft de afgelopen decennia een grote vlucht genomen. De reclassering kan in dit opzicht wel als een voorloper worden gezien. Haar betrokkenheid bij het toezicht op voorwaardelijk gestraften dateert al van ongeveer honderd jaar geleden en met begeleiding van ex-gedeteneerden is nog veel eerder begonnen. Maatschappelijke organisaties die overheidstaken uitvoeren, bieden veelal diensten aan 'de burger als klant'. De verhouding tussen reclassering en reclassent is een andere. Kenmerkend voor de overheidstaak ten aanzien van justitiabelen is dat deze bestaat uit het tenuitvoerleggen van sancties: het benemen of beperken van vrijheid. Het specifieke karakter van de strafrechtstoepassing is daarmee ook bepalend voor het reclasseringswerk. Naarmate het reclasseringswerk sterker het karakter heeft gekregen van sanctietoepassing is het accent hierin verschoven van dienstverlening ('hulp en steun') naar toezicht en controle.⁴ Voor de overheid is de bijdrage van de reclassering aan een slagvaardige en effectieve strafrechtstoepassing als aspect van het reclasseringswerk in belang toegenomen ten opzichte van het 'welzijnsaspect' ervan. De toegenomen invloed van de reclassering als adviseur is zichtbaar in de functie van RISC⁵ (in het kader van de nadruk op risicobeheersing en terugdringen van recidive in de strafrechtstoepassing), het toegenomen belang van justitiële voorwaarden en de zwaardere rol van het reclasseringsadvies bij detentiefasering, verlofverlening en VI. Deze ontwikkeling heeft zowel gevolgen voor de verhouding tussen de overheid en de reclassering als voor die tussen reclassering en justitiabele. De verhouding tussen overheid en reclassering heeft zich ontwikkeld van een subsidie- naar een opdrachtrelatie. Inmiddels voert de reclassering uitsluitend nog taken uit in opdracht van overheidsdiensten of -functionarissen: het openbaar ministerie en justitiële inrichtingen. Door het inschakelen van de reclassering bij de tenuitvoerlegging wordt de bevoegdheid van de overheid tot vrijheidsbeperking als het ware doorgemandateerd naar de reclassering. Hierdoor heeft de verhouding tussen reclassering en justitiabele de 'verticale' trekken gekregen van gezagsdrager ten opzichte van rechtssubject. Gezien vanuit de reclassering heeft de justitiële context, het 'werken in een gedwongen kader', een zwaarder accent gekregen. Voor de reclassering is het werken in een justitieel of gedwongen kader een belangrijk instrument voor gedragsbeïnvloeding bij de cliënt.

⁴ Zie voor deze ontwikkeling bijvoorbeeld het Beleidskader Reclasseringstoezicht, ministerie van Justitie 2007 en Advies en Toezicht in perspectief, 3RO 2009.

⁵ Recidive Inschattingsschalen, het door de reclassering gebruikte diagnose- en risicotaxatieinstrument.

Verhouding reclassering – reclassent en rechtspositie van de reclassent

De justitiabele heeft met de reclassering te maken in haar twee hoedanigheden van adviseur bij het opleggen en tenuitvoerleggen van sancties en van actor in de tenuitvoerlegging (taakstraf en toezicht). Voor de interne rechtspositie van de reclassent is de laatstgenoemde hoedanigheid van de reclassering de meeste relevante.

De combinatie van verticale en horizontale trekken geeft de relatie tussen reclassering en justitiabele een hybride karakter.⁶ Met de beschreven versterking van de gezagsverhouding tussen reclassering en justitiabele is de 'horizontale' dimensie die eigen is aan agogisch werk bepaald niet verdwenen. Het reclasseringswerk combineert straf- en hulpverleningselementen. De reclassering zou haar opdracht tot gedragsbeïnvloeding nooit louter op basis van gezag kunnen uitvoeren. De reclassering wil de justitiabele bewegen tot gedragsverandering en daarbij zijn zowel vertrouwen, vertrouwelijkheid als overredingskracht nodig. Voor succes in het reclasseringswerk is het meewerken van de justitiabele onontbeerlijk. Om deze tot medewerking te brengen heeft de reclassering een zeker gezag, maar bepaald minder machtsmiddelen ter beschikking dan de overheid krachtens wier mandaat zij werkt. De reclassering moet de justitiabele dus 'iets te bieden hebben'. Waar een overheidsfunctionaris als de inrichtingsdirecteur een gedetineerde bindende opdrachten kan geven en een disciplinaire sanctie kan opleggen, kan de reclassering niet verder gaan dan terugrapportage aan de justitiële autoriteit. Welke consequentie deze hieraan verbindt, ligt verder buiten haar invloedssfeer – het bijzondere is zelfs dat de justitiabele in deze ('externe') procedures een helderder omschreven positie heeft dan de reclassering, die hierin slechts een adviseursrol vervult. Het daadwerkelijk gebruiken van het machtsmiddel van terugrapportage vormt voor de reclassering letterlijk een laatste middel: het teruggeven van de justitieopdracht maakt immers een einde aan de relatie tussen reclassering en reclassent. De gehele verhouding tussen reclassering en reclassent, en in het bijzonder de rechtspositie van de reclassent, moet in het licht worden gezien van de omstandigheid, dat geen van beiden het op een voortijdig einde wil laten aankomen. Dit geeft beide partijen een stimulans om problemen en conflicten in overleg op te lossen in een proces van geven en nemen, onder vermindering van onnodige juridisering.

Het lijkt voor de hand liggend om de rechtspositie van de reclassent te vergelijken met die van ingeslotenen in een justitiële inrichting. Zeker waar de reclassering werkstraffen ten uitvoer legt is er sprake van een gezagsverhouding met de gestrafte die doet denken aan die tussen inrichtingsdirecteur en gedetineerde. Maar de verschillen zijn wellicht groter dan de overeenkomsten. De reclassent is immers, buiten de op de plaats van tewerkstelling door te brengen uren, vrij burger en deelnemer aan sociale verbanden van zijn eigen keuze, en behoudt alle rechten en plichten die daarmee samenhangen. De gedetineerde daarentegen is 24/7 afhankelijk van de door de inrichting geboden bejegening en voorzieningen en moet zich, mede ter wille van orde en veiligheid, binnen het kader van de insluiting als zodanig tevens onderwerpen aan een regime van disciplineren en controle, waarin vrijheden met goed gedrag verdiend moeten worden. In deze verkenning zal de rechtspositie van de reclassent waar dat zinvol is worden vergeleken met die van de ingesloten gestrafte.

⁶ Hermans en Menger 2009.

Externe en interne rechtspositie

De justitiabele heeft de in de eerste plaats een rechtspositie in justitiële procedures. Hij is verdachte, voorlopig gehechte, veroordeelde. In dit verband wordt besloten tot het opleggen van een sanctie en de aard en duur daarvan. We duiden deze rechtspositie aan als de externe rechtspositie. Daarnaast staat de justitiabele als reclassent in verhouding tot de reclassering waar die beslissingen jegens hem neemt. De reclassering bepaalt de inhoud van de rapporten en adviezen, de invulling van taakstraffen, beoordeelt het gedrag van de onder toezicht gestelde. Dit duiden wij aan als de interne rechtspositie, een gebruikelijk begrip in de strafrechtstoepassing.

De term 'reclassent'

Het kiezen van een benaming voor de personen die aan de zorg van de reclassering zijn toevertrouwd, was in het verleden geen probleem: dat waren 'cliënten'. De reclassering zelf duidt hen echter steeds minder als cliënten aan en spreekt vaker over 'verdachten' en 'daders'. De Raad gebruikt in dit advies, afhankelijk van de context, neutrale termen als reclassent, veroordeelde, justitiabele en een enkele keer reclasseringscliënt.

1. Rechtspositie algemeen: bronnen

1.1 Bronnen voor rechtspositie

De grondslag voor het reclasseringswerk en het kader waarbinnen dit plaatsvindt, ligt vast in wet- en regelgeving van verschillend niveau (Sr, Sv, Gratiwet, Reclasseringsregeling en andere uitvoeringsregelingen). Een overzicht van bepalingen die betekenis hebben voor de rechtspositie van reclassenten wordt gegeven in bijlage 1.

De Reclasseringsregeling en andere uitvoeringsregelingen vormen de grondslag voor het reclasseringswerk en maken reclasseringsactiviteiten mogelijk. Het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de penitentiaire beginselenwetten verlenen justitiële autoriteiten bevoegdheden om de reclassering in bepaalde situaties opdrachten te verstrekken. Daarnaast definiëren zij straffen en maatregelen in het kader waarvan de gestrafte kan worden verplicht om aan reclasseringsactiviteiten mee te werken. Deze wetten en regelingen bevatten geen bepalingen waaraan de reclassent direct rechten of aanspraken kan ontleen. De (potentiële) reclassent kan het daadwerkelijk uitvoeren van reclasseringsactiviteiten – laat staan het hiermee bereiken van bepaalde resultaten – niet afdwingen.

1.2 Opdracht voor reclasseringsactiviteiten

Volgens de Reclasseringsregeling werkt de reclassering in opdracht van een justitiële autoriteit en is het eveneens mogelijk dat de reclassering uit eigen beweging of op verzoek van betrokkenen zelf activiteiten uitvoert:

Artikel 8

1. Onze Minister draagt er zorg voor dat in ieder arrondissement in ieder geval en zoveel mogelijk in onderlinge samenhang, de volgende reclasseringswerkzaamheden worden uitgevoerd:
 - a. het uit eigen beweging, in opdracht van de bevoegde autoriteiten of op verzoek van betrokkenen zelf verlenen van hulp en steun – rechtsbijstand uitgezonderd – aan personen die worden verdacht van of die zijn veroordeeld wegens een strafbaar feit;

.....

Artikel 9

1. Voorlichtingsrapporten, waartoe met toepassing van de artikelen 147, 177, tweede lid, en 310 van het Wetboek van Strafvordering, artikel 12 van de Gratiwet of artikel 19, eerste lid, van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen opdracht is gegeven, worden aangevraagd bij en uitgebracht door een reclasseringsinstelling.⁷
2. Een reclasseringsinstelling kan ook uit eigen beweging of op verzoek van anderen, onder wie de betrokkene, een voorlichtingsrapport als bedoeld in het eerste lid uitbrengen of doen uitbrengen.

In de praktijk gaan opdrachten voor reclasseringsactiviteiten vrijwel uitsluitend uit van het OM, de rechter of de DJI. De reclassering krijgt niet betaald voor werk dat buiten justitiële opdrachten wordt verricht.⁸ De Reclasseringsregeling is echter ongewijzigd gebleven en spreekt nog over de mogelijkheid dat reclasseringsactiviteiten plaatsvinden op eigen initiatief (van de reclassering) of op verzoek van betrokkene (artikel 8 lid 1 voor hulp en steun en artikel 9 lid 2 voor rapportage). Uit werkbezoeken en uitingen in de

⁷ De artikelen 147, 177 en 310 Sv hebben betrekking op voorlichting in strafzaken, respectievelijk in opdracht van het OM, de rechter-commissaris en de rechtbank. De verwijzingen naar Gratiwet en WOTS spreken voor zichzelf.

⁸ Minister Donner informeerde de Tweede Kamer hierover in 2003 als volgt: "Stond eerder de hulpvraag van de justitiabele centraal bij het subsidiëren van een hulpverleningsaanbod, voortaan zullen explicieter de taken worden bekostigd in het kader van een effectieve sanctietoepassing, met inbegrip van de activiteiten tot het terugdringen van de recidive. Dit betekent ook dat ik in beginsel alleen (reclasserings)activiteiten financier, waartoe OM, ZM of DJI opdracht heeft gegeven". Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 270, nr. 1.

vakpers is de Raad bekend dat het in de advocatuur als een gemis wordt ervaren dat de advocaat niet rechtstreeks bij de reclassering om rapportage kan vragen. De reclassering verwijst de advocaat daarvoor naar de officier van justitie. Dit wreekt zich bijvoorbeeld bij het tijdig kunnen beschikken over een alternatief voor voorlopige hechtenis. De Raad pleitte er in dat kader al eerder voor dat de reclassering kan optreden op verzoek van de advocaat.⁹ Sommige advocatenkantoren zijn ertoe overgegaan om zelf in een vorm van voorlichtingsrapportage te voorzien.

In de Reclasseringsregeling wordt, waar het de bekostiging van het reclasseringswerk betreft, alleen gesproken over subsidiëring door de minister van V&J. Dat de reclassering daarnaast andere bronnen van financiering – en dus andere opdrachtgevers – heeft en daarmee ook andere activiteiten zou kunnen ontplooiën, wordt besproken noch uitgesloten. Dit is van betekenis nu de reclassering ook met gemeenten afspraken maakt over te verrichten activiteiten en zij ook van gemeenten opdrachten en middelen ontvangt. Het is de vraag of de Reclasseringsregeling van toepassing is op dergelijke activiteiten. Als deze werkzaamheden en de ermee gemoeide rechtspositie van cliënten slechts worden bestreken door (mogelijk per gemeente verschillende) convenanten of werkafspraken, is de situatie voor cliënten ondoorzichtig

Informatie aan reclassenten over (aanspraak op) reclasseringsactiviteiten

In de Reclasseringsregeling noch in de Uitvoeringsregeling 2005 worden de reclasseringsactiviteiten of –producten beschreven. Dit gebeurt, op basis van artikel 8 van de Uitvoeringsregeling, in jaarlijkse managementafspraken. Daarin kan de Minister tevens prioriteiten stellen. De overheid maakt deze afspraken niet actief openbaar. Daardoor is de (potentiële) reclassent praktisch gesproken op informatie van de reclassering aangewezen als hij wil weten wat de reclassering hem op welk moment te bieden heeft.

De reclassering geeft verschillende informatiebrochures uit voor (potentiële) cliënten in de fase van vroeghulp en rapportage in de strafzaak, die inzicht geven in de gebruikelijke gang van zaken en in de rechten en plichten van de reclassent bij deze activiteiten.

Verder bestaan als interne en niet openbaar toegankelijke stukken van de reclassering het Privacyreglement, het Handboek reclassering en de gedragscode voor reclasseringswerkers. Van deze wordt alleen het privacyreglement vermeld in voorlichtingsfolders voor cliënten. Het feit dat er drie reclasseringsinstellingen bestaan, wordt wel vermeld op de website van Reclassering Nederland maar is in voorlichtingsfolders van de instellingen niet terug te vinden. Zonder te willen suggereren dat de reclassant een keuze- of 'overstaprecht' toekomt, meent de Raad dat hem niet de informatie mag worden onthouden dat hij (op grond van doelgroepcriteria) aan een specifieke instelling is toebedeeld.

Bij een doorlichting in 2011 constateerde de IST dat het nogal afhankelijk is van de reclasseringswerker of cliënten de juiste informatie verstrekt krijgen over hun rechten en plichten.¹⁰

Over het 'nalaten van reclasseringsactiviteiten' kan worden geklaagd bij de

⁹ RSJ: Voorlopige hechtenis – maar dan anders, verkenning van alternatieven in het kader van schorsing en tenuitvoerlegging, Advies d.d. 4 juli 2011, paragraaf 4.1.3.

¹⁰ Reclassering Nederland Unit Middelburg, Inspectierapport Doorlichting, Inspectie voor de Sanctietoepassing, 26 januari 2012.

Klachtencommissie reclassering (zie over het klachtrecht hoofdstuk 7). In de jaarverslagen van de Klachtencommissie vanaf 2004 komen geen uitspraken voor n.a.v. klachten over het niet uitbrengen van een rapport of het niet verlenen van hulp op verzoek van een justitiabele. Dat wil niet zeggen dat een dergelijke klacht nooit is ingediend, omdat de klachtencommissie geen informatie geeft over klachten die niet tot een uitspraak hebben geleid. Twee omstandigheden maken het echter niet erg aannemelijk dat over het niet beschikbaar zijn of het niet verrichten van een activiteit veel wordt geklaagd:

- een potentiële cliënt kan moeilijk op de hoogte raken van de mogelijkheid om reclasseringsactiviteiten te vragen: folders e.d. worden alleen uitgereikt aan personen met wie al contact bestaat;
- alleen reclasseringscliënten kunnen gebruik maken van de klachtenregeling; potentiële cliënten niet, evenmin als (hun) advocaten.

Handboek reclassering

De reclassering heeft aanwijzingen voor de uitvoeringspraktijk (werkinstructies, protocollen, formulieren) met een grote hoeveelheid toelichtend materiaal en achtergrondinformatie bijeengebracht in het Handboek reclassering. Dit veelomvattende bestand vormt voor iedereen die bij de reclassering werkt een basis en naslagwerk dat antwoord geeft op vragen die zich in de praktijk kunnen voordoen. Het handboek is zo omvangrijk en het materiaal moet zo vaak worden bijgesteld dat het uitgeven van een editie op papier niet goed mogelijk zou zijn. Het is daarom alleen online te raadplegen en wel op het intranet van de reclassering. Het is niet te raadplegen door externe relaties. Ook het ministerie van V&J en de Inspectie V&J kunnen het handboek niet online raadplegen. Zie ook onder paragraaf 7.1.

1.3 Overwegingen en conclusies

In de praktijk verricht de reclassering vrijwel alleen activiteiten in opdracht van justitiële autoriteiten. De reclassering geeft hiermee uitvoering aan het beleid van het ministerie van V&J, zoals dat hierboven is beschreven. Deze praktijk vindt echter geen grond in de Reclasseringsregeling, waarin in artikel 8 lid 1 met zoveel woorden het bieden van hulp en steun en het uitbrengen van adviezen aan justitiële autoriteiten *op eigen initiatief* en *op verzoek van betrokkenen zelf* mogelijk wordt gemaakt. Het inperken van subsidiabele activiteiten tot hetgeen wordt opgedragen door OM, rechter of DJI verdraagt zich dus niet met de opdracht aan de Minister in de Reclasseringsregeling. Weliswaar is inmiddels een aanvullende regeling¹¹ van kracht die onder de noemer van 'justitieel casemanagement' activiteiten mogelijk maakt buiten de in de subsidieregeling vastgelegde kaders, maar hiervoor blijft toestemming nodig van het OM en de voorwaarden waaronder deze toestemming kan worden gegeven zijn zodanig beperkend dat – op zijn minst de geest van – artikel 8 lid 1 geweld wordt aangedaan. Met name voor het tijdig inbrengen van een alternatief voor voorlopige hechtenis pleitte de Raad er al eerder voor dat de reclassering kan optreden op verzoek van de advocaat.

De wettelijke basis voor het reclasseringswerk en de uitwerking daarvan is te vinden in

¹¹ In het kader van (niet openbaar gepubliceerde) subsidievoorwaarden.

uiteenlopende wetten, AMvB's, uitvoeringsregelingen, beleidskaders en instructies. Cliënten, (keten)partners, toezichthouders en geïnteresseerden die op zoek zijn naar wat zij van de reclassering mogen verwachten, zullen daartoe een veelheid van bronnen moeten raadplegen. (Potentiële) reclassenten zijn voor informatie sterk aangewezen op folders en mondelinge informatieoverdracht. De reclassering heeft voor eigen gebruik alle regelingen en werkinstructies bijeengebracht in het Handboek reclassering. Het handboek is feitelijk de enige systematische en handzame kennisbron voor wat de reclassering kan, mag en moet doen. Het is echter niet voor derden in te zien en leent zich in de bestaande vorm en omvang ook niet voor publicatie. Het kan wel de basis vormen van waaruit de reclassering reclassenten informeert door het (ook online) beschikbaar stellen van regelingen en protocollen.

Het is niet duidelijk in hoeverre werkzaamheden die de reclassering buiten de justitiële kaders - met name in opdracht van gemeenten - verricht, worden bestreken door de Reclasseringsregeling en andere wettelijke kaders. Dit maakt de rechtspositie van de betreffende cliënten diffuus.

2. Beginselen

Voordat in hoofdstuk 3 een beschrijving wordt gegeven van het reclasseringswerk en de regelgeving daaronder, wordt ingegaan op uitgangspunten waaraan de rechtspositie van de reclassent in algemene zin kan worden getoetst. Deze beginselen vormen het denkkader van waaruit dilemma's en discussiepunten zijn te benaderen, maar ze leveren niet direct een juridisch kader op waaraan de praktijk een op een is te toetsen. In de volgende hoofdstukken zal dus niet bij elke regeling telkens aan elk beginsel worden gerefereerd om te zien of ze 'een voldoende scoren'. De centrale vraag is of de regelgeving voor de tenuitvoerlegging voldoende garant staat voor het respecteren van de beginselen in de praktijk. Ook los van dit advies kan dit overzicht van waarde zijn voor iedereen die zich op de een of andere manier bezig houdt met de ontwikkeling en toepassing van de rechtspositie van de reclassent.

Bij het inventariseren van deze beginselen is vooral gebruik gemaakt van Boone (2000). Boone richt zich op het recht voor 'commuun gestraften' en gaat veelal expliciet in op de tenuitvoerlegging van taakstraffen. De in dit kader uitgewerkte gedachten t.a.v. de rechtspositie lenen zich echter evengoed voor toepassing op (de) andere aspecten van reclasseringswerk. Daarnaast refereren wij aan door de Raad zelf geformuleerde beginselen van goede bejegening.¹²

Terwijl de externe rechtspositie wordt bestreken door de wetboeken van strafrecht en strafvordering, is de interne, als tenuitvoerleggingsrecht, vooral te spiegelen aan het bestuursrecht. Betoogd kan worden dat bevoegdheden van de reclassering ten aanzien van cliënten worden genormeerd door de Algemene wet bestuursrecht, omdat de reclassering voor wat betreft de tenuitvoerlegging van sancties, als 'met openbaar gezag bekleed' zijnde, aan de overheid kan worden gelijkgesteld. Bij het beschrijven en beoordelen van de rechtspositie van reclassenten kan daarom aansluiting worden gezocht bij algemeen erkende beginselen van behoorlijke rechtspleging en bestuur.

Nulla poenabeginsel (oftewel legaliteitsbeginsel), artikel 16 GW, artikel 1 Sr

Datgene wat behoort tot de aard of het wezen van de straf moet bij wet in formele zin worden geregeld. Uit de wet moet kunnen worden opgemaakt hoe ver de vrijheidsontneming kan gaan en welke verplichtingen de veroordeelde kunnen worden opgelegd, criteria voor regimes en hoofdlijnen van rechtspositie. Beperkingen in het kader van de tenuitvoerlegging moeten voldoen aan eisen van toegankelijkheid en voorzienbaarheid.¹³ Het beginsel van legitieme tenuitvoerlegging luidt in de woorden van de Raad: een adequate wettelijke regeling vormt de grondslag voor het inrichten en tenuitvoerleggen van sancties.¹⁴

¹² Goed bejegenen, beginselen voor het overheidsoptreden tegenover mensen die een justitiële straf of maatregel ondergaan, RSJ 2012.

¹³ EPR, artikel 8. Probation agencies, their tasks and their responsibilities as well as their relations with the public authorities and other bodies, shall be defined by national law.

¹⁴ Goed bejegenen, beginsel van legitieme tenuitvoerlegging.

Beginsel van minimale beperkingen

In de Europese regels voor reclassering (EPR)¹⁵ en in de Europese regels voor de tenuitvoerlegging van commune straffen (ERC) is bepaald dat de burgerlijke en politieke rechten van de veroordeelde tijdens de tenuitvoerlegging van een (alternatieve) straf niet verder mogen worden beperkt dan uit de strafoplegging voortvloeit. De analogie met het beginsel van minimale beperkingen, dat we ook kennen uit de Nederlandse beginselenwetten en als een van de 'beginselen van goede bejegening' van de Raad, is duidelijk.¹⁶

Het beginsel stelt grenzen aan de inspanningen die van een taakgestrafte mogen worden gevraagd, ook omdat de inspanningen evenredig zullen zijn aan de mate van vrijheidsbeperking.¹⁷ De te vragen inspanningen moeten blijven binnen de grenzen van

- het vonnis;
- de in de schriftelijk te maken en voor akkoord te tekenen (*informed consent!*) werkafspraken;
- arbeidsrecht: de normaal voor werknemers geldende grenzen.

In artikel 74 ERC wordt dit herhaald voor het toezicht. Ook het toezicht mag niet zwaarder zijn dan voor de tenuitvoerlegging noodzakelijk is.

Bij sancties met meer educatieve elementen zoals gedragsinterventies kan aansluiting worden gezocht bij de strafrechtelijke maatregel.

Resocialisatiebeginsel (artikel 1 EPR, artikel 55 ERC)¹⁸

Reclasseringswerk en alternatieve sancties dienen zodanig te worden uitgevoerd, dat zij zo zinvol mogelijk zijn voor de delinquent en bijdragen aan de persoonlijke en sociale ontwikkeling van de delinquent in het belang van zijn resocialisatie. De begeleiding en het toezicht dienen op dezelfde doelstelling te zijn gericht.

Boone benadert het resocialisatiebeginsel en ook gedragsbeïnvloeding primair als *recht*. Mislukken kan immers leiden tot vervangende hechtenis. Het benaderen als recht heeft tot gevolg

- dat de veroordeelde medeverantwoordelijk wordt voor het realiseren van de resocialisatie doelstelling;
- dat de veroordeelde juridische middelen krijgt om dit recht te kunnen effectueren;
- dat moet kunnen worden gecontroleerd of het recht wordt nageleefd. Dus: monitoren van resultaten en, bij achterblijven daarvan, kunnen aanpassen van de invulling van de straf of van de doelstelling.

Uitwerking van het recht op resocialisatie

- **Recht op informatie:** betrokkene moet zowel voor de oplegging als voor de

¹⁵ EPR, artikel 5: In implementing any sanction or measure, probation agencies shall not impose any burden or restriction of rights on the offender greater than that provided by the judicial or administrative decision and required in each individual case by the seriousness of the offence or by the properly assessed risks of reoffending.

¹⁶ European Rules on community sanctions and measures, artikel 21: No community sanction or measure restricting the civil or political rights of an offender shall be created or imposed if it is contrary to the norms accepted by the international community concerning human rights and fundamental freedoms. These rights shall not be restricted in the implementation of the community sanction or measure to a greater extent than necessarily follows from the decision imposing this sanction or measure.

¹⁷ Boone 2000, blz. 228 e.v.

¹⁸ Eveneens een van de 'beginselen van goede bejegening'.

tenuitvoerlegging worden geïnformeerd.

- Recht op betrokkenheid bij besluitvorming. Dit brengt mee dat beslissingen niet *over* maar *met* de cliënt (behoren te) worden genomen. Volgens artikel 55 EPR moet betrokkene voor de oplegging van de taakstraf zijn opmerkingen kunnen geven.
- Recht op zinvolle invulling (artt. 46, 55, 67 EPR).

Inhoudelijk proportionaliteitsbeginsel

Dit beginsel betreft niet de zwaarte van de sanctie ten opzichte van het gepleegde delict maar de aard en inhoud ervan. Deze moeten in verband staan met de persoon en omstandigheden van de justitiabele, waaronder de factoren die hebben meegespeeld bij het plegen van het delict of risico's op herhaling daarvan. Ook belangen van slachtoffers of nabestaanden zijn hierbij in aanmerking te nemen. Er zijn echter grenzen aan de gedragsbeïnvloeding die men in het kader van het toepassen van straffen als verplichting mag opleggen. Gedragsbeïnvloeding mag niet verder gaan dan voorkomen van recidive, tenzij de veroordeelde vrijwillig met meer akkoord gaat. Doelstellingen hiervan kunnen zijn het aanvullen van tekorten in het sociaal functioneren en het herstel van de maatschappelijke positie van de justitiabele. Mislukken van het meerdere mag niet leiden tot vervangende hechtenis.¹⁹

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De reclassering is een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 1:1). Voor de tenuitvoerlegging van sancties is deze wet grotendeels buiten toepassing verklaard, met uitzondering van het inleidende hoofdstuk en het hoofdstuk over klachtbehandeling (hoofdstuk 9). Niettemin zijn de in de Awb neergelegde beginselen voor de sanctiepraktijk zeker van betekenis. Het penitentiaire veld liep zelfs voorop bij het bieden van rechtswaarborgen aan de burger ten opzichte van beslissingen van de overheid. We noemen deze beginselen hier maar zullen er in dit advies verder niet aan refereren: ze lenen zich niet voor het beoordelen van algemene regelingen maar vormen in de eerste plaats beoordelingscriteria voor casuïstiek in de praktijk. Het betreft de volgende beginselen:

- a. Evenredigheidsbeginsel. De overheid moet ervoor zorgen dat de lasten of nadelige gevolgen van een overheidsbesluit voor een burger niet zwaarder zijn dan het algemeen belang van het besluit. Dit is het tweede toetsingscriterium van artikel 68 lid 2 Pbw: is de beslissing bij afweging van alle in aanmerking komende belangen onredelijk of onbillijk;
- b. Vertrouwensbeginsel: wie op goede gronden - bijv. na een duidelijke toezegging - erop mag vertrouwen dat de overheid een bepaald besluit neemt, heeft daar ook recht op;
- c. Gelijkheidsbeginsel: de overheid moet gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen;
- d. Detournement de pouvoir: de overheid mag voor een besluit niet de verkeerde procedure volgen;
- e. Zorgvuldigheidsbeginsel: de overheid moet een besluit zorgvuldig voorbereiden en nemen: correcte behandeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming;

¹⁹ Boone 2000, blz. 74 en 238.

- f. Motiveringsbeginsel: de overheid moet zijn besluiten goed motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.

Ten slotte mogen rechten en verboden ter bescherming van grondrechten niet onvermeld blijven, al zijn ze in wisselende mate relevant voor de rechtspositie van reclassenten:

- Verbod van foltering of onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen: artikel 11 GW, artikel 3 EVRM;
- Verbod van dwangarbeid: artikel 4 EVRM;
- Recht op gelijke behandeling, verbod van discriminatie: artikel 1 GW, artikel 14 EVRM;
- Recht op privacy: artikel 10 GW; Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

3. Diagnose & advies

3.1 Vroeghulp

Artikel 59 lid 5 Sv verplicht de politie elke inverzekeringstelling bij de reclassering te melden ("De directeur van de stichting reclassering wordt onverwijld van het bevel tot inverzekeringstelling in kennis gesteld"). Dit betekent niet dat de in verzekering gestelde aanspraak kan maken op bezoek of op een vroeghulprapport aan de officier van justitie. Om te beginnen beschikt de reclassering formeel niet over het recht om de in verzekering gestelde te bezoeken, dat de advocaat krachtens art. 50 lid 1 Sv wel toekomt. Vervolgens ligt de beslissing tot vroeghulpbezoek en –rapportage bij de reclassering. Als de melding bij de reclassering achterwege blijft, zal de in verzekering gestelde daar niet direct iets van merken; deze melding gaat immers buiten hem om. Hem komt echter geen recht toe om deze melding te eisen. Ingeval de reclassering op een ontvangen melding besluit geen vroeghulp te verlenen, kan de in verzekering gestelde weliswaar een klacht indienen tegen het feitelijk nalaten van een reclasseringsactiviteit (zie de paragraaf klachtrecht), maar daar zal hij bij het ontbreken van recht op vroeghulp niet ver mee komen.

Als de reclassering wel op bezoek komt, kan de reclasseringswerker op basis van een afspraak met de in verzekering gestelde feitelijke hulp bieden. Deze hulp kan allerlei vormen aannemen, van het waarschuwen van relaties, werkgever of huisbaas tot aan het onderbrengen van de hond. Aanspraak op bepaalde verrichtingen kan de in verzekering gestelde alleen maken voor zover toezeggingen van de reclassering strekken. Het al dan niet uitbrengen van advies aan de officier van justitie is ter beslissing van de reclassering. Er kan mondeling worden gerapporteerd (in het kader van overleg in het Veiligheidshuis of ZSM²⁰ gebeurt dit steeds vaker) of schriftelijk. Op het verstrekken van informatie aan de officier van justitie is het privacyreglement reclassering van toepassing. Meer hierover zal worden gezegd in de paragrafen over voorlichting (3.2) en privacy (6). Wat de vroeghulpfase betreft is van belang op te merken dat, voor zover informatie mondeling wordt gegeven, de in verzekering gestelde de inhoud hiervan vooraf noch achteraf kan kennen of verifiëren. Van de inhoud van een vroeghulprapport kan betrokkene wel kennis nemen. Gelet op de korte doorlooptijd (de inverzekeringstelling duurt uiterlijk drie dagen) is het zeer de vraag hoe vaak daar vooraf gelegenheid voor zal zijn.

Informatie voor de reclassent

Bijlage 6.1 bij dit advies toont als voorbeeld hoe een reclasseringsorganisatie een in verzekering gestelde informeert over de aard van het vroeghulpbezoek. Uit de tekst is af te leiden dat deze informatie wordt gegeven bij het bezoek; wie niet wordt bezocht zal deze dus niet ontvangen. Er wordt gesproken over de mogelijkheid dat de reclassering justitie adviseert tot schorsing van preventieve hechtenis. Verder wordt aangegeven dat de in verzekering gestelde niet met de reclassering hoeft mee te werken maar dat niet meewerken kan betekenen dat justitie minder over diens omstandigheden komt te weten. Over vertrouwelijkheid van het gesprek of het privacyreglement biedt de folder geen informatie. Bijlage 6.2 is een voorbeeld van een algemene voorlichtingsbrochure waarin ook informatie is opgenomen over vroeghulp. In deze brochure wordt over plicht tot meewerken

²⁰ 'Zo spoedig mogelijk', snelle beslisprocedure voor afdoening van strafzaken onder regie van het OM. Zie www.om.nl/onderwerpen/zsm/

of andere rechtspositionele zaken niets gezegd. Van Reclassering Nederland is geen afzonderlijke vroeghulpbrochure gevonden.

3.2 Voorlichting in strafzaken

De grondslag voor reclasseringsrapportage ligt in het Wetboek van Strafvordering en de Reclasseringsregeling.

Sv artikel 147

1. Naar regelen, te stellen bij algemeenen maatregel van bestuur, kan het openbaar ministerie in het belang van het onderzoek in strafzaken de medewerking inroepen van personen en lichamen, welke op het gebied der reclassering of op dergelijk gebied werkzaam zijn, en aan deze de noodige opdrachten geven.

De artikelen 177 en 310 Sv kennen respectievelijk de rechter-commissaris en de rechtbank dezelfde bevoegdheid toe.

De reclassering rapporteert in opdracht van het OM, de rechter of de DJI (zie ook 1.2). Na het ontvangen van een opdracht tot voorlichtingsrapportage nodigt de reclassering de justitiabele uit, waarbij een folder wordt meegestuurd met uitleg over de gang van zaken en de bij rapportage horende rechten en plichten van betrokkene. De tekst van deze folder is opgenomen als bijlage 6.3.

Rechtspositionele punten zijn:

- het advies wordt altijd met de reclassent doorgenomen voordat het wordt uitgebracht. Bij verschil van zienswijze wordt de opvatting van de reclassent apart weergegeven.
- de reclassering raadpleegt referenten maar zoekt geen contact als de reclassent daar geen toestemming voor geeft. In de folder is dit wat onhandig opgeschreven als "U moet wel toestemming geven voor dit contact". De zin kan gelezen worden alsof de reclassent niet anders kan dan toestemming geven.

Deze beide punten zijn geregeld onderwerp van klachten, blijkt uit de jaarverslagen van de klachtencommissie.

Het 'doornemen' van het rapport kan de vorm hebben van ter inzage geven, (gedeeltelijk) voorlezen of mondelinge uitleg op hoofdlijnen. Inzage is meestal mogelijk voor het uitbrengen maar soms ook pas daarna, via de advocaat, die het rapport overigens niet rechtstreeks van de reclassering maar van de opdrachtgever ontvangt.

De justitiabele tekent voor aanvang van het reclasseringswerk voor akkoord met het uitbrengen van een rapport en het inwinnen van informatie. Als hij zich hierover later bedenkt, kan hij het uitbrengen van een rapport uiteindelijk niet tegenhouden. Als hij een afwijkende opvatting heeft, wordt die vermeld. Is hij het niet eens met de manier waarop zijn mening is verwoord dan kan hij een klacht indienen, maar intussen wordt de zaak afgedaan. Wordt zijn klacht gegrond verklaard dan heeft dit geen invloed meer op de afdoening of de inhoud van het rapport. Als de justitiabele de inhoud van een advies wil aanvechten is hij aangewezen op de straf- of executieprocedure. Hiermee wordt dit een onderdeel van de externe rechtspositie.

3.3 Overwegingen en conclusies

De reclasseringsactiviteiten in het kader van vroeghulp en voorlichtingsrapportage kennen een wettelijke basis. De politie meldt in verzekeringstellingen bij de reclassering. De in verzekering gestelde kan hier geen aanspraak aan ontlenen op vroeghulpbezoek, hulpverlening of rapportage. De reclasseringsadviesfunctie is in zoverre wettelijk geregeld dat Sr, Sv en beginselenwetten deze advisering een plaats geven in gerechtelijke en executieprocedures. Deze bepalingen kennen degene over wie wordt geadviseerd evenmin rechten toe.

'Recht' op inzage en correctie berust op door de reclassering zelf aangeboden regels, waarmee de reclassent bekend wordt gemaakt via voorlichtingsbrochures. Degene over wie wordt gerapporteerd/geadviseerd kan zijn (afwijkende) zienswijze in het rapport laten opnemen maar kan het rapport op zichzelf niet tegenhouden. Het klachtrecht kan hoogstens resulteren in gegrondverklaring maar niet in correctie van het rapport. Zodoende heeft de cliënt weinig bij een klachtprocedure te winnen: los van de beperkte bevoegdheden van de klachtencommissie zijn eventuele gevolgen van (niet) advisering al ingetreden voordat deze commissie een uitspraak kan doen. Voor het mogelijk effectief inbrengen van bezwaren tegen de rapportage komt het dus aan op de justitiële procedure. De reclassent heeft daarin op dit punt geen sterke positie: hij zal moeten aantonen dat de rapportage onjuist is. Voor zover het rapport berust op de toepassing van een vorm van gestandaardiseerde risicotaxatie zal daar weinig tegen in zijn te brengen. Het zal vooral gaan om interpretatiegeschillen en toestemming voor/betrouwbaarheid van referenties. Deze situatie vraagt erom dat bemiddeling en correctie mogelijk gemaakt worden voordat het rapport wordt uitgebracht. De doorgaans krappe adviestermijnen bieden hier in de praktijk weinig ruimte voor, maar het is ook niet effectief om problemen door te schuiven naar de strafzitting.

Op het gebied van vroeghulp, rapportage en advisering zijn van de in hoofdstuk 2 genoemde beginselen vooral de rechten op privacy, betrokkenheid bij besluitvorming en informatie van betekenis. Op elk van deze punten kan de reclassering zorgdragen voor versterking van de positie van de reclassent. De wettelijke bepalingen zijn in de eerste plaats gericht op het functioneren van politie, justitie en reclassering en kennen de reclassent geen rechten toe. Om te kunnen weten wat hij van de reclassering kan verwachten, is hij aangewezen op informatie van de reclassering zelf. Het voortdurende streven naar standaardisering en versnelling van procedures zoals bijvoorbeeld bij het toepassen van de ZSM-procedure, doet afbreuk aan de inbreng die de reclassent zelf kan hebben en zijn inzicht in uitgewisselde informatie.

4. Toezicht

4.1 De begrippen toezicht en begeleiding

De wet (o.a. art. 14d Sr) onderscheidt

- toezicht op de naleving van voorwaarden en
- begeleiding van de veroordeelde daarbij.

Voor het bieden van begeleiding (of 'hulp en steun' zoals dit vroeger werd genoemd in artt. 14 en 15 Sr en nu nog in o.a. 38 Sr, Bvt en de Gratiwet) is strikt gezien geen voorafgaand vonnis nodig – het zou in principe kunnen plaatsvinden op eigen verzoek van de cliënt.

In de praktijk is echter vrijwel alleen sprake van 'toezicht': controle en begeleiding in een justitieel oftewel gedwongen kader. In verband met dit justitiële kader berust het toezicht vanzelfsprekend op een opdracht van OM, rechter of DJI. Deze opdracht vloeit voort uit een aan de justitiabele opgelegde (bijzondere) voorwaarde. Met het geven van een opdracht tot reclasseringstoezicht wordt niet rechtstreeks de justitiabele aangesproken; de opdracht schept alleen verplichtingen en bevoegdheden voor de reclassering.

Onder reclasseringstoezicht wordt verstaan de controle op het nakomen van door OM, ZM en DJI opgelegde (bijzondere) voorwaarden en het signaleren van dreigende overtreding, het stimuleren en motiveren van de veroordeelde om zich aan de (bijzondere) voorwaarden te houden.

4.2 Justitiële voorwaarden OM en rechter

Aangezien de justitiële titel voor de *interne* rechtspositie geen verschil maakt, wordt in deze paragraaf eenvoudigheidshalve alleen de voorwaardelijke veroordeling besproken.

Deze wordt geregeld in de artikelen 14a Sr e.v.²¹ Voor een overzicht van justitiële titels en regelingen die de basis kunnen vormen voor toezicht wordt verwezen naar bijlage 3.1.

In artikel 14c lid 2 Sr worden de bijzondere voorwaarden gespecificeerd. Een overzicht van de voorwaarden wordt gegeven in bijlage 3.2.1.

In de *Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden* (verder: *aanwijzing v.v.*)²² worden de voorwaarden nader uitgewerkt. In deze *Aanwijzing* wordt beoogd de inhoud van bijzondere voorwaarden te laten bepalen door de opdrachtgever (OM of rechter) en daarmee invulling door de reclassering te beperken. Dit bevordert de rechtszekerheid van de onder toezicht gestelde. Waar buiten de in artikel 14c lid 2 Sr met name genoemde voorwaarden ook sprake is van 'andere voorwaarden, het gedrag betreffende' is hiermee dus geen blanco cheque voor de toezichthouder bedoeld: ook een 'andere voorwaarde' zal vooraf moeten worden omschreven. Een dergelijke voorwaarde kan bijvoorbeeld zijn de in de *aanwijzing* bedoelde 'extra voorwaarde' van het zich houden aan nadere *aanwijzingen* en afspraken van de reclassering. Omdat het hierbij gaat om *nadere aanwijzingen*, zal geen sprake kunnen zijn van voorwaarden die de bij vonnis opgelegde te buiten gaan. Ook al zouden de

²¹ Er zijn uiteenlopende titels voor toezicht door de reclassering, waarvan de vormgeving verschilt. Voor het doel van dit advies voert het te ver om ze alle te beschrijven. Zie Boone2009.

²² *Aanwijzing van het College van procureurs-generaal, ingegaan op 1 maart 2013 (zie bijlage 3.2.5).*

voorwaarden niet letterlijk in het vonnis worden opgenomen, dan nog moet de veroordeelde inzicht kunnen hebben in hetgeen waaraan hij zich heeft te houden, zodat hij in de loop van de proeftijd niet voor verrassingen komt te staan. Aan deze duidelijkheid moeten het reclasseringsadvies en de vordering van het OM bijdragen.

Het *Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke veroordeling* bevat regels voor het OM, de reclassering en de veroordeelde. De bepalingen die voor de interne rechtspositie van de onder toezicht gestelde van belang zijn, zijn opgenomen in bijlage 3.2.3.

Nadat het toezicht is opgelegd, worden "de aard en de intensiteit" daarvan door de reclassering "vastgelegd" (artikel 3 lid 1 Uitvoeringsbesluit). Hieromtrent is verder niets geregeld. Sinds de doorvoering van *Redesign toezicht* in 2010 kent het toezicht drie niveaus van intensiteit, vast gekoppeld aan het door middel van RISC vastgestelde recidiverisico. Andere ingrijpende beslissingen die reclassering gedurende de loop van het toezicht mogelijk te nemen heeft, zijn eventuele wijziging van de aard en intensiteit van het toezicht en het melden dat een van de voorwaarden niet is nageleefd aan het openbaar ministerie. Wat dit laatste betreft, biedt de aanwijzing v.v. de reclassering geen speelruimte: "De reclassering informeert het OM wanneer sprake is van een overtreding van een bijzondere voorwaarde en legt dit schriftelijk vast".

Boone beveelt aan beslissingen van deze aard, de procedures waarlangs ze tot stand komen, de voorwaarden op basis waarvan ze kunnen worden genomen en de waarborgen die daarbij in acht moeten worden genomen, in regelgeving neer te leggen, bijvoorbeeld op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. "Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid zal er toch ten minste voor moeten worden zorg gedragen dat er een voor alle procesdeelnemers toegankelijke lijst is, waarop alle mogelijke invullingen van voorwaarden, inclusief doel, doelgroep, criteria en belangrijkste kenmerken staan vermeld. Het verdient aanbeveling zo'n lijst ook elektronisch aan te bieden, bijvoorbeeld op de website van Reclassering Nederland, omdat genoemd onderzoek leert dat voorgangers van zo'n lijst niet altijd voor het grijpen liggen op de bureaus van rechters of advocaten".²³ Het ministerie van Justitie en de reclassering hadden dit probleem eveneens onderkend. Blijkens het –niet gepubliceerde– 'beleidskader toezicht' uit 2007 wordt ingegaan op knelpunten die naar voren waren gekomen uit onderzoeken naar toezicht door IVA (2006) en DSP (2007) en uit de praktijk:

De (bijzondere) voorwaarden die worden opgelegd, op de naleving waarvan de reclassering moet toezien, zijn vaak zeer algemeen omschreven. Daarmee is het onduidelijk waarop toezicht moet worden gehouden. De reclassering geeft na oplegging van een vonnis zelf invulling aan de opgelegde voorwaarden. Daarmee is het evenmin eenduidig wanneer er sprake is van overtreding van de voorwaarden.

In de praktijk blijkt dat er bij het reclasseringstoezicht geen sprake is van herkenbare en omschreven varianten van toezicht: de manier waarop toezicht wordt uitgeoefend wordt sterk bepaald door de inzichten van de individuele reclasseringsmedewerker.

...

Voor alle partijen die betrokken zijn bij het opleggen en het toezien op het naleven van voorwaarden moet duidelijk zijn wat de voorwaarden en het reclasseringstoezicht inhouden. Rechters, Officieren van Justitie en de penitentiaire inrichtingen moeten vooraf goed geadviseerd worden over de invulling van voorwaarden om deze vervolgens te kunnen vastleggen in het vonnis, de schorsingbeslissing of het reïntegratieplan. Zo kan

²³ Zie Boone 2009.

de veroordeelde goed uitgelegd worden wat er van hem verwacht wordt en wat zijn verantwoordelijkheid is. Daarnaast moet voor alle partijen duidelijk zijn op welke wijze de naleving wordt gecontroleerd en gestimuleerd, op welke wijze wordt gereageerd en wat de consequenties zullen zijn als de voorwaarden niet worden nageleefd. Om bovenstaande redenen is het noodzakelijk dat het reclasseringstoezicht een samenhangend geheel is van geprotocolleerde en gestandaardiseerde activiteiten, uitgewerkt in een aantal gespecificeerde toezichtvarianten en gericht op controle en stimuleren/motiveren van de veroordeelde bij het naleven van de opgelegde voorwaarden. Binnen die toezichtvarianten is ruimte nodig voor de reclasseringswerkers om nadere precisering aan te brengen en specifieke aanwijzingen te geven. Dat kan bijvoorbeeld inhouden dat er een netwerk rond de veroordeelde wordt georganiseerd of anderszins een op de situatie toegesneden vorm van reclasseringstoezicht wordt ingericht²⁴. Dit kan van belang zijn vanuit het oogpunt van tijdige signalering van dreigend afglijden.

Informatie en betrokkenheid reclassent als succesfactor

Een overweging ten aanzien van doeltreffendheid van bijzondere voorwaarden is, dat onderzoek heeft aangetoond dat regels beter worden nageleefd als de veroordeelde “een gevoel van rechtvaardigheid” heeft, en een gevoel van controle over de wijze waarop de regels worden gehandhaafd. Goede informatie is belangrijk en kan de beleving van dwang doen afnemen. Betrokkenheid bij de besluitvorming is nog beter.²⁵ Dit pleit ervoor om de doelen voor het toezicht niet pas na de start ervan maar al in de adviesfase met betrokkenen te bespreken.²⁶ Wij komen hier kort op terug in de conclusies bij deze paragraaf.

Elektronische controle

Aan een bijzondere voorwaarde kan elektronisch toezicht worden verbonden (Sr 14c lid 3). De uitvoering hiervan is geregeld in de Aanwijzing elektronisch toezicht (bijlage 3.2.6). Deze vorm van toezicht houden is al langer gangbaar in het kader van het penitentiaire programma. Artikel 14c lid 3 bepaalt slechts dat elektronisch toezicht bestaat maar niet wat hiervan de inhoud of status is. Het is geen straf of voorwaarde op zichzelf maar eigenlijk slechts een methodiek van toezicht houden – zoals huisbezoek of telefonisch contact dat ook zijn. Elektronisch toezicht maakt het mogelijk om gedetailleerde afspraken met de veroordeelde te maken over plaatsen waarop hij zich op bepaalde tijden moet of juist niet mag bevinden, en het naleven hiervan te controleren. Dit heeft de controlerende functie van de reclassering in een cruciale mate versterkt en de mogelijkheden tot vrijheidsbeperking van de onder toezicht gestelde navenant vergroot. De verstrekkende betekenis van dit controlemiddel roept de vraag op, waar de grenzen liggen van proportionaliteit van de toepassing ervan. Denkbaar is dat in artikel 14c Sr de toepassing beperkt wordt in relatie tot de duur van de proeftijd of de aard van de opgelegde voorwaarde.

Overtreding voorwaarden, einde toezicht

De officier van justitie kan naar aanleiding van een overtreding van een bijzondere voorwaarde de volgende besluiten nemen (kort weergegeven):

1. waarschuwing per brief of oproepen ten parkette
2. oproepen ten parkette, waarna de officier van justitie een vervolgingsbeslissing neemt;
3. alsnog vervolgen (in geval van voorwaardelijk sepot);
4. dagvaarden (indien de (gedrags)aanwijzing in het kader van een strafbeschikking was opgelegd);

²⁴ Het onderzoek “Toezicht buiten de muren” geeft praktijkvoorbeelden die richtinggevend kunnen zijn in de ontwikkeling van toezichtvarianten. WODC, 2006.

²⁵ Day et al (2008), aangehaald in Hermanns en Menger 2009, blz. 77.

²⁶ Plaisier en Pennekamp 2009, blz. 48.

5. vordering tenuitvoerlegging van een gedeelte van de voorwaardelijke straf of opheffen schorsing van de voorlopige hechtenis met de bedoeling deze later te doen herleven, dan wel het wijzigen van de voorwaarden of het verlengen van de proeftijd;
6. vordering tenuitvoerlegging van de gehele voorwaardelijke straf of opheffing van de schorsing van de voorlopige hechtenis.

In de gevallen zoals beschreven onder 5 en 6 schrijft de reclassering een negatief afmeldbericht met een advies aan het OM. Hiermee kan de officier van justitie zijn vordering ter terechtzitting onderbouwen.

Het toezicht van de reclassering wordt tot aan de behandeling door de rechter van de vordering opheffing schorsing of de vordering tenuitvoerlegging niet beëindigd. Het toezicht wordt alleen beëindigd naar aanleiding van een bevel van de rechter dat de schorsing van de voorlopige hechtenis wordt opgeheven of dat het voorwaardelijke strafdeel volledig ten uitvoer wordt gelegd.

Duur van het toezicht

Als in het vonnis staat dat het naleven van voorwaarden / het toezicht duurt 'zolang de reclassering dit nodig acht' kan de reclassering zelfstandig beslissen om het toezicht te beëindigen, zij het dat het OM daarmee akkoord moet gaan. Het betreft situaties waarin de reclassering toezicht niet langer nodig vindt omdat het doel ervan is bereikt. In andere gevallen is een rechterlijke beslissing vereist. Voor de rechtspositie van de onder toezicht gestelde tegenover de reclassering is dit verschil niet echt van belang omdat het initiatief en de beoordeling in eerste instantie in beide gevallen bij de reclassering ligt.

4.3 Justitiële voorwaarden en reclasseringsactiviteiten tijdens en na detentie

Resocialisatieactiviteiten, gedragsinterventies (TR/BB)

Art 2.2 Pbw, uitvoeringsregelingen, EPR²⁷ en Bupo (art. 10) stellen resocialisatie of voorbereiding op de terugkeer in de samenleving als doel van detentie. Deze algemene beginselen geven de gedetineerde echter geen positief, afdwingbaar recht op resocialisatie- of integratieactiviteiten, vrijheden of faciliteiten. De gedetineerde heeft wel recht op "sociale verzorging en hulpverlening" (art. 43 lid 3 Pbw). De memorie van toelichting op dit artikel zegt dat hierbij in de eerste plaats moet worden gedacht aan werkzaamheden van de reclassering en de inrichtingspsycholoog. Tegelijk wordt vermeld dat medewerkers sociale dienstverlening (mmd-ers) de plaats innemen van het penitentiaire reclasseringswerk. Het werk van de mmd-ers is echter meer gericht op het faciliteren van terugkeer in de samenleving en daarmee meer praktisch van aard dan het agogische reclasseringswerk. Nu de reclassering niet meer als vaste discipline deel uitmaakt van de inrichtingsorganisatie is het de vraag of het in art. 43 lid 3 toegekende recht nog betrekking heeft op reclasseringswerk, dat bestaat uit het aanbieden van gedragsinterventies.

Reclasseringsactiviteiten voor gedetineerden worden nog slechts uitgevoerd in opdracht van de inrichtingsdirecteur of de selectiefunctionaris. De Reclasseringsregeling kent nog

²⁷ The penitentiary system shall comprise treatment of prisoners the essential aim of which shall be their reformation and social rehabilitation.

wel de mogelijkheid van hulp en steun op eigen verzoek (artikel 8 lid 1 onder a en voor gedetineerden in het bijzonder artikel 11 lid 2), maar in hoeverre is dit een dode letter?

1. De directeur van een penitentiaire inrichting bericht een reclasseringsinstelling zo spoedig mogelijk omtrent de binnenkomst van een gedetineerde in de inrichting.
2. De directeur van een penitentiaire inrichting bericht een reclasseringsinstelling zo spoedig mogelijk maar tenminste vier weken van tevoren omtrent de datum van ontslag van een gedetineerde, die bij zijn ontslag een werkelijke straf tijd zal hebben ondergaan van meer dan drie maanden en die hetzij krachtens rechterlijk vonnis of voorwaardelijke gratie, hetzij op eigen verzoek hulp en steun van reclasseringswege dient te ontvangen. Gelijke verplichting geldt indien de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt uitgesteld of achterwege blijft krachtens rechterlijke beslissing.

Detentiefasering, selectie, penitentiair programma

Detentiefasering omvat regimair verlof (geregeld in de regeling tijdelijk verlaten van de inrichting) en het penitentiair programma (Pbw, Pm). Tijdens de detentie kan de gedetineerde deelnemen aan gedragsinterventies, al dan niet in het kader van het resocialiseringsprogramma Binnen Beginnen (vroeger Terugdringen Recidive).

Beslispunten inzake gedragsinterventies / BB-trajecten zijn:

- de advisering tot deelname aan een gedragsinterventie (wanneer en op welke voorwaarden komt iemand in aanmerking)
- inspraak in/ instemming met te bieden modules
- toestemming tot deelname /de plaatsingsbeslissing
- beoordeling of met succes wordt deelgenomen
- beslissing tot afbreken interventie, niet (verder) verlenen van de nodige vrijheden, terugplaatsen naar basisregime

Detentiefasering houdt in het verkrijgen van toenemende vrijheden volgens een vast schema, waartoe de gedetineerde wordt overgeplaatst naar een inrichting met een beperkt of zeer beperkt beveiligingsniveau. Beslissingen (van de inrichtingsdirecteur, respectievelijk de selectiefunctionaris) worden genomen op basis van adviezen van het Multidisciplinair Overleg (MDO), waarbij het advies van de reclassering wordt betrokken. Op dit moment gelden voor detentiefasering vaste termijnen. De beroepscommissie hanteert als uitgangspunten dat een gedetineerde binnen deze termijnen in aanmerking komt voor detentiefasering, tenzij er redenen zijn om daarvan af te wijken. In verschillende uitspraken is geoordeeld dat detentiefasering niet mag stuiten op het ontbreken van een reclasseringsadvies, als dit ontbreken niet aan de gedetineerde kan worden verweten. Vanaf 2014 wordt naar verwachting het beginsel ingevoerd dat de gedetineerde deze 'vrijheden en privileges' met goed gedrag moet verdienen. Het regimesgebonden verlof en de vaste termijnen voor detentiefasering verdwijnen en de gedetineerde kan op individuele basis vrijheden worden verleend. De regelingen *Tijdelijk verlaten van de inrichting* en *Selectie, plaatsing en overplaatsing gedetineerden* zullen hier nog op worden aangepast. Het is nog niet voorzienbaar welke praktijk zich hierbij zal gaan vestigen. Wat zijn de rechten van de gedetineerde in deze procedure? Tot de rechtspositie hoort dat de gedetineerde kan weten wat hij moet doen om voor detentiefasering in aanmerking te komen, hoe en door

wie dit wordt beoordeeld en hoe hij rechtens kan opkomen voor een tijdige en correcte toepassing van de betreffende procedures. Wat kan hij doen om een tijdige afwikkeling te doen bewerkstelligen? Een probleem, dat mede aan het licht komt in beklag- en beroepsprocedures t.a.v. het gevangeniswezen, is dat de reclassering te laat adviseert om detentiefasering of gedragsinterventies in het kader van Binnen Beginnen tijdig te kunnen laten starten. Het hele verloop van de detentiefasering tot en met VI is hiervan afhankelijk. De toenemende betekenis van het reclasseringsadvies in detentiezaken wordt weerspiegeld in het aantal malen dat het als afzonderlijk item aan de orde wordt gesteld in beroepszaken rond detentiefasering en verlof.²⁸

Reclasseringsadvisering en selectie voor interventies

Het belang om deel te kunnen nemen aan detentiefasering legt een grote drang op de gedetineerde om in te stemmen met wat de reclassering in dit kader voorstelt. Een bijzonderheid hierbij is dat de reclassering niet alleen adviseert maar de modules ook veelal zelf uitvoert. De reclassering zal dus adviseren tot hetgeen zij zelf kan en wil uitvoeren. Met andere woorden: de reclassering heeft uiteenlopende, soms zelfs onderling strijdige belangen bij het toelaten van gedetineerden tot gedragsinterventies. Aan de ene kant wordt de drempel soms laag gelegd als dat nodig is voor het bereiken van het benodigde aantal deelnemers. Aan de andere kant is de reclassering niet op zoek naar deelnemers die wellicht mislukken. In dat licht spelen zowel de capaciteiten als de betrouwbaarheid van de mogelijke deelnemer een rol. Uiteenlopend onderzoek naar selectieprocessen heeft aangetoond dat het 'streven naar succes' bij professionals kan leiden tot het uitsluiten van 'moeilijkere' kandidaten zoals mensen die de taal niet of minder goed spreken, het delict ontkennen of minder gemakkelijk zijn te motiveren.²⁹ Een advies blijft dan bij gebrek aan contact achterwege, of luidt negatief. Wat kan de gedetineerde doen als hij zich in dit oordeel niet kan vinden? Hij kan zich wenden tot de directeur of selectiefunctionaris die de beslissing gaat nemen of al heeft genomen maar die heeft meestal weinig of geen andere info dan die uit het reclasseringsrapport. Tegen de beslissing van directeur of selectiefunctionaris staan beklag respectievelijk bezwaar en beroep open. Hierbij is echter niet meer de vraag aan de orde of de reclassering tot een juist advies of oordeel is gekomen maar of dit advies de beslissing als zodanig kon dragen, gelet op overwegingen van redelijkheid en billijkheid. Verondersteld mag worden dat de uitgangspunten die gelden voor rapportage in strafzaken ook gelden voor rapportages in de executiefase. Het kan complicaties geven als de reclassering bij deze rapportages teruggrijpt op eerdere rapportages tegen de inhoud waarvan de gedetineerde al bezwaar had. Een voorbeeld hiervan is te zien in een beroepszaak over weigering van regimair verlof op basis van een negatief getint advies in de voorafgaande strafzaak.³⁰

Voorwaardelijke invrijheidstelling en detentiefasering

De VI berust op artt. 15 en 15a t/m j Sr en is nader geregeld in de Uitvoeringsregeling

²⁸ Zie bijlage 5, gegevens ontleend aan de databank jurisprudentie op www.rsj.nl.

²⁹ McNeill e.a. 2009, Robinson 2002 en Huizinga 2011, allen genoemd in Boone 2012.

³⁰ 12/1695/GA d.d. 9 november 2012: als er een reclasseringsrapport beschikbaar is, is de inrichtingsdirecteur in beginsel niet verplicht een specifiek op het verlof gericht advies te laten opstellen.

VI.³¹ Aan het verlenen van VI wordt altijd de algemene voorwaarde verbonden dat de veroordeelde in de periode van de VI geen strafbaar feit mag plegen. Daarnaast kan het OM (als centrale voorziening VI) op grond van artikel 15a lid 3 voorwaarden stellen die zijn afgestemd op de omstandigheden van de veroordeelde of van het delict waarvoor hij is veroordeeld. Daarnaast kan het OM bijzondere voorwaarden bepalen (deze worden opgesomd in art. 15a lid 3 en zijn gelijk aan de bij een voorwaardelijke veroordeling mogelijke voorwaarden). Dit op advies van de inrichtingsdirecteur. Ook de reclassering kan advies uitbrengen (art. 15b lid 6 Sr). Over deze advisering zegt de uitvoeringsregeling VI:

5. Indien de reclassering toezicht op de naleving van de voorwaarden aangewezen acht, vermeldt zij wat de aard en intensiteit is van het toezicht dat op de veroordeelde dient te worden uitgeoefend.
6. De adviezen vermelden voorts het standpunt van de veroordeelde over de voorgestelde bijzondere voorwaarden.

De Raad van Europa heeft zich in de aanbeveling over VI uitgelaten over de toelaatbaarheid van te stellen bijzondere voorwaarden.³² Het belangrijkste criterium is het veiligheidsrisico voor de samenleving (par. 18). Voorwaarden moeten realistisch zijn in die zin dat rekening wordt gehouden met de persoonlijkheid en de sociale en economische omstandigheden en de beschikbaarheid van re-integratieprogramma's. Aan gedetineerden die geen of weinig risico meebrengen zouden geen andere dan de algemene voorwaarde moeten worden gesteld. Het is lastig om tijdens detentie het gevaarsrisico vast te stellen dat de in vrijheid gestelde buiten zal opleveren. Dit alles is in belangrijke mate ter beoordeling van de reclassering, die tot VI adviseert. Een aspect van rechtspositie is dat de gedetineerde mag verlangen dat hij kan weten wat hij moet doen om voor VI in aanmerking te komen (par. 18).

Als er een bijzondere voorwaarde is gesteld, kan het OM de reclassering opdragen toezicht te houden op de naleving daarvan, plus het bieden van begeleiding aan de VI-gestelde (art. 15 b lid 2 Sr). Verwezen wordt naar artikel 8 van het Uitvoeringsbesluit VI (bijlage 3.2.4).

Overtreding van voorwaarden

Bij overtreding van voorwaarden kan de rechtbank, op vordering van het OM, de VI geheel of gedeeltelijk herroepen. In afwachting daarvan kan de rechtbank de VI schorsen. Tegen deze beslissingen staat geen beroep open.

Zowel bij VV als VI kan het OM de onder toezicht gestelde laten aanhouden als er ernstige redenen bestaan voor het vermoeden dat enige gestelde voorwaarde niet wordt nageleefd (art 14f a Sr) of dat een veroordeelde die voorwaardelijk in vrijheid is gesteld zich zodanig heeft gedragen dat de voorwaardelijke invrijheidstelling zal worden herroepen (15h Sr).

De reclassering heeft in gesprekken met de Raad aangegeven dat OM en/of rechtbank weinig doen naar aanleiding van overtreding van bijzondere voorwaarden.

In het onlangs uitgebrachte evaluatieonderzoek VI wordt geconstateerd dat er verschil bestaat tussen reclasseringstoezichthouders in de mate waarin zij overtredingen rapporteren

³¹ Besluit van 12 juni 2008, houdende regels inzake de beslissing over de voorwaarden en het uit te oefenen toezicht bij voorwaardelijke invrijheidstelling.

³² Recommendation Rec(2003) 22 on Conditional Release.

en sanctioneren. Dit leidt ertoe dat vergelijkbare gevallen van overtreding niet altijd op dezelfde wijze worden opgevolgd.³³

4.4 Overwegingen en conclusies

Het lijkt geen twijfel dat bijzondere voorwaarden en het toezicht op de naleving daarvan een bepaalde vorm en mate van vrijheidsbeperking meebrengen. Het beginsel van legitimiteit en het recht op informatie eisen dat

- de verdachte kan weten welke voorwaarden hem kunnen worden opgelegd, en
- de veroordeelde weet welke voorwaarden hem zijn opgelegd en wat de uitvoering van het toezicht voor hem aan rechten en plichten meebrengt.

De Raad overweegt hieromtrent het volgende.

- a. De aanbevelingen van Boone en andere onderzoekers (zie 4.2), die strekken tot versterking van de rechtspositie van de verdachte/veroordeelde zijn in het Wetboek van Strafrecht, in het kader van *Redesign toezicht* en in de uitvoeringsregelingen voor een groot deel overgenomen. Bij bijzondere voorwaarden bepaalt de opleggende magistratuur de buitengrens oftewel het mandaat voor vrijheidsbeperking. De mogelijke *duur* hiervan ligt geheel, en de mogelijke *inhoud* grotendeels vast in de wet. De bijzondere voorwaarden zijn in artt. 14 en 15 Sr opgenomen (zij het met interpretatievrijheid, met name in de vorm van "overige voorwaarden het gedrag betreffende") en het toezicht bestaat in drie niveaus van zwaarte. Inhoud van de voorwaarden en (latere) aanpassing daarvan worden niet door de uitvoerder maar door de magistratuur bepaald. Dat geldt ook voor "andere voorwaarden het gedrag betreffende", waarmee de rechter ruimte heeft voor het formuleren van andere voorwaarden dan de in het artikel genoemde. Ziet de Raad het goed dan kan de reclassering met het "geven van nadere aanwijzingen" geen nieuwe voorwaarden formuleren. Het beginsel van minimale beperkingen eist dat dergelijke aanwijzingen de vrijheid van de onder toezicht gestelde niet verder inperken dan nodig is om het toezicht op zichzelf mogelijk te maken. Procedures rond advisering, uitvoering en terugrapportage zijn beschreven in de in 4.2 al genoemde *Aanwijzing v.v.*
- b. Een 'toegankelijke lijst van gedragsinterventies' is inmiddels gedeeltelijk beschikbaar. Op de site van Reclassering Nederland wordt beknopte inhoudelijke informatie gegeven over de beschikbare gedragsinterventies en op de site van de SVG is een uit 2010 daterende 'menukaart gedragstrainingen' te vinden. Daarnaast publiceert de Erkenningscommissie Gedragsinterventies geregeld naar aanleiding van het al dan niet erkennen van nieuwe interventies. Uit deze informatie kan de justitiabele opmaken welke interventies er zijn en of hij tot de doelgroep daarvan behoort. Helemaal sluitend zijn deze overzichten nog niet omdat er naast erkende ook nog niet-erkende programma's worden aangeboden. Bovendien is de informatie niet gelijkvormig en slechts gedeeltelijk op begrijpelijkheid voor de doelgroep van justitiabelen geschreven. De Raad acht de informatie om deze reden beperkt toegankelijk.

³³ Flight e.a. 2011.

- c. De *aard en intensiteit van het toezicht*, waarover de reclassering n.a.v. een RISc-diagnose adviseert, wordt door de reclassering bepaald. De voorschriften in de Aanwijzing en het Uitvoeringsbesluit maken met zoveel woorden duidelijk dat de inhoud van het toezicht niet reeds in het vonnis is (of hoeft te zijn) vastgelegd, ook (of zelfs) niet als deze aspecten, op basis van de RISc-diagnose, reeds voor de oplegging in het reclasseringsadvies waren opgenomen. De manier waarop het toezicht verder wordt uitgevoerd, wordt beschreven in interne documenten van de reclassering, zoals het Handboek reclassering. Aan deze ongepubliceerde stukken kan de onder toezicht gestelde geen rechten ontleen.

In 4.2 memoreerden we het belang om, uit oogpunt van doeltreffendheid, het doel van het toezicht in een vroeg stadium met de (dan nog) verdachte te bespreken. Hoewel een dergelijke aanbeveling niet rechtstreeks is te vertalen in termen van rechten van de verdachte / veroordeelde, mag op grond van het aangehaalde onderzoek worden aangenomen dat een goede informatie- en rechtspositie van de onder toezicht gestelde bijdraagt aan het naleven van voorwaarden en daarmee aan het slagen van het toezicht.

- d. *Beleidsruimte voor de reclassering bij melding overtreding van voorwaarden*

De artikelen 14 d en 15h Sr, uitgewerkt in de *Uitvoeringsregelingen VV en VI*, dragen de reclassering op om overtreding van voorwaarden "onverwijld" te melden. Vervolgens dient de reclassering "zo spoedig mogelijk" te adviseren over naar aanleiding van de melding te nemen maatregelen. De *Aanwijzing advies, toezicht en naleving voorwaardelijke sancties*³⁴ (die niet geldt voor VI en tbs) bood hierin enige ruimte en liet het aan de reclassering om direct te melden of eerst een waarschuwing te geven, afhankelijk van de ernst van de overtreding en het risiconiveau dat de reclassering aan het toezicht heeft toegekend. De Aanwijzing v.v. kent de reclassering geen speelruimte meer toe (zie 4.2).

De melding van de reclassering kan in principe op korte termijn ingrijpende consequenties hebben, gezien de bevoegdheid van het OM om de onder toezicht gestelde te laten aanhouden (zie 4.3). Het is goed denkbaar, en er zijn aanwijzingen voor, dat de reclassering en het OM, in elk geval in de dagelijkse praktijk, niet altijd eender denken over de meest passende reactie op het overtreden van een voorwaarde. De rechtszekerheid voor onder toezicht gestelden vraagt erom dat beide organisaties het eens zijn over de algemene lijn en deze ook uitdragen.

Bij het 'signaleren van dreigende overtreding van voorwaarden' (deze term komt niet voor in de wet of een van de uitvoeringsbesluiten maar in ministeriële brieven aan de Tweede Kamer³⁵) heeft de reclassering speelruimte, alleen al door het moeten interpreteren van wat er precies 'dreigt'. Het hanteren van deze speelruimte is een normaal en zinvol instrument in het kader van gedragsbeïnvloeding, maar al te grote interpretatieverschillen zouden afbreuk doen aan de rechtszekerheid van de onder toezicht gestelde. Hoewel het dus niet gewenst is om alle speelruimte dicht te timmeren

³⁴ Ministeriële beleidsregeling, ingetrokken per 1 maart 2013 en vervangen door de Aanwijzing v.v.

³⁵ Zo zei Staatssecretaris Albayrak in TK 29 270 nr. 14 (Vergaderjaar 2006-2007): "Daarnaast acht ik het zowel vanzelfsprekend als essentieel dat tijdens extramurale sancties overtreding van voorwaarden, het begaan van strafbare feiten of enkel het vermoeden daartoe te allen tijde worden gemeld aan het OM of DJI. Ik heb de reclasseringsorganisaties gevraagd dit te borgen en structureel te bewaken. Ook ben ik reeds in overleg met de ketenpartners hoe te reageren op afloopberichten van de reclassering en over het tijdig en volledig informeren van de reclassering door het OM over de vervolging en afhandeling van nieuwe delicten begaan tijdens extramurale sancties".

met algemeen geldende werkinstructies, is het wel zaak dat de individuele cliënt kan weten hoe zijn reclasseringsbegeleider in voorkomende situaties te werk gaat of denkt te zullen gaan.

Het is voor de onder toezicht gestelde van belang dat hij weet wat hij kan verwachten bij (vermeende) overtreding van voorwaarden. Zijn rechtszekerheid is ermee gediend als in alle toezichtsituaties, ongeacht de titel, op dit punt dezelfde voorschriften gelden. Gegeven dat uitvoeringsregelingen en –aanwijzingen met betrekking tot de voorwaardelijke veroordeling (art 14 e.v. Sr) en de voorwaardelijke invrijheidstelling (art 15 e.v. Sr) van uiteenlopende niveaus zijn en in verschillende bewoordingen gesteld, wordt aan deze eis onvoldoende tegemoet gekomen.

e. *Beëindiging toezicht wegens goed verloop*

Het vonnis kan wel of niet de zinsnede bevatten dat het toezicht duurt 'zolang de reclassering dat nodig acht'. Bij toezicht in het kader van VI ligt dit niet voor de hand; het Uitvoeringsbesluit VI spreekt hier niet over en bepaalt wel dat het OM het toezicht op ieder moment kan beëindigen (art. 5 lid 3). Hoewel het voor de rechtspositie van de onder toezicht gestelde niet van groot belang is of er voor de beëindiging van het toezicht nu wel of niet een nieuwe rechterlijke of OM-uitspraak nodig is, zijn de helderheid voor alle betrokkenen en de rechtszekerheid voor de onder toezicht gestelde ermee gediend dat verschillen worden voorkomen.

Geschillen tussen uitvoerder en gestrafte ('interne rechtspositie') komen, net als bij de werkstraf, relatief snel bij de magistratuur ('externe rechtspositie') terecht. In elk geval gebeurt dat als de reclassering het gedrag van de onder toezicht gestelde definieert als een overtreding van voorwaarden.

In het licht van bovenstaande concludeert de Raad dat de rechtspositie van reclassenten op verschillende aspecten de afgelopen jaren in uitvoeringsregelingen is verstevigd. Niettemin is verdere versterking aangewezen, met name daar waar de reclassering over speelruimte beschikt voor nadere invulling van afspraken, de beoordeling van het naleven daarvan en terugrapportage daarover. Gelet op het agogische aspect van het toezicht is deze versterking niet in de eerste plaats te zoeken in verdere doorregulering maar vooral in het garanderen van meer betrokkenheid van de reclassent en betere informatie over mogelijke consequenties van rechterlijke uitspraken en van beslissingen van de reclassering. Hiermee moet ruimte ontstaan voor het bespreken en oplossen – maar uiteraard liefst het voorkomen - van problemen en geschillen in het kader van de 'interne rechtspositie'.

5. Taakstraf

5.1 Inleiding

De taakstraf heeft sinds 2001 een wettelijke basis als hoofdstraf. De rechtspositie van de veroordeelde ten aanzien van deze beslissingen ligt vast in het Wetboek van Strafrecht, het Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen en de Aanwijzing executie.

Kernbeslissingen zijn die tot **1)** oplegging en **2)** wijziging van de werkstraf en (bij mislukking daarvan) **3)** toepassing van vervangende hechtenis. De eerste en tweede betreffen ten minste het aantal (nog) te verrichten uren werk; de tweede en derde hebben betrekking op consequenties van niet of onvolledig uitvoeren van de taakstraf. Deze zeer ingrijpende beslissingen worden genomen door de rechter of het OM. De reclassering heeft hierbij een adviserende rol.

In de uitvoering is er sprake van beslissingen, acties en rapportages van de reclassering of van de projectplaats die aanleiding kunnen geven tot een justitiële beslissing of die deze op hoofdlijnen nader invullen. Het betreft waarschuwingen, beslissingen en adviezen van reclassering en projectinstellingen die aanleiding kunnen geven tot oplegging of wijziging van de taakstraf, plaatsing en overplaatsing of wijziging van de inhoud van de straf of tot vervangende hechtenis.

5.2 De oplegging en invulling van de taakstraf

Oplegging door de rechter

Artikel 22c Sr bepaalt dat de rechter de taakstraf oplegt. De wet stelt niet als eis voor het opleggen van een taakstraf dat de verdachte een aanbod doet en evenmin dat hij instemt (commentaar Cleiren/Verpalen op artikel 22c Sr). De taakstraf kan dus ook bij verstek worden opgelegd en tevens in geval alleen de gemachtigde advocaat (artikel 279 Sv) verschijnt.³⁶ Het vonnis vermeldt het aantal uren dat de taakstraf zal duren.

Oplegging door het OM

Het OM kan voor een groot aantal veel voorkomende strafbare feiten de verdachte een transactievoorstel doen, waarmee de strafzaak wordt afgedaan. Daarnaast hoort de taakstraf tot de sancties die het OM sinds 1 februari 2008 zelfstandig mag opleggen. In dat geval komt de OM-afdoening in de plaats van een rechterlijke beslissing. Dit is mogelijk bij meerderjarige verdachten, voor maximaal 120 uur en alleen voor strafbare feiten waar een gevangenisstraf op staat van minder dan 6 jaar.

Afdoening door het OM vindt plaats op zgn. TOM-zittingen (Taakstrafzitting Openbaar Ministerie). De verdachte wordt hierover als volgt geïnformeerd:³⁷

“... krijgt een uitnodiging om te verschijnen op de TOM-zitting. Op de dag van de zitting vindt soms nog voorafgaand aan de zitting een gesprek plaats met een medewerker van de reclassering. In andere gevallen neemt de medewerker van de reclassering voorafgaand aan de zitting contact op met de verdachte. Als de verdachte akkoord gaat met het voorstel en hij voldoet aan de voorwaarden, dan wordt zijn zaak niet meer aan een rechter voorgelegd. Als de taakstraf niet of niet naar behoren wordt uitgevoerd dan kan de OvJ de verdachte dagvaarden en komt de zaak alsnog voor de rechter”.

³⁶ Commentaar Cleiren/Verpalen op artikel 22c Sr.

³⁷ Uit voorlichtingsfolder Judex.nl.

Bij het officiersmodel geldt dat de oplegging van een taakstraf niet kan plaatsvinden "dan nadat de verdachte door het Openbaar Ministerie is gehoord en daarbij heeft verklaard bereid te zijn de taakstraf te voldoen. Taakstrafzaken lenen zich dus niet voor een louter schriftelijke afdoening".³⁸ Evenmin als bij de rechterlijke zittingen is de inhoud van de taakstraf vooraf al bepaald. Het invullen hiervan gebeurt pas tijdens het intakegesprek met de reclassering bij aanvang van de taakstraf (zie verder onder uitvoering van de taakstraf). Als tijdens de TOM-zitting (toch) sprake blijkt te zijn van één of meer contra-indicaties tegen een taakstraf kan alsnog een dagvaarding volgen.

In de Aanwijzing taakstraffen is bepaald dat de hoofdofficier zorg draagt voor een arrondissementaal overleg met alle betrokken partijen waarin afspraken met politie en reclassering worden gemaakt en de procedure wordt vastgelegd die bij het opleggen van een OM-taakstraf zal worden gevolgd. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan

- het in een zo vroeg mogelijk stadium - bij voorkeur als de verdachte zich nog op het politiebureau bevindt - in een gesprek met de verdachte beoordelen of hij of zij mogelijk in aanmerking komt voor een OM-taakstraf,
- de rol van de reclassering, en
- de positie van het slachtoffer.

Instemming

Om uit te sluiten dat een taakstraf zou kunnen worden aangemerkt als dwangarbeid, eisen de European Rules on Community Sanctions and Measures³⁹ dat er sprake is van *informed consent* bij de veroordeelde. Instemming met de (taak)straf dient uitdrukkelijk en na deugdelijke voorlichting te worden gegeven:

Rule 31

A community sanction or measure shall only be imposed when it is known what conditions or obligations might be appropriate and whether the offender is prepared to co-operate and comply with them

Rule 33

Notwithstanding the issue of the formal document conveying the decision on the community sanction or measure imposed, the offender shall be clearly informed before the start of the implementation in a language he understands and, if necessary, in writing, about the nature and purpose of the sanction or measure and the conditions or obligations that must be respected.

Zoals al is aangegeven, kan de rechter een taakstraf opleggen zonder dat de verdachte zijn instemming daarmee laat blijken, zelfs bij verstek. In het officiersmodel is instemming van de verdachte wel vereist. Op deze manier wordt, met name in zaken waarin de rechter de taakstraf oplegt, het verkrijgen van de instemming van de veroordeelde verlegd naar de fase waarin de reclassering de taakstraf concreet invult: "De invulling van de taakstraf vindt plaats door de reclassering, in overeenstemming met de rechterlijke uitspraak".⁴⁰ De veroordeelde is na de uitspraak uitsluitend op de hoogte van het aantal uren taakstraf dat hij opgelegd heeft gekregen maar niet van de aard van de werkzaamheden die hij geacht wordt te gaan verrichten. Daarnaast is het Openbaar Ministerie in alle gevallen verplicht na te (laten) gaan of de verdachte wel in staat is tot het naar behoren verrichten van een taakstraf. Het gaat daarbij niet om het verkrijgen van instemming maar om het uitsluiten van contra-indicaties, teneinde te voorkomen dat de reclassering met niet uitvoerbare

³⁸ Uit: Aanwijzing taakstraffen.

³⁹ Council of Europe, Recommendation No. R (92) 16 t/m 22.

⁴⁰ Besluit Tenuitvoerlegging taakstraffen, 15 januari 2001.

taakstraffen wordt geconfronteerd.

Als de officier van justitie (of advocaat-generaal) naar aanleiding van de beschikbare gegevens uit het dossier of naar aanleiding van het horen van de verdachte twijfelt of deze de taakstraf naar behoren kan verrichten, en hij overweegt niettemin een taakstraf aan te bieden of te vorderen, dan moet hij – alsnog – een advies vragen aan de reclassering. Wanneer de reclassering niet face-to-face bij het aanbieden of vorderen van de taakstraf is betrokken, moet het Openbaar Ministerie de aanwezigheid van deze contra-indicaties in eerste instantie dus zelf vaststellen. Bij twijfel wordt afgezien van een taakstraf óf wordt een advies aan de reclassering gevraagd.

De gang van zaken is geregeld in de artikelen 9 en 10 van het *Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen*:

- Nadat de reclassering via het CJIB een afschrift van de rechterlijke uitspraak heeft ontvangen, draagt zij er zorg voor dat de taakstraf in overeenstemming met die rechterlijke uitspraak ten uitvoer wordt gelegd. Het OM kan daarbij aanwijzingen geven aan de reclassering omtrent de tenuitvoerlegging van taakstraffen (artikel 9 lid 1).
- De reclassering roept de taakgestrafte zo spoedig mogelijk op voor een intakegesprek. In dit intakegesprek wordt de taakgestrafte onder meer op de hoogte gesteld van het soort taakstraf dat hij moet doen (artikel 10 lid 1). Daarbij moet rekening worden gehouden met het gepleegde delict, de capaciteiten, mogelijkheden en specifieke omstandigheden van de taakgestrafte, alsmede de reisafstand tot de projectplaats (artikel 10 lid 4). De reclassering stelt de taakgestrafte in het intakegesprek op de hoogte van de regels, rechten en plichten die gelden bij de tul van de taakstraf (artikel 10 lid 3).

De reclassering heeft deze afspraken vastgelegd in het standaarddocument '15 regels voor de taakstraf'. De gestrafte tekent deze regels voor akkoord.

De vraag kan worden gesteld of wordt voldaan aan het door de European Rules vereiste *informed consent*, nu de gestrafte uiteindelijk wel voor akkoord tekent maar dit nadat hij slechts *op de hoogte is gesteld* van de aard van het werk. Gaat de veroordeelde niet akkoord – en hij kan daarvoor zeer uiteenlopende redenen hebben – dan is direct al sprake van het niet uitvoeren van de taakstraf, op grond waarvan het openbaar ministerie tot vervangende hechtenis kan overgaan (art 22g Sr, zie hieronder in 5.3.2).

De invulling van de taakstraf moet in het licht van de European Rules (artt. 46, 55, 67 ERC) vervolgens zo zinvol mogelijk zijn voor de veroordeelde door bij te dragen aan diens ontwikkeling en resocialisatie. In de Nederlandse regelgeving is dit punt terug te vinden in artikel 3 van het Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen. Meer dan dat de activiteiten zinvol moeten zijn, staat hier echter niet. In de memorie van toelichting wordt met geen woord gerept over hetgeen met 'zinvol' wordt bedoeld. Het begrip resocialisatie wordt in het geheel niet genoemd. Dat bij de tenuitvoerlegging rekening wordt gehouden met eventuele ongeschiktheid van de veroordeelde (zie hierboven en in 5.3.2) heeft slechts betrekking op mogelijke contra-indicaties.

5.3 De uitvoering van de taakstraf

5.3.1 Beslissingen tijdens de uitvoering

De uitvoering van de taakstraf wordt bestreken door het al genoemde *Besluit Tenuitvoerlegging taakstraffen* en de *Aanwijzing taakstraffen*⁴¹. Deze regelingen omvatten hoofdzakelijk instructienormen ten behoeve van de uitvoerders (reclassering, projectplaatsen) van de taakstraf en in mindere mate rechten waarop de reclassent zich in zijn relatie met de reclassering kan beroepen. Het geheel van regels legt de beslissingsruimte voor de reclassering vast.

⁴¹ Aanwijzing taakstraffen 2011, zie bijlage 4.

De belangrijkste beslissingen die de reclassering tijdens de uitvoering neemt zijn

1. de beoordeling in eerste instantie van de geleverde prestatie,
2. het geven van een waarschuwing als de veroordeelde in gebreke blijft en
3. alle adviezen aan OM en/of rechter die kunnen leiden tot wijziging van de taakstraf of tot vervangende hechtenis.

De taakstraf wordt behoudens door de reclassering te motiveren uitzonderingen uitgevoerd op "werkdagen dan wel dagen, vallend buiten het weekend", aldus de *Aanwijzing taakstraffen*.

De verdachte dient de aanwijzingen van de reclassering hieromtrent te volgen. Het al dan niet aanwezig zijn van een geobjectiveerde grond om de taakstraf in het weekend uit te voeren (bijvoorbeeld het (vooruitzicht op) verlies van een baan of opleiding) wordt door de reclassering bij de intake met de verdachte besproken. Het oordeel van de reclassering dient gemotiveerd te worden vastgelegd. Verslaglegging door de reclassering is van belang voor de vraag welke gevolgen het OM verbindt aan het niet (naar behoren) verrichten van de taakstraf binnen de daarvoor beschikbare termijn. Voor de tul van een door een rechter opgelegde taakstraf geldt hetzelfde uitgangspunt als bij een door het OM bij strafbeschikking opgelegde taakstraf: de taakstraf dient op doordeweekse dagen te worden uitgevoerd en de veroordeelde dient de aanwijzingen, gegeven door de reclassering, hieromtrent op te volgen, tenzij een geobjectiveerde grond zich tegen een dergelijke uitvoering verzet (bijvoorbeeld: - het vooruitzicht op- het verlies van een baan). De reclassering dient het al dan niet aanwezig zijn van een geobjectiveerde grond voor de tul van de taakstraf in het weekend met de veroordeelde te bespreken. Bij de intake dient het oordeel van de reclassering gemotiveerd te worden vastgelegd. Verslaglegging door de reclassering is van belang bij de beoordeling van de vraag of het OM de tul van de vervangende hechtenis beveelt, indien de veroordeelde de taakstraf niet aanvangt, dan wel wanneer de uitvoering van de taakstraf is mislukt (art. 22g lid 1 Sr).

Voorafgaand aan de start van een project vindt een gesprek plaats tussen de taakgestrafte, de reclassering en de contactpersoon, waarbij in elk geval wordt ingegaan op de huisregels van de projectplaats, vaststelling en uitleg van de werkzaamheden en de aanvangsdatum (Besluit, artikel 10 lid 5). Het werkstrafcontract (in termen van de regeling "de beslissing van de uitvoerder taakstraffen tot plaatsing") wordt schriftelijk vastgelegd en voor akkoord getekend door de taakgestrafte. Deze beslissing wordt aan het OM gezonden. De taakgestrafte krijgt een kopie.

Het toezicht door de reclassering op "de verrichtingen van de taakgestrafte en de omstandigheden waaronder deze plaatsvinden" is geregeld in artikel 12 van het Besluit. Dit toezicht omvat naast de veiligheid, de gezondheid en arbeidsomstandigheden op de projectplaats ook de redelijkheid van de opgedragen werkzaamheden of opgelegde verplichtingen.

Artikel 13 van het Besluit behandelt beslissingen van de uitvoerder die de inhoud van de taakstraf betreffen:

- wijziging van projectplaats of aard van het werk;
- geven van een waarschuwing (hoogstens één maal);
- opschorten van de taakstraf met advies aan het OM tot voortijdige beëindiging.

De taakgestrafte wordt, zo mogelijk, vooraf door de uitvoerder taakstraffen gehoord. De beslissing wordt schriftelijk vastgelegd, gedagtekend en gemotiveerd. Bij de rapportage aan de officier van justitie wordt de op schrift gestelde beslissing en, indien kenbaar gemaakt, het standpunt van de taakgestrafte gevoegd. De uitvoerder taakstraffen rapporteert zo spoedig mogelijk aan het OM. De taakgestrafte krijgt een kopie van de rapportage en de bijbehorende stukken.

Tijdens de uitvoering nemen reclassering of projectplaats ook minder ingrijpende beslissingen. Bijvoorbeeld

- de precieze omvang en inhoud van het werk dat op een bepaalde dag verricht moet worden;
- incidentele afwijkingen van het rooster;
- het mogen opnemen van een vrije dag
- verplichten tot bezoek aan een keuringsarts na ziekmelding;
- beoordeling van prestaties op dagelijkse basis.

Hieromtrent gelden geen vormvereisten. De vraag kan worden gesteld of de veroordeelde ook deze beslissingen moet kunnen aanvechten of voorleggen aan een derde.

5.3.2 Adviezen en beslissingen naar aanleiding van de afloop van de taakstraf

Wijziging taakstraf (artikel 22f Sr)

De officier van justitie kan de inhoud van de taakstraf wijzigen als de veroordeelde de taakstraf naar zijn oordeel "niet of niet geheel volgens de opgelegde straf kan of heeft kunnen uitvoeren" (lid 1). Tegen deze wijziging kan de veroordeelde in bezwaar bij de rechter die de taakstraf heeft opgelegd. De rechter kan de beslissing van het OM wijzigen (lid 3).

Opschorting

Artikel 16 van het Besluit t.u.l. taakstraffen betreft het opschorten van de taakstraf na een waarschuwing. Het openbaar ministerie neemt zo spoedig mogelijk na ontvangst van het advies een beslissing als bedoeld in de artikelen 22f of 22g van de wet. Hierbij is het Besluit t.u.l. taakstraffen, en met name hoofdstuk III, de plaatsing, tot en met VI, klachten, relevant.

Vervangende hechtenis (artikel 22 g Sr)

Bij niet of niet naar behoren uitvoeren van de taakstraf wordt vervangende hechtenis toegepast. De officier van justitie geeft hiervan kennis aan de veroordeelde (lid 1). Hieruit kan worden opgemaakt dat het OM de vervangende hechtenis laat uitvoeren zonder tussenkomst van de rechter. De veroordeelde kan bezwaar maken tegen de kennisgeving bij de rechter die de taakstraf heeft opgelegd (lid 3). De rechter kan de beslissing van het OM in stand laten, wijzigen of het bezwaar gegrond verklaren. In het laatste geval bepaalt hij het aantal uren dat nog moet worden gewerkt en de termijn waarbinnen dit moet gebeuren. Op deze manier krijgt de veroordeelde een tweede kans.

5.4 Overwegingen en conclusies

De werkstraf is de enige reclasseringsactiviteit die de executie van een (hoofd)straf behelst. Het betreft geen vrijheidsbeneming maar vrijheidsbeperking, met als bijzonderheid dat de gestrafte een prestatie moet verrichten. De rechter bepaalt de buitengrens: het aantal te werken uren en (soms) de nadere invulling met het soort werk. Evenmin als bij andere straffen is instemming door de gestrafte vereist – dat wil zeggen, met de sanctie als zodanig. Dat geldt wel voor de nadere invulling, die behoort tot het mandaat van de uitvoerder. Het vonnis *kan* de aard van de te verrichten werkzaamheden vermelden; dit

hoeft dus niet. Dit betekent in de praktijk dat de inhoud van de straf ten tijde van de vonniswijzing niet exact vast staat. Ook als de verdachte ter zitting verschijnt is de kans groot dat hij na afloop uitsluitend op de hoogte is van het aantal uren taakstraf maar niet van de aard van de werkzaamheden die hij geacht wordt te gaan verrichten. Een gesprek hierover vindt pas plaats bij de start van de uitvoering, waarbij de reclassering de veroordeelde "op de hoogte stelt van de aard en inhoud van de taakstraf". Voorafgaand aan oplegging en uitvoering zijn openbaar ministerie en reclassering gehouden om na te gaan of de verdachte / veroordeelde een taakstraf met goed gevolg kan verrichten. Eisen die voortvloeien uit de beginselen van *resocialisatie* en een *zinvol programma*, die onder meer te vinden zijn in de *European Rules*, zijn in de regelgeving niet terug te vinden. De Raad meent dat de veroordeelde zich over deze aspecten moet kunnen uitlaten. Besluit de veroordeelde niet akkoord te gaan met het voorgelegde taakstrafcontract, dan is het volgens de bestaande regels mogelijk dat de reclassering de opdracht retourneert, waarna de officier van justitie bevoegd is om zonder rechterlijke inmenging tot vervangende hechtenis over te gaan.

Over het geheel genomen beantwoordt de wet- en regelgeving op een magere wijze aan de in de *European Rules* geformuleerde eis van *informed consent*, in het geheel niet aan die van *resocialisatie* en aan de eis van *zinnelijkheid* wordt geen inhoud gegeven. De reclassering kan hier in de praktijk aan tegemoetkomen door een goede en tijdige informatieverstrekking aan de veroordeelde. Bij het bepalen van de inhoud van de werkstraf kan zij gemotiveerd rekening houden met de mogelijkheden en beperkingen van de veroordeelde. In de eerste plaats echter moeten de *resocialisatie*doelstelling en *zinnelijkheid* van de werkzaamheden inhoud krijgen in de regelgeving.

Geschillen tussen uitvoerder en gestrafte kunnen (door laatstgenoemde) worden voorgelegd aan de klachtencommissie reclassering. Anders dan in het detentierecht (beklag en beroep, schorsing) is er geen sprake van correctie of arbitrage en slechts deels van bemiddeling. De gestrafte heeft weinig bij deze procedure te winnen en al zeker niet op het moment dat het ertoe doet. Dit leidt ertoe dat executiegeschillen uitmonden in beëindiging van de tenuitvoerlegging en negatieve aflooppportage. Op dit punt kan introductie van een bemiddelaar de positie van de reclassent versterken opdat zaken niet onnodig snel in een externe procedure worden gebracht. Hierop wordt teruggekomen in paragraaf 7.2.

6. Uitwisseling van informatie en privacy

Informatie-uitwisseling over de reclassent, zowel naar als vanuit de reclassering, speelt een cruciale rol in het reclasseringswerk: voorlichtingsrapportage in strafzaken – en het inwinnen van referenties in het kader daarvan – en rapportage naar aanleiding van het toezicht. Dit geeft voldoende aanleiding om het rechtspositionele aspect daarvan nader te bekijken.

6.1 Wet bescherming persoonsgegevens, privacyreglement reclassering

De belangrijkste regels voor het vastleggen en gebruiken van persoonsgegevens zijn vastgelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Deze wet stelt belangrijke onderdelen echter buiten werking waar het gaat om “voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten” (artikel 43 onder b Wbp). Het uitwisselen van reclasseringsinformatie in de justitiële keten wordt daardoor niet door deze wet bestreken maar alleen door het Privacyreglement van de reclassering.

De Wbp verplicht instellingen niet om een privacyreglement vast te stellen. Reclassering Nederland en verschillende organisaties voor verslavingsreclassering beschikken echter wel over een privacyreglement. De IST heeft in 2007 een themaonderzoek gedaan naar de naleving van privacyregelgeving door de reclassering en de DJI.⁴² De Wbp bleek te globaal van karakter om de werkwijze van de reclassering aan te toetsen. De IST liet het bij een verkennend onderzoek omdat men het niet juist vond om alleen Reclassering Nederland aan een inspectieonderzoek te onderwerpen om de enkele reden dat zij over een privacyreglement beschikt. Daarnaast was het privacyreglement te recent van datum. Uit interviews bleek dat de Wbp en het privacyreglement onder de medewerkers niet leven: ze maken zich de werkwijze rond gegevensverstrekking vooral op de werkplek zelf eigen en niet via instructies op papier.

Reclassering Nederland maakt het privacyreglement niet actief openbaar. Het staat niet op de website en het is ook niet via andere openbare kanalen beschikbaar. Niettemin is de gegevensverwerking hierop gebaseerd en krijgt de cliënt voorafgaand aan rapportage een op het reglement gebaseerde akkoordverklaring te tekenen. Cliënten kunnen in de algemene voorlichtingsfolder lezen dat het reglement bestaat en dat zij ernaar kunnen vragen.

Het uitwisselen van informatie met andere samenwerkingspartners, zoals hulpverleners en gemeenten, valt wel onder de werking van de Wbp en behoeft daarmee instemming van de cliënt. Nu deze partijen (o.a. in het Veiligheidshuis) steeds vaker en intensiever met elkaar overleggen, gaan gegevens gemakkelijker ‘over de tafel’. Een voorbeeld is te vinden in de Aanwijzing v.v. (zie ook 4.2): “In geval van een mogelijke stoornis vraagt de officier van justitie advies van het NIFP en gaat hij bij het Veiligheidshuis na of er relevante informatie beschikbaar is bij ketenpartners die betrokken zijn bij de verdachte en/of zijn maatschappelijke netwerk (bijvoorbeeld gezin, school)”.

⁴² Naleving privacyregelgeving, Inspectiebericht IST; Den Haag december 2007.

6.2 Communicatie

Buiten de schriftelijke rapportage vindt in de praktijk ook mondeling informatie-uitwisseling tussen justitiepartners plaats. Voor zover de inhoud van deze communicatie niet schriftelijk wordt vastgelegd is er een risico voor de rechtspositie van de justitiabele: hij kan tevoren weten, noch achteraf nagaan wat er over hem is uitgewisseld en in hoeverre justitiële beslissingen hierdoor zijn geëntameerd of beïnvloed. Terwijl schriftelijke rapportage vooraf aan de cliënt wordt voorgelegd en zijn opvatting daarin desgewenst wordt opgenomen, is dat bij mondelinge informatie-uitwisseling niet of minder gemakkelijk mogelijk, gesteld al dat termijnen waarbinnen een en ander plaatsvindt dat zouden toelaten. Vooral in het stadium van in verzekeringstelling en bij overleg in het Veiligheidshuis en in het kader van ZSM en bij toepassing van snelrecht zijn doorlooptijden kort, terwijl op dat moment genomen beslissingen in belangrijke mate bepalend zijn voor vervolging en berechting.⁴³ Reclasseringsrapporten en afloopberichten zijn voor justitieketenpartners te raadplegen in JD-Online. Een consequentie hiervan is dat deze informatie kan worden gebruikt op een later tijdstip, en voor een ander doel en door andere functionarissen dan voor wie zij is geschreven. Informatie kan verouderen, feiten kunnen door nieuwe feiten worden ingehaald, terwijl de oorspronkelijke niet worden aangepast.

Identiteitscontrole

Vanaf 1 oktober 2010 is de reclassering wettelijk verplicht om de identiteit van verdachten en veroordeelden te controleren. De Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen (WIVVG) geeft regels voor de vaststelling van de identiteit van verdachten, veroordeelden en getuigen in de strafrechtsketen. In verband hiermee heeft de reclassering over dit onderwerp een cliëntfolder ontwikkeld (bijlage 6.4).

Doorlichting Ist 2011:

RN unit X beschikt over een gestandaardiseerde 'Verklaring van geen bezwaar'. Uit het dossieronderzoek van de Ist blijkt dat in de adviesfase deze verklaring in alle gevallen aanwezig, ondertekend en op de juiste wijze gebruikt is qua uitwisseling van gegevens. Daarentegen blijkt echter dat in de meeste toezichtdossiers geen nieuwe 'Verklaring van geen bezwaar' aanwezig is. Informatie-uitwisseling met instellingen of andere referenten vindt dan plaats op basis van de verklaring die eerder door de adviseur is opgemaakt, die dan erg gedateerd kan zijn. Uit de toezichtdossiers blijkt dat er ook informatie-uitwisseling plaatsvindt waarvoor niet is getekend op de 'Verklaring van geen bezwaar'.

6.3 Overwegingen en conclusies

Privacywetgeving speelt bij de uitwisseling van informatie tussen justitiële organen een beperkte rol: tussen ketenpartners kan vrijelijk schriftelijk en mondeling informatie worden overgedragen. Bij het uitwisselen van informatie buiten de strafrechtsketen moet worden gewaakt voor het risico dat gegevens worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor ze zijn verzameld. Zo moet informatie uit de strafrechtstoepassing geen invloed hebben op bijvoorbeeld het toekennen van woonruimte of een uitkering.

Het inzagerecht/recht op het opnemen van de eigen opvatting dat de cliënt heeft bij schriftelijke rapportage, strekt zich naar het inzicht van de Raad ook uit tot andere vormen van informatie-uitwisseling (mondeling, per mail). Waar dit niet is te realiseren – wat in verband met korte doorlooptijden vaak het geval zal zijn – zou naar het oordeel van

⁴³ Zie hiervoor ook de Aanwijzing v.v.

de Raad in ieder geval bij de gegeven informatie in zijn algemeenheid moeten worden aangetekend dat de cliënt niet op de hoogte is van het feit dat deze informatie-uitwisseling plaatsvindt of van de inhoud daarvan. Ten minste moet de cliënt hierover achteraf worden geïnformeerd.

Informatie die (via JD-Online of anderszins) voor justitieketenpartners of andere derden is te raadplegen, moet correct en zoveel mogelijk op to date zijn. Informatie die niet langer juist of ter zake is, moet hieruit worden verwijderd. Voor gebruikers moet altijd duidelijk zichtbaar zijn voor welk doel de betreffende informatie is verstrekt en welke informatie de meest recente is.

Het privacyreglement reclassering bestrijkt het verzamelen, vastleggen en delen van cliëntgebonden informatie. Het reglement is dus een belangrijke bron voor de rechtspositie. Voor reclassenten en derden is het lastig om er kennis van te nemen.

7. Klachtrecht

7.1 De klachtprocedure

Klachtenregeling reclassering

De Reclasseringsregeling, artikel 30 bepaalt dat

degene ten aanzien van wie reclasseringswerkzaamheden zijn verricht of ten onrechte zijn nagelaten, bij de klachtencommissie een klacht kan indienen over het uitvoeren of nalaten van reclasseringswerkzaamheden. De klacht wordt ingediend binnen zes weken na de dag waarop de klager kennis heeft gekregen van het handelen of nalaten waarover hij zich wenst te beklagen.

Klachtencommissie en –procedure

De op grond van artikel 30 van de Reclasseringsregeling in het leven geroepen klachtencommissie functioneert op basis van een klachtenregeling, laatstelijk herzien per 1 januari 2013. De commissie telt drie leden, die worden benoemd door de minister van Veiligheid en Justitie.

Klachten kunnen elk besluit of gedraging vanwege de reclassering inhouden, dus ook 'bejegening'.

De klachtencommissie kan een klacht gegrond, ongegrond of niet ontvankelijk verklaren. Anders dan een beklag- of beroepscommissie in detentierecht kan de klachtencommissie de uitvoerder niet opdragen een nieuwe beslissing te nemen of de beslissing schorsen, noch klager een compensatie toekennen. De klachtencommissie kan bemiddelen opdat het geschil in der minne wordt geschikt (en de klacht wordt ingetrokken).

Interne klachtprocedures

Een aan de klachtprocedure voorafgaande weg is het bespreken van de klacht met de leidinggevende van de reclasseringswerker. Elke van de drie reclasseringsorganisaties heeft daarvoor een regeling opgesteld. Sinds 2013 is deze aan klachtbehandeling voorafgaande interne procedure in de klachtenregeling opgenomen als vaste praktijk, wat wil zeggen dat een klager pas door de klachtencommissie kan worden ontvangen nadat de interne procedure is afgerond. Anders dan de klachtenprocedure staat de interne procedure van Reclassering Nederland tevens open voor diens vertegenwoordiger en voor "een ieder die meent rechtstreeks in zijn belang getroffen te zijn door een gedraging van (een of meer medewerkers van) Reclassering Nederland.

De leidinggevende onderzoekt de klacht en probeert tot een voor de klager aanvaardbare oplossing te komen. Hij spreekt met klager en aangeklaagde, normaal gesproken in hoor en wederhoor. De beslissingstermijn bedraagt zes weken, te verlengen met nog eens zes weken.

Aantallen klachten

De Inspectie voor de Sanctietoepassing beoordeelde het aantal ingediende klachten (in 2006 "enkele tientallen, waarvan er uiteindelijk minder dan tien door de commissie afgehandeld worden") als "onwaarschijnlijk gering" in relatie tot een jaarlijks aantal van circa 100.000 cliënten. Momenteel zijn de volgende cijfers beschikbaar.

Aantallen klachten 2004 – 2011

Jaar	Ingekomen klachten	Aantal uitspraken		
		(deels) gegrond	ongegrond	geen uitspraak of niet ontv.
2004	Onbekend	4	3	
2005	24	3	4	1
2006	64	4	2	2
2007	53	7	1	
2008	63	6	4	
2009	80	6	7	
2010	86	7	11	5
2011	90	7	8	8
2012	64	5	10	1

Het aantal klachten is sinds 2006 gestegen – zij het dat het aantal in 2012 weer wat kleiner is - maar blijft nog onder de honderd. Over het aantal bemiddelde klachten (de tot 1 januari 2013 onofficiële interne procedure en de door de klachtcommissie bereikte oplossingen) is geen documentatie beschikbaar (aantallen en afdoening). De klachtencommissie publiceert haar uitspraken (uitsluitend) in haar jaarverslag. Zaken waarin is bemiddeld en om die reden geen uitspraak is gedaan, worden hierin niet vermeld. Het jaarverslag vermeldt evenmin wat de reclassering naar aanleiding van de uitspraak heeft gedaan.

Aan de hand van de productiecijfers van de reclassering is het aantal klachten in de context te plaatsen van het aantal situaties waarover zou kunnen worden geklaagd. De drie organisaties rubriceren deze in hun jaarverslagen enigszins verschillend.

Reclassering Nederland telt een totaal aantal verrichtingen ('producten'), uitgesplitst naar vroeghulp, advies, toezicht, interventies en werkstraffen, van bijna 80000 (2012)⁴⁴. De SVG rubriceert het aantal verrichtingen iets fijner uitgesplitst en komt tot een totaal van 37111 (waaronder de niet door Reclassering Nederland genoemde 'toeleiding zorg' (8497) en 'justitieel casemanagement' (623))⁴⁵. Het Leger des Heils geeft productiecijfers alleen in fte's, niet in aantallen, maar geeft wel het totaal aantal unieke cliënten van 6111.⁴⁶

Tegen de achtergrond van deze cijfers is het aantal klachten als gering te kwalificeren. De klachtencommissie reclassering schrijft het relatief kleine aantal klachten toe aan het slagingspercentage van de voorafgaande bemiddeling.

Vrijwilligers

Zoals gezegd kan krachtens artikel 7 lid 1 van de Klachtenregeling worden geklaagd over het uitvoeren en nalaten van reclasseringswerkzaamheden. Volgens de Reclasseringsregeling (artikel 5) kunnen bepaalde reclasseringswerkzaamheden worden verricht door "personen die zich als vrijwilliger aanbieden". De klacht is formeel gericht tegen de reclasseringsorganisatie. De Raad leest artikel 7 lid 1 zo, dat ook werkzaamheden van vrijwilligers onder het klachtrecht vallen.

⁴⁴ Reclassering Nederland, jaarverslag 2012.

⁴⁵ Website SVG, cijfers over 2011.

⁴⁶ Website Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering, cijfers over 2011.

Toetsingskader klachtencommissie

De klachtencommissie toetst het handelen van 'aangeklaagde' reclasseringswerkers aan de verschillende bronnen voor rechtspositie (zie 1.1), met name aan standaarden en werkinstructies en refereert daar in uitspraken ook geregeld aan. Het betreft in belangrijke mate interne stukken van Reclassering Nederland als het Handboek reclassering, het privacyreglement en de gedragscode voor reclasseringswerkers.⁴⁷ Deze stukken vormen dus belangrijke bronnen voor rechtspositionele kwesties. Cliënten wordt in de algemene informatiefolder gewezen op het bestaan van het privacyreglement. Niet-clients kunnen er niet uit openbare bronnen kennis van nemen. Het bestaan van het Handboek is niet in folders vermeld en cliënten noch derden kunnen het inzien. In de vorm die dit handboek nu heeft is zoals eerder gezegd openbaarmaking ook niet zinvol. Verder bestaat er sinds een paar jaar een gedragscode voor reclasseringswerkers. Deze is evenmin openbaar te vinden en niet bestemd voor kennisneming door derden.

7.2 Overwegingen en conclusies

In vergelijking met het beklag- en beroepsrecht krachtens de beginselenwetten is het klachtrecht voor reclassenten

- ruimer in de zin dat ook bejegening eronder valt;⁴⁸
- beperkter qua bevoegdheden van de klachtencommissie: geen correctie of herstel van genomen beslissingen of andere bestreden handelingen;
- beperkter in rechtsgang: geen officiële eerste instantie, geen schorsing, geen beroep.

Eerder pleitte de Raad voor het vormgeven van het klachtrecht voor reclassenten naar het beklag- en beroepsrecht volgens de beginselenwetten.⁴⁹ Inmiddels is de externe rechtspositie van reclassenten echter in belangrijke mate versterkt, zoals in de voorgaande paragrafen is beschreven. Mogelijk op te leggen bijzondere voorwaarden en de uitvoeringspraktijk bij werkstraffen en toezicht zijn in algemeen bindende richtlijnen vastgelegd. In samenhang hiermee beziet de Raad nu de interne rechtspositie en de daarbij behorende klachtprocedure als complement van de externe rechtspositie. De interne procedure leent zich uitstekend voor probleemoplossing maar minder voor een juridisch georiënteerde geschillenbeslechting (zoals vergelijkbaar met het beklag- en beroepsrecht voor gedetineerden). Tevens kunnen uitspraken en bemiddeling door de klachtencommissie in algemene zin richting geven aan de uitvoeringspraktijk⁵⁰. Wanneer we ervan uitgaan dat de externe rechtspositie leidend is, vormt het gegeven dat de klachtencommissie een beperkte bevoegdheid heeft en dat de interne procedure geen beroepsmogelijkheid kent, geen groot bezwaar. Ook al zou de klachtencommissie de reclassering kunnen opdragen om bijvoorbeeld een rapport in te trekken of te wijzigen, is dat immers zinloos ingeval het rapport al in een (externe) justitiële beslissing is of wordt betrokken.

Beklag en bemiddeling houden op waar de reclassering zelf niet over beslissingsruimte beschikt. Waar richtlijnen de reclassering bijvoorbeeld voorschrijven een overtreding van voorwaarden 'onverwijld' te melden bij het openbaar ministerie, is er tijd noch ruimte voor een 'second opinion'.

⁴⁷ Bron: jaarverslagen klachtencommissie reclassering, bevestigd in gesprek van de Raad met de klachtencommissie op 16 mei 2013.

⁴⁸ De klachtencommissie schat dat 90% van de klachten bejegening betreft.

⁴⁹ Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing, advies over voortel Wet op de reclassering, advies d.d. 17 april 2000.

⁵⁰ Ook de Klachtencommissie ziet het verbeteren van de kwaliteit van het reclasseringswerk als een belangrijke functie van de klachtenregeling (gesprek 16 mei met delegatie klachtencommissie).

Anders kan dit liggen bij vragen, waar een andere bejegening, houding of interpretatie jegens de reclassent van overwegende betekenis kan zijn voor een nog te nemen reclasseringsbeslissing. Hierbij is met name te denken aan het voorgenomen (negatief) rapporteren naar aanleiding van een toezicht of werkstraf – zaken waarbij het nog eens van een andere kant bekijken tot een andere conclusie of nieuwe afspraken zou kunnen leiden. De klachtencommissie – of een lid daaruit, in een rol van 'maandcommissaris' – zou hierbij een rol van bemiddelaar kunnen krijgen. 'Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald' kan voorkomen dat een negatief afloopbericht een reclasseringscontact beëindigt dat toch nog kan worden vlotgetrokken. Gelet op het complexe karakter en de beperkte toegankelijkheid (voor de reclassent en voor derden) van regelingen en instructies lijkt de reclassent vooral behoefte te hebben aan toelichting, uitleg en steun door iemand die buiten de reclasseringsorganisatie staat, maar die er wel het nodige van weet. Als de reclassent zich afvraagt of de reclassering haar boekje niet te buiten gaat, kan het lastig voor hem zijn om dat aan een reclasseringswerker of leidinggevende voor te leggen. Een gedetineerde of VI-gestelde kan met vragen doorgaans niet bij een advocaat terecht. In dergelijke situaties zou zoals gezegd de klachtencommissie een rol kunnen spelen. Samenvattend beveelt de Raad aan, de vraag naar de mogelijke functionaliteit van een – al dan niet met meer bevoegdheden beklede - bemiddelende figuur nader te onderzoeken.

8. Conclusies en aanbevelingen

Hieronder volgt een resume van de in dit advies opgenomen conclusies met daaraan verbonden aanbevelingen.

Opdracht voor reclasseringsactiviteiten

De reclassering verricht vrijwel alleen activiteiten in opdracht van justitiële autoriteiten. De reclassering geeft hiermee uitvoering aan het beleid van het ministerie van V&J. Deze praktijk vindt echter geen grond in de Reclasseringsregeling, waarin in artikel 8 lid 1 met zoveel woorden het bieden van hulp en steun en het uitbrengen van adviezen aan justitiële autoriteiten op eigen initiatief en op verzoek van betrokkenen zelf mogelijk wordt gemaakt. In het belang van de (rechts)positie van de (potentiële) reclasseringscliënt is het van belang dat deze ruimte wel wordt benut. Door het kunnen aannemen van verzoeken van de advocaat kan de reclassering meer bijdragen aan het vinden van alternatieven voor voorlopige hechtenis

***Aanbeveling voor de Minister:* maak het (weer) ruimer mogelijk dat de reclassering activiteiten verricht op eigen initiatief of op verzoek van de justitiabele of diens advocaat.**

Bronnen voor rechtspositie

De wettelijke basis voor het reclasseringswerk en de uitwerking daarvan is te vinden in uiteenlopende wetten, AMvB's, uitvoeringsregelingen, beleidskaders, protocollen en instructies. Cliënten, (keten)partners, toezichthouders en geïnteresseerden die op zoek zijn naar wat zij van de reclassering mogen verwachten, zullen daartoe een veelheid van bronnen moeten raadplegen. In de praktijk is met name de cliënt aangewezen op folders en mondelinge informatie, die vaak sterk is toegespitst op een specifiek onderdeel van het reclasseringswerk (het feit dat er meer dan één (soort) instelling bestaat, wordt daarin bijvoorbeeld niet vermeld). De reclassering kan de reclassent en andere belanghebbenden hierin tegemoet komen door deze bronnen (ook online) beschikbaar te stellen.

***Aanbeveling voor de reclassering:* maak regelingen en protocollen die de basis vormen voor de reclasseringspraktijk beter toegankelijk.**

***Aanbeveling voor de Minister:* stel vast in hoeverre werkzaamheden die de reclassering buiten de justitiële kaders - met name in opdracht van gemeenten - verricht, worden bestreken door de Reclasseringsregeling en andere wettelijke kaders en welke consequenties dit heeft voor de rechtspositie van de betreffende cliënten.**

Diagnose en advies

De reclasseringsactiviteiten in het kader van vroeghulp en voorlichtingsrapportage kennen een wettelijke basis. Deze bepalingen geven vroeghulp en advisering een plaats in gerechtelijke en executieprocedures. Ze verlenen de reclassent evenwel geen aanspraak op vroeghulpbezoek, hulpverlening of rapportage.

Het 'recht' op inzage en correctie van rapportages berust op door de uitvoerder zelf aangeboden regels. Standaardisering en versnelling van procedures zoals bijvoorbeeld bij het toepassen van de ZSM-procedure, doen afbreuk aan de inbreng die de reclassent zelf kan hebben en aan zijn inzicht in uitgewisselde informatie. Bij de beklagprocedure over

rapportage heeft de reclassent weinig te winnen: los van de beperkte bevoegdheden van de klachtencommissie zijn eventuele gevolgen van advisering (of het ontbreken daarvan) al ingetreden voordat deze commissie een uitspraak kan doen.

Aanbeveling voor Minister en reclassering: regel het recht op betrokkenheid bij en inzage in rapportage op het niveau van een beleidskader. Betrek dit ook op mondelinge informatie-uitwisseling. Regel hierbij ook de mogelijkheid van bemiddeling en correctie, met inschakeling van een onafhankelijke derde, voorafgaand aan het uitbrengen van het rapport.

Toezicht

De inhoud van het toezicht (zwaarte, verplichtingen van de reclassent) behoeft niet in het vonnis te zijn vastgelegd en wordt door de reclassering bepaald. Bevoegdheden en beslissingsruimte van de reclassering zijn op het niveau van AMvB en beleidsaanwijzingen voldoende helder geregeld. Niettemin is verdere versterking van de rechtspositie van onder toezicht gestelden aangewezen, met name daar waar de reclassering over speelruimte beschikt voor nadere invulling van afspraken, de beoordeling van het naleven daarvan en terugrapportage daarover. Gelet op het agogische aspect van het toezicht is deze versterking niet in de eerste plaats te zoeken in verdere doorregulering maar vooral in het garanderen van meer betrokkenheid van de reclassent en betere informatie over mogelijke consequenties van rechterlijke uitspraken en van beslissingen van de reclassering.

Hiermee moet ruimte ontstaan voor het bespreken en oplossen – maar uiteraard liefst het voorkomen - van problemen en geschillen in het kader van de 'interne rechtspositie'.

Aanbeveling voor de reclassering: informeer (potentiële) onder toezicht gestelden goed over de aard en inhoud van gedragsinterventies, selectiecriteria en op te leggen verplichtingen.

De reclassering en het OM denken, in elk geval in de dagelijkse praktijk, niet altijd eender over de meest passende reactie op het overtreden van een voorwaarde.

Aanbeveling voor OM en reclassering: trek één lijn bij het verbinden van consequenties aan het niet naleven van voorwaarden door onder toezicht gestelden en draag dit beleid uit.

Taakstraf

Het vonnis *kan* de aard van de te verrichten werkzaamheden vermelden, maar dit hoeft niet. Dit betekent in de praktijk dat de reclassering de inhoud van de straf bepaalt bij de start van de uitvoering, waarbij zij de veroordeelde "op de hoogte stelt van de aard en inhoud van de taakstraf". Dat de taakstraf zinvol moet zijn voor de veroordeelde en moet bijdragen aan diens resocialisatie is in de regelgeving niet terug te vinden. Het OM is bevoegd zonder rechterlijke inmenging tot vervangende hechtenis over te gaan.

Over het geheel genomen beantwoordt de wet- en regelgeving op een magere wijze aan de in de European Rules geformuleerde eis van informed consent, in het geheel niet aan die van resocialisatie en aan de eis van zinvolheid wordt geen inhoud gegeven. De reclassering kan hier in de praktijk aan tegemoetkomen door een goede en tijdige informatieverstrekking aan de veroordeelde. Bij het bepalen van de inhoud van de werkstraf kan zij gemotiveerd rekening houden met de mogelijkheden en beperkingen van de veroordeelde.

Aanbeveling voor de minister van V&J: zorg ervoor dat de resocialisatiedoelstelling van de taakstraf en zinvolheid van de werkzaamheden inhoud krijgen in de regelgeving.

Aanbeveling voor de reclassering: zorg voor een goede en tijdige informatieverstrekking aan de veroordeelde. Stem de inhoud van de taakstraf gemotiveerd af op diens mogelijkheden en beperkingen, niet alleen met het oog op contra-indicaties maar ook uit de oogpunten van resocialisatie en zinvolheid.

Aanvulling op klachtrecht: instellen bemiddelaar

De gestrafte / reclassent kan geschillen met de reclassering voorleggen aan de klachtencommissie reclassering. Anders dan in het detentierecht (beklag en beroep, schorsing) is er geen sprake van correctie, arbitrage en slechts deels van bemiddeling. De gestrafte heeft weinig bij deze procedure te winnen en al zeker niet op het moment dat het ertoe doet. Dit leidt ertoe dat executiegeschillen kunnen uitmonden in beëindiging van de tenuitvoerlegging en negatieve aflooppportage.

Aanbeveling voor de reclassering: versterk de positie van de reclassent door de introductie van een bemiddelaar opdat zaken niet onnodig of te snel in een externe procedure worden gebracht.

Uitwisseling van informatie en privacy

Privacywetgeving speelt bij de uitwisseling van informatie tussen justitiële organen een beperkte rol: tussen ketenpartners kan vrijelijk schriftelijk en mondeling informatie worden overgedragen.

Het inzagerecht / recht op het opnemen van de eigen opvatting dat de cliënt heeft bij schriftelijke rapportage, strekt zich naar het inzicht van de Raad ook uit tot andere vormen van informatie-uitwisseling (mondeling, per mail). Het privacyreglement reclassering bestrijkt het verzamelen, vastleggen en delen van cliëntgebonden informatie. Het reglement is dus een belangrijke bron voor de rechtspositie. Voor reclassenten en derden is het lastig om er kennis van te nemen.

Aanbeveling voor de reclassering en andere ketenpartners: maak het bij informatieverstrekking zichtbaar als de cliënt niet op de hoogte is van het feit dat deze informatie-uitwisseling plaatsvindt (of van de inhoud daarvan). Informeer de cliënt hierover, ten minste achteraf.

Zorg ervoor dat informatie die (via JD-Online of anderszins) voor justitieketenpartners of andere derden is te raadplegen correct en zoveel mogelijk op to date is. Informatie die niet langer juist of ter zake is, moet hieruit worden verwijderd.

Aanbeveling voor de reclassering: Publiceer het Privacyreglement reclassering.

Klachtrecht

In vergelijking met het beklag- en beroepsrecht krachtens de beginselenwetten is het klachtrecht voor reclassenten

- ruimer in de zin dat ook bejegening eronder valt;
- beperkter qua bevoegdheden van de klachtencommissie: geen correctie of herstel van genomen beslissingen of andere bestreden handelingen;
- beperkter in rechtsgang: geen officiële eerste instantie, geen schorsing, geen mogelijkheid van beroep.

Ervan uitgaand dat de externe rechtspositie leidend is, vormt het gegeven dat de

klachtencommissie een beperkte bevoegdheid heeft en dat de interne procedure geen beroepsmogelijkheid kent, geen groot bezwaar.

Beklag en bemiddeling houden op waar de reclassering niet over beslissingsruimte beschikt. De klachtencommissie reclassering verwijst bij het beoordelen van reclasseringsactiviteiten naar ongepubliceerde of lastig toegankelijke bronnen als het Handboek reclassering en het Privacyreglement.

Aanbeveling voor de klachtencommissie: refereer in overwegingen en uitspraken alleen aan voor klager toegankelijke bronnen.

Samenvattend

Op alle besproken onderwerpen zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd ter versterking van de informatie- en rechtspositie van de reclassent. De achtergrond hiervan is dat

- de reclassent recht heeft op kennis omtrent hetgeen de reclassering moet, kan en mag doen;
- de externe rechtspositie van de reclassent hem de nodige waarborgen biedt maar de interne rechtspositie, met inbegrip van de klachtprocedure, onvoldoende te bieden heeft aan conflictbeslechting en foutencorrectie op een moment dat dit er nog toe doet;
- dat verdere juridisering van conflictbeslechting bij de reclassering naar de mening van de Raad niet de aangewezen weg is;
- een met meer *empowerment* (informatie, betrokkenheid) toegeruste reclassent actiever kan participeren in gedragsinterventies, een essentiële voorwaarde voor succes in het agogisch georiënteerde reclasseringswerk.

De Raad concludeert hieruit dat de reclassent behoefte heeft aan

- a. tijdige bemiddeling in rechtspositionele en bejegeningkwesties en
- b. informatie, toelichting, uitleg en steun bij vragen die hij niet kan of wil voorleggen aan de reclassering.

In deze behoeften kan worden voorzien door het introduceren van een 'persoon' (in de praktijk: een aantal mensen) die los staat van de reclassering maar daarin wel deskundig is. Ter vergelijking: gedetineerden kunnen hiervoor een beroep doen op de maandcommissaris uit de commissie van toezicht. Deze geeft zowel informatie aan gedetineerden en fungeert als vooruitgeschoven post van de beklagcommissie. Het is aan de reclasseringsorganisatie om te bezien of het praktisch haalbaar is om beide functies in een persoon te verenigen.

Aanbeveling voor de reclassering: overweeg de introductie van een laagdrempelig te raadplegen onafhankelijke persoon die toegang heeft tot de reclasseringsorganisatie en informatie aangaande het reclasseringswerk.

Geraadpleegde bronnen

Boone 2000

Boone M., *Recht voor commuun gestraften*, Deventer: Gouda Quint 2000

Boone 2009

Boone M., Grenzen aan Toezicht, *PROCES 2009 (88) 6*

Boone 2012

Boone M., *Eigen boef eerst, oratie*, Den Haag: Eleven Int Publishing 2012

Flight e.a. 2011

Flight S., O. Nauta en J. Terpstra, *Voorwaardelijk vrij*, Amsterdam: DSP-groep 2011

Hermanns en Menger 2009

Hermanns, J. en A. Menger, *Walk the line. Over continuïteit en professionaliteit in het reclasseringswerk*. Utrecht: HU/SWP 2009.

Klachtencommissie Reclassering, gesprek van de voorzitter met leden van de adviescommissie op 16 mei 2013 en jaarverslagen vanaf 2004.

Plaisier en Pennekamp 2009

Plaisier J. en S. Pennekamp, *Planevaluatie reclasseringstoezicht*, Amsterdam: Impact R&D (i.o.v. WODC) 2009

Poort 2008

Poort, R., *Fundamenten voor toezicht. Over de grondslagen voor de ontwikkeling van reclasseringstoezicht*, Utrecht: Reclassering Nederland 2008.

Menger en Krechtig 2008

Menger, A. en L. Krechtig, *Begeleiden als onderdeel van toezicht*, Utrecht: Reclassering Nederland 2008

"*Toezicht buiten de muren*" geeft praktijkvoorbeelden die richtinggevend kunnen zijn in de ontwikkeling van toezichtvarianten. WODC, 2006

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht van bronnen voor de rechtspositie van reclassenten

1. Reclasseringsregeling (AMvB 1995), bijlage 2
2. Uitvoeringsregeling reclassering (Ministeriële regeling 2005)
3. Wetboeken van strafrecht (Sr) en strafvordering (Sv)
4. Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke veroordeling (AMvB 2011)
5. Uitvoeringsbesluit VI (AMvB 2010)
6. Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden (College van PG's 2013)
7. Aanwijzing executie (Beleidsregel ministerie van V&J 2010)
8. Aanwijzing taakstraffen (College van PG's 2011)
9. Aanwijzing tbs met voorwaarden (Beleidsregel ministerie van V&J 2010)
10. Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen (AMvB 2001), bijlage 4
11. Klachtenreglement reclassering
12. Beginselenwetten tenuitvoerlegging (Pbw, Bvt)
13. Aanbevelingen Raad van Europa:
 - the European Convention on the Supervision of Conditionally Sentenced or Conditionally Released Offenders (ETS No. 51);
 - European Probation Rules: Recommendation CM/Rec(2010)1
 - European rules on community sanctions and measures: Recommendation No. R (92)16;
 - Recommendation on improving the implementation of the European rules on community sanctions and measures: Recommendation Rec(2000)22;
 - Recommendation Rec(2003)22 on conditional release (parole).

Bijlage 2 Reclasseringsregeling

In de Reclasseringsregeling 1995 zijn vastgelegd

- reclasseringsbevoegdheid en daaraan te stellen eisen;
- bevoegdheden van reclasseringswerkers;
- de taken van de reclassering;
- vaststelling van subsidie en voorwaarden daarvoor;
- klachtrecht;
- toezicht op de reclassering.

De reclasseringsactiviteiten zijn beschreven in de artikelen 8, lid 1 onder a, b en c (hulp en steun, onderzoek, indicatiestelling, toezicht), uitgewerkt in de artikelen 9 (voorlichting in strafzaken) en 10 (vroeghulp) van de *Reclasseringsregeling*:

Artikel 8

1. Onze Minister draagt er zorg voor dat in ieder arrondissement in ieder geval en zoveel mogelijk in onderlinge samenhang, de volgende reclasseringswerkzaamheden worden uitgevoerd:
 - a. het uit eigen beweging, in opdracht van de bevoegde autoriteiten of op verzoek van betrokkenen zelf verlenen van hulp en steun - rechtsbijstand uitgezonderd - aan personen die worden verdacht van of die zijn veroordeeld wegens een strafbaar feit;
 - b. het doen van onderzoek naar zodanige personen, waaronder begrepen het opstellen van een indicatiestellingsadvies, als bedoeld in artikel 5, tweede lid, van het Interimbesluit forensische zorg, ten behoeve van de beslissingen die te hunnen aanzien moeten worden genomen over de vervolging, de berechting of de tenuitvoerlegging van straffen of maatregelen, en het geven van voorlichting daarover;
 - c. het voorbereiden en begeleiden van de uitvoering van de taakstraf en, voor zover daarvoor in aanmerking komend, van de uitvoering van andere rechterlijke beslissingen, waaronder begrepen het namens Onze Minister toeleiden naar forensische zorg als bedoeld in artikel 6, eerste lid, tweede volzin, ten aanzien van personen die worden verdacht van of die zijn veroordeeld wegens een strafbaar feit, alsmede het houden van toezicht daarop en het verschaffen van inlichtingen daarover aan de bevoegde autoriteiten.

Artikel 9

1. Voorlichtingsrapporten, waartoe met toepassing van de artikelen 147, 177, tweede lid, en 310 van het Wetboek van Strafvordering, artikel 12 van de Gratiwet of artikel 19, eerste lid, van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen opdracht is gegeven, worden aangevraagd bij en uitgebracht door een reclasseringsinstelling.⁵¹

⁵¹ De artikelen 147, 177 en 310 Sv hebben betrekking op voorlichting in strafzaken, respectievelijk in opdracht van het OM, de rechter-commissaris en de rechtbank. De verwijzingen naar Gratiwet en WOTS spreken voor zichzelf.

2. Een reclasseringsinstelling kan ook uit eigen beweging of op verzoek van anderen, onder wie de betrokkene, een voorlichtingsrapport als bedoeld in het eerste lid uitbrengen of doen uitbrengen.

Artikel 10

Nadat overeenkomstig *artikel 59, vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering* bericht is ontvangen van het bevel tot inverzekeringstelling van een verdachte beslist een reclasseringsinstelling zo spoedig mogelijk:

- a. of de verdachte door een reclasseringswerker wordt bezocht, en
- b. of een rapport wordt uitgebracht

Gebaseerd op de Reclasseringsregeling is de Uitvoeringsregeling reclassering 2005. Deze bevat nadere bepalingen over

- opleidingseisen, aanwijzing, beëdiging en schorsing van reclasseringswerkers;
- subsidieverlening, -verantwoording, jaarverslag en administratieve voorschriften.

Bijlage 3 Regelingen ten aanzien van reclasseringstoezicht

3.1 Mogelijke justitiële titels voor reclasseringstoezicht zijn:

1. sepot met voorwaarden (art. 167 lid 2 / 244 Sv);
2. schorsing voorlopige hechtenis met voorwaarden (art. 80 lid 1 Sv);
3. voorwaardelijke veroordeling (art. 14a, 14c lid 2 Sr);
4. strafbeschikking waarbij (gedrags)aanwijzingen worden gesteld waaraan de verdachte moet voldoen (art. 257a lid 3 Sv)
5. proefverlof tbs (art. 51 Bvt);
6. voorwaardelijke beëindiging van de verpleging van overheidswege (art. 38gSr);
7. tbs met voorwaarden (art. 38a Sr);
8. plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders met voorwaarden (art.38p Sr);
9. penitentiair programma (art. 5 Pm);
10. voorwaardelijke invrijheidstelling met bijzondere voorwaarden (art. 15a Sr);
11. voorwaardelijke gratieverlening (art. 13 Gratiewet jo. 558 Sv).

3.2 Toezicht wordt bestreken door de volgende regelingen:

1. Wetboek van Strafrecht art. 14 (voorwaardelijke veroordeling);
2. Wetboek van Strafrecht art. 15 (voorwaardelijke invrijheidstelling);
3. Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke veroordeling (AMvB 2011);
4. Uitvoeringsbesluit VI (AMvB 2010);
5. Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden (College van PG's 2013);
6. Aanwijzing Elektronisch Toezicht (Beleidsregel College van PG's no. 2010A008 d.d. 1 juni 2010);
7. Aanwijzing executie (Beleidsregel ministerie van V&J 2010);
8. Aanwijzing tbs met voorwaarden (Beleidsregel ministerie van V&J 2010).

3.2.1 Artikel 14c Wetboek van Strafrecht

1. Toepassing van artikel 14a geschiedt onder de algemene voorwaarden dat:
 - b. de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit, en
 - c. de veroordeelde, voor zover aan de toepassing van artikel 14a bijzondere voorwaarden als bedoeld in het tweede lid zijn gesteld:

1°. ten behoeve van het vaststellen van zijn identiteit medewerking verleent aan het nemen van een of meer vingerafdrukken of een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht ter inzage aanbiedt; en

2°. medewerking verleent aan het reclasseringstoezicht, bedoeld in artikel 14d, tweede lid, de medewerking aan huisbezoeken daaronder begrepen.

2. Bij toepassing van artikel 14a kunnen voorts de volgende bijzondere voorwaarden worden gesteld, waaraan de veroordeelde gedurende de proeftijd, of een bij de

veroordeling te bepalen gedeelte daarvan, dan wel binnen een door de rechter te bepalen termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd, heeft te voldoen:

- 1° gehele of gedeeltelijke vergoeding van de door het strafbare feit veroorzaakte schade;
- 2° geheel of gedeeltelijk herstel van de door het strafbare feit veroorzaakte schade;
- 3° storting van een door de rechter vast te stellen waarborgsom, ten hoogste gelijk aan het verschil tussen het maximum van de geldboete die voor het feit kan worden opgelegd en de opgelegde boete;
- 4° storting van een door de rechter vast te stellen geldbedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven of ten gunste van een instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen. Het bedrag kan niet hoger zijn dan de geldboete die ten hoogste voor het strafbare feit kan worden opgelegd;
- 5° een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen;
- 6° een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden;
- 7° een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn;
- 8° een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie;
- 9° een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en de verplichting ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan bloedonderzoek of urineonderzoek;
- 10° opneming van de veroordeelde in een zorginstelling;
- 11° een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling;
- 12° het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang;
- 13° het deelnemen aan een gedragsinterventie;
- 14° andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende.

3. Aan een bijzondere voorwaarde kan elektronisch toezicht worden verbonden.

4. Bij het stellen van één van de bijzondere voorwaarden genoemd in het tweede lid, onder 3° en 4°, vinden de artikelen 23, eerste en tweede lid, en 24 overeenkomstige toepassing.

3.2.2 Wetboek van Strafrecht Artikel 15a

1. De voorwaardelijke invrijheidstelling geschiedt onder de algemene voorwaarden dat:

- a. de veroordeelde zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit, en
- b. de veroordeelde, voor zover aan de voorwaardelijke invrijheidstelling bijzondere voorwaarden als bedoeld in het tweede lid worden gesteld:

- 1° ten behoeve van het vaststellen van zijn identiteit medewerking verleent aan het nemen van een of meer vingerafdrukken of een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht ter inzage aanbiedt; en
- 2° medewerking verleent aan het reclasseringstoezicht, bedoeld in artikel 15b, tweede lid, de medewerking aan huisbezoeken daaronder begrepen.

2. Aan de voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen daarnaast bijzondere voorwaarden betreffende het gedrag van de veroordeelde worden gesteld.

3. De bijzondere voorwaarden kunnen inhouden:

- 1° een verbod contact te leggen of te laten leggen met bepaalde personen of instellingen;
- 2° een verbod zich op of in de directe omgeving van een bepaalde locatie te bevinden;
- 3° een verplichting op bepaalde tijdstippen of gedurende een bepaalde periode op een bepaalde locatie aanwezig te zijn;
- 4° een verplichting zich op bepaalde tijdstippen te melden bij een bepaalde instantie;
- 5° een verbod op het gebruik van verdovende middelen of alcohol en de verplichting ten behoeve van de naleving van dit verbod mee te werken aan bloedonderzoek of urineonderzoek;
- 6° opneming van de veroordeelde in een zorginstelling gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd;
- 7° een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd;
- 8° het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd;
- 9° het deelnemen aan een gedragsinterventie;
- 10° andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende, waaraan deze gedurende de proeftijd heeft te voldoen.

4. Aan een bijzondere voorwaarde kan elektronisch toezicht worden verbonden.

5. Het openbaar ministerie neemt de beslissing omtrent het stellen van bijzondere voorwaarden. Nadere uitwerking van bijzondere voorwaarden in de Aanwijzing advies, toezicht en naleving voorwaardelijke sancties

3.2.3 Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke veroordeling

Artikel 3

1. De reclasseringsinstelling die belast is met het toezicht, draagt er zorg voor dat de aard en de intensiteit van het toezicht en de verplichtingen waaraan de veroordeelde zich in het kader van het toezicht heeft te houden, worden vastgelegd.
2. De reclasseringsinstelling draagt er zorg voor dat het toezicht aanvangt binnen een termijn van dertig dagen na het ingaan van de proeftijd, dan wel binnen een termijn van zeven dagen na het ingaan van de proeftijd, indien de rechter een bevel als bedoeld in artikel 14e, eerste lid, van de wet heeft gegeven.

Artikel 4

1. De veroordeelde volgt de aanwijzingen en opdrachten op die door de reclasseringsinstelling worden gegeven in het kader van het toezicht.
2. De veroordeelde geeft veranderingen in de woon- of werksituatie onmiddellijk door aan de reclasseringsinstelling.

Artikel 5

Zo spoedig mogelijk na de melding, bedoeld in artikel 14d, tweede lid, van de wet, brengt de reclasseringsinstelling advies uit aan het openbaar ministerie of de melding naar haar oordeel aanleiding zou kunnen geven tot een van de navolgende maatregelen:

- a. het indienen van een vordering als bedoeld in artikel 14f van de wet (= wijziging vw);
- b. het indienen van een vordering als bedoeld in artikel 14g, eerste lid, van de wet (= tul).

Artikel 6

Met het oog op het beëindigen van het toezicht, stuurt de reclasseringsinstelling zo spoedig mogelijk een afloopbericht aan het openbaar ministerie. In het afloopbericht wordt het feitelijk verloop van het toezicht aangegeven.

3.2.4 Uitvoeringsbesluit VI, artikel 8

1. Indien een aan de voorwaardelijke invrijheidstelling verbonden voorwaarde door de veroordeelde niet wordt nageleefd, meldt de reclasseringsinstelling die belast is met het toezicht, dit onverwijld aan het openbaar ministerie.
2. Zo spoedig mogelijk na de melding, bedoeld in het eerste lid, brengt de reclasseringsinstelling advies uit aan het openbaar ministerie of de melding naar haar oordeel aanleiding zou kunnen geven tot een van de navolgende maatregelen:
 - a. het aanvullen, wijzigen of opheffen van de bijzondere voorwaarden;
 - b. het instellen van een vordering als bedoeld in artikel 15i, tweede lid van het wetboek van Sr (herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling).

3.2.5 Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden

Herstellende voorwaarden

- gehele of gedeeltelijke vergoeding of herstel van schade
- storting van een bedrag in het schadefonds geweldsmisdrijven of ten gunste van een instelling die zich ten doel stelt belangen van slachtoffers van strafbare feiten te behartigen

Vrijheidsbeperkende voorwaarden

- contactverbod
- locatieverbod
- locatiegebod
- meldplicht

Gedragbeïnvloedende voorwaarden

- het deelnemen aan een gedragsinterventie
- De aanwijzing noemt de door de reclassering aangeboden gedragsinterventies

Op zorg gerichte voorwaarden

- opneming in een zorginstelling
- een verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling
- het verblijven in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang

Overige voorwaarden

- Bijvoorbeeld ontzetting uit ambt of beroep.

3.2.6 Uit de Aanwijzing Elektronisch toezicht

Achtergrond

Deze aanwijzing geeft algemene regels voor de vordering van elektronisch toezicht in het kader van schorsing van de voorlopige hechtenis en een (deels) voorwaardelijke veroordeling. Voor het in enigerlei vorm vorderen van elektronisch toezicht is het noodzakelijk dat een reclasseringsrapport is aangevraagd en uitgebracht. Elektronisch toezicht heeft betrekking op het technisch hulpmiddel waarmee de naleving van de bijzondere voorwaarde wordt gecontroleerd c.q. ondersteund. Elektronisch toezicht is dus geen doel op zich. Nu is het technisch hulpmiddel een "enkelband" (zender) in combinatie met een ontvanger (RFID) of GPS (permanente elektronische monitoring door middel van satellieten), in de toekomst worden mogelijk ook stemherkenning en alcohol remote control toegepast. De aanwijzing maakt hierin geen onderscheid, juist omdat deze toekomstgericht wil zijn en maatwerk wil kunnen bieden. In het reclasseringsadvies wordt voorgesteld welk middel gelet op de omstandigheden de voorkeur verdient. Reclassering Nederland is verantwoordelijk voor de uitvoering van het elektronisch toezicht (aansluiting van het technisch hulpmiddel), ook als een van beide andere reclasseringsorganisaties belast is met het feitelijke toezicht op de verdachte/veroordeelde.

De intensiteit van het toezicht wordt bepaald door de score op de Recidive Inschattingsschaal (RISc), die de basis vormt voor het reclasseringsadvies over een voorwaardelijke sanctie, en de kans op schade en/of letsel. De onder toezicht gestelde verdachte of veroordeeld wordt ingeschaald in (risico) niveau 1 (laag), 2 (gemiddeld) of 3 (hoog). Ieder niveau kent zijn eigen gestandaardiseerde inhoud van toezicht. Elektronisch toezicht zal door de reclassering slechts worden geadviseerd in de niveaus 2 en 3 (hoog). Afhankelijk van de inhoud van de bijzondere voorwaarde en de te controleren aspecten zal RFID (locatiegebod, meestal huisadres) of GPS (locatieverbod/locatieverboden buitenshuis, desgewenst in combinatie met een locatiegebod binnenshuis) worden geadviseerd.

Elektronisch toezicht bij de schorsing van het bevel voorlopige hechtenis

De officier van justitie of advocaat-generaal vraagt ter voorbereiding op zijn vordering een (uitgebreid) reclasseringsadvies aan, waarin expliciet wordt ingegaan op de maximale duur van de periode gedurende welke de verdachte in staat wordt geacht zich aan de bijzondere voorwaarde te houden en waarin ook wordt aangegeven in welke mate het elektronisch toezicht de bewegingsvrijheid beperkt.

...

Geen verdachte is op voorhand wegens de aard van het delict van toepassing van elektronisch toezicht uitgesloten. Contra-indicaties zijn gelegen in de (feitelijke) onmogelijkheid van de verdachte zich aan de afspraken te kunnen houden (bijv. door het ontbreken van een aanvaardbaar verblijfsadres) of zijn gebaseerd op de inschatting van de reclassering dat de verdachte zich niet aan de strikt na te leven afspraken zal houden.

...

Bij constatering van de overtreding van de bijzondere voorwaarde waaraan de toepassing van elektronisch toezicht is verbonden licht de politie dan wel de reclasseringsorganisatie belast met het toezicht op de verdachte onmiddellijk en in alle gevallen de officier van justitie of advocaat-generaal in, waarna deze onverwijld de vordering tot opheffing van de schorsing van de voorlopige hechtenis indient bij de rechter. In afwachting van de beslissing van de rechter beveelt de officier of advocaat-generaal de onverwijldde aanhouding van betrokkene (artikel 84 Sv). Bij dreigende overtreding van de bijzondere voorwaarde kan de reclasseringsorganisatie desgewenst contact opnemen met het OM. Hiervoor gelden de algemene regels opgenomen in de Aanwijzing advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties.

Elektronisch toezicht bij een (deels) voorwaardelijke veroordeling

Als bij schorsing voorlopige hechtenis, maar afwijkend bij vordering tenuitvoerlegging:

...

Bij de vordering tenuitvoerlegging wordt rekening gehouden met de duur van de periode waarin de bijzondere voorwaarde wel conform de gemaakte afspraken is nageleefd. De reclassering brengt hierover voor de TUL-zitting schriftelijk advies uit. Bij dreigende overtreding van de bijzondere voorwaarde kan de reclasseringsorganisatie desgewenst contact opnemen met het OM.

3.2.7 Aanwijzing executie: toezicht op de naleving van voorwaarden verbonden aan de voorwaardelijke invrijheidstelling

De Reclassering informeert het CJIB over het verloop van het toezicht op de naleving van de bijzondere voorwaarden. Het CJIB informeert op basis daarvan het OM. Indien een schending van de voorwaarden is geconstateerd door de Reclassering dan wel door het lokale parket (in geval van een overtreding van de algemene voorwaarde) dan wordt de Centrale Voorziening, door tussenkomst van het CJIB, daarvan op de hoogte gesteld. De Centrale Voorziening neemt daarop een besluit omtrent het al dan niet wijzigen van de bijzondere voorwaarden, het schorsen van de voorwaardelijke invrijheidstelling dan wel tot een vordering gehele of gedeeltelijke herroeping van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Het CJIB zendt het besluit van de Centrale Voorziening aan de Reclassering en in voorkomende gevallen aan de DJI. In opdracht van het OM zet het CJIB tevens een arrestatiebevel uit ter zake de schorsing van de voorwaardelijke invrijheidstelling.

Bijlage 4 Taakstraffen

4.1 Besluit Tenuitvoerlegging Taakstraffen, AMvB d.d. 15 januari 2001

Artikel 3

- a. Projectplaatsen voor het verrichten van een werkstraf voldoen aan de volgende voorwaarden:
 - ...
 - b. het werk dient zo veel mogelijk een publiek doel;
 - c. de werkzaamheden op de projectplaats zijn zinvol en in voldoende mate aanwezig;
 - d. per projectplaats is een contactpersoon aangewezen die ter plaatse verantwoordelijk is voor de gang van zaken rond het verrichten van de taakstraf;
 - ..
 - h. de contactpersoon controleert de taakgestrafte en geeft onregelmatigheden, het aantal gewerkte uren, de getoonde inzet en een afloopbericht op basis van afspraken met de uitvoerder taakstraffen door aan de reclassering of de raad.

Artikel 10

- ...
3. In het intakegesprek stelt de uitvoerder taakstraffen de taakgestrafte op de hoogte van de regels, rechten en plichten die gelden bij de tenuitvoerlegging van een taakstraf.
3. Bij het bepalen van de feitelijke werkzaamheden of verplichtingen houdt de uitvoerder taakstraffen rekening met het gepleegde delict, de capaciteiten, mogelijkheden en specifieke omstandigheden van de taakgestrafte, alsmede de reisafstand tot de projectplaats. De reistijd bedraagt in totaal niet meer dan drie uren per dag. De dagen waarop aan het project wordt deelgenomen en de aanvang- en eindtijden worden in overleg met de taakgestrafte vastgesteld. Pauzes en reistijden tellen niet mee voor de taakstrafuren.
5. Voorafgaand aan de aanvang van de deelname aan het project vindt een gesprek plaats tussen de jeugdige taakgestrafte, de uitvoerder taakstraffen en de contactpersoon waarbij in elk geval wordt ingegaan op de huisregels van de projectplaats, vaststelling en uitleg van de werkzaamheden of het leerproject en de aanvangsdatum. Bij de andere taakgestraften kan voorafgaand aan de aanvang van de deelname aan een project dit gesprek plaatsvinden.
6. Voorafgaand aan de aanvang van de deelname aan het project wordt de beslissing van de uitvoerder taakstraffen tot plaatsing schriftelijk vastgelegd en voor akkoord ondertekend door de taakgestrafte. De schriftelijke beslissing wordt aan het openbaar ministerie gezonden. De taakgestrafte wordt een afschrift ter beschikking gesteld.

Artikel 13

1. Een verzoek om medewerking of een opdracht als bedoeld in artikel 22e, tweede volzin en 77o, eerste lid, van de wet juncto artikel 147 van het Wetboek van Strafvordering kan mede inhouden dat de uitvoerder taakstraffen de volgende beslissingen kan nemen:
 - a. de beslissing om in bijzondere gevallen de projectplaats of de aard van de

- werkzaamheden te wijzigen;
- b. de beslissing, bedoeld in artikel 15, tot het geven van een waarschuwing indien de taakstraf niet naar behoren wordt uitgevoerd;
 - c. de beslissing, bedoeld in artikel 16, tot opschorting van de tenuitvoerlegging van de taakstraf, met advies aan de officier van justitie tot het voortijdig beëindigen van de tenuitvoerlegging van de taakstraf.
2. Alvorens een beslissing wordt genomen wordt de taakgestrafte, zo mogelijk, door de uitvoerder taakstraffen gehoord.
 3. De beslissing wordt schriftelijk vastgelegd, gedagtekend en gemotiveerd. Bij de rapportage aan de officier van justitie wordt de op schrift gestelde beslissing en, indien kenbaar gemaakt, het standpunt van de taakgestrafte gevoegd. De uitvoerder taakstraffen rapporteert zo spoedig mogelijk aan het openbaar ministerie. Een afschrift van de rapportage en de bijbehorende stukken wordt aan de taakgestrafte ter beschikking gesteld.

Artikel 22

De taakgestrafte kan tegen een gedraging van een uitvoerder taakstraffen werkzaam bij de reclassering een klacht indienen bij de klachtencommissie bedoeld in artikel 29 van de Reclasseringsregeling 1995. Hoofdstuk 5 van de Reclasseringsregeling 1995 is van toepassing.

4.2 Aanwijzing Taakstraffen d.d. 22 december 2011, Staatscourant 22857, College van procureurs-Generaal
Relevante artikelen zijn geciteerd in dit advies.

4.3 Aanwijzing executie (Beleidsregel ministerie van V&J 2010)

Taakstraffen (meerderjarigen)

Het OM beslist binnen 14 dagen na binnenkomst op een verzoek van het CJIB om termijnverlenging. De beslissing van het OM wordt per ommegaande bekendgemaakt aan het CJIB. Verzoeken om termijnverlenging dienen in beginsel vergezeld te gaan van een onderbouwing door de Reclassering. Ongemotiveerde verlengingsverzoeken zijn alleen mogelijk als daarover op landelijk niveau afspraken zijn gemaakt door OM en Reclassering, bijvoorbeeld omdat de reclasseringscapaciteit (tijdelijk) onder druk staat.

Indien de tenuitvoerlegging van de taakstraf is mislukt, beoordeelt het OM op basis van het afloopbericht van de reclassering of de vervangende hechtenis wordt geëxecuteerd. Het OM stelt tevens het aantal dagen vervangende hechtenis vast dat wordt geëxecuteerd. Het OM geeft het CJIB vervolgens opdracht de vervangende hechtenis te executeren. Biedt de rechter na het indienen van een bezwaarschrift tegen het bevel vervangende hechtenis een herkansing aan de veroordeelde, dan bewaakt het CJIB de termijnen handmatig. Over de tenuitvoerlegging van de herkansing ontvangt het OM opnieuw een afloopbericht.

4.4. European Rules on Community Sanctions and Measures, Raad van Europa RECOMMENDATION No. R (92) 16, 19 oktober 1992

Rule 55

Community sanctions and measures shall be implemented in such a way that they are made as meaningful as possible to the offender and shall seek to contribute to personal and social development of relevance for adjustment in society. Methods of supervision and control shall serve these aims.

Rule 67

Tasks provided for offenders doing community work shall not be pointless, but shall be socially useful and meaningful and enhance the offender's skills as much as possible. Community work shall not be undertaken for the purpose of making profit for any enterprise.

Bijlage 5 Beroepszaken RSJ waarin reclasseringsadvies een item vormt⁵²

Jaar	Totaal aantal zaken in JP**	Aantal zaken waarin reclassering genoemd	Percentage
2003	946	31	3,3
2004	1019	23	2,3
2005	946	51	5,4
2006	941	53	5,6
2007	953	53	5,6
2008	948	54	5,7
2009	928	49	5,3
2010	999	51	5,1
2011	1286	83	6,5
2012	1494	116	7,8
2013*	952	101	10,6

*2013 t/m 15 september

**De jurisprudentiedatabank bevat een selectie van 'relevante uitspraken'.

⁵² Bron: website RSJ, Jurisprudentiedatabank

Bijlage 6 Voorlichtingsbrochures voor reclassenten

6.1 Vroeghulpbrochure Tactus

Vroeghulp

U wordt verdacht van een strafbaar feit en bent in verzekering gesteld door de politie. Dit betekent dat u tot 3 dagen vastgehouden kan worden op het politiebureau, dan wel in het Huis van Bewaring.

Wij hebben een melding gehad dat u in verzekering bent gesteld, ons bezoek heet daarom een 'vroeghulp'.

Dit wil zeggen dat we u bezoeken voor een gesprek om te kijken naar uw persoonlijke omstandigheden en of er (on) mogelijkheden zijn om Justitie te adviseren uw preventieve hechtenis te schorsen.

Reclasseringsadvies

De reclasseringswerker zal u vragen naar het strafbare feit waar van u verdacht wordt. Ook worden er vragen gesteld over uw leefomstandigheden. Meewerken met de reclassering is niet verplicht. Het niet meewerken kan voor u als nadeel hebben dat Justitie minder van uw omstandigheden af weet.

Heeft u nog vragen over de vroeghulp en de mogelijke hulp die de reclassering kan bieden? Deze kunt u bespreken met uw reclasseringswerker.

6.2 Algemene brochure verslavingsreclassering Novadic-Kentron

Verslavingsreclassering

Verslavingsreclassering begeleidt u als u verslaafd of risicogebruiker bent en u bent opgepakt. We proberen te voorkomen dat u opnieuw het criminele pad op gaat. Als u een veelpleger bent, proberen we met u dat patroon te doorbreken, zodat u niet steeds opnieuw terugvalt in crimineel gedrag.

Vaak is de begeleiding van Verslavingsreclassering verplicht. De Rechterlijke Macht (rechtbank en Openbaar Ministerie) en de Dienst Justitiële Inrichtingen kunnen eisen dat u begeleiding van Verslavingsreclassering krijgt. Er zijn verschillende soorten begeleiding.

Vroeghulp en vroeghulpinterventie

Bij Vroeghulp bezoekt Verslavingsreclassering u op het politiebureau of bij de rechter-commissaris als u daar voor verder onderzoek vastgehouden wordt (inverzekeringstelling). We geven informatie en proberen de eerste stappen te zetten voor het oplossen van de crisis die op dat moment speelt. Hierbij wordt ook bekeken of verdere hulp nodig en haalbaar is.

Bij Vroeghulpinterventie maken we afspraken met u over verdere hulp en begeleiding. We geven advies aan de Rechterlijke Macht, zodat deze een beslissing kan nemen over voorlopige hechtenis.

RISc

RISc is een onderzoek om in te schatten hoe groot de kans is dat u terugvalt in uw criminele gedrag (recidiverisico). RISc staat voor "Recidive Inschattings Schaal". Met het RISc-onderzoek stelt Verslavingsreclassering vast hoeveel en welke vorm van hulp u nodig heeft (indicatiestelling).

Voorlichtingsrapportage

Bij een voorlichtingsrapportage onderzoekt Verslavingsreclassering hoe uw karakter en uw verleden samenhangen met uw criminele gedrag. Met dit rapport geven we het Openbaar Ministerie of de rechtbank advies over de manier waarop we dit gedrag kunnen bijsturen en kunnen voorkomen dat u terugvalt in uw oude patroon. Een bijzondere vorm van dit rapport is de maatregelrapportage, die wordt gebruikt bij de maatregel TBS (Terbeschikkingstelling).

Adviesrapportage

Elk adviesrapport heeft een andere inhoud. Dit is afhankelijk van de aanvrager of de aanleiding. Het rapport kan bijvoorbeeld worden geschreven voor de rechtbank, het Openbaar Ministerie, de afdeling Gratie of de Dienst Vreemdelingenzaken.

Toeleiding Zorg

Als problemen ten aanzien van middelengebruik of psychische problemen een rol spelen bij uw criminele gedrag, kan Verslavingsreclassering kiezen voor Toeleiding Zorg. Het doel hiervan is om u in een zorginstelling te laten behandelen of plaatsen. Toeleiding Zorg bestaat uit alle activiteiten van Verslavingsreclassering die daarvoor nodig zijn.

Toezicht

Toezicht wordt opgelegd als voorwaarde bij een voorwaardelijke gevangenisstraf of naast een maatregel. Als u Toezicht krijgt, wordt uw vrijheid beperkt. U moet zich dan aan bepaalde regels houden. Verslavingsreclassering ondersteunt u hierbij en controleert of u zich aan de regels houdt. U bent verplicht contact te houden met Verslavingsreclassering. Wij proberen u te motiveren uw gedrag en situatie te veranderen. Als u zich niet aan de regels houdt, kan uw voorwaardelijke straf bijvoorbeeld worden omgezet in gevangenisstraf. Voor Toezicht bij de maatregel TBS gelden strengere regels.

Gedragsinterventies

Gedragsinterventies zijn trainingen. Als u deze trainingen volgt, leert u hoe u om kunt gaan met wonen, arbeid en scholing, financiën, gedrag, relaties, schaderegeling en conflicthantering. Omdat u nieuwe vaardigheden leert om met problemen om te gaan, wordt de kans kleiner dat u terugvalt in uw oude patroon.

Taakstraf: werk- of leerstraf

Een taakstraf kan een werkstraf of een leerstraf zijn. Als u een werkstraf krijgt, gaat u werken bij een non-profitinstelling (een instelling die niet op winst is gericht) of bij groepsprojecten van Verslavingsreclassering. U werkt onder toezicht van Verslavingsreclassering. Leerstraffen zijn cursussen of trainingen die u alleen of in een

groep moet volgen. Verslavingsreclassering van Novadic-Kentron voert de taakstraf alcohol delinquentie (TAD) uit. Bij deze leerstraf leert u wat het verband is tussen het gebruik van alcohol en uw gedrag. U leert hoe u ervoor moet zorgen dat uw alcoholgebruik geen risico's voor anderen oplevert.

Wilt u meer informatie?

De afdeling Verslavingsreclassering is centraal gehuisvest in Eindhoven. Daarnaast werken de reclasseringswerkers vanuit locaties in Breda, Bergen op Zoom, Den Bosch, Helmond, Oss, Roosendaal en Tilburg. Ook werken medewerkers van Verslavingsreclassering in een aantal gevangenissen in Noord-Brabant.

Als u na het lezen van deze folder nog vragen heeft, kunt u contact opnemen met onze vestiging in Eindhoven.

Reclassering Nederland voorziet justitie van onafhankelijk advies

Oorzaak en gevolg: uw situatie van alle kanten bekeken

U wordt verdacht van een strafbaar feit. Binnenkort komt uw zaak voor en dan doen de rechter of de officier van justitie een uitspraak. Dat doen zij onder andere op basis van een reclasseringsadvies van Reclassering Nederland. Om dit adviesrapport zo goed mogelijk op te stellen, bekijken we uw situatie van alle kanten.

Uw verhaal

Als u verdacht wordt van een strafbaar feit heeft dat niet alleen gevolgen, maar vaak ook oorzaken. Wij willen graag van u horen wat die oorzaken kunnen zijn. Als u zegt onschuldig te zijn, willen wij dat ook van u horen. Uw verklaring leggen we naast uw achtergrond en persoonlijke omstandigheden. Van ons wordt verwacht dat wij onze visie geven op uw situatie. Daarom komen wij ook graag in contact met mensen uit uw directe omgeving. Door te praten met uw familie, uw werkgever of uw huisarts, kunnen we ons een goed beeld vormen van uw leven. Hierdoor kunnen we een beter adviesrapport opstellen over de voortgang van uw zaak. U moet wel toestemming geven voor dit contact.

Kans op herhaling?

Uw eigen verhaal is één aspect dat meespeelt bij het opstellen van het advies. De aard van het misdrijf, het proces-verbaal, de justitiedossiers en eventuele psychiatrische dossiers spelen ook een rol. Op basis hiervan maken we een risicoanalyse. Daarnaast krijgt u van ons adviezen hoe u in de toekomst voorkomt dat u opnieuw met justitie in aanraking komt. Bijvoorbeeld door een gedragstraining te volgen of een behandeling te ondergaan.

Wat staat er in het advies?

Voordat wij een advies uitbrengen, nemen we het adviesrapport altijd met u door. Feitelijke onjuistheden passen we aan. Als u het niet eens bent met bepaalde punten in het rapport, dan kunt u dat zeggen. Als we het oneens blijven, schrijven we het meningsverschil op en voegen we het als aantekening bij het adviesrapport. Daarna sturen we het adviesrapport naar justitie. U kunt uw verhaal kwijt, maar uiteindelijk bepaalt Reclassering Nederland hoe het advies eruit ziet

In het kort

Reclassering Nederland brengt uw situatie in kaart en stelt een advies op. In dit advies staan:

- uw en onze visie op de gebeurtenissen;
- uw omstandigheden;
- een risicoanalyse: de kans op herhaling;
- een advies om herhaling te voorkomen.
- Het adviesrapport speelt een grote rol bij de zitting.
- Het is verstandig om uw eigen verhaal te doen.

- Wij brengen altijd een advies aan justitie uit, ook als u niet meewerkt.
- Er vindt altijd een eindgesprek plaats.

6.4 Brochure Identiteitscontrole Reclassering Nederland

Reclassering Nederland controleert uw gegevens

Welke gegevens controleren wij?

- Alle beschikbare gegevens van uw zaak, zoals de rapportageaanvraag, het procesverbaal of het vonnis.
- Uw persoonlijke gegevens zoals uw voor- en achternaam, geboorteplaats en geboortedatum.
- Het adres waarop u bent ingeschreven volgens de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) en het adres van uw eventuele feitelijke verblijfplaats.
- De identiteitsstaat uit de strafrechtsketendatabank (SKDB).
- Een geldig identiteitsbewijs, zoals een paspoort, rijbewijs of Europese ID-kaart.

Hoe controleren wij uw identiteit? Reclassering Nederland is wettelijk verplicht om uw identiteit te controleren. Dat doen wij door gegevens en documenten met elkaar te vergelijken en uw vingerafdruk te scannen of uw identiteitsbewijs te kopiëren.

Er zijn twee manieren om uw identiteit te controleren. De eerste manier is door een scan te maken van uw vingerafdruk. Het kan zijn dat er al vingerafdrukken van u zijn opgeslagen in het archief van de politie. Bij uw eerste contact met Reclassering Nederland worden dan een of twee vingerafdrukken van u gescand. Samen met het Strafrechtketennummer worden uw vingerafdrukken direct gecontroleerd. In de toekomst zal vrijwel alleen nog gewerkt worden met de vingerafdrukscan. Is er geen vingerafdruk bekend, dan maken we een kleurenkopie van uw (geldig) identiteitsbewijs. Deze kopie wordt bewaard bij de rest van uw gegevens.

Meewerken

U bent verplicht om mee te werken bij het controleren van uw identiteit. Doet u dit niet, dan moeten wij dit melden aan de officier van justitie.

Bij twijfel

Het kan zijn dat er twijfels zijn over uw identiteit. In dat geval melden wij dit aan de afdeling Matching van de Justitiële Informatiedienst.

