



INSPECTIEONDERZOEK

‘Opvolging aanbevelingen reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland’

Onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport Reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland (2019) en naar de sturing daarop.

INSPECTIEONDERZOEK

‘Opvolging aanbevelingen reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland’

Onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport
Reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland (2019) en naar de sturing
daarop.

Raad voor de rechtshandhaving
Juli 2021

Inhoud

Gebruikte afkortingen	5
Voorwoord	6
Samenvatting en aanbevelingen	7
1. Inleiding.....	7
2. Context	7
3. Sturing.....	8
4. Opvolging aanbevelingen.....	9
Tabel overzicht opvolging aanbevelingen.....	11
5. Hoofdconclusie	12
6. Nabeschuiving: reclassering, re-integratie en resocialisatie in breder perspectief	12
7. Aanbevelingen	13
1. Inleiding	14
1.1 Aanleiding onderzoek.....	14
1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag	14
1.3 Reikwijdte	15
1.3.1 Aanbevelingen 2019 en beleidsreactie	15
1.3.2 SRCN, Stichting Krusada en minister voor Rechtsbescherming.....	15
1.4 Toetsingskader.....	15
1.5 Aanpak onderzoek.....	15
1.6 Leeswijzer	16
2. Achtergrondinformatie en context	17
2.1 SRCN	17
2.2 Krusada	17
2.3 Traject 'Veranderende sanctietoepassing'	18
3. Sturing	19
3.1 Sturing door DSJ	19
3.2 Sturing door SRCN.....	20
3.3. Sturing op traject Veranderende Sanctietoepassing.....	20
3.4 Beoordeling en conclusie	23
4 Stand van zaken afzonderlijke aanbevelingen	25
4.1 Veiligheidssituatie SRCN-locaties Sint Eustatius en Saba	25
4.1.1 Aanbeveling 2019	25
4.1.2 Beleidsreactie	25
4.1.3 Stand van zaken 2021	25
4.1.4 Beoordeling en conclusie.....	26
4.2 Medewerkers- en cliënttevredenheidsonderzoek	26
4.2.1 Aanbeveling 2019	26
4.2.2 Beleidsreactie	27
4.2.3 Stand van zaken 2021	27

4.2.4 Beoordeling en conclusie.....	28
4.3 Risicotaxatie-instrument GDI	28
4.3.1 Aanbeveling 2019	28
4.3.2 Beleidsreactie	28
4.3.3 Stand van zaken 2021	28
4.3.4 Beoordeling en conclusie.....	29
4.4 Capaciteit Adelanto.....	29
4.4.1 Aanbeveling 2019	29
4.4.2 Beleidsreactie	29
4.4.3 Stand van zaken 2021	30
4.4.4 Beoordeling en conclusie.....	30
4.5 Nazorg ex-bewoners Adelanto.....	31
4.5.1 Aanbeveling 2019	31
4.5.2 Beleidsreactie	31
4.5.3 Stand van zaken 2021	31
4.5.4 Beoordeling en conclusie.....	31
4.6 Behandeling justitiabelen buiten Caribisch Nederland	32
4.6.1 Aanbeveling 2019	32
4.6.2 Beleidsreactie	32
4.6.3 Stand van zaken 2021	32
4.6.4 Beoordeling en conclusie.....	34
4.7 Begeleiding en nazorg ex-gedetineerden	34
4.7.1 Aanbeveling 2019	34
4.7.2 Beleidsreactie	35
4.7.3 Stand van zaken 2021	35
4.7.4 Beoordeling en conclusie.....	36
4.8 Recidivecijfers.....	36
4.8.1 Aanbeveling 2019	36
4.8.2 Beleidsreactie	37
4.8.3 Stand van zaken 2021	37
4.8.4 Beoordeling en conclusie.....	38
4.9 Samenwerking met openbare lichamen	39
4.9.1 Aanbeveling 2019	39
4.9.2 Beleidsreactie	39
4.9.3 Stand van zaken 2021	40
4.9.4 Beoordeling en conclusie.....	40
5 Beantwoording onderzoeksvragen	42
5.1 Beantwoording deelvragen.....	42
5.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag	43
6 Nabeschuwing: reclassering, re-integratie en resocialisatie in breder perspectief	44
Bijlage 1	46
Bijlage 2	47

Gebruikte afkortingen

BBA	Beperkt Beveiligde Afdeling
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CN	Caribisch Nederland
DGRR	Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
DGSenB	Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DSJ	Directie Sanctietoepassing en Jeugd
GDI	Geïntegreerd diagnostisch instrumentarium
IVB	Integraal Veiligheidsbeleid Bonaire
JenV	Justitie en Veiligheid
JICN	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
MDO	Multidisciplinair Overleg
MHC	Mental Health Caribbean
MTO	Medewerkers-tevredenheidsonderzoek
OLB	Openbaar lichaam Bonaire
OM	Openbaar ministerie
PAS	Prison Administration System
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
SOJ	Strategisch overleg Justitie
SRCN	Stichting Reclassering Caribisch Nederland
VerSa	Veranderende sanctietoepassing
V.i.	Voorwaardelijke invrijheidstelling
VMR	Viermaandsrapportage
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Voorwoord

De Raad voor de rechtshandhaving wil door middel van onderzoek en aanbevelingen bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering van de justitiële organisaties. Dit rapport gaat over de opvolging van aanbevelingen op het terrein van reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland.

In Caribisch Nederland is de Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN) verantwoordelijk voor de uitvoering van de reclasseringstaken. De Raad is positief over de ontwikkeling die de SRCN de afgelopen jaren heeft doorgemaakt en over de opvolging die zij geeft aan aanbevelingen van de Raad. Ook de Stichting Krusada, die met haar project 'Adelanto' hulp biedt bij de resocialisatie van justitiabelen, ontwikkelt zich goed. De ondersteuning die beide organisaties ondervinden van de Directie Sanctietoepassing en Jeugd van het ministerie van Justitie en Veiligheid speelt daarbij een positieve rol.

De rijksoverheid is in Caribisch Nederland in 2019 begonnen met het traject 'Veranderende sanctietoepassing'. Dit betreft een ambitieus en veelomvattend traject waarbij – terecht – belangrijke taken worden toegedicht aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Voor het slagen van dit traject is het volgens de Raad noodzakelijk die openbare lichamen daarbij nadrukkelijk te betrekken en betrokken te houden. Daarin ligt een uitdaging.

Het traject heeft een voorziene looptijd van drie jaar. De Raad vindt dit voor een dergelijk traject te kort en pleit daarom voor voortzetting na 2021.

De Raad dankt de betrokken medewerkers van de SRCN, de Stichting Krusada en het ministerie van Justitie en Veiligheid voor hun medewerking aan dit onderzoek. Door hun constructieve opstelling kon de Raad dat op een vlotte en prettige manier uitvoeren.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. M.R. Clarinda (voorzitter)

Mr. Th.P.L. Bot

Mr. L.M. Virginia

Samenvatting en aanbevelingen

1. Inleiding

De Raad voor de rechtshandhaving heeft in de afgelopen jaren in tientallen inspectierapporten aanbevelingen gedaan aan de betrokken ministers van Justitie (en Veiligheid). Met zijn aanbevelingen wil de Raad een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de taakuitvoering door de betrokken organisaties. In 2021 heeft de Raad onderzocht in hoeverre opvolging is gegeven aan de aanbevelingen uit zijn rapport 'Reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland' van maart 2019. De aanbevelingen uit dat rapport liggen op het terrein van de Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN), de Stichting Krusada en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Dit onderzoek maakt onderdeel uit van een onderzoeksprogramma van de Raad dat erop is gericht zicht te krijgen en te houden op de opvolging van alle aanbevelingen van de Raad (monitor).

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre is opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport van de Raad uit 2019 over de reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland en in hoeverre en door wie wordt op die opvolging gestuurd?

2. Context

SRCN

De SRCN is in Caribisch Nederland (CN) verantwoordelijk voor de uitvoering van de reclasseringstaken. De SRCN werd tot 1 januari 2020 gefinancierd als project van Reclassering Nederland (RN). Vanaf genoemde datum heeft de SRCN een rechtstreekse subsidierelatie met het ministerie van JenV. De Directie Sanctietoepassing en Jeugd (DSJ) van het ministerie is beleidsmatig verantwoordelijk voor de SRCN. De directeur van de SRCN legt verantwoording af aan DSJ over besteding van de subsidiegelden.

Krusada

De Stichting Krusada is in 2016 het project 'Adelanto' gestart voor ex-gedetineerden en justitieel gestraften met bijzondere voorwaarden of schorsing van detentie. Dit project voorziet in de behoefte om (ex-)gedetineerden tijdens het laatste deel van hun straf op te vangen en om te werken aan hun resocialisatie. Adelanto heeft capaciteit voor maximaal twaalf bewoners. Het ministerie van JenV subsidieert Krusada voor het project Adelanto.

Traject 'Veranderende sanctietoepassing'

Het ministerie van JenV heeft per 1 januari 2019, voor de duur van drie jaar, financiële middelen beschikbaar gesteld voor extra beleids capaciteit bij de justitiële keten in CN. Met die middelen zijn lokaal vier beleidsmedewerkers aangesteld. Twee van hen zijn, in nauwe samenwerking met beleidsmedewerkers bij DSJ, aan de slag gegaan met het traject

‘Veranderende sanctietoepassing’ (VerSa). Dit traject is in het licht van de aanbevelingen uit 2019 van belang voor dit onderzoek van de Raad. Het doel van VerSa is namelijk een sanctietoepassing te realiseren die door middel van re-integratie en resocialisatie effectiever werkt aan de terugkeer van justitiabelen in de samenleving en die op die manier bijdraagt aan het terugdringen van recidive. Onder de paraplu van VerSa is in november 2020 het ‘Beleidskader re-integratie en resocialisatie in Caribisch Nederland’ opgeleverd. Dit document bevat een visie op de maatregelen die nodig zijn voor optimalisering van de ondersteuning en begeleiding bij terugkeer van justitiabelen in de maatschappij. Bij dat proces hebben de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba volgens dit document belangrijke taken. Een van de andere VerSa-projecten betreft een onderzoek naar klinische forensische zorg voor de BES-eilanden .

3. Sturing

Omdat de mate en de wijze van sturing belangrijke factoren zijn bij de realisatie van aanbevelingen in de praktijk, is de Raad nagegaan in hoeverre en door wie wordt gestuurd op de opvolging van zijn aanbevelingen.

DSJ

Het onderzoek heeft uitgewezen dat DSJ de SRCN betreft bij de beleidsreactie van de minister op de rapporten van de Raad. DSJ speelt bij de opvolging van aanbevelingen in voorkomende gevallen een faciliterende rol, bijvoorbeeld door beschikbaarstelling van financiële middelen.

DSJ stuurt op de feitelijke opvolging van aanbevelingen op het terrein van de SRCN. DSJ verwerkt die in de jaarlijkse kader- en subsidiebrief voor de SRCN. Via de viermaandsrapportages van en -gesprekken met de leiding van de SRCN houdt DSJ zicht op de voortgang. De aanbevelingen maken daarmee onderdeel uit van de reguliere planning- en control-cyclus.

Voor sommige aanbevelingen is DSJ zelf primair aan zet. DSJ stuurt intern op die aanbevelingen door ze te beleggen bij een portefeuillehouder en door de voortgang te monitoren tijdens de overleggen van het team CN binnen DSJ.

SRCN

De SRCN stuurt intern op de opvolging van aanbevelingen van de Raad. In haar jaarplan en in haar viermaandsrapportages – waarmee zij verantwoording aflegt aan DSJ – besteedt zij aandacht aan die opvolging. Tijdens vergaderingen van het managementteam (MT) van de SRCN komen de aanbevelingen aan de orde. Het MT bepaalt wat in de praktijk moet gebeuren om een aanbeveling te kunnen uitvoeren en stuurt daar op.

Sturing op VerSa

Naast bovenomschreven reguliere sturing kan ook sprake zijn van specifieke sturing, zoals op het traject VerSa. Tijdens de eerste twee jaar van het driejarige traject VerSa is de toedeling van taken en verantwoordelijkheden binnen DSJ en de lokale keten ten aanzien van VerSa niet goed belegd. Mede daardoor bevond het traject zich medio 2021 nog in de

fase van beleidsvorming (opzet), en niet in de fase van nader uitwerken, implementeren en uitvoeren van beleid. Pas eind 2020 is, op initiatief van de directeurs van de SRCN en de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN), een sturingsmodel ingericht in de vorm van een stuur- en een werkgroep. De Raad is van oordeel dat DSJ op basis van terugkerende en duidelijke signalen van de SRCN eerder sturingsmaatregelen had moeten nemen. De afstand tussen een kaderstellend ministerie in Den Haag en de uitvoeringsorganisaties in CN maakte een duidelijk sturingsmodel bij de start van dit traject alleen maar urgenter.

4. Opvolging aanbevelingen

Veiligheidssituatie SRCN-locaties Sint Eustatius en Saba

De SRCN heeft ervoor gezorgd dat haar medewerkers op Sint Eustatius en Saba gebruik kunnen maken van een beveiligingsapp met bijbehorende alarmknoppen. In combinatie met andere voorzorgsmaatregelen vormt dit een adequate oplossing.

Medewerkers- en cliënttevredenheidsonderzoek

De SRCN heeft eind 2019 het door de Raad aanbevolen medewerkers-tevredenheidsonderzoek (MTO) laten uitvoeren.

Vanwege financiële redenen was het aanbevolen cliënttevredenheidsonderzoek nog niet uitgevoerd. Tijdens het onderzoek van de Raad heeft de SRCN de opdracht voor het cliëntenonderzoek gegund aan een organisatie die daarmee naar verwachting in juli 2021 begint.

Risicotaxatie-instrument GDI

Het ministerie van JenV heeft extra financiële middelen beschikbaar gesteld aan de SRCN om het GDI verder te kunnen ontwikkelen en te kunnen koppelen aan het cliëntvolgsysteem. De geavanceerde versie van GDI is in mei 2021 in gebruik genomen.

Benutting capaciteit Adelanto

De betrokken ketenpartners SRCN, JICN, Krusada en Mental Health Caribbean (MHC) hebben in 2020 samenwerkingsafspraken geformaliseerd die onder meer tot doel hebben de aanmeldingen en plaatsingen bij Adelanto beter te stroomlijnen.

Daarnaast heeft het ministerie van JenV in april 2021 besloten de subsidiëring voor Adelanto voor langere tijd, vier jaar, te verlengen.

Nazorg aan ex-bewoners van Adelanto

De minister van JenV heeft een verkenning van de mogelijkheid van uitbreiding van de nazorg aan ex-bewoners van Adelanto aangekondigd, maar het ministerie (DSJ) verwacht van Krusada dat zij zich eerst verder ontwikkelt en professionaliseert. Om dat te bereiken heeft DSJ georganiseerd dat Krusada daarbij wordt begeleid door Exodus Nederland.

De Raad heeft begrip voor de fasering die het ministerie voor ogen heeft, maar dit betekent wel dat de aanbeveling uit 2019 overeind blijft.

Behandeling justitiabelen buiten Caribisch Nederland

In CN is er voor justitiabelen die niet (meer) zijn gedetineerd uitsluitend een – beperkt – aanbod van ambulante hulp. Het ministerie van JenV streeft er wel naar in CN te komen tot

een vorm van residentiële forensische zorg met gebruikmaking van bestaande voorzieningen. Daarover is het in gesprek met MHC. Het ministerie gaf aan pas een noodprocedure ('rode-knopprocedure') te kunnen ontwikkelen als duidelijk is wat er lokaal aan behandeling mogelijk is. De Raad is echter van oordeel dat zolang er in CN géén geschikt zorgaanbod is een noodprocedure juist extra hard nodig is. Daarom handhaaft hij zijn aanbeveling uit 2019.

Begeleiding en nazorg ex-gedetineerden

Het binnen het traject VerSa opgeleverde 'Beleidskader re-integratie en resocialisatie' bevat de contouren voor de ondersteuning en begeleiding van justitiabelen na detentie. Daarbij is aandacht voor de continuïteit van zorg en de rol van de openbare lichamen. Het stemt de Raad tevreden dat er aandacht is voor intensivering van de nazorg. Het gaat echter om een visiedocument met plannen die nog in de opzetfase verkeren. Om tot daadwerkelijke uitvoering te komen, is een lange adem nodig. Er is sprake van een veelbelovend begin maar de aanbeveling uit 2019 blijft overeind.

Recidivecijfers

Naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad om de recidivecijfers in CN te onderzoeken, heeft het ministerie van JenV in 2019 een lokale werkgroep in het leven geroepen om de recidivecijfers voor de gehele strafrechtketen in CN in kaart te brengen. Tijdens de uitvoering van het onderhavige Raadsonderzoek waren die cijfers echter nog niet beschikbaar. Enkele ketenpartners, waaronder de SRCN, hebben wel stappen gezet maar zijn er nog niet. Van het bijeenbrengen van de informatie van de afzonderlijke ketenpartners, noodzakelijk om tot een ketenbreed beeld te komen, is nog lang geen sprake. Personele wisselingen bij de werkgroep, gebrekkige overdracht van informatie en een gebrek aan sturing op dit project hebben eraan bijgedragen dat op dit thema nog veel dient te gebeuren. Ook deze aanbeveling uit 2019 blijft overeind.

Samenwerking met openbare lichamen

De drie openbare lichamen zijn essentiële partners bij de uitvoering van een aantal taken in het kader van het traject VerSa. Cruciale factoren voor succesvolle re-integratie en resocialisatie zoals huisvesting, werkgelegenheid, schuldsanering en uitgifte van identiteitsbewijzen zijn immers bij hen belegd. In eerdere rapporten heeft de Raad gesignaleerd dat de samenwerking tussen rijksdiensten en openbare lichamen soms moeizaam verloopt.

De Raad stelt vast dat JenV en de onder JenV ressorterende rijksdiensten zich inspannen om de openbare lichamen te betrekken bij het thema resocialisatie en re-integratie. Zij kunnen hen echter niet dwingen.

De openbare lichamen maken deel uit van de werkgroep VerSa maar niet van de stuurgroep. Om hun meer verantwoordelijkheid te geven voor het realiseren van de doelstellingen van het Beleidskader re-integratie en resocialisatie en om hun *commitment* te vergroten, zou het volgens de Raad goed zijn hen uit te nodigen en te stimuleren om lid te worden van de stuurgroep.

Op rijksniveau heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een bijzondere verantwoordelijkheid met betrekking tot de openbare lichamen. Indien zich in de

sfeer van de samenwerking tussen de JenV-organisaties en de openbare lichamen op het thema van resocialisatie en re-integratie problemen voordoen, ligt het volgens de Raad op de weg van het ministerie van JenV om zich met het ministerie van BZK te verstaan.

Tabel: overzicht opvolging aanbevelingen

De Raad heeft de stand van zaken ten aanzien van de opvolging van zijn aanbevelingen uit 2019 verwerkt in onderstaande tabel:¹

<u>AANBEVELINGEN 2019</u>	<u>OORDEEL 2021</u>
1. Creëer een oplossing voor de veiligheidssituatie bij de SRCN-locaties op Sint Eustatius en Saba .	Opgevolgd
2. Organiseer een medewerkers- en een cliënttevredenheidsonderzoek.	Deels opgevolgd
3. Investeer in de verdere ontwikkeling van het risicotaxatie-instrument GDI.	Opgevolgd
4. Zorg voor optimale benutting van de capaciteit van Adelanto.	Opgevolgd
5. Verken de mogelijkheden van uitbreiding van nazorg aan ex-bewoners van Adelanto.	Niet opgevolgd*
6. Onderzoek de mogelijkheden van behandeling van justitiabelen buiten Caribisch Nederland, indien en voor zover deze binnen Caribisch Nederland niet beschikbaar is.	Niet opgevolgd
7. Verken de mogelijkheden van intensivering van begeleiding van en nazorg aan ex-gedetineerden, ook in gevallen waarin geen sprake (meer) is van reclasseringstoezicht.	Deels opgevolgd
8. Doe onderzoek naar de recidivecijfers in Caribisch Nederland, ook in relatie met reclasseringstoezicht.	Deels opgevolgd
9. Houd bij de inzet op preventie vast aan de samenwerking met de openbare lichamen.	Opgevolgd

*Weliswaar is deze aanbeveling (nog) niet opgevolgd, maar de Raad heeft begrip voor de keuze van het ministerie van JenV om éérs in te zetten op verdere professionalisering van Krusada (*first things first*).

¹ De tabel biedt een compact overall beeld. Voor het precieze en volledige beeld verwijst de Raad naar de tekst van dit rapport.

5. Hoofdconclusie

Het antwoord van de Raad op de centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

De SRCN en het ministerie van JenV hebben naar aanleiding van alle aanbevelingen van de Raad maatregelen aangekondigd ter opvolging van die aanbevelingen. Het stadium van opvolging varieert per aanbeveling. Het gros van de aanbevelingen op het terrein van de SRCN is opgevolgd. Aan de opvolging van de meeste aanbevelingen waarvoor het ministerie primair aan zet is, wordt nog gewerkt.

De sturing op de opvolging van de aanbevelingen op het terrein van de SRCN is goed georganiseerd. Dit geldt zowel voor de sturing door het ministerie als voor de interne sturing door de leiding van de SRCN.

De Raad concludeert dat het traject VerSa is gestart zonder een duidelijk ingericht sturingsmodel waardoor de taken en verantwoordelijkheden niet goed zijn belegd. Mede daardoor heeft dit traject vertraging opgelopen. Het ministerie van JenV had eerder en beter kunnen en moeten sturen op dit traject. De Raad merkt tegelijkertijd op dat in 2021 (uiteindelijk) wel maatregelen zijn genomen om de sturing op VerSa te verbeteren.

6. Nabeschuiving: reclassering, re-integratie en resocialisatie in breder perspectief

Succesvolle terugkeer van strafrechtelijk veroordeelden in de maatschappij vraagt veel van betrokkenen én van de samenleving. Samen met hun ketenpartners hebben de SRCN en de JICN de taak daarbij te helpen en de noodzakelijke randvoorwaarden te scheppen.

De rijksoverheid is in 2019 het ambitieuze traject 'Veranderende sanctietoepassing' gestart. Dit traject heeft een looptijd van drie jaar. Het ministerie van JenV kon medio 2021 niet aangeven of, en zo ja op welke wijze, VerSa na 2021 zal worden voortgezet.

De Raad is van oordeel dat drie jaar te kort is voor een ambitieus en gecompliceerd traject als VerSa. Daarbij komt dat een gebrek aan adequate sturing op dit traject gedurende de eerste twee jaar daarvan de voortgang geen goed heeft gedaan.

De Raad vindt het van groot belang dat VerSa na 2021 wordt voortgezet. En hij acht het onwaarschijnlijk dat de uitvoeringsorganisaties in CN dit traject zonder hulp en investeringen vanuit het ministerie van JenV tot een goed einde kunnen brengen. Daarvoor ontbreekt het die organisaties aan voldoende (beleids)capaciteit.

De invulling van de rol van de drie openbare lichamen vormt een bijzondere uitdaging bij de verwezenlijking van de VerSa-ambities. Volgens de Raad is het noodzakelijk dat de rijksoverheid rekening houdt met de beperkte middelen en beperkte capaciteit van de openbare lichamen en zoekt naar mogelijkheden om de openbare lichamen daadwerkelijk in staat te stellen op adequate wijze invulling te geven aan hun verantwoordelijkheden op het terrein van re-integratie, resocialisatie en preventie. Bestuursakkoorden met de openbare lichamen zouden daarbij kunnen helpen.

7. Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek doet de Raad de volgende aanbevelingen:²

Thema	Aanbeveling 2021
Nazorg	1. Verken de mogelijke uitbreiding van de nazorg aan ex-bewoners van Adelanto en aan andere ex-gedetineerden, mede in relatie tot de verdere ontwikkeling en professionalisering van Krudasa.
Forensische zorg	2. Organiseer een vorm van forensische (residentiële) zorg in CN voor de behandeling van niet-gedetineerde justitiabelen. 3. Stel, vooruitlopend op de realisatie van die zorg, in 2021 een noodprocedure ('rode knop') vast voor die gevallen waarin aan een justitiabele geen passende zorg in CN kan worden geboden.
Recidivecijfers	4. Maak een nieuw plan voor het in kaart brengen van de ketenbrede recidivecijfers voor CN en besteed daarbij aandacht aan de sturing op de te behalen resultaten, met oog voor de taken en verantwoordelijkheden van het ministerie van JenV en van de betrokken uitvoeringsorganisaties.
VerSa en sturing daarop	5. Bestendig en borg vanaf 2022 extra (beleids)capaciteit in de lokale keten zodat deze in staat is de doelen van het traject 'Veranderende sanctietoepassing' binnen CN te realiseren (uitwerken, implementeren én uitvoeren beleidskader re-integratie en resocialisatie). 6. Nodig de drie openbare lichamen uit om lid te worden van de stuurgroep re-integratie en resocialisatie. 7. Verken de mogelijkheid van vastlegging van afspraken over de invulling van verantwoordelijkheden en taken van de openbare lichamen in het kader van re-integratie en resocialisatie in bestuursakkoorden tussen de openbare lichamen en het Rijk.
Cliënttevredenheidsonderzoek SRCN	8. Zorg in 2021 voor uitvoering van het cliënttevredenheidsonderzoek bij de SRCN.

² Op grond van artikel 30, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving richt de Raad zijn aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid, ook als de feitelijke opvolging daarvan op de weg van de uitvoeringsorganisaties ligt.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad)³ heeft in de afgelopen jaren in tientallen inspectierapporten aanbevelingen gedaan aan de betrokken ministers van Justitie (en Veiligheid). Met zijn aanbevelingen beoogt de Raad een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering door de betrokken organisaties.

De Raad heeft in 2020 een monitor ingericht om op hoofdlijnen zicht te krijgen en te houden op de opvolging van zijn aanbevelingen. Daartoe is een database ontwikkeld waarin per onderzoek de opvolging van elke aanbeveling wordt bijgehouden (*gemonitord*). Op deze wijze ontstaat overzicht en inzicht (en managementinformatie) in de uitwerking van de verbetermaatregelen. Informatie over de voortgang biedt ook input voor de jaarlijks op te leveren Staten van de Rechtshandhaving.⁴ Daarnaast kan monitoring van de opvolging van aanbevelingen een bijdrage leveren aan risico-gestuurd toezicht. Gesignaleerde knelpunten kunnen namelijk aanleiding geven voor een review of voor een nieuw thematisch onderzoek. Uit diverse eerdere onderzoeken en gesprekken die de Raad in de afgelopen jaren voerde, maakt de Raad op dat de mate en wijze van sturing belangrijke factoren zijn bij de realisatie van aanbevelingen in de praktijk. Daarom betreft de Raad ook de sturingsvraag in zijn onderzoeken naar de opvolging van aanbevelingen.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

De Raad heeft met dit onderzoek in kaart willen brengen in hoeverre zijn aanbevelingen uit 2019 op het terrein van de reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland zijn opgevolgd. Daarbij gaat het om maatregelen die naar aanleiding van de aanbevelingen zijn aangekondigd, om concrete acties die zijn ondernomen en om het resultaat daarvan.

De Raad heeft daarbij ook aandacht besteed aan de sturingsvraag: in hoeverre, door wie en op welke wijze wordt gestuurd op opvolging van de aanbevelingen uit het rapport van maart 2019.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre is opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport van de Raad uit 2019 over de reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland en in hoeverre en door wie wordt op die opvolging gestuurd?

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, heeft de Raad de volgende deelvragen opgesteld:

³ De Raad is op grond van artikel 3 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Curaçao, in Sint Maarten en in Nederland voor wat betreft Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Raad kijkt daarbij naar de kwaliteit van de taakuitvoering, het beheer en de justitiële samenwerking tussen de landen.

⁴ Zie artikel 33 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

1. In hoeverre zijn naar aanleiding van de aanbevelingen maatregelen aangekondigd (opzet)?
2. In hoeverre zijn die maatregelen ingevoerd (bestaan)?
3. In hoeverre worden die maatregelen uitgevoerd (werking)?
4. In hoeverre, door wie en op welke wijze wordt hierop (ad 1, 2 en 3) gestuurd?
5. Welke knelpunten doen zich bij de opvolging en/of sturing eventueel voor?

1.3 Reikwijdte

1.3.1 Aanbevelingen 2019 en beleidsreactie

In dit onderzoek gaat het om de opvolging van de aanbevelingen uit het inspectierapport 'Reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland' van maart 2019. Dat rapport is het resultaat van een (vervolg)onderzoek van de Raad naar het functioneren van de Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN)⁵, naar het proces van resocialisatie in Caribisch Nederland en naar de rol van het project Adelanto van de Stichting Krusada daarbij. Het rapport uit 2019 bevat negen aanbevelingen. Daarvan liggen er drie op het terrein van de SRCN, twee op het terrein van de Stichting Krusada en vier op het terrein van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV).

De minister voor Rechtsbescherming is in zijn beleidsreactie op het rapport van maart 2019 ingegaan op de afzonderlijke aanbevelingen.⁶

1.3.2 SRCN, Stichting Krusada en minister voor Rechtsbescherming

Alle negen aanbevelingen zijn, conform artikel 30, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, gericht aan de minister van Justitie en Veiligheid. De feitelijke uitvoering van die aanbevelingen ligt deels op het terrein van de SRCN en deels op het terrein van de minister voor Rechtsbescherming.⁷

1.4 Toetsingskader

De aanbevelingen van de Raad uit zijn rapport van maart 2019 over de reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland alsmede de beleidsreactie van de minister voor Rechtsbescherming daarop vormen het toetsingskader voor dit onderzoek.

1.5 Aanpak onderzoek

Na bestudering van eerdere rapporten over dit onderwerp en de beleidsreactie van de minister heeft de Raad vragenlijsten opgesteld voor de SRCN, voor Krusada en voor de betrokken beleidsdirectie van het ministerie van JenV (de Directie Sanctietoepassing en Jeugd). De Raad heeft deze vragenlijsten in maart 2021 uitgezet bij de betreffende organisaties. Na ontvangst van de reacties daarop hebben inspecteurs van de Raad in april

⁵ In 2014 heeft de Raad een eerste rapport over de SRCN uitgebracht. In zijn rapport van maart 2019 heeft de Raad onder meer aandacht besteed aan de stand van zaken ten aanzien van de aanbevelingen die de Raad in zijn rapport van 2014 had gedaan.

⁶ Brief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 26 augustus 2019.

⁷ De minister voor Rechtsbescherming heeft onder meer het detentiewezen en reclassering in portefeuille.

en mei 2021 een aantal verdiepende interviews afgenomen. Vanwege de coronamaatregelen gebeurde dit met videobellen. Op basis van de verzamelde informatie heeft de Raad een concept-rapport opgesteld. Overeenkomstig artikel 30 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving heeft de Raad het (concept)rapport voorgelegd aan de betrokken organisaties en aan de minister van JenV en hen in de gelegenheid gesteld daarop te reageren. De ontvangen reacties zijn verwerkt in dit rapport.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat achtergrondinformatie om de onderzoeksbevindingen in het juiste perspectief te kunnen plaatsen.

In hoofdstuk 3 gaat de Raad in op het proces van sturing en in hoofdstuk 4 op de feitelijke stand van zaken ten aanzien van elk van de aanbevelingen. Deze twee hoofdstukken bevatten zowel de onderzoeksbevindingen als de beoordeling daarvan door de Raad.

Hoofdstuk 5 bevat de beantwoording van de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag, en daarmee de hoofdconclusie.

Ten slotte gaat de Raad in hoofdstuk 6, tegen de achtergrond van het traject Veranderende Sanctietoepassing, in meer algemene zin in op de ambities op het gebied van re-integratie en resocialisatie in Caribisch Nederland en op de uitdagingen daarbij.

Het rapport heeft twee bijlagen: bijlage 1 bevat een overzicht van de functionarissen die de Raad voor dit onderzoek heeft geïnterviewd en bijlage 2 de beleidsreactie van de minister voor Rechtsbescherming op het rapport van de Raad van maart 2019.

2. Achtergrondinformatie en context

Alvorens in te gaan op de feitelijke opvolging van de aanbevelingen uit het rapport van 2019 en de wijze waarop sturing plaatsvindt, geeft de Raad in dit hoofdstuk 2 eerst een korte beschrijving van de ontwikkeling van de SRCN en van de Stichting Krusada. Tevens besteedt de Raad in dit hoofdstuk aandacht aan het in 2019 gestarte traject Veranderende Sanctietoepassing⁸. Deze informatie is van belang voor een goed begrip van de daaropvolgende hoofdstukken over de opvolging en de sturing daarop.

2.1 SRCN

In Caribisch Nederland is de Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN) verantwoordelijk voor de uitvoering van de reclasseringstaken. De SRCN heeft de afgelopen tien jaar een gestage groei doorgemaakt. Het aantal reclasseringswerkers voor de BES-eilanden is in de periode van 2010 tot eind 2020 gegroeid van slechts enkele naar meer dan tien. Eind 2020 had de SRCN formatieve ruimte voor 17,1 fte, waarvan 11,6 fte reclasseringswerker. Twee reclasseringswerkers werken op de bovenwindse eilanden Sint Eustatius en Saba. De aanstelling van een Adviseur beleid en bedrijfsvoering in 2018 betekende volgens de directeur van de SRCN een belangrijke kwaliteitsimpuls voor de ontwikkeling van de SRCN.

De financiering van de SRCN verliep tot 1 januari 2020 via Reclassering Nederland (RN). De SRCN was als het ware een project van RN.⁹ Per 1 januari 2020 heeft de SRCN een rechtstreekse subsidierelatie met het ministerie van JenV. Zowel de Directie Sanctietoepassing en Jeugd (DSJ) als de leiding van de SRCN noemt dit een belangrijke stap en ook een blijk van erkenning van en vertrouwen in de SRCN. De subsidieaanvraag loopt nu rechtstreeks tussen SRCN en het ministerie. De directeur van de SRCN legt rechtstreeks verantwoording af aan het ministerie van JenV over de besteding van subsidiegelden (planning en control-cyclus). De gewijzigde subsidierelatie biedt de SRCN betere mogelijkheden om eigen beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Het ministerie noemt de SRCN nu een *'taakvolwassen organisatie'*.

Voorheen verliep de subsidie via RN. Door de gewijzigde subsidieverhouding is de relatie tussen SRCN en RN veranderd. De directeur van de SRCN deelde in dat verband mee: *'Er is nu sprake van een meer zakelijke overeenkomst, waarbij jaarlijks een SLA/DVA¹⁰ wordt afgesloten.'*

De SRCN heeft er met de invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland per 1 augustus 2020 taken bijgekregen. De SRCN werkt daarbij nauw samen met de Voogdijraad Caribisch Nederland en met Jeugdzorg en Gezinsvoogdij Caribisch Nederland (JGCN).

2.2 Krusada

Op Bonaire is sinds 1999 de Stichting Krusada actief. Deze stichting richt zich op mensen die zijn vastgelopen in het leven, zoals personen met ernstige verslavingsproblematiek. In 2016

⁸ Het ministerie van JenV heeft het over het *project* Veranderende Sanctietoepassing; gelet op de omvang ervan gebruikt de Raad de term *traject* in plaats van project.

⁹ RN wordt rechtstreeks gefinancierd door het ministerie van JenV.

¹⁰ SLA: service level agreement; DVA: dienstverleningsafpraak.

is Krusada een project gestart voor ex-gedetineerden en justitieel gestraften met bijzondere voorwaarden of schorsing van detentie. Dit project, met de naam 'Barrio di Adelanto' (letterlijk vertaald: buurt van vooruitgang; hierna: Adelanto), heeft als doel een goede verbinding tot stand te brengen tussen straf en terugkeer in de maatschappij. Het project voorziet in de behoefte om (ex-)gedetineerden tijdens het laatste deel van hun straf op te vangen en om te werken aan hun resocialisatie. Voor het project Adelanto zijn enkele kleine gebouwen op het (afgesloten) terrein van Krusada opgericht met capaciteit voor in totaal twaalf bewoners. Selectie van kandidaten voor Adelanto vindt plaats in het Multidisciplinair Overleg (MDO) waaraan de ketenpartners JICN, SRCN en Mental Health Caribbean (MHC) deelnemen

Het ministerie van JenV verstrekke tot voor kort op projectbasis jaarlijkse subsidie aan Krusada voor Adelanto. Het ministerie heeft begin 2021 besloten een meerjarige subsidie voor Adelanto toe te kennen. Krusada werkt nauw samen met Exodus Nederland, haar grote zusterorganisatie in Nederland. Op initiatief van het ministerie van JenV hebben deze twee organisaties en het ministerie van JenV in 2020 een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Exodus ondersteunt Krusada in haar bedrijfsmatige ontwikkeling en professionalisering.

2.3 Traject 'Veranderende sanctietoepassing'

De Raad constateerde in de Staat van de rechtshandhaving 2016 dat de informatiepositie van de justitiële organisaties in CN matig is ontwikkeld en dat voor zover informatie beschikbaar is, het niet vanzelfsprekend is dat deze informatie tussen de organisaties wordt gedeeld. Mede naar aanleiding van deze conclusie van de Raad hebben de vertegenwoordigers in het Strategisch overleg Justitie (SOJ) in 2018 het ministerie van Justitie en Veiligheid verzocht om extra beleids capaciteit beschikbaar te stellen om de ontwikkelkracht van de organisaties en zo ook van de keten te vergroten.¹¹

Het ministerie van JenV heeft in reactie daarop vanaf januari 2019 financiële middelen beschikbaar gesteld in de vorm van projectfinanciering voor drie jaar (2019-2021). Daarmee zijn vier lokale beleidsmedewerkers aangesteld. Deze zijn aan de slag gegaan met drie thema's: de uitwisseling van informatie binnen de keten, de invoering van het jeugdstrafrecht en veranderende sanctietoepassing (hierna: VerSa).¹²

Dit laatste thema, VerSa, is van belang voor het onderhavige onderzoek van de Raad ten aanzien van de SRCN. De opvolging van aanbevelingen uit 2019 over forensische zorg, de nazorg aan en begeleiding van ex-gedetineerden en het in kaart brengen van recidivecijfers hangen immers samen met dit thema. Twee van de vier beleidsmedewerkers zijn aangesteld voor VerSa. De Raad komt in het volgende hoofdstuk (Sturing) terug op (de sturing op) VerSa.

¹¹ In het SOJ is de justitiële keten binnen CN en de openbare lichamen vertegenwoordigd. In dit gremium worden ketenbrede strategische thema's besproken.

¹² Het budget dat het ministerie daarvoor beschikbaar heeft gesteld valt buiten het financiële kader dat beschikbaar is voor de reguliere taken van uitvoeringsorganisaties.

3. Sturing

De Raad gaat in dit hoofdstuk eerst in op de *reguliere* sturing door zowel de SRCN als de Directie Sanctietoepassing en Jeugd (hierna: DSJ) op de opvolging van de aanbevelingen van de Raad.

Daarna beschrijft hij de *specifieke* sturing door DSJ op de aanbevelingen die samenhangen met het traject Veranderende Sanctietoepassing (VerSa). Dit betreft een specifiek en ketenbreed traject en staat daarmee los van de reguliere sturingslijn tussen SRCN en DSJ.

3.1 Sturing door DSJ

Binnen DSJ is de verantwoordelijkheid voor de portefeuille CN belegd bij één MT-lid. Binnen de directie wordt door en binnen de verschillende afdelingen opgabegericht gewerkt. Zo is één beleidsambtenaar portefeuillehouder voor de SRCN en zijn andere beleidsambtenaren verbonden aan andere CN-portefeuilles (zoals de JICN). Samen vormen zij een team CN dat tweewekelijks overleg heeft over lopende dossiers. Geïnterviewden geven aan dat opgabegericht werken zorgt voor continuïteit en dat op deze wijze bij bijvoorbeeld ziekte of verlof vervanging is geregeld.

Alle geïnterviewden geven aan dat DSJ de SRCN betreft bij het opstellen van een beleidsreactie op een inspectierapport van de Raad.¹³ DSJ schrijft een concept-beleidsreactie en legt deze voor aan de SRCN. DSJ vraagt zo nodig input van de SRCN voor het concept. Dit proces verloopt over het algemeen goed, aldus geïnterviewden. De SRCN geeft daarbij aan dat de rol van DSJ ten aanzien van de opvolging van aanbevelingen controlerend en - zo nodig - faciliterend is. Bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van financiële middelen. *‘Dit gaat in goede samenwerking. Het voelt als een gezamenlijk probleem’*, aldus een geïnterviewde. Over de noodzaak tot opvolging van specifieke aanbevelingen en de wijze waarop een en ander moet worden verwoord in de beleidsreactie wordt soms verschillend gedacht. Zoals over het organiseren van forensische zorg. Dit hangt meestal samen met de beperkte financiële middelen van het ministerie en met de keuzes die daardoor moeten worden gemaakt.

DSJ verwerkt de aanbevelingen van de Raad (naast andere thema's) in de jaarlijkse kaderbrief (vóór 1 juli) en subsidiebrief (vóór 1 januari) voor de SRCN. SRCN stelt op basis van de kaderbrief haar jaarplan op. DSJ heeft in 2019 maatregelen getroffen in de vorm van extra subsidie zodat de SRCN specifieke aanbevelingen heeft kunnen opvolgen. Het ging daarbij onder andere om de verdere ontwikkeling van het risicotaxatie-instrument GDI.¹⁴

SRCN legt in de viermaandsrapportages (VMR's) verantwoording af aan DSJ over onder meer de voortgang in de opvolging van de aanbevelingen. Zij stuurde de drie VMR's uit 2020 aan de Raad toe. Die VMR's hebben een vaste indeling. Eerst worden de cijfers over de afgelopen vier maanden ten aanzien van de verschillende reclasseringstaken gepresenteerd,

¹³ Dit is de reactie van de minister van Justitie en Veiligheid die hij met het rapport van de Raad naar de Tweede Kamer stuurt (zie artikel 30, vijfde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving).

¹⁴ Zie ook paragraaf 4.3.

gevolgd door een hoofdstuk *'doelen en activiteiten'*. Daarin is onder andere aandacht voor organisatie, methodiek, beleid, cliënten en medewerkers. In dat hoofdstuk wordt ook de stand van zaken rond de opvolging van nog openstaande aanbevelingen van de Raad vermeld. Voorts wordt in dit hoofdstuk ingegaan op deskundigheidsbevordering en op VerSa. Dit hoofdstuk bevat tevens informatie over samenwerking met ketenpartners en andere reclasseringsorganisaties en tenslotte een financieel overzicht (begroting en prognose).

DSJ geeft aan tevreden te zijn over de inhoud van de VMR's. Bepaalde thema's komen zo nodig tijdens de viermaands gesprekken tussen de SRCN en DSJ verdiepend aan de orde. DSJ monitort via deze planning en control-cyclus de voortgang ten aanzien van de opvolging van aanbevelingen die de SRCN dient uit te voeren.

Eventuele afspraken of besluiten naar aanleiding van de VMR-gesprekken worden niet separaat vastgelegd (bijvoorbeeld in de vorm van notulen). SRCN geeft aan dat dit wel een goede aanvulling zou zijn omdat er soms zaken worden besproken die niet in de kader- of subsidiebrief worden verwerkt maar die wel van belang zijn. DSJ geeft aan dat alle formele afspraken worden vastgelegd in de kader- of subsidiebrief.

Voor sommige van de aanbevelingen van de Raad is primair DSJ als beleidsdirectie aan zet, en niet de uitvoeringsorganisatie. Geïnterviewden geven aan dat deze aanbevelingen worden belegd bij een portefeuillehouder binnen DSJ. De voortgang in de opvolging wordt besproken/gemonitord tijdens de overleggen van het team CN en - indien nodig – tijdens de reguliere persoonlijke overleggen tussen het MT-lid en de portefeuillehouder. De Raad beschreef eerder al dat voor VerSa een specifiek sturingsmodel is ingericht. Het komt ook voor dat een ander directoraat-generaal van het ministerie van JenV is of wordt betrokken bij de uitvoering van aanbevelingen. Zo is het Directoraat-Generaal Rechtshandhaving en Rechtspleging (DGRR) verantwoordelijk voor het opleveren van het ketenbrede recidivebeeld. Het in kaart brengen van recidivecijfers voor de SRCN maakt onderdeel uit van de VMR's aangaande de SRCN, waarvoor DSJ verantwoordelijk is.

3.2 Sturing door SRCN

De SRCN heeft sinds 2018 een managementteam (MT), bestaande uit de directeur/bestuurder, de adviseur Beleid en bedrijfsvoering en twee senior reclasseringswerkers. Deze twee reclasseringswerkers zijn verantwoordelijk voor het operationele deel. Geïnterviewden geven aan dat in het MT zo nodig ook de vertaalslag wordt gemaakt van aanbeveling van de Raad naar concrete maatregel. Op deze manier is voor iedereen helder wat in de praktijk moet gebeuren om de aanbeveling te kunnen realiseren. Zoals bijvoorbeeld bij de opvolging van de aanbeveling aangaande de veiligheidssituatie van de medewerkers op Sint Eustatius en Saba. Volgens de directeur van de SRCN heeft de inrichting van een MT ervoor gezorgd dat de SRCN beter in staat is een gedeelde visie te ontwikkelen en uit te dragen.

3.3. Sturing op traject Veranderende Sanctietoepassing

De Raad beschreef in paragraaf 2.3 reeds inleidend het traject VerSa en de relatie met de aanbevelingen waarover het gaat in dit inspectieonderzoek. De Raad gaat in deze paragraaf

nader in op de sturing op VerSa. Hij beschrijft daarvoor eerst het doel en de stand van zaken.

Doel VerSa en stand van zaken

VerSa heeft als doel te komen tot een sanctietoepassing die door middel van re-integratie en resocialisatie effectiever werkt aan de terugkeer van justitiabelen in de samenleving en die op die manier bijdraagt aan het terugdringen van recidive. Van de twee door DSJ gefinancierde beleidsmedewerkers is er één uit praktische overwegingen bij de SRCN geplaatst en de andere bij de JICN. Zij zijn in het kader van VerSa werkzaam voor de gehele keten. Beiden hebben jarenlange ervaring in de uitvoering maar niet met (organisatieoverstijgend) beleidswerk als zodanig. Zij werken nauw samen met elkaar en met een beleidsmedewerker Toezicht en Behandeling respectievelijk een beleidsmedewerker Boetes en Detentie van DSJ (de zogenoemde dossierhouders).¹⁵ De beleidsmedewerkers zijn in 2019 gestart met het maken van een stappenplan voor de activiteiten die per thema moeten worden verricht. Bijvoorbeeld ten aanzien van forensische zorg. De Raad heeft de laatste versie van het stappenplan, gedateerd 2 april 2020, ontvangen. Het overzicht is na 21 april 2020 niet meer bijgewerkt. De beleidsmedewerker VerSa bij de JICN en de betrokken beleidsmedewerker Boetes en Detentie van DSJ hebben in november 2020 een concept 'Beleidskader re-integratie en resocialisatie in Caribisch Nederland' opgeleverd.¹⁶ Dit document bevat een visie op de maatregelen die nodig zijn voor optimalisering van de ondersteuning en begeleiding bij terugkeer van justitiabelen in de maatschappij. Daarbij worden niet alleen taken toebedacht aan de JICN en de SRCN, maar ook aan de openbare lichamen. De beleidsmedewerker VerSa bij de SRCN heeft in 2020 onder andere een rapportage 'Dossieronderzoek Klinische Forensische Zorg voor de BES-eilanden' opgeleverd en in maart 2021 een 'Projectplan Invoering Mediation en herstelbemiddeling in de strafrechtketen BES'. DSJ geeft in de subsidiebrief 2021 van de SRCN aan dat zij van de SRCN verwacht dat de beleidsmedewerker veranderende sanctietoepassing *'in staat wordt gesteld om in 2021 nog concrete producten op te leveren'*.¹⁷

Het traject VerSa heeft, zoals hiervoor vermeld, een looptijd van drie jaar. Eind 2021 loopt de projectfinanciering af en daarmee ook de financiering voor de beleidsmedewerkers. Alle geïnterviewden binnen CN geven aan dat het onmogelijk is de doelstellingen van het project in 2021 te halen. Daarnaast geven zij aan dat de keten zonder beleidscapaciteit niet in staat is de VerSa-doelen verder uit werken en vervolgens te implementeren. Tijdens het onderzoek van de Raad werkte een werkgroep aan een document waaruit moet blijken welke resultaten er al zijn bereikt (*'waar staan we nu'*), wat er nog in 2021 kan worden gerealiseerd, wat er daarna moet gebeuren, welke capaciteit en middelen daarvoor nodig

¹⁵ De andere twee tijdelijk aangestelde beleidsmedewerkers zijn belast met de invoering van het jeugdstrafrecht in CN (gerealiseerd in augustus 2020) en informatiedeling binnen de strafrechtketen. Zij zijn geplaatst bij de Voogdijraad respectievelijk politie/openbaar ministerie in CN.

¹⁶ Nota 'Beleidskader re-integratie en resocialisatie in Caribisch Nederland', 23-11-2020, ministerie van Justitie en Veiligheid; blijkens een e-mailbericht d.d. 5 juli 2021 van een van de betrokken beleidsmedewerkers was dit document op genoemde datum nog niet volledig afgestemd met alle betrokken ketenpartners en stakeholders.

¹⁷ Subsidiebrief SRCN 2021, ministerie van Justitie en Veiligheid, 18 december 2020.

zijn en wat het tijdpad is.¹⁸ Naar aanleiding daarvan zal de stuurgroep een beslissing nemen over capaciteit en middelen.

Het ministerie van JenV geeft in de gesprekken met de Raad aan dat de inzet van het ministerie erop gericht zal zijn om de VerSa-doelstellingen te bereiken. Tegelijkertijd geeft men aan dat de financiële middelen voor 2022 en daarna ernstig beperkt zijn en dat het onzeker is of de financiering van de huidige beleids capaciteit voor VerSa kan worden gecontinueerd.

Sturing op VerSa

DSJ gaf in de subsidiebrief voor 2020 aan dat de specifieke invulling van de samenwerking met betrekking tot veranderende sanctietoepassing *‘de komende periode nader zal worden uitgewerkt en in de vorm van een opdrachtbrief wordt vastgelegd’*.¹⁹ De SRCN verwijst naar deze afspraak in de VMR van januari-april 2020; daarin geeft zij aan dat zij nog in afwachting is van de opdrachtbrief. Zij herhaalt dit in de VMR van mei-augustus 2020 en geeft daarin tevens aan dat de samenhang ontbreekt tussen de verschillende beleidsmedewerkers. Ten slotte geeft de SRCN hierin aan dat zij coördinatie en integraliteit mist en dat zij weinig voortgang in het traject ziet.

Uit het onderzoek blijkt dat DSJ de toegezegde opdrachtbrief niet heeft opgesteld. Geïnterviewden binnen DSJ geven aan dat in 2019 de vraag speelde hoe de sturing op VerSa moest worden ingericht en dat destijds de overweging was dit in een opdrachtbrief uit te werken. Zij geven aan dat zowel de samenwerking tussen SRCN en DSJ als de sturing op VerSa tijdens de viermaands gesprekken is geconcretiseerd en dat het daarom niet (meer) nodig was om nog een opdrachtbrief te maken. Uit de VMR van september-december 2020 blijkt dat eind 2020 op initiatief van de directeurs van de SRCN en de JICN zowel een werkgroep als een stuurgroep re-integratie en resocialisatie is ingericht; beide zijn in 2021 daadwerkelijk gestart. De stuurgroep bestaat uit het hoofd van de afdeling Toezicht en Behandeling (DSJ) en de directeurs van de JICN en de SRCN. De werkgroep bestaat uit de beleidsmedewerkers VerSa en de twee betrokken beleidsmedewerkers (dossierhouders) van DSJ, alsmede vertegenwoordigers van de drie openbare lichamen.

Het traject VerSa verkeerde volgens alle geïnterviewden in april 2021 nog in de opzetfase, de fase van planvorming, en dus nog niet in de fase waarin plannen nader uitgewerkt en geïmplementeerd kunnen worden. Dit komt volgens geïnterviewden van de SRCN mede door gebrek aan sturing op het traject in 2019 en 2020. Daardoor zijn weinig knopen doorgehakt en nog weinig concrete resultaten geboekt. Alle geïnterviewden verwachten dat de in 2021 ingerichte stuurgroep gaat zorgen voor een betere samenwerking en voor meer sturing op concrete resultaten.

In de notulen van de werkgroep van 23 maart 2021 wordt in verband met het gebrek aan vertegenwoordiging van de openbare lichamen in de stuurgroep de vraag gesteld wie zal toezien op de implementatie van nieuwe werkprocessen binnen de openbare lichamen. In het kader van het onderzoek van de Raad liet het ministerie van JenV eind april 2021 weten

¹⁸ Meer over die werkgroep onder het kopje ‘sturing op VerSa’.

¹⁹ Subsidiebrief SRCN 2020, 19 december 2019, ministerie van Justitie en Veiligheid.

dat in de stuurgroep is besloten de openbare lichamen uit te nodigen voor de vergaderingen van de stuurgroep indien de agenda daartoe aanleiding geeft.

Geïnterviewden binnen DSJ geven aan dat de sturing op VerSa op zo'n grote afstand ingewikkeld is gebleken en dat zij niet weten of destijds door hun voorgangers goed is stilgestaan bij de inrichting van de sturing op dit traject. Zij geven aan dat het verschil in werken tussen een kaderstellend ministerie in Den Haag en de uitvoeringsorganisaties in CN ook belemmerend was voor de sturing. Het vaak op een hoog abstractieniveau opereren van een ministerie sloot in de samenwerking niet (altijd) goed aan bij meer pragmatisch opererende uitvoeringsorganisaties in CN. Ten slotte geven zij aan dat met de wijsheid van nu DSJ destijds, bij de start van VerSa, andere afspraken had gemaakt over de aansturing van dit traject.

3.4 Beoordeling en conclusie

Beoordeling

Sturing door DSJ (algemeen)

De Raad stelt vast dat DSJ de SRCN betreft bij het opstellen van een beleidsreactie van de minister naar aanleiding van een inspectierapport van de Raad en dat dit proces over het algemeen naar tevredenheid van beide partijen verloopt. De Raad waardeert daarbij in het bijzonder de faciliterende rol die DSJ op zich neemt door mee te denken hoe aanbevelingen in de praktijk kunnen worden opgevolgd. De Raad heeft er begrip voor dat dat er wel eens verschil van inzicht tussen het ministerie en de SRCN bestaat over de noodzaak van de opvolging van specifieke aanbevelingen. De Raad heeft er waardering voor dat de SRCN - indien nodig - de noodzaak van opvolging van specifieke aanbevelingen structureel aan de orde blijft stellen bij DSJ.

De Raad constateert dat DSJ - nadat de minister het rapport met zijn beleidsreactie aan de Tweede Kamer heeft aangeboden - stuurt op de opvolging van aanbevelingen door de SRCN. Aanbevelingen maken onderdeel uit van de planning- en control-cyclus. DSJ verwerkt aanbevelingen van de Raad namelijk in de jaarlijkse kader- en subsidiebrief en houdt via de viermaandsrapportages van de SRCN toezicht op de voortgang. Tijdens de viermaands gesprekken tussen DSJ en de SRCN komen bepaalde thema's of aanbevelingen soms verdiepend aan de orde.

De Raad constateert voorts dat DSJ intern stuurt op die aanbevelingen waar DSJ primair zelf aan zet is. Die aanbevelingen zijn belegd bij een portefeuillehouder en worden - net als de aanbevelingen die de SRCN dient uit te voeren - gemonitord tijdens de overleggen van het team CN binnen DSJ.

Ten slotte constateert de Raad dat de sturing door DSJ op specifieke trajecten als VerSa (uiteindelijk) is belegd bij een speciaal daarvoor ingestelde stuurgroep. Deze sturing staat los

van de reguliere sturing binnen de planning en control-cyclus van de SRCN. De Raad gaat onder het subkopje 'sturing op VerSa' nader in op die sturing.

Sturing door SRCN

De Raad constateert dat de SRCN intern stuurt op de opvolging van aanbevelingen. Zij stelt op basis van de kader- en subsidiebrief van DSJ haar jaarplan op. Aanbevelingen van de Raad maken daarvan onderdeel uit. SRCN legt in de viermaandsrapportages verantwoording af aan DSJ over de voortgang in de opvolging van (onder meer) de aanbevelingen van de Raad. De Raad is - net als DSJ - goed te spreken over de inhoud van deze rapportages.

Aanbevelingen worden ook besproken tijdens de vergaderingen van het managementteam van de SRCN. Het MT maakt de vertaalslag die nodig is om te bepalen wat in de praktijk concreet moet gebeuren om een aanbeveling te kunnen uitvoeren, en stuurt ook op de uitvoering.

Sturing op VerSa

DSJ heeft - ondanks de toezegging daartoe - in 2019 en 2020 geen opdrachtbrief geformuleerd over de wijze waarop de sturing op VerSa moest worden ingericht. Daardoor is tijdens de eerste twee jaar van het driejarige traject de toedeling van taken en verantwoordelijkheden binnen DSJ en de lokale keten ten aanzien van VerSa niet goed belegd. De beleidsmedewerkers zijn weliswaar vol goede moed en bevologen begonnen met het maken van plannen, maar de eerste twee jaar zijn weinig knopen doorgehakt over die plannen. Mede daardoor bevindt het traject zich nog steeds in de fase van beleidsvorming (opzet), en nog niet in de fase van nader uitwerken, implementeren en uitvoeren van beleid.

De opvatting van DSJ dat de opdrachtbrief niet meer nodig was omdat de sturing op en de samenwerking binnen VerSa tijdens de VMR-gesprekken in 2020 is geconcretiseerd, doet aan het voorgaande niet af. Pas bijna twee jaar ná de start van het traject is - op initiatief van de SRCN en de JICN - een sturingsmodel ingericht. DSJ had deze sturingsmaatregel naar het oordeel van de Raad op basis van terugkerende en duidelijke signalen van de SRCN eerder kunnen en moeten nemen. De afstand (letterlijk en figuurlijk) tussen een kaderstellend ministerie in Den Haag en de uitvoeringsorganisaties in CN maakte een duidelijk sturingsmodel bij de start van het traject alleen maar urgenter.

Conclusie

Op grond van het voorgaande concludeert de Raad dat de sturing door DSJ en door de SRCN op de opvolging van aanbevelingen van Raad goed verloopt. DSJ had naar het oordeel van de Raad wel eerder en beter dienen te sturen op de voortgang van VerSa.

4 Stand van zaken afzonderlijke aanbevelingen

4.1 Veiligheidssituatie SRCN-locaties Sint Eustatius en Saba

4.1.1 Aanbeveling 2019

De SRCN heeft haar hoofdvestiging op Bonaire. Daarnaast beschikt zij over kantoorruimte op zowel Sint Eustatius als Saba. De Raad deed in zijn rapport van 2014 de aanbeveling om veiligheidswaarborgen te organiseren voor de SRCN-locaties op beide bovenwindse eilanden. Tijdens het onderzoek in 2018 bleek er nog geen afdoende oplossing te zijn getroffen voor de veiligheid van de reclasseringswerkers die daar werken. Zo beschikken hun werkruimten niet over een alarmknop of bewakingscamera. Daarom deed de Raad de volgende aanbeveling:

Creëer een oplossing voor de veiligheidssituatie bij de SRCN-locaties op Sint Eustatius en Saba.

4.1.2 Beleidsreactie

De minister deelde in zijn beleidsreactie mee dat een alarmknop of bewakingscamera een beperkt effect zal hebben op het veiligheidsniveau aangezien 'er niet altijd beschikbaarheid is bij de politie om daarop te reageren'. Hij voegde daaraan toe dat SRCN in gesprek was met MHC om de mogelijkheden van een persoonlijk alarmsysteem te onderzoeken. Voorts wees de minister er op dat op Sint Eustatius een start was gemaakt met een project rondom gezamenlijke huisvesting van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). De verwachting was dat daarmee het veiligheidsprobleem zou kunnen worden opgelost. De ervaringen die worden opgedaan bij de gezamenlijke huisvesting op Sint Eustatius kunnen volgens de minister vervolgens ook worden gebruikt om een oplossing te vinden voor Saba. Risicovolle gesprekken worden in de tussentijd op het politiebureau of in aanwezigheid van de politie gehouden.

4.1.3 Stand van zaken 2021

De gesprekken van SRCN met MHC hebben uiteindelijk niet geleid tot een samenwerking. SRCN heeft daarop besloten op zoek te gaan naar een zelfstandige oplossing en die is gevonden in de vorm van een Mopas-app en bijbehorende alarmknoppen. De reclasseringswerkers op Saba en Sint Eustatius hebben beiden een alarmknop en wanneer zij die activeren gaat er bij de beleidsadviseur en bij de directeur van de SRCN een alarm. Zij ondernemen dan direct actie door te verifiëren of er iets aan de hand is en zo nodig de meldkamer (911) te bellen. De leiding van de SRCN heeft deze werkwijze met het KPCN overlegd en deze procedure blijkt de snelste responstijd op te leveren. Direct contact met het KPCN-team op Sint Eustatius of op Saba wordt ontraden vanwege de soms problematische bereikbaarheid per telefoon. De meldkamer kan direct oproepen per portfoon. Het systeem wordt maandelijks door de SRCN getest en werkt volgens de leiding van de SRCN naar behoren.

De actuele stand van zaken is dat de reclasseringswerker op Sint Eustatius de beschikking heeft over het genoemde alarmeringssysteem (beveiligingsapp). Verder deelt deze reclasseringswerker het pand met de Belastingdienst en de Voogdijraad.

De SRCN heeft geen permanente reclasseringswerker meer op Saba. De medewerker die deze taak daar bijna vier jaar heeft uitgevoerd, is nu werkzaam op Bonaire. Zij is nog wel de contactpersoon voor Saba en gaat daar iedere maand een week naartoe om de reclasseringstaken uit te voeren. De SRCN maakt nog steeds gebruik van kantoorruimte van het openbaar ministerie. Groot verschil is dat ook de Voogdijraad daar nu is gehuisvest, zodat er altijd meerdere personen aanwezig kunnen zijn. Bovendien kan de SRCN-medewerker, wanneer zij op Saba werkzaam is, gebruik maken van de bedoelde beveiligingsapp.

Voor zowel Sint Eustatius als Saba geldt nog steeds dat de reclasseringswerkers gesprekken met cliënten die zij op voorhand als risicovol aanmerken, voeren op het politiebureau. Tot nu toe hebben zij geen gebruik hoeven maken van de beveiligingsapp. Volgens de leiding van de SRCN zijn de betrokken reclasseringswerkers tevreden over de gerealiseerde oplossing.

Inmiddels wordt niet alleen op Sint Eustatius maar ook op Saba nagedacht over gezamenlijke huisvesting van de rijksdiensten. Het openbaar lichaam Saba heeft ook interesse getoond om deel te nemen. De regie over het project om gezamenlijke huisvesting te realiseren en te faciliteren ligt bij de RCN. Volgens de leiding van de SRCN is er de afgelopen twee jaar op dit onderwerp niet veel gebeurd.

4.1.4 Beoordeling en conclusie

Naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad uit 2019 heeft de leiding van de SRCN gezocht naar een oplossing voor het door de reclasseringswerkers op Sint Eustatius en Saba ervaren veiligheidsprobleem. In combinatie met de andere voorzorgsmaatregelen vormt de geïnstalleerde beveiligingsapp met alarmknoppen een adequate oplossing.

De SRCN heeft de betreffende aanbeveling van de Raad opgevolgd.

4.2 Medewerkers- en cliënttevredenheidsonderzoek

4.2.1 Aanbeveling 2019

In zijn rapport van 2014 deed de Raad de minister de aanbeveling om op termijn, eventueel in samenwerking met ketenpartners in het Caribisch deel van het Koninkrijk of Europees Nederland, periodiek medewerkers- en cliënttevredenheidsonderzoeken uit te voeren.

Tijdens het onderzoek in 2018 bleek dat er nog geen medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) was gehouden omdat de SRCN daarvoor niet kon aansluiten bij de MTO's van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). Volgens de SRCN hing dat samen met het feit dat de SRCN een stichting is. Omdat aansluiting bij de RCN niet mogelijk was, zou de SRCN in 2019 een externe organisatie een MTO laten uitvoeren.

Aan het (laten) uitvoeren van een cliënttevredenheidsonderzoek was de SRCN nog niet toegekomen in verband met andere prioriteiten, in het bijzonder de implementatie van een nieuwe werkmethode.

Omdat de Raad van oordeel is dat periodieke tevredenheidsonderzoeken onder de

medewerkers en onder de cliënten kunnen bijdragen aan verbetering van de taakuitvoering, deed hij in zijn rapport van 2019 de volgende aanbeveling:

Organiseer een medewerkers- en een cliënttevredenheidsonderzoek.

4.2.2 Beleidsreactie

De minister voor Rechtsbescherming deelde in zijn beleidsreactie mee dat deze aanbeveling zou worden opgevolgd. Hij sprak de verwachting uit dat het MTO nog in 2019 zou worden uitgevoerd. Voor wat betreft het cliënttevredenheidsonderzoek zou de SRCN waarschijnlijk samen met de Voogdijraad optrekken. Naar verwachting van de minister zou dat onderzoek in 2020 worden uitgevoerd.

4.2.3 Stand van zaken 2021

MTO

In november 2019 is het MTO bij de SRCN uitgevoerd, door een lokaal Arbo-bedrijf. Vrijwel alle medewerkers van de SRCN zijn in het kader van dat onderzoek geïnterviewd. In december 2019 heeft bedoeld bedrijf de resultaten gepresenteerd. Een van de uitkomsten van het MTO was dat de cultuur en de sfeer binnen de SRCN bijzondere aandacht verdienen. De betrokken onderzoeker adviseerde de SRCN om daarvoor externe hulp in te schakelen. Ook de samenstelling van het SRCN-team behoefde volgens deze onderzoeker aandacht.

De resultaten van het MTO zijn onder leiding van de betrokken onderzoeker besproken in het team. Naar aanleiding van de uitkomsten van het MTO heeft de SRCN een externe vertrouwenspersoon aangesteld.

Het is de bedoeling van de leiding van de SRCN om met het team nog een evaluatie uit te voeren en de huidige stand van zaken te bespreken. Omdat zij er, vanwege de aard van het onderwerp, de voorkeur aan geeft dit niet digitaal maar gezamenlijk in elkaars aanwezigheid te doen, wil zij dit organiseren zodra dat qua coronamaatregelen fysiek weer mogelijk is.

Cliëntenonderzoek

De SRCN was in eerste instantie van plan het cliëntenonderzoek samen met de Voogdijraad te laten uitvoeren. In 2019 ontbrak het de SRCN echter aan financiële middelen daarvoor. De SRCN heeft het onderzoek begroot voor 2020, maar in verband met een bezuinigingstaakstelling is het, in overleg met het ministerie van JenV, doorgeschoven naar 2021. Volgens de leiding van de SRCN wordt het onderzoek in 2021 uitgevoerd. De SRCN zal daarbij dan gebruik maken van de ervaring die de Voogdijraad met zijn cliëntonderzoek heeft opgedaan. De SRCN was tijdens het onderzoek van de Raad in gesprek met een onderzoeksbureau dat het onderzoek mogelijk zal gaan uitvoeren. Er was in april 2021 nog geen offerte uitgebracht en ook nog geen concrete planning gemaakt.

De directeur van de SRCN deelde medio juni 2021 mee dat de opdracht voor het onderzoek inmiddels was gegund aan de partij die ook bij de Voogdijraad een cliëntenonderzoek heeft uitgevoerd, en dat naar verwachting in juli 2021 met de uitvoering van het onderzoek wordt begonnen.

4.2.4 Beoordeling en conclusie

De SRCN heeft het door de Raad aanbevolen MTO in 2019 laten uitvoeren. Voor een evaluatie en bespreking met het team van de huidige stand van zaken wacht de leiding van de SRCN – begrijpelijkerwijs – op versoepeling van de coronamaatregelen. De SRCN heeft de aanbeveling over de uitvoering van een MTO opgevolgd. De Raad gaat ervan uit dat de SRCN over een aantal jaren opnieuw een MTO zal (laten) uitvoeren.

Het aanbevolen onderzoek onder cliënten is om financiële redenen nog niet uitgevoerd. De SRCN heeft inmiddels bepaald welke partij het onderzoek gaat uitvoeren en die partij zal daarmee in juli 2021 beginnen.

De betreffende aanbeveling van de Raad was tijdens dit inspectieonderzoek nog niet geheel opgevolgd maar dit zal in juli 2021 wel het geval zijn.

4.3 Risicotaxatie-instrument GDI

4.3.1 Aanbeveling 2019

Naar aanleiding van het rapport van de Raad uit 2014 heeft de SRCN de methodiek ‘Werken in gedwongen kader’ (WIGK²⁰) als uitgangspunt gekozen en in de daarop volgende jaren geïmplementeerd. Als onderdeel van dit methodisch werken heeft de SRCN in 2018 het risicotaxatie-instrument GDI in gebruik genomen. GDI staat voor ‘geïntegreerd diagnostisch instrumentarium’. Met de ingebruikneming hiervan heeft de SRCN invulling gegeven aan de aanbeveling van de Raad uit 2014 om te zorgen voor instructies om de risico-identificatie en –beheersing eenduidiger en transparanter te maken. De Raad merkte in zijn rapport van 2019 over GDI op dat dit nog aan waarde kan winnen wanneer het verder wordt ontwikkeld tot een systeem dat statistische gegevens kan opslaan en informatie kan genereren over bijvoorbeeld recidivepercentages en over effecten van reclasseringsinterventies. Daarom deed hij de volgende aanbeveling:

Investeer in de verdere ontwikkeling van het risicotaxatie-instrument GDI.
--

4.3.2 Beleidsreactie

In zijn beleidsreactie deelde de minister mee dat het de SRCN op dat moment (augustus 2019) aan middelen ontbrak om GDI door te ontwikkelen naar een volwaardig systeem dat kan worden gekoppeld aan het cliëntvolgsysteem. Hij voegde daar aan toe dat hij inmiddels aan SRCN had toegezegd te zullen bijdragen in de kosten die nodig zijn om een en ander te realiseren.

4.3.3 Stand van zaken 2021

Het ministerie van JenV heeft middelen beschikbaar gesteld voor de doorontwikkeling van GDI. Gedurende 2020 is er gebouwd aan dit instrument, waarbij SRCN voortdurend input heeft geleverd. Als gevolg van de COVID-19-pandemie heeft de bouw uiteindelijk meer tijd

²⁰ Deze methodiek is gebaseerd op het handboek ‘Werken in gedwongen kader; methodiek voor het forensisch sociaal werk’. Ook Reclassering Nederland hanteert deze methodiek.

in beslag genomen dan gepland. Bovendien bleek de koppeling van GDI aan ReAct (het cliëntvolgsysteem van de SRCN) een lastige horde. Eind 2020 is de testversie opgeleverd en is de gebruikerstest door de SRCN uitgevoerd. Dat heeft geleid tot enkele aanpassingen. De directeur van SRCN heeft tevens opdracht gegeven om een managementmodule in te bouwen, zodat managementinformatie kan worden gegenereerd. In maart 2021 waren de aanpassingen bijna afgerond. De vernieuwde versie van GDI is op 1 mei 2021 in gebruik genomen. Enkele ICT-problemen moesten nog wel worden opgelost. In deze geavanceerde versie is een aantal verplichte stappen in de processen ingebouwd. Met het gebruik van deze versie zal er ook managementinformatie over criminogene factoren van de cliëntengroep beschikbaar komen. De leiding van de SRCN verwacht daar veel van. In 2022 dient de Stichting ICT-beheer Rechtshandhaving nog verdere aanpassingen door te voeren in het systeem om de koppeling tussen ReAct en GDI te verbeteren.

4.3.4 Beoordeling en conclusie

Dankzij de beschikbaarstelling van extra financiële middelen door het ministerie van JenV heeft de SRCN in 2020 kunnen werken aan de verdere ontwikkeling van GDI en aan de koppeling van GDI aan het cliëntvolgsysteem dat de SRCN gebruikt. Die koppeling is gerealiseerd en de geavanceerde versie van GDI is op 1 mei 2021 in gebruik genomen. De Raad stelt vast dat zijn aanbeveling over de verdere ontwikkeling van GDI is opgevolgd. Daaraan doet niet af dat het nog te vroeg is om resultaten daarvan te zien en dat verdere aanpassingen nodig zijn voor een optimale koppeling tussen GDI en ReAct.

4.4 Capaciteit Adelanto

4.4.1 Aanbeveling 2019

In november 2018 waren zes van de twaalf plaatsen bij Adelanto bezet. In de maanden tussen de uitvoering van het onderzoek en de aanbidding van het rapport van de Raad (maart 2019) nam de bezetting toe.

De Raad stelde in zijn rapport van 2019 dat het, gezien de bijdrage die Adelanto kan leveren aan de resocialisatie van justitiabelen, van belang is de capaciteit optimaal te benutten. Dit ook omdat betere benutting van die capaciteit kan bijdragen aan vermindering van de druk op de detentiecapaciteit in CN. Daarom deed de Raad de volgende aanbeveling:

Zorg voor optimale benutting van de capaciteit van Adelanto.

4.4.2 Beleidsreactie

In zijn beleidsreactie noemde de minister de meerwaarde van Adelanto evident. Om die reden, zo vervolgde de minister, was hij positief over de geïntensiveerde lokale samenwerking binnen de justitiële keten op Bonaire, waardoor de bezetting in de voorafgaande maanden was gegroeid. In het kader van Veranderende Sanctiepassing zou onder andere worden gezien hoe de samenwerking tussen Krusada, het ministerie van JenV en de andere justitiële partners op Bonaire het beste kan worden vormgegeven. Volgens de minister hoort een verkenning van de kerntaken van Krusada daarbij.

4.4.3 Stand van zaken 2021

In juni 2020 zijn samenwerkingsafspraken tussen JICN, Krusada, MHC en SRCN geformaliseerd met betrekking tot gemeenschappelijke cliënten. Dat betreft justitiabelen die uitstromen bij de JICN en instromen bij de SRCN en die behandeling volgen bij MHC en eventueel een tijd bij Adelanto verblijven. Deze afspraken hebben onder meer tot doel de aanmeldingen en plaatsingen bij Adelanto beter te laten verlopen. Aanmelding kan plaatsvinden door JICN of door SRCN.

De leiding van SRCN geeft aan daar waar mogelijk en noodzakelijk gebruik te maken van de voorzieningen van Adelanto. De SRCN is vertegenwoordigd in de zogenaamde klankbordgroep Adelanto en levert daar een bijdrage aan door mee te denken en adviezen te geven.

Sinds 2016 kent het ministerie van JenV aan Krusada subsidie toe voor acht plaatsen bij Adelanto. Volgens de directeur van Krusada schommelt het aantal bewoners; begin april 2021 waren dat er acht. Tot 2021 ging het om projectsubsidie voor telkens één jaar. In april 2021 heeft het ministerie van JenV de subsidieverstreking voor Adelanto voor een periode van vier jaar verlengd. De directeur van Krusada noemt dit een mijlpaal omdat de continuïteit van Adelanto daarmee is gewaarborgd. Het ministerie van JenV heeft als voorwaarde voor deze subsidiëring gesteld dat Krusada zich bedrijfsmatig verder ontwikkelt en ook in andere opzichten verder professionaliseert, bijvoorbeeld op het punt van deskundigheidsbevordering van haar medewerkers. Op grond van de hiervoor genoemde samenwerkingsovereenkomst zal Krusada zich daarbij laten ondersteunen door Exodus Nederland.

Het aantal plaatsingen bij Adelanto is vanzelfsprekend mede afhankelijk van het aanbod. Dat aanbod hangt af van de uitstroom uit de JICN en van het aantal zaken waarin uitvoering van een gevangenisstraf wordt geschorst. Volgens de directeur van Krusada telde Adelanto de afgelopen jaren gemiddeld zes bewoners. Hij voegde daaraan toe dat er inmiddels ook belangstelling ontstaat vanuit Curaçao en Aruba voor plaatsing van justitiabelen bij Adelanto.

Incidenteel vindt kortdurend verblijf van een ex-gedetineerde in Adelanto plaats, bijvoorbeeld wanneer het voor betrokkene niet mogelijk is op de dag van ontslag uit de JICN door te reizen naar Sint Eustatius of Saba.

4.4.4 Beoordeling en conclusie

Voor onder andere het proces van aanmelding van nieuwe bewoners van Adelanto hebben de betrokken ketenpartners in juni 2020 samenwerkingsafspraken gemaakt. Het proces van aanmelding en plaatsing bij Adelanto is daarmee gestroomlijnd. Het aantal bewoners varieert maar is volgens de directeur van Krusada gemiddeld zes. Waar nodig en zinvol wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden van Adelanto.

De afgelopen jaren hebben uitgewezen dat Adelanto in een behoefte voorziet. Het stemt de Raad dan ook tevreden dat het ministerie van JenV in april 2021 heeft besloten voor een periode van vier jaar subsidie toe te kennen aan Krusada voor het project Adelanto.

De Raad beschouwt de aanbeveling om de capaciteit van Adelanto optimaal te benutten als opgevolgd.

4.5 Nazorg ex-bewoners Adelanto

4.5.1 Aanbeveling 2019

Bewoners van Adelanto ontvangen intensieve begeleiding van medewerkers van Krusada. Voor elke bewoner wordt een zorgplan opgesteld en er vindt begeleiding op maat plaats. Het verblijf in Adelanto duurt maximaal anderhalf jaar. Elke bewoner heeft een mentor die nog enige tijd contact met betrokkene heeft nadat die vanuit Adelanto is teruggekeerd in de maatschappij. Verschillende medewerkers van het project pleitten voor intensievere nazorg door Krusada aan ex-bewoners. Met het oog op hun resocialisatie en het voorkomen van terugval deed de Raad in dit verband de volgende aanbeveling:

Verken de mogelijkheden van uitbreiding van nazorg aan ex-bewoners van Adelanto.

4.5.2 Beleidsreactie

In aansluiting op zijn reactie op de aanbeveling over de benutting van de capaciteit van Adelanto deelde de minister mee dat in het kader van de aangekondigde verkenning van de kerntaken van Krusada ook zal worden gekeken naar de mogelijkheid van uitbreiding van de nazorg aan ex-bewoners van Adelanto.

4.5.3 Stand van zaken 2021

De directeur van Krusada deelde mee niet op de hoogte te zijn van de verkenning die de minister heeft aangekondigd in zijn beleidsreactie. Hij heeft regelmatig contact met de afdeling Boetes en Detentie van de Directie Sanctietoepassing en Jeugd maar dan gaat het over de subsidiëring van Krusada en niet over inhoudelijke kwesties.

De leiding van de SRCN merkte op dat zij niet is benaderd over mogelijke uitbreiding van nazorg aan ex-bewoners van Adelanto. Zij voegde daar aan toe uiteraard bereid te zijn daarover mee te denken.

Het ministerie van JenV liet in april 2021 weten dat een verkenning, zoals genoemd in de beleidsreactie van augustus 2019, nog niet heeft plaatsgevonden. Zoals hiervoor in paragraaf 4.4 vermeld, heeft het ministerie van JenV besloten voor een periode van vier jaar subsidie voor Adelanto toe te kennen onder de voorwaarde dat Krusada zich met hulp van Exodus Nederland bedrijfsmatig zal ontwikkelen en verder zal professionaliseren. Voor JenV is dat de eerste stap. Pas als Krusada zich verder heeft ontwikkeld en geprofessionaliseerd, is verkenning van de kerntaken van Krusada en eventuele uitbreiding daarvan, zoals nazorg aan ex-bewoners van Adelanto, aan de orde. Die volgende fase kan dan ook een onderwerp als residentiële forensische zorg behelzen.

Het ministerie van JenV heeft het initiatief genomen om hulp door Exodus Nederland aan Krusada te regelen door middel van een samenwerkingsovereenkomst.

4.5.4 Beoordeling en conclusie

De minister heeft in zijn beleidsreactie van augustus 2019 aangekondigd dat in het kader van het project VerSa onder andere zou worden verkend wat de kerntaken van Krusada zijn. Daarbij zouden de mogelijkheden van uitbreiding van nazorg aan ex-bewoners van Adelanto

worden betrokken. Uit dit onderzoek is echter gebleken dat het ministerie van JenV van Krusada verwacht dat zij zich eerst verder ontwikkelt en professionaliseert alvorens het ministerie de aangekondigde verkenning zal uitvoeren. Om die verdere ontwikkeling en professionalisering te stimuleren, heeft het ministerie van JenV nauwe samenwerking tussen Krusada en Exodus Nederland geregeld.

De Raad heeft begrip voor de fasering die het ministerie van JenV voor ogen heeft. Dit betekent wel dat de betreffende aanbeveling van de Raad overeind blijft. De aanbeveling om de mogelijkheid van uitbreiding van nazorg aan ex-bewoners van Adelanto te verkennen, is nog niet opgevolgd.

4.6 Behandeling justitiabelen buiten Caribisch Nederland

4.6.1 Aanbeveling 2019

Ten tijde van het vorige onderzoek (eind 2018) was niet voor elke justitiabele met gedrags- of verslavingsproblematiek passende behandeling beschikbaar in Caribisch Nederland. CN beschikte niet over een gesloten inrichting waarin justitiabelen met ernstige gedrags- of verslavingsproblemen kunnen worden behandeld. En voor bijvoorbeeld daders van zedenmisdrijven was geen adequaat behandelaanbod voorhanden. De Raad stelde in zijn rapport van maart 2019 dat het op de weg van de autoriteiten ligt om in dergelijke situaties te bezien waar passende behandeling dan wél mogelijk is.

Onderzoek de mogelijkheden van behandeling van justitiabelen buiten Caribisch Nederland, indien en voor zover deze binnen Caribisch Nederland niet beschikbaar is.

4.6.2 Beleidsreactie

De minister noemde het van belang dat behandeling zoveel mogelijk in de eigen omgeving plaatsvindt, waarbij wordt gewerkt aan een veilige en gefaseerde terugkeer in de maatschappij. Daarom was hij bezig *‘met een verkenning voor het organiseren van forensische zorg op Bonaire, binnen de mogelijkheden die de omvang van de eilanden met zich meebrengt’*. De minister voegde daaraan toe dat tevens werd onderzocht wat daarop aanvullend nog nodig was.

4.6.3 Stand van zaken 2021

In de nieuwbouw van de JICN is bij wijze van pilot een afdeling ingericht voor beveiligde klinische zorg voor gedetineerden met ernstige psychische problemen, de Forensische Zorg Afdeling (FZA). Voor wat betreft behandeling van justitiabelen met ernstige psychische problemen buiten detentie geven geïnterviewden aan dat is gesproken over een 'rode-knopprocedure', in aanvulling op een forensische voorziening op Bonaire. Maar wat betreft die forensische voorziening is er echter nauwelijks voortgang. Er zijn wel plannen voor zo'n voorziening, maar vanwege dreigende bezuinigingen binnen het ministerie van JenV is het de vraag of die kunnen worden uitgevoerd. Omdat er geen procedure of werkproces is vastgesteld voor noodgevallen, hangt het van de toevallige omstandigheden op dat moment

af wat er mogelijk is. Dit betekent volgens de directeur van de SRCN een risico voor de veiligheid.

De beleidsmedewerker VerSa van SRCN heeft in 2020 een onderzoek uitgevoerd naar de minimaal benodigde capaciteit en de benodigde randvoorwaarden. Zijn daarvan uitgebrachte rapportage 'Dossieronderzoek Klinische Forensische Zorg voor de BES-eilanden' was in april 2021 nog niet vastgesteld door het ministerie van JenV.

Geïnterviewden gaven aan dat de SRCN in overleg met DSJ daarin eerst nog een aantal aanpassingen moet verwerken. In deze rapportage wordt gesproken over een vanuit de diagnose vast te stellen noodzaak om in een gesloten voorziening te worden behandeld en over een indicatiestelling waarbij specifiek wordt gekeken naar de vereiste mate van beveiliging en daarbij passende voorziening.

Volgens de SRCN wordt de behoefte aan een noodprocedure bij het uitblijven van een forensische voorziening alleen maar groter. SRCN spant zich in om dit thema onder de aandacht te houden en brengt dit onderwerp telkens ter sprake tijdens de gesprekken die elke vier maanden plaatsvinden met het ministerie van JenV.

JenV noemt de realisatie van klinische forensische zorg, zoals die Europees Nederland bestaat, niet realistisch voor CN vanwege de beperkte schaalgrootte. De bouw van bijvoorbeeld een forensische kliniek in CN is voor JenV niet aan de orde. Het ministerie streeft naar een Caribische variant van het Nederlandse systeem waarbij op pragmatische wijze gebruik wordt gemaakt van voorzieningen die er al zijn. Het ministerie kon niet aangeven op welke termijn op dit onderwerp concrete vervolgstappen zijn te verwachten. Daarbij wees het ministerie erop dat het proces als gevolg van de coronacrisis is vertraagd. Het ministerie van JenV liet voorts weten te werken aan realisatie van een vorm van residentiële forensische zorg in CN, om bijvoorbeeld justitiabelen die op de FZA van de JICN hebben verbleven ná detentie verder te kunnen behandelen. JenV is nog bezig te onderzoeken wat er lokaal mogelijk is voor justitiabelen voor wie ambulante zorg niet voldoende is. Het ministerie is daarover in gesprek met MHC. In een later stadium zou eventueel ook Krusada in dit verband een rol kunnen gaan vervullen. Het ministerie benadrukte in het gesprek met de Raad het belang van behandeling in de eigen omgeving. In de forensische zorg is resocialisatie immers een essentieel onderdeel van de behandeling. Aan overbrenging van justitiabelen naar een ander land kleven in verband daarmee veel nadelen. Volgens JenV kan de zogenoemde 'rode-knopprocedure' pas worden ontwikkeld wanneer duidelijk is wat er lokaal mogelijk is qua behandeling van justitiabelen. JenV ziet de 'rode-knopprocedure' als een laatste redmiddel, bedoeld voor noodgevallen. Volgens de leiding van de SRCN is de situatie op Bonaire momenteel (april 2021) vrij rustig doordat een aantal justitiabelen met een psychische of psychiatrische stoornis in detentie verblijft. De politieke aandacht voor dit onderwerp is daardoor beperkt. Maar de noodzaak om forensische zorg – buiten detentie – te organiseren, is en blijft aanwezig. De SRCN meldt daarover in zijn jaarplan 2021 het volgende:

'Waar het nog altijd aan ontbreekt op Bonaire is de mogelijkheid van (klinische) forensische behandeling. Een aantal van onze cliënten kan niet geholpen worden met het huidige ambulante aanbod. In toenemende mate leidt dat tot overlast en gevaar voor de

*samenleving. Er zijn wel gesprekken gevoerd met de betrokken ketenpartners en verkenningen en onderzoeken gedaan naar de potentiële doelgroep, maar dit heeft nog niet geresulteerd in concrete stappen. Ook in 2021 willen wij ons in blijven zetten om een regeling of voorziening die noodzakelijk is om deze specifieke doelgroep te behandelen te realiseren.*²¹

4.6.4 Beoordeling en conclusie

In Caribisch Nederland is het behandelaanbod voor justitiabelen met ernstige psychische problemen beperkt. Sinds eind 2018 beschikt de JICN wel over een FZA. Maar voor justitiabelen die niet of niet meer zijn gedetineerd, is er uitsluitend een – beperkt – aanbod van ambulante hulp. De Raad overwoog in zijn rapport van 2019 dat elke justitiabele met gedrags- of verslavingsproblematiek de meest passende behandeling moet kunnen krijgen en dat, indien die behandeling in CN niet beschikbaar is, het op de weg van de autoriteiten ligt om te bezien waar dat dan wel mogelijk is. Dat is zowel in het belang van betrokkene als in dat van de samenleving. De Raad heeft begrip voor het standpunt van het ministerie dat het niet realistisch is in CN een vergelijkbaar fijnmazig forensisch klinisch zorgsysteem als in Europees Nederland op te zetten. De schaalgrootte van CN maakt dat gewoonweg niet haalbaar. De Raad ondersteunt het streven van het ministerie om in CN te komen tot een vorm van residentiële forensische zorg met gebruikmaking van bestaande voorzieningen. Tegelijkertijd stelt de Raad vast dat een dergelijk zorgaanbod er nog niet is, én dat JenV heeft laten weten niet te kunnen aangeven wanneer er in dit opzicht concrete stappen zijn te verwachten. Dit maakt de vaststelling van een noodprocedure naar het oordeel van de Raad extra urgent. Het is immers van belang om door middel van een duidelijke procedure voorbereid te zijn op een noodsituatie en de samenleving te beschermen tegen justitiabelen met een ernstige gedragsstoornis. Op die manier wordt vastgelegd wie in zo'n situatie welke taak en verantwoordelijkheid heeft. De opvatting van het ministerie dat de noodprocedure ('rode-knopprocedure') pas kan worden ontwikkeld als duidelijk is wat er lokaal aan behandeling mogelijk is, wordt door de Raad dan ook niet gedeeld.

De aanbeveling uit 2019 is nog niet opgevolgd en blijft overeind.

4.7 Begeleiding en nazorg ex-gedetineerden

4.7.1 Aanbeveling 2019

In brede kring bestaat het beeld dat zowel de detentieratio²² als het recidivepercentage hoog is in Caribisch Nederland. De Raad overwoog in zijn rapport dat er voor wat betreft het proces van resocialisatie in Caribisch Nederland nog veel werk moet worden verzet. De

²¹ Jaarplan 2021, SRCN, p. 6.

²² Uit onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van JenV zou blijken dat de detentieratio in Caribisch Nederland vijfmaal zo hoog is als in Europees Nederland. Detentieratio is gedefinieerd als het aantal gedetineerden per 100.000 inwoners. Een van de verklaringen daarvoor is dat in Caribisch Nederland relatief lange gevangenisstraffen worden opgelegd, dit mede vanwege het ontbreken van adequate behandelmogelijkheden voor delinquenten met ernstige gedragsstoornissen.

SRCN kan een belangrijke rol spelen bij resocialisatie maar haar betrokkenheid houdt op zodra de termijn van reclasseringstoezicht is verstreken. En in gevallen waarin een justitiabele na het volledig uitzitten van zijn straf zonder voorwaarden in vrijheid wordt gesteld, heeft de SRCN formeel geen taak. Naast de SRCN kunnen ook andere ketenpartners bijdragen aan een succesvolle resocialisatie en verkleining van het risico van recidive. De Raad deed in dit verband de volgende aanbeveling:

Verken de mogelijkheden van intensivering van begeleiding van en nazorg aan ex-gedetineerden, ook in de gevallen waarin geen sprake (meer) is van reclasseringstoezicht.

4.7.2 Beleidsreactie

De minister erkende dat de resocialisatie en re-integratie van ex-gedetineerden in Caribisch Nederland beter kan. Met het oog daarop heeft hij, in het kader van de veranderende sanctietoepassing, samen met de lokale ketenpartners extra lokale beleidsmedewerkers aangesteld voor een periode van drie jaar. Samen met de ketenpartners werken zij aan een stappenplan om zowel voor de lange als de korte termijn de resocialisatie en re-integratie te verbeteren en daarmee recidive te verminderen. Uitbreiding van nazorg aan ex-gedetineerden zal terugkomen in dat stappenplan.

4.7.3 Stand van zaken 2021

Zoals in paragraaf 2.3 is beschreven, heeft het ministerie van JenV financiering geregeld voor twee beleidsmedewerkers voor het traject Veranderende Sanctietoepassing. VerSa loopt van 2019 tot en met 2021. In het kader van dat VerSa is het 'Beleidskader re-integratie en resocialisatie' opgesteld. Het stappenplan (laatste versie, 21 april 2020) noemt onder meer de opzet van een Re-integratie Centrum en een Beperkt Beveiligde Afdeling (BBA) als nieuwe resocialisatieprojecten bij de JICN. Andere onderdelen van VerSa zijn volgens het stappenplan betere informatie-uitwisseling binnen de keten, uitbreiding van interventies zoals trainingen door SRCN tijdens detentie, de opzet - samen met MHC - van een programma voor ambulante behandeling van zedendelinquenten, en onderzoek naar de mogelijkheden van forensische zorg in CN.

Verschillende van deze plannen hebben geleid tot beleidsdocumenten. In relatie tot de onderhavige aanbeveling is met name het genoemde Beleidskader re-integratie en resocialisatie van betekenis. Als een van de vijf basisvoorwaarden voor terugkeer van justitiabelen in de maatschappij staat in dit beleidskader genoemd *'het vaststellen van zorgbehoeften en (indien van toepassing) het zorgen voor een passende indicatie en het realiseren van (continuïteit van) zorg'*.²³ In het beleidskader staat voorts dat de rol van de openbare lichamen bij de begeleiding op de vijf basisvoorwaarden na detentie wordt vormgegeven.

Dit onderwerp staat op de agenda van de eerder genoemde werkgroep re-integratie en resocialisatie. Het ministerie van JenV wijst er wel op dat de verantwoordelijkheid voor nazorg (en preventie) bij de openbare lichamen ligt.

²³ Als andere vier basisvoorwaarden staan in het beleidskader genoemd: onderdak, inkomen, een plan om eventuele schulden weg te werken en het bezit van een geldig identiteitsbewijs.

Verscheidene geïnterviewden geven aan dat de openbare lichamen niet over de benodigde middelen en expertise beschikken om de met nazorg samenhangende taken op te pakken en uit te voeren. De directeur van de SRCN vindt dat zijn organisatie hierbij een prominente rol zou kunnen spelen, ook als er geen sprake is van reclasseringstoezicht. Weliswaar is er dan geen sprake van een gedwongen kader, maar de SRCN beschikt wel over de kennis die nodig is om ex-gedetineerden te begeleiden. In dat verband merkt het ministerie van JenV nog op dat de SRCN de openbare lichamen altijd zal helpen als zij met vragen komen, maar dat de SRCN niet verantwoordelijk is.

4.7.4 Beoordeling en conclusie

Binnen het in 2019 gestarte project VerSa speelt een aantal thema's. Het Beleidskader re-integratie en resocialisatie uit 2020 bevat de contouren voor de ondersteuning en begeleiding van justitiabelen na detentie. De vaststelling van zorgbehoeften en de realisatie van (continuïteit van) zorg wordt daarin genoemd als een van de vijf basisvoorwaarden. Tevens staat in dit beleidskader dat de rol van de openbare lichamen bij de begeleiding op de vijf basisvoorwaarden na detentie nog zal worden vormgegeven. Het stemt de Raad tevreden dat er aandacht is voor intensivering van de nazorg. De plannen daarvoor bevinden zich echter nog in de opzetfase. Het beleidskader is vooral een visiedocument dat op tal van punten nader moet worden uitgewerkt voordat sprake kan zijn van de volgende stappen om tot daadwerkelijke uitvoering te komen. Dit vergt een lange adem van alle betrokken partijen. Een bijzondere uitdaging bij dit thema vormt de rol van de openbare lichamen.

De Raad concludeert dat in het kader van VerSa een veelbelovend begin is gemaakt met de opvolging van zijn aanbeveling over de intensivering van begeleiding van en de nazorg aan ex-gedetineerden. Hij vindt het van groot belang dat daar een passend vervolg op komt. Omdat het vooralsnog om visiedocumenten en plannen gaat, die ook nog nader moeten worden uitgewerkt, blijft de aanbeveling uit 2019 overeind.

4.8 Recidivecijfers

4.8.1 Aanbeveling 2019

In een adviesrapport van het College voor de Rechten van de Mens uit 2016 staat dat volgens deskundigen er in Caribisch Nederland verhoudingsgewijs meer recidivisten zijn dan in Europees Nederland.²⁴ In een rapport uit 2018, dat in opdracht van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het ministerie van JenV is uitgebracht, staat dat het niveau van detentierecidive in Caribisch Nederland niet bekend is.

Voor het ontwikkelen van beleid in het kader van 'veranderende sanctietoepassing' en voor het kunnen meten van de effecten van beleid, is concrete informatie nodig, bijvoorbeeld

²⁴ Adviesrapport 'Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland van april 2016, College voor de Rechten van de Mens.

over recidivepercentages. Omdat die informatie tijdens het onderzoek van de Raad ontbrak, deed de Raad de volgende aanbeveling:

Doe onderzoek naar de recidivecijfers in Caribisch Nederland, ook in relatie met reclasseringstoezicht.

4.8.2 Beleidsreactie

De minister deelde in zijn beleidsreactie van augustus 2019 mee dat een lokale werkgroep in samenwerking met het ministerie van JenV aan de slag gaat met het in kaart brengen van recidivecijfers.

4.8.3 Stand van zaken 2021

In 2019 heeft het ministerie van JenV een werkgroep in het leven geroepen die onder meer als taak kreeg de recidivecijfers voor de gehele strafrechtketen in CN in kaart te brengen. Het ministerie van JenV heeft middelen beschikbaar gesteld voor de aanstelling van een beleidsmedewerker informatie-uitwisseling voor een periode van drie jaar. De beleidsmedewerker is een van de werkgroepleden. Deze tijdelijke functie is ondergebracht bij het OM BES en het KPCN.

De werkgroep heeft uitgezocht op welke wijze dit traject kan worden uitgevoerd en heeft een stappenplan opgesteld om zicht te krijgen op de cijfers voor de gehele keten. Tijdens de uitvoering van dit Raadsonderzoek waren die cijfers nog niet beschikbaar. Het blijkt volgens de geïnterviewde functionarissen een complexe materie te zijn. Om de cijfers ketenbreed in beeld te kunnen krijgen, is bundeling van informatie uit de ICT-systemen van de organisaties nodig, maar dat laat lang op zich wachten. Ook heeft het volgens hen niet geholpen dat er sinds 2019 al verschillende keren een nieuwe beleidsmedewerker informatie-uitwisseling is aangetreden.

De huidige beleidsmedewerker informatie-uitwisseling is in december 2020 gestart. Zij deelde in mei 2021 aan de Raad mee dat de werkgroep in 2019 had besloten om eerst te gaan kijken naar de recidivecijfers onder gedetineerden. In september 2019 is daartoe onderzoek gedaan bij de JICN. Na de invoering bij de JICN van het Prison Administration System (PAS) in september 2020 was het mogelijk via dit systeem recidivegegevens te leveren. Daarvoor dienen wel nog historische gegevens in PAS te worden ingevoerd. Met dat traject is de JICN nog bezig.

De beleidsmedewerker informatie-uitwisseling wees er voorts op dat verschillende ketenpartners wel stappen hebben gezet bij het in kaart brengen van de 'eigen' recidivecijfers. In dat verband noemde zij ook de SRCN en JICN.

De werkgroep is in maart 2020 voor het laatst bijeen geweest. Bijna de helft van de leden van de werkgroep is inmiddels vertrokken en volgens de beleidsmedewerker heeft – daarmee samenhangend – geen goede overdracht plaatsgevonden. Bovendien bevindt elke organisatie zich in een andere ontwikkelfase, hetgeen het verkrijgen van een ketenbreed beeld bemoeilijkt. Deze beleidsmedewerker heeft ook als taak om dit project tijdelijk te leiden in verband met het vertrek van de liaison van het ministerie van JenV in april 2021. Zij gaf aan dat zij van de liaison had begrepen dat de werkgroep eerder heeft gerapporteerd

over de voortgang, maar dat zij zelf niet over die rapportages beschikt. Zij merkte voorts op dat het haar niet duidelijk is aan wie de werkgroep moet rapporteren.

De Raad heeft bij het ministerie van JenV geïnformeerd naar voortgangsrapportage(s). Begin juni 2021 had de Raad die rapportage(s) nog niet ontvangen. De Raad kan dus niet vaststellen of, door wie en hoe gerapporteerd is over de resultaten ten aanzien van het in kaart brengen van recidivecijfers tot op heden. De beleidsmedewerker deelde in juni 2021 mee dat werd gewerkt aan een nieuwe samenstelling van de werkgroep en dat het stappenplan is geactualiseerd. De Raad heeft dit geactualiseerde stappenplan ontvangen.²⁵ De werkgroep geeft daarin onder meer het volgende aan:

‘Wat deze inventarisatie ook heeft opgeleverd is dat er op basis van voortschrijdend inzicht en opgedane ervaringen in de afgelopen drie jaar de behoefte bestaat in de keten om dit stappenplan te gaan herijken. Het voornemen is om in de keten, startend met het beleidsoverleg, opnieuw te definiëren waar we ketenbreed staan inzake informatie-uitwisseling, de doelen te herformuleren, concrete(re) resultaten te formuleren en voorstellen te doen voor mogelijk aanvullende projectonderdelen, zoals bijvoorbeeld het generen van cijfers over recidive in ketenbrede vorm, en de stappen te beschrijven die daarvoor nog gezet moeten worden met elkaar. Dit zal in het volgende beleidsoverleg worden afgestemd, waarna het advies richting het SOJ zal worden gestuurd, dat daarover een besluit kan nemen.’

Op het gebied van ketenbrede recidivecijfers is volgens de SRCN nog niet veel voortgang geboekt. De leiding van de SRCN hoopt dat de huidige beleidsmedewerker informatie-uitwisseling daar wel in zal slagen. Volgens de SRCN is de afspraak dat elke organisatie in 2021 de eigen recidivecijfers in beeld brengt. De SRCN was in april 2021 in overleg met de ICT-leverancier om de ‘interne recidive’ in kaart te kunnen brengen. De SRCN heeft daarvoor een definitie voor recidive vastgesteld. De SRCN heeft de ambitie om in 2021 voor de eigen organisatie de recidivecijfers te kunnen opleveren. Als de andere justitiële organisaties dat ook doen, kan die informatie worden samengevoegd en kan een overkoepelend beeld ontstaan. De SRCN noemt het van groot belang dat de recidive kan worden gemeten. Geïnterviewden binnen DSJ geven aan dat het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) verantwoordelijk is voor het overkoepelend beeld.

4.8.4 Beoordeling en conclusie

Uit de beleidsreactie en uit de verklaringen van de functionarissen met wie de Raad heeft gesproken, blijkt dat het belang van ketenbrede informatie over recidive unaniem wordt onderschreven. Naar aanleiding van de desbetreffende aanbeveling uit 2019 heeft het ministerie van JenV het initiatief genomen om de betreffende cijfers in kaart te brengen. Nu, twee jaar later, moet de Raad constateren dat die cijfers nog niet beschikbaar zijn. Enkele ketenpartners, waaronder de SRCN en JICN, hebben wel stappen gezet maar ook zij zijn er nog niet. Van het bijeenbrengen van de informatie van de afzonderlijke ketenpartners,

²⁵ Stappenplan Informatie-uitwisseling in de Keten, werkgroep ICT, mei 2021.

noodzakelijk om tot een ketenbreed beeld te komen, is nog lang geen sprake. Mede door wisselingen van de wacht bij leden van de werkgroep, onder wie de beleidsmedewerker informatie-uitwisseling, is sprake geweest van stagnatie van het project. Illustratief is dat de werkgroep na maart 2020 niet meer bijeen is geweest en dat het stappenplan lange tijd niet is bijgewerkt. Uit de informatie van de huidige beleidsmedewerker blijkt dat de werkgroep in feite een nieuwe start moet gaan maken.

De Raad vraagt zich af in hoeverre het ministerie van JenV en de lokale keten in 2019 hebben stilgestaan bij de sturing op dit project. Zo is voor de Raad – net als de huidige beleidsmedewerker – niet helder aan wie de werkgroep wordt geacht te rapporteren. Ook beschikte deze beleidsmedewerker, die wordt geacht dit project tijdelijk te trekken, niet over informatie over de voortgang van het project sinds de start daarvan. De Raad constateert daarmee ook dat de overdracht gebrekkig is geweest.

De Raad stelt vast dat er – ondanks de goede intenties in 2019, zoals verwoord in de beleidsreactie van de minister – nog veel dient te gebeuren om een goed beeld te krijgen van de recidive in Caribisch Nederland. Dit geldt zowel voor de afzonderlijke justitiële organisaties, waaronder de SRCN, als voor de gehele keten. De aanbeveling uit 2019 geldt nog steeds.

De Raad concludeert dat een begin is gemaakt met de opvolging van de betreffende aanbeveling. Maar er moet nog veel gebeuren om die als opgevolgd te kunnen beschouwen. Naar het oordeel van de Raad dient het ministerie van JenV beter te sturen op de vaststelling van (ketenbrede) doelen ten aanzien van recidivecijfers en het monitoren van resultaten.

4.9 Samenwerking met openbare lichamen

4.9.1 Aanbeveling 2019

De Raad stelde in zijn rapport van 2019 vast dat in Caribisch Nederland steeds meer aandacht ontstaat voor preventie van criminaliteit. Zo heeft het openbaar lichaam Bonaire (OLB) het Integraal Veiligheidsbeleid Bonaire 2018-2021 (IVB) ontwikkeld. In nauwe afstemming met de ketenpartners zal door het OLB met name worden ingezet op preventie. Volgens de Raad mag juist van de SRCN worden verwacht dat zij vanwege haar deskundigheid op het terrein van criminogene factoren een prominente rol zal spelen bij de realisering van de ambities op het terrein van preventie. De Raad vindt het van belang dat de (rijks)ketenpartners daarbij nauw samenwerken met de openbare lichamen en deed daarom de volgende aanbeveling:

Houd bij de inzet op preventie vast aan samenwerking met de openbare lichamen.

4.9.2 Beleidsreactie

De minister liet weten dat zijn ministerie het belang van samenwerking met de openbare lichamen onderkent. De verschillende (justitie)ketenpartners en de openbare lichamen werken volgens hem nauw samen bij het voorkomen van criminaliteit en bij het

terugdringen van recidive. Vanwege de kennis van de SRCN ten aanzien van criminogene factoren verwacht ook de minister dat de SRCN een actieve rol zal spelen bij het realiseren van de ambities met betrekking tot de preventie van criminaliteit.

4.9.3 Stand van zaken 2021

Het ministerie van JenV stelt dat de openbare lichamen verantwoordelijk zijn voor nazorg en preventie. Zij spelen een sleutelrol bij resocialisatie. Tegelijkertijd noemt het ministerie de aansluiting van de openbare lichamen op de strafrechtketen een zorgpunt. JenV ziet het niet aanhaken en het niet doorpakken van het lokaal bestuur als een serieus risico voor het slagen van het project VerSa. De mogelijkheden van JenV zijn in dit verband echter beperkt. Het ministerie probeert de openbare lichamen en ook het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), dat verantwoordelijk is voor de openbare lichamen, zoveel mogelijk te betrekken.

De leiding van de SRCN deelde in dit verband mee dat de SRCN zoveel mogelijk probeert samenwerking met de openbare lichamen te organiseren. Binnen VerSa zijn de openbare lichamen van groot belang als het gaat om re-integratie en de beleidsmedewerkers proberen hen daarom zoveel mogelijk bij dit project te betrekken. Toch blijft het volgens de SRCN lastig om ze aangehaakt te krijgen en te houden. Als voorbeeld noemde de SRCN de afwezigheid van de openbare lichamen bij de zogenaamde 'aftrapbijeenkomst' van de werkgroep re-integratie en resocialisatie.

Zoals al vermeld in paragraaf 3.3. zijn de openbare lichamen vertegenwoordigd in de werkgroep re-integratie en resocialisatie. De stuurgroep re-integratie en resocialisatie bestaat uit het hoofd van de afdeling Toezicht en Behandeling van DSJ en de directeurs van de SRCN en de JICN. De openbare lichamen zijn geen lid van de stuurgroep maar worden uitgenodigd voor de stuurgroepvergaderingen indien de agenda daartoe aanleiding geeft.

4.9.4 Beoordeling en conclusie

De openbare lichamen zijn essentiële partners bij de uitvoering van een aantal activiteiten in het kader van het traject VerSa. Zaken als huisvesting, werkgelegenheid, uitkeringen, schuldsanering en de uitgifte van identiteitsbewijzen zijn immers bij de openbare lichamen belegd. En juist dat zijn cruciale factoren voor succesvolle resocialisatie en re-integratie, en daarmee voor voorkoming van recidive. Voorkoming van recidive betekent preventie. De Raad heeft in een aantal eerdere rapporten gesignaleerd dat de samenwerking tussen de rijksdiensten en de openbare lichamen soms moeizaam verloopt. En dat dit per thema maar ook per openbaar lichaam verschilt.

De Raad stelt vast dat JenV en de onder JenV ressorterende rijksdiensten zich inspannen om de openbare lichamen te betrekken. Tegelijkertijd realiseert de Raad zich dat JenV niet in de positie is dwingende invloed op de openbare lichamen uit te oefenen.

Voor wat betreft het traject VerSa ziet de Raad dat de openbare lichamen deel uitmaken van de werkgroep re-integratie en resocialisatie maar niet van de gelijknamige stuurgroep. Om de openbare lichamen meer verantwoordelijkheid te geven voor het realiseren van de doelstellingen van het Beleidskader re-integratie en resocialisatie zou het volgens de Raad

goed zijn de openbare lichamen uit te nodigen en te stimuleren om volwaardig lid te worden van de stuurgroep. Dat zal hun betrokkenheid en commitment kunnen vergroten.

Het ministerie van BZK heeft op rijksniveau een bijzondere verantwoordelijkheid met betrekking tot de openbare lichamen. Het ligt naar het oordeel van de Raad op de weg van het ministerie van JenV om zich met het ministerie van BZK te verstaan indien zich op dit thema (preventie, resocialisatie en re-integratie) problemen voordoen in de sfeer van de samenwerking met de openbare lichamen.

De betreffende aanbeveling is op zichzelf opgevolgd. Het is nu zaak om actief de samenwerking met de openbare lichamen te blijven zoeken.

5 Beantwoording onderzoeksvragen

De Raad is in dit onderzoek nagegaan in hoeverre de SRCN en het ministerie van JenV opvolging hebben gegeven aan de aanbevelingen uit zijn rapport van maart 2019 over reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland, alsmede in hoeverre op die opvolging is gestuurd. In dit hoofdstuk beantwoordt de Raad de deelvragen alsmede de centrale onderzoeksvraag.

5.1 Beantwoording deelvragen

Deelvraag 1: aankondiging maatregelen (opzet)

De minister voor Rechtsbescherming heeft in zijn (beleids)reactie naar aanleiding van het rapport van de Raad positief gereageerd op alle negen aanbevelingen. Voor elk van de aanbevelingen kondigde hij maatregelen aan. Deze zijn verwerkt in onder andere de beleidsreactie op het rapport, in subsidiebrieven van het ministerie en in de viermaandsrapportages van de SRCN.

Deelvraag 2: invoering maatregelen (bestaan)

De verantwoordelijkheid voor invoering van maatregelen ter opvolging van de aanbevelingen ligt deels bij de SRCN en deels bij het ministerie van JenV. En voor enkele geldt dat beide en soms ook nog andere ketenpartners aan zet zijn. Voor de meeste aanbevelingen geldt dat er maatregelen zijn ingevoerd, of dat er in ieder geval een begin is gemaakt om die daadwerkelijk te kunnen opvolgen. Het stadium van invoering verschilt per aanbeveling. Voor een aantal aanbevelingen geldt dat de invoering is afgerond, maar voor andere geldt dat daar nog aan wordt gewerkt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de opzet van het cliëntenonderzoek bij de SRCN.

Deelvraag 3: uitvoering maatregelen (werking)

Een aantal aanbevelingen is in zijn geheel opgevolgd: de aangekondigde maatregelen zijn ingevoerd en ook uitgevoerd. Concreet geldt dit voor de aanbevelingen over de veiligheidssituatie van de reclasseringswerkers op Sint Eustatius en Saba, over de uitvoering van een MTO, over de aanpassing van het GDI en over de benutting van de capaciteit van Adelanto. Met de daadwerkelijke opvolging van de andere aanbevelingen zijn de betrokken organisaties nog bezig. Dit geldt met name voor de aanbevelingen waarvoor grondig onderzoek nodig is en/of waarbij meerdere organisaties zijn betrokken.

Deelvragen 4 en 5: sturing op opvolging aanbevelingen en knelpunten

Tussen de betrokken beleidsafdeling van het ministerie van JenV, te weten de afdeling Toezicht en Behandeling van de Directie Sanctietoepassing en Jeugd enerzijds en de leiding van de SRCN anderzijds bestaat een nauwe samenwerking. Deze afdeling betreft de SRCN bij de totstandkoming van de beleidsreactie van de minister. De goede samenwerking is terug te zien in de sturing vanuit het ministerie op de aanbevelingen. In de jaarlijkse subsidiebrief van de minister is aandacht voor de aanbevelingen van de Raad. En in de

zogenoemde VMR's, waarmee de SRCN periodiek verantwoording aflegt aan het ministerie, is stelselmatig aandacht voor de stand van zaken ten aanzien van de openstaande aanbevelingen. Intern maakt de SRCN de vertaalslag van aanbeveling naar concrete maatregel in de tweewekelijkse vergaderingen van het MT.

De Raad stelt vast dat de sturing op de aanbevelingen op het terrein van de SRCN goed is georganiseerd.

De sturing op het project VerSa vormde tot voor kort een knelpunt. DSJ had hier eerder en beter op dienen te sturen.

Een jaar nadat de Raad zijn rapport over de reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland uitbracht, brak de wereldwijde coronapandemie uit. De in verband daarmee genomen maatregelen hebben hoe dan ook hun weerslag gehad op het tempo van opvolging van aanbevelingen. Zo heeft bijvoorbeeld de werkgroep die is opgericht om de recidivecijfers in kaart te brengen na maart 2020 niet meer vergaderd. Velen hebben moeten wennen aan de nieuwe situatie waarin het niet mogelijk is elkaar fysiek op te zoeken maar waarin alle overleg digitaal en op afstand moet gebeuren. Verder hebben wisselingen van de wacht een negatieve impact gehad op de voortgang van verschillende trajecten. En voor de opvolging van sommige aanbevelingen zijn maatregelen in de ICT-sfeer nodig, waarmee in Caribisch Nederland soms relatief veel tijd is gemoeid.

5.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag, en daarmee de hoofdconclusie, luidt als volgt:

De SRCN en het ministerie van JenV hebben naar aanleiding van alle aanbevelingen van de Raad maatregelen aangekondigd ter opvolging van die aanbevelingen. Het stadium van opvolging varieert per aanbeveling. Het gros van de aanbevelingen op het terrein van de SRCN is opgevolgd. Aan de opvolging van de meeste aanbevelingen waarvoor het ministerie primair aan zet is, wordt nog gewerkt.

De sturing op de opvolging van de aanbevelingen op het terrein van de SRCN is goed georganiseerd. Dit geldt zowel voor de sturing door het ministerie als voor de interne sturing door de leiding van de SRCN.

De Raad concludeert dat het traject VerSa is gestart zonder een duidelijk ingericht sturingsmodel waardoor de taken en verantwoordelijkheden niet goed zijn belegd. Mede daardoor heeft dit traject vertraging opgelopen. Het ministerie van JenV had eerder en beter kunnen en moeten sturen op dit traject. De Raad merkt tegelijkertijd op dat in 2021 (uiteindelijk) wel maatregelen zijn genomen om de sturing op VerSa te verbeteren.

6 Nabeschuiving: reclassering, re-integratie en resocialisatie in breder perspectief

Reclassering, resocialisatie en re-integratie van justitiabelen zijn begrippen die uiteindelijk alles te maken hebben met succesvolle terugkeer in de maatschappij van strafrechtelijk veroordeelden. Succesvol terugkeren wil zeggen dat betrokkenen weer een plek in de gemeenschap vinden zonder opnieuw in de fout te gaan, zonder te recidiveren dus. Dit alles vraagt veel van betrokkenen én van de samenleving. De SRCN en de JICN hebben, samen met hun ketenpartners, de taak daarbij te helpen en de noodzakelijke randvoorwaarden te creëren.

In Caribisch Nederland is de rijksoverheid in 2019 het traject Veranderende sanctietoepassing (VerSa) gestart met een ambitieus doel: komen tot een sanctietoepassing die door middel van re-integratie en resocialisatie effectiever werkt aan de terugkeer van justitiabelen in de samenleving en die op die manier bijdraagt aan het terugdringen van recidive. Veel meer dan om een op zichzelf staand project gaat het om een traject waarbinnen een aantal nauw met elkaar samenhangende projecten loopt.

Het ministerie van JenV heeft voor de periode 2019-2021 middelen uitgetrokken voor VerSa. De speciaal voor VerSa aangetrokken beleidsmedewerkers bij de SRCN en de JICN hebben de afgelopen twee jaar, samen met hun collega's bij het ministerie van JenV, een aantal beleidsstukken opgeleverd, waaronder een beleidskader re-integratie en resocialisatie. Vooralsnog gaat het tot nu toe voornamelijk om plannen, die vaak nog nader uitgewerkt moeten worden. De weg naar implementatie en uitvoering daarvan is een lange. Tijdens de uitvoering van het onderzoek van de Raad was nog niet bekend of, en zo ja op welke wijze, VerSa na 2021 zal worden voortgezet.

De Raad ziet VerSa als een veelbelovend maar ook ambitieus traject. Gezien de veelheid aan activiteiten die daartoe behoren alsmede de complexiteit daarvan, is het naar zijn oordeel niet realistisch te verwachten dat de ambities binnen drie jaar kunnen en zullen worden waargemaakt. In de voorgaande hoofdstukken beschreef de Raad al diverse oorzaken die hebben geleid tot vertraging in het traject. Een projectduur van drie jaar voor zo'n ambitieus traject blijkt gewoonweg te kort. De Raad vindt het van groot belang dat binnen het ministerie van JenV goed wordt nagedacht over de vorm waarin VerSa na 2021 zal worden voortgezet. Maar dát er een vervolg moet komen, lijkt hem duidelijk. De Raad acht het onwaarschijnlijk dat de uitvoeringsorganisaties in Caribisch Nederland dit traject zonder hulp en investeringen van JenV tot een goed einde kunnen brengen; daarvoor ontbreekt het die organisaties ook aan voldoende (beleids)capaciteit. De Raad verwijst in dit kader naar de Staat van de Rechtshandhaving 2020 waarin onder meer het volgende staat:

'Nu de basis van de organisaties op orde is, moet naar het oordeel van de Raad ook het tempo van doorontwikkeling worden opgevoerd. De Raad baseert dit oordeel op de omstandigheid dat de organisaties en de openbare lichamen in de basis weliswaar beter af zijn dan 10 jaar geleden, maar in de kern nog steeds kwetsbaar en afhankelijk zijn van zaken die niet onder hun directe invloed staan. Daarom zal een intensivering van de onderlinge samenwerking – op alle niveaus – nodig zijn. Als dat gepaard gaat met

*groeiende aandacht, actieve inzet op capaciteit en structurele investeringen, ziet de Raad perspectief voor een verdere professionalisering en slagkracht van de keten.*²⁶

Een andere en wellicht de grootste uitdaging bij de verwezenlijking van de VerSa-ambities zit hem in de invulling van de rol van de drie openbare lichamen bij dit traject. Zij dragen verantwoordelijkheid voor verschillende onderwerpen die van cruciaal belang zijn bij re-integratie en resocialisatie (en daarmee preventie): huisvesting, werk en inkomen, schuldsanering. Tegelijkertijd is het een feit van algemene bekendheid dat de openbare lichamen, het ene meer dan het andere, beschikken over beperkte middelen en beperkte capaciteit.

Om van VerSa een succes te maken, is het volgens de Raad noodzakelijk dat de rijksoverheid rekening houdt met die beperkingen en zoekt naar mogelijkheden om de openbare lichamen daadwerkelijk in staat te stellen op adequate wijze invulling te geven aan hun verantwoordelijkheden op het terrein van re-integratie, resocialisatie en preventie. Een mogelijkheid zou kunnen zijn dat het Rijk daarvoor bestuursakkoorden sluit met de openbare lichamen. Op een ander beleidsthema, dat van de aanpak van huiselijk geweld, is daarmee de afgelopen jaren positieve ervaring opgedaan.

²⁶ Staat van de Rechtshandhaving Caribisch Nederland 2020, paragraaf 2.4 (mei 2021).

Bijlage 1

Overzicht geïnterviewde functionarissen²⁷

- directeur SRCN
- adviseur Beleid en Bedrijfsvoering SRCN
- beleidsmedewerker Veranderende sanctietoepassing bij SRCN
- directeur Krusada
- hoofd afdeling Toezicht en Behandeling/team Caribisch Nederland (Directie Sanctietoepassing en Jeugd, ministerie van JenV)
- beleidsmedewerker Afdeling Toezicht en Behandeling (Directie Sanctietoepassing en Jeugd, ministerie van JenV)

²⁷ De Raad heeft de genoemde functionarissen geïnterviewd. De Raad heeft daarnaast aanvullende informatie ingewonnen bij onder anderen de beleidsmedewerker informatie-uitwisseling bij OM BES/KPCN en de (voormalige) liaison van het ministerie van JenV.

Bijlage 2

Beleidsreactie op rapport 2019

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctietoepassing en
Jeugd

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
2672626

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 26 augustus 2019

Onderwerp Beleidsreactie op het rapport Reclassering en resocialisatie in
Caribisch Nederland

Hierbij bied ik u, conform artikel 30, vijfde lid van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, het rapport genaamd *Reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland - (vervolg)onderzoek naar het functioneren van de Stichting Reclassering Caribisch Nederland, naar het proces van resocialisatie in Caribisch Nederland en naar de rol van het project Adelanto van de stichting Krusada daarbij* van de Raad voor de Rechtshandhaving (hierna: de Raad) aan.

In 2014 signaleerde de Raad een aantal knelpunten bij de taakuitvoering van de Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN).²⁸ In onderhavig vervolgonderzoek is de Raad nagegaan op welke wijze opvolging is gegeven aan de aanbeveling uit het onderzoek van 2014. Daarnaast beschrijft de Raad in haar rapport hoe het resocialisatieproces in Caribisch Nederland verloopt en welke rol het project Adelanto van de Stichting Krusada daarbij speelt.

Hieronder zal ik eerst op de algemene bevindingen van de Raad ingaan. Vervolgens zal ik reageren op de aanbevelingen die de Raad doet.

Algemene bevindingen

Uit dit vervolgonderzoek is gebleken dat SRCN inmiddels vrijwel alle aanbevelingen van de Raad uit 2014 heeft opgevolgd. De succesvolle invoering van de methodiek *Werken in gedwongen kader* heeft geleid tot een professionalisering van het werk van de SRCN. De Raad beschrijft dat de SRCN door het invoeren van deze methodiek beschikt over 'een stevig fundament voor haar reclasseringswerk'. Slechts drie van de 28 aanbevelingen behoeven nog opvolging, waarvan er één buiten de invloedssfeer van SRCN ligt (doorlooptijden toezending vonnissen). De twee openstaande aanbevelingen voor SRCN zien op de veiligheid voor de medewerkers op de bovenwindse eilanden en het organiseren van een medewerkers- en cliënttevredenheidsonderzoek. De stand van zaken ten aanzien van deze aanbevelingen licht ik hieronder nader toe, alsmede de nieuwe

²⁸ Kamerstukken II 2013/14, 29270, nr. 90.

aanbeveling aan SRCN, de aanbevelingen aan Adelanto en de aanbevelingen aan mijn ministerie.

In het rapport wordt beschreven dat de financiering van SRCN via Reclassering Nederland verloopt. Inmiddels is, in overleg met en op aanraden van alle partijen, het besluit genomen om met ingang van 1 januari 2020 vanuit mijn ministerie een directe subsidierelatie aan te gaan met SRCN. Hierdoor worden ervaren knelpunten opgelost en kan SRCN bouwen aan een professionele en toekomstbestendige organisatie.

Wat betreft het proces van resocialisatie in Caribisch Nederland heeft de Raad vastgesteld dat geen harde gegevens beschikbaar zijn over recidive in Caribisch Nederland, maar dat de indruk bestaat dat het recidivepercentage hoog is en dat er nog veel stappen te zetten zijn voor wat betreft het proces van resocialisatie.

Aanbevelingen

Ten aanzien van SRCN:

1. *Creëer een oplossing voor de veiligheidssituatie bij de SRCN-locaties op Sint Eustatius en Saba.*

De Raad beschrijft dat de veiligheid voor de medewerkers op de bovenwindse eilanden een punt van aandacht is. De medewerkers zitten vaak ongewenst geïsoleerd. Ik onderschrijf de notie van de Raad dat veiligheid van medewerkers altijd voorop moet staan en dat zij zich veilig moeten voelen tijdens hun werk. Omdat er niet altijd beschikbaarheid bij de politie is om hierop te reageren zal een alarmknop of bewakingscamera beperkt effect hebben op het veiligheidsniveau. Dit probleem speelt bij meerdere organisaties en SRCN is op dit moment in gesprek met Mental Health Caribbean om de mogelijkheden van een persoonlijk alarmsysteem te onderzoeken. Ik ben hierover in gesprek met SRCN. Op Sint Eustatius is recent een start gemaakt met een project rondom gezamenlijke huisvesting van de Rijksdienst Caribisch Nederland. De verwachting is dat hiermee het veiligheidsprobleem kan worden opgelost. De ervaringen die worden opgedaan ten aanzien van gezamenlijke huisvesting op Sint Eustatius kunnen vervolgens gebruikt worden om een oplossing te vinden voor Saba. Risicovolle gesprekken worden in de tussentijd op het politiebureau of in aanwezigheid van de politie gehouden.

2. *Organiseer een medewerkers- en cliënttevredenheidsonderzoek.*

Het advies om een medewerkers- en cliënttevredenheidsonderzoek te organiseren is inmiddels opgevolgd. Het medewerkers-tevredenheidsonderzoek kan naar verwachting nog dit jaar uitgevoerd worden. Voor het cliënttevredenheidsonderzoek wordt samen met de Voogdijraad opgetrokken en dit zal naar alle waarschijnlijkheid in 2020 uitgevoerd worden.

3. *Investeer in de verdere ontwikkeling van het risicotaxatie-instrument GDI*

Met het GDI (geïntegreerd diagnostisch instrumentarium) beschikt SRCN over een eenduidig en transparant risicotaxatie-instrument. Alle reclasseringsmedewerkers van de SRCN maken gebruik van dit risicotaxatie-instrument. Het ontbreekt de SRCN echter op dit moment aan middelen om de GDI door te ontwikkelen naar een volwaardig systeem dat gekoppeld kan worden met het cliëntvolgsysteem. Hierdoor kan er bijvoorbeeld geen informatie worden gegenereerd over

recidivepercentages en effecten van reclasseringsinterventies. Inmiddels ben ik hierover met SRCN in gesprek en heb ik toegezegd bij te dragen in de kosten die nodig zijn om dit te realiseren.

Ten aanzien van Adelanto:

4. *Zorg voor optimale benutting van de capaciteit van Adelanto*
5. *Verken de mogelijkheden van uitbreiding van nazorg aan ex-bewoners van Adelanto*

Op het terrein van Krusada wonen en werken cliënten van het project Adelanto en hier wordt ingezet op een goede verbinding tussen straf en terugkeer in de maatschappij. De meerwaarde van het Adelanto is evident. Ik ben daarom ook positief over de geïntensiveerde lokale samenwerking binnen de justitiële keten op Bonaire, waardoor de bezetting van Adelanto in de afgelopen maanden is gegroeid. In het kader van de veranderende sanctietoepassing wordt gezien hoe de samenwerking tussen Krusada, het ministerie en andere justitiële partners op Bonaire het beste vormgegeven kan worden. Een verkenning van de kerntaken van Krusada hoort hierbij, waaronder de mogelijkheden van uitbreiding van nazorg aan ex-bewoners van Adelanto.

Ten aanzien van het ministerie van JenV:

6. *Onderzoek de mogelijkheden van behandeling van justitiabelen buiten Caribisch Nederland, indien en voor zover deze binnen Caribisch Nederland niet beschikbaar is.*

Hoewel het onderzoek zich niet specifiek heeft gericht op de forensische zorg in Caribisch Nederland, onderschrijf ik het belang van goede behandeling voor justitiabelen. Behandeling binnen Caribisch Nederland past binnen het uitgangspunt van resocialisatie en doorzorg/nazorg. Het is van belang dat dit zoveel mogelijk binnen de eigen omgeving plaatsvindt, waarbij wordt gewerkt aan een veilige en gefaseerde terugkeer in de maatschappij. Daarom ben ik op dit moment bezig met een verkenning voor het organiseren van forensische zorg op Bonaire, binnen de mogelijkheden die de omvang van de eilanden met zich meebrengen. Hierbij wordt tevens onderzocht wat daarop aanvullend nog nodig is.

7. *Verken de mogelijkheden van intensivering van begeleiding van en nazorg aan ex-gedetineerden, ook in de gevallen waarin geen sprake (meer) is van reclasseringstoezicht.*

De resocialisatie en re-integratie van ex-gedetineerden in Caribisch Nederland kan beter. De veranderende sanctietoepassing is een ingrijpend en complex proces. Daarom heb ik vorig jaar samen met de lokale ketenpartners, extra lokale beleidsmedewerkers aangesteld voor een periode van drie jaar. Gezamenlijk met ketenpartners werken zij aan een stappenplan om zowel voor de lange als de korte termijn de resocialisatie en re-integratie te verbeteren en hiermee recidive te verminderen. Hierin zal ook de uitbreiding van nazorg aan ex-gedetineerden terugkomen.

8. *Doe onderzoek naar de recidivecijfers in Caribisch Nederland, ook in relatie met reclasseringstoezicht.*

In de strafrechtketen BES worden verschillende maatregelen genomen om te zorgen dat justitiabelen niet terugvallen in delinquent gedrag. In samenwerking met mijn ministerie is een lokale werkgroep gestart die aan de slag gaat met het in kaart brengen van recidivecijfers.

9. *Houd bij de inzet op preventie vast aan samenwerking met de openbare lichamen.*

Het belang van de samenwerking met de openbare lichamen wordt door het ministerie onderkend. De verschillende (justitie) ketenpartners en de openbare lichamen werken nauw samen bij het voorkomen van criminaliteit en het terugdringen van recidive. Gezien de kennis die SRCN in huis heeft ten aanzien van criminogene factoren, verwacht ik dat zij een actieve rol spelen bij het realiseren van de ambities die zien op preventie.

Indien nodig zal ik uw Kamer nader informeren over de stand van zaken van de reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland.

De Minister voor Rechtsbescherming,

Sander Dekker

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving
p/a Turfmarkt 147, 2511 DP Den Haag, Nederland
info@rrh-cn.org
www.raadrechtshandhaving.com

Juli 2021