

## ARTIKELEN

# De nieuwe Europese Reclaseringsregels: goed dat ze er zijn, maar weinig relevant voor Nederland\*

Gerard de Jonge

### Inleiding

Op 20 januari jongstleden heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa de *Recommendation on the Council of Europe Probation Rules* aanvaard.<sup>1</sup> Daarmee zijn de aanbevelingen van die Raad op het terrein van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties vrijwel compleet. Vrijwel, want wat er bijvoorbeeld nog aan de lijst<sup>2</sup> ontbreekt, is een aanbeveling met betrekking tot de bejegening van gedetineerden met een geestelijke stoornis, de groep die bij ons in een Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) of in een Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC) terechtkomt. In het navolgende wordt de inhoud van de nieuwe aanbeveling beschreven. Daarbij wordt een inschatting gemaakt van het belang van deze nieuwe regels voor de taak en werkwijze van de Nederlandse reclasering, en dat belang lijkt niet erg groot te zijn.

### Te weinig aandacht voor reclasering in de Europese Gevangenisregels 2006

Een punt van kritiek op de in 2006 geactualiseerde *European Prison Rules* (EPR) was dat daarin erg weinig aandacht wordt besteed aan de reclasering dan wel re-integratie van gedetineerden. Toen het ontwerp van de EPR werd besproken op een conferentie van Europese gevangenisdirecteuren en directeuren van reclaseringsorganisaties,<sup>3</sup> heeft de *Conférence Permanente Européenne de la Probation* (CEP) aangedrongen op uitbreiding van de EPR met een gedetailleerd hoofdstuk over reclasering van en maatschappelijke dienstverlening aan gedetineerden. Dat is niet gebeurd, omdat de nieuwe tekst EPR van de daardoor onevenwichtig zou worden en de maatschappelijke re-integratie van gedetineerden in een aantal arti-

\* Gerard de Jonge is als bijzonder hoogleraar Detentierecht verbonden aan de Universiteit Maastricht.

1 *Recommendation CM/Rec (2010)1 of the Committee of Ministers to the Member States on the Council of Europe Probation Rules*. Tekst te op te roepen via [www.coe.int](http://www.coe.int) → Committee of Ministers → Documents A-Z → R → Recommendations. Door te klikken op de knop 'Related documents' kan men de memorie van toelichting (*Commentary*) bij de *Probation Rules* raadplegen.

2 De complete lijst van resoluties en aanbevelingen op dit terrein is te vinden via: [www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/prisons\\_and\\_alternatives/legal\\_instruments](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/prisons_and_alternatives/legal_instruments).

3 *Ad hoc conference of directors of prison administration and probation service*, Council of Europe, European Committee on Crime Problems, Rome: 25-27 november 2004.

De nieuwe Europese Reclaseringsregels: goed dat ze er zijn, maar weinig relevant voor Nederland

kelen wel degelijk de nodige aandacht kreeg. Zo zegt *Rule 6* van het eerste hoofdstuk (*Basic principles*) al meteen dat de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming gericht moet zijn op de terugkeer in de vrije maatschappij. *Rule 7* benadrukt vervolgens het belang van samenwerking van de gevangenisadministratie met organen van sociale dienstverlening in de vrije maatschappij. Ook in andere artikelen komt het belang van re-integratie tot uitdrukking. Artikel 17 lid 1 EPR zegt dat gedetineerden zo dicht mogelijk bij hun familie dan wel de plaats van hervestiging dienen te worden geplaatst. Artikel 24 EPR onderstreept het belang van de handhaving van contacten tussen gedetineerden en personen en instanties in de vrije maatschappij. Artikel 25 lid 3 EPR verlangt dat het regime het welzijn van gedetineerden garandeert. Het uitgebreide artikel 26 EPR over de arbeid van gedetineerden bevat de boodschap dat de in de inrichting opgedane werkervaring ook buiten de muren bruikbaar moet zijn. Ook artikel 28 EPR, dat handelt over (vak)onderwijs, staat in het teken van re-integratie. Artikel 33 lid 3 en 8 EPR geeft *alle* gedetineerden aanspraak op voorzieningen die zij nodig hebben bij terugkeer in de vrije maatschappij. Daarnaast bevat artikel 107 EPR een aantal specifieke aanbevelingen met betrekking tot de manier waarop *veroordeelden* behoren te worden voorbereid op hun terugkeer in de vrije samenleving. Kortom: het onderwerp re-integratie is een essentieel onderdeel van EPR.

Natuurlijk valt er over *probation* veel meer te zeggen dan erover in de EPR vermeld kon worden. Daarom is het goed dat dit onderwerp nu is uitgewerkt in een specifieke aanbeveling, waarmee vooral lidstaten van de Raad van Europa waar de reclasering nog niet (goed) is ontwikkeld hun voordeel kunnen doen. De inbreng van Nederlandse kant bij de totstandkoming van deze *Probation Rules* is aanzienlijk geweest. Eén van de twee deskundigen die waren uitgenodigd om het subcomité dat was belast met het maken van de ontwerptekst van deze aanbeveling, de *Council for Penological Cooperation* (PC-CP), van advies te dienen, was de Tilburgse strafrechtgeleerde Anton van Kalmthout.<sup>4</sup> De andere Nederlander was Leo Tigges, die in zijn hoedanigheid van secretaris-generaal van de CEP als waarnemer de vergaderingen van de PC-CP heeft bijgewoond.

## De inhoud van de Probation Rules

In het eerste hoofdstuk van de *Probation Rules* wordt omschreven wat het doel en de reikwijdte van deze aanbeveling zijn. Deze wil, kort gezegd, aangeven aan welke eisen een behoorlijke reclaseringvoorziening dient te voldoen. Er wordt daarbij benadrukt dat deze aanbeveling in samenhang moet worden gelezen met de *European rules on community sanctions and measures* van 1992. In dit eerste hoofdstuk wordt onder het kopje *Definitions* een viertal van de in deze *Rules* gebruikte termen verklaard.<sup>5</sup> De belangrijkste daarvan is natuurlijk *probation*. Daaronder worden alle activiteiten en interventies verstaan die verband houden met de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen in de samenleving. Daaron-

4 De andere deskundige was de Britse hoogleraar Robert Canton, *Community and Criminal Justice*, De Montfort University, Leicester.

5 In een bijlage bij deze aanbeveling is ook nog een verklarende woordenlijst opgenomen.

der vallen zowel toezichtactiviteiten als ‘hulp en steun’ aan de dader, alles gericht op diens wederopneming in de maatschappij en op de vergroting van de maatschappelijke veiligheid. Onder *probation agency* wordt elke organisatie of instelling begrepen die zich met de uitvoering van de zojuist genoemde taken bezighoudt. Ook voorlichting aan justitie kan tot die taken behoren, evenals het verlenen van hulp en steun aan gedetineerden, het houden van toezicht op voorwaardelijk dan wel vervroegd in vrijheid gestelden, herstelrechtelijke activiteiten en het verlenen van steun aan slachtoffers van delicten. Het is aan de nationale wetgever welke van die taken aan de reclassering worden toebedeeld. Het eerste hoofdstuk bevat maar liefst 17 *basic principles*, die dus de ‘geloofsbrieven’ van elke reclasseringsorganisatie van de lidstaten van de Raad van Europa zouden moeten zijn. De meeste van deze grondbeginselen zijn voor de Nederlandse situatie zo vanzelfsprekend dat ze hier niet hoeven te worden besproken, maar twee ervan verdienen speciale aandacht. Dat is allereerst *Rule 5*, die impliceert dat de reclassering door de manier waarop zij haar taak uitvoert de opgelegde straf of maatregel niet zwaarder dan wel beperkender mag maken dan door de justitiële autoriteiten die haar oplegden is bedoeld. Dat is intrigerend, omdat daarover in de desbetreffende beslissingen meestal niets wordt gezegd. De toelichting bij dit artikel maakt de lezer ervan helaas weinig wijzer. Hier wordt waarschijnlijk getracht reclassenten bescherming te bieden tegen disproportioneel optreden van reclasseringswerkers. *Rule 6* verplicht de reclassering haar cliënten goed te informeren over de aard van de interventies waaraan zij worden onderworpen en – waar nodig – hun toestemming daarvoor te verlenen. Dit lijkt een overbodige regel, omdat de justitiële autoriteiten, die de reclassering inschakelen bij de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel, zich al hebben moeten vergewissen van de rechtmatigheid van die sanctie. Toch is deze bepaling nog niet zo slecht omdat – althans in Nederland – het Openbaar Ministerie en de rechter nogal gemakkelijk als voorwaarde stellen dat de dader zich dient te houden aan de aanwijzingen die de reclassering hem zal geven, ook als die een verplichting tot het ondergaan van een bepaalde behandeling inhouden. Waar officier en rechter niet weten wat een dergelijke behandeling kan of zou dienen in te houden, is het eisen van een *informed consent* van de reclassent belangrijk. Een dergelijke instemming zou dan wel schriftelijk dienen te worden gegeven, een eis die in *Rule 6* overigens niet wordt gesteld.

Het tweede hoofdstuk van deze aanbeveling handelt over de eisen die aan de organisatie van de reclassering en aan het personeel dienen te worden gesteld. Voor ons bevat dit chapter niet zoveel nieuws. Reclasseringswerkers dienen volgens *Rule 22* te worden geselecteerd op basis van ‘erkende criteria’, maar er wordt niets gezegd over de aard en het niveau van opleidingen die iemand geschikt maken om reclasseringswerkzaamheden te verrichten. De memorie van toelichting verschaft daar ook geen opheldering over. In de toelichting bij dit artikel staat overigens wel iets opmerkelijks, namelijk dat personen met een strafblad niet automatisch ongeschikt mogen worden geacht om bij de reclassering te werken. Een van de waarden die in het reclasseringswerk worden hoog gehouden, is immers dat mensen worden geacht te kunnen veranderen en dat het belangrijk wordt gevonden dat zij maatschappelijk weer mee mogen doen. Ex-delinquenten kunnen, aldus nog steeds de toelichting, een unieke bijdrage aan het werk van de

De nieuwe Europese Reclasseringsregels: goed dat ze er zijn, maar weinig relevant voor Nederland

reclassering leveren, juist omdat zij zelf hebben ervaren wat het plegen van delicten is, wat het betekent daarmee op te houden en hoe justitie werkt. Als moet worden beslist of iemand met een dergelijke achtergrond kan worden aangenomen, moet worden gelet op (a) de aard en ernst van het delict, (b) de tijd die intussen is verstreken, en (c) hoe de sollicitant tegen zijn verleden aankijkt. Verheugend is dat vrijwilligers een plaats in het reclasseringswerk krijgen toegedacht (*Rule 34*).

Het betrekkelijk korte derde hoofdstuk, *Accountability and relations with other agencies*, gaat over de plaats die een reclasseringsorganisatie inneemt binnen of ten opzichte van het strafrechtelijke stelsel. In het midden wordt gelaten of de reclassering onderdeel van justitie behoort te zijn of niet. *Rules 35 t/m 41* laten de nationale wetgever alle ruimte om de reclassering waar dan ook in te bedden. Er wordt volstaan met de aansporing om vooral met alle relevante organen en instanties samen te werken en die waar mogelijk te ondersteunen. Het was duidelijker geweest als in deze aanbeveling werd erkend dat in sommige landen de reclassering onderdeel is van justitie. Hierbij valt aan België te denken, waar reclasseringsactiviteiten worden verricht door ambtenaren die zonder veel omhaal 'justitieassistenten' worden genoemd en die aan de parketten zijn verbonden. Vervolgens had een aantal artikelen kunnen worden gewijd aan reclasseringsorganisaties die niet aan justitie zijn verbonden, en voor beide situaties hadden aparte aanbevelingen kunnen worden geformuleerd over de aard van de relaties met de 'opdrachtgevers'. Het maakt namelijk – qua beleidsontwikkeling en praktisch werken – nogal wat uit of er een hiërarchische relatie bestaat tussen de opdrachtgever en de reclasseringswerker of niet.

Een sterke relatie van een reclasseringsorganisatie met de strafrechtelijke diensten (al dan niet ondergeschiktheid) ligt, gezien de voorlichtende en uitvoerende taken, voor de hand, maar het zou goed zijn geweest als in dit hoofdstuk de relatie met de gemeente- dan wel provinciale besturen was uitgewerkt. Die instanties hebben immers een groot belang bij een zo goed mogelijke (her)inpassing van de veroordeelde in hun lokale gemeenschap en hebben daar ook de materiële middelen voor. Het zou daarom logisch zijn geweest als op zijn minst was aanbevolen om de lokale overheden kwaliteitszets toe te kennen in de besturen van de reclasseringsorganisaties.

Het hoofdstuk (vier) over de feitelijke werkzaamheden van een reclasseringsorganisatie geeft weer welke taken die allemaal *kan* vervullen, niet *behoort* te vervullen, want ook dit gedeelte van de aanbeveling laat alle ruimte aan de nationale wetgever om dat naar eigen goeddunken in te vullen. Die taken zijn: het maken van voorlichtingsrapporten voor het Openbaar Ministerie en de rechtbank, het rapporteren over de voorbereiding en uitvoering van de voorwaardelijke invrijheidstelling, het uitvoeren van taakstraffen, het houden van (elektronisch) toezicht op reclassenten, het helpen bij hervestiging van in vrijheid gesteld gedetineerden, en het verlenen van nazorg. Naast deze – althans voor Nederlandse begrippen – traditionele reclasseringstaken wordt in hoofdstuk zes nog een drietal mogelijke reclasseringstaken beschreven. De reclassering kan zich bezighouden met slachtofferzorg en met herstelrechtelijke interventies. Ten slotte zou

Gerard de Jonge

deze organisatie haar deskundigheid kunnen aanwenden bij de ontwikkeling van misdaadpreventieplannen.

De uitvoering van de toezichtstaak wordt tamelijk uitvoerig beschreven in het vijfde hoofdstuk. Het zal niemand verbazen dat voorafgaand en tijdens een toezicht de risico's en mogelijkheden van een individuele reclassent worden ingeschat en dat er strikt planmatig behoort te worden gewerkt. Belangrijk daarbij is dat, hoeveel verschillende personen en instanties er bij het werken met de cliënt ook zijn betrokken, er altijd één staf lid behoort te worden aangewezen als verantwoordelijke voor het gehele werkproces (*Rule 80*). Als een reclassent niet aan de begeleiding meewerkt, hoeft dit niet meteen tot sancties te leiden (*Rule 85*), maar er moet wel onmiddellijk op worden geageerd. Hóé, dat staat niet in deze aanbeveling. Alle reclasseringsinspanningen moeten zorgvuldig worden geregistreerd en de cliënten mogen (afhankelijk van de nationale regelgeving daaromtrent) hun eigen dossier inzien. Hoofdstuk zeven verlangt van de lidstaten dat zij duidelijke en effectieve klachtprocedures in het leven roepen. Ten slotte dient er te worden voorzien in een onafhankelijke inspectie op de reclassering. Welnu, al deze zaken zijn in Nederland geregeld, zij het dat de *law in the books* niet altijd even goed in de praktijk wordt gebracht. Zie bijvoorbeeld het rapport van de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) over het functioneren van het klachtrecht. Er wordt door cliënten 'onwaarschijnlijk' weinig geklaagd en dat is volgens de ISt vermoedelijk toe te schrijven aan de omstandigheid dat de reclassering haar cliënten niet goed over het hun toekomende klachtrecht informeert.<sup>6</sup> En over inspectie gesproken, ja, de Nederlandse reclassering wordt geïnspecteerd en wel door de zo-even genoemde ISt,<sup>7</sup> maar die inspectie blijkt door de directeur van Reclassering Nederland Van Gennip niet erg serieus te worden genomen. Tijdens een conferentie over de waarde van de aanbevelingen van de ISt zei deze directeur dat die aanbevelingen voor hem vaak 'open deuren' zijn waar zijn organisatie niet zo veel mee kan aanvangen.<sup>8</sup>

## Niet geweldig belangrijk voor Nederland

De *Probation Rules* zullen in Nederlandse reclasseringskringen weinig stof doen opwaaien. Bij ons lijkt alles precies zo geregeld als in de *Probation Rules* wordt aanbevolen. Dat onze reclassering langzamerhand een soort buitendienst van justitie is geworden, is niet in strijd met deze *Rules*, die elke organisatorische inbedding van deze dienst toelaten. Het terugbrengen van de grote variëteit aan adviesrapporten tot maar twee *formats* (een *Risc*- en een *Quick scan*-rapport) en het creëren van drie niveaus van toezicht passen naadloos in deze nieuwe aanbeveling, even-

6 *Functioneren van de klachtenregeling reclassering*, Den Haag: Ministerie van Justitie, Inspectie voor de Sanctietoepassing 2006. Te raadplegen via [www.inspectiesanctietoepassing.nl](http://www.inspectiesanctietoepassing.nl).

7 Hier blijft even in het midden of deze dienst van het ministerie van Justitie wel onafhankelijk genoemd mag worden.

8 Dit zei hij tijdens een plenaire sessie in het kader van de door de ISt te Amsterdam georganiseerde conferentie 'Onbeperkt houdbaar – Over de uitwerking van de aanbevelingen' op 18 maart 2010.

De nieuwe Europese Reclasseringsregels: goed dat ze er zijn, maar weinig relevant voor Nederland

als als de functionele scheiding tussen de schrijvers van voorlichtings- en adviesrapporten, toezichthouders en taakstrafuitvoerders.<sup>9</sup> Ook het feit dat de Nederlandse reclassering primair de taak heeft gekregen om het risico op recidive te verkleinen en niet veel meer dan een soort *gedragspolitie* ten dienste van het Openbaar Ministerie is geworden, is binnen het raamwerk van deze aanbeveling geen enkel probleem. Een strikte regel over de begrenzing van de toezichtsbevoegdheden<sup>10</sup> zal men in de paragraaf over *Enforcement and compliance* (Rules 85-87) vergeefs zoeken. Deze ontwikkeling is in strijd met het traditionele Nederlandse, op de hulpverlening aan de dader gerichte, reclasseringsconcept,<sup>11</sup> maar lijkt niet meer te keren omdat een nieuwe generatie reclasseringswerkers en -managers het bestaande strafrechtelijke systeem met al zijn veiligheidspretenties als een gegeven lijkt te beschouwen. Om te voorkomen dat *crime fighters* (politie, Openbaar Ministerie) de koers van een reclasseringsorganisatie te zeer kunnen bepalen zou er een *Rule* moeten komen waarin de relatieve onafhankelijkheid van reclasseringsorganisaties wordt vastgelegd: opdrachten die volgens het inzicht van de reclassering niet wezenlijk kunnen bijdragen tot het welzijn van reclassenten, van slachtoffers of van de maatschappij in ruimere zin, moeten gemotiveerd kunnen worden geweigerd, zonder dat de organisatie daardoor (financieel) in haar bestaan wordt bedreigd.

Misschien is er toch één bepaling in deze aanbeveling waar de Nederlandse reclassering iets mee zou kunnen doen. Dat is *Rule 97*, waarin de mogelijke rol van de reclassering bij herstelrechtelijke afdoening van strafbare gedragingen wordt genoemd. Let wel, de *Probation Rules* – slap geformuleerd als ze zijn – zeggen niet dat de reclassering hier een taak heeft of behoort te hebben, maar zegt dat waar een reclasseringsorganisatie herstelrechtelijke programma's heeft, de posities van dader, slachtoffers en gemeenschap duidelijk dienen te worden gedefinieerd, dat de staf hier speciaal dient te zijn opgeleid en dat dit soort programma's zich in de eerste plaats dient te richten op het herstel van de aangerichte schade. Als er in Nederland al over herstelbemiddeling wordt gesproken, dan wordt die taak eerder aan slachtofferondersteunende organisaties toebedacht dan aan de reclassering.<sup>12</sup> De vraag kan worden gesteld of dat wel terecht is en of de reclassering niet juist alles in huis heeft om deze afdoeningsmodaliteit te ontwikkelen.<sup>13</sup>

De *Probation Rules* lijken al met al niet van groot belang voor de verdere ontwikkeling van de reclassering in Nederland. Voor die lidstaten van de Raad van Europa

9 Zie hierover de brief van de staatssecretaris en minister van Justitie over het reclasseringsbeleid van 3 december 2009, *Kamerstukken II* 2009/10, 29 270, nr. 32. Zie ook: O. Nauta & G. de Jonge, *Gedragkundige rapportage en advisering in de strafrechtspleging voor volwassenen*, Den Haag: WODC 2008.

10 Hierover: M. Boone, 'Grenzen aan toezicht – Minimumwaarborgen voor de uitvoering van bijzondere voorwaarden', *PROCES* 2009/6, p. 326-340.

11 Hierover (uitvoerig) mijn aantekening 4 bij artikel 147 in het losbladige Melai-Groenhuijsen's Wetboek van Strafvordering, Suppl. 15, Deventer: Kluwer 2001.

12 Zie bijvoorbeeld J. Dierx, 'Mediation en strafrecht: een proces naast een proces', *PROCES* 2009/6, p. 344-355.

13 Over mediation als reclasseringactiviteit in een aantal Europese landen zie: A.M. van Kalmthout & J.T.M. Derks, *Probation and Probation Services – A European Perspective*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2000, p. 18.

Gerard de Jonge

waar de reclassering nog geen traditie heeft, kunnen zij echter wel degelijk richtinggevend zijn.

### **Er blijft nog iets te wensen over**

Met de aanvaarding van de *Probation Rules* is de lijst van *Recommendations* op het terrein van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen vrijwel compleet. Er blijft toch nog wel iets te wensen over, namelijk een aanbeveling met betrekking tot de bejegening van wat bij ons ter beschikking gestelden zijn die in een FPC worden verpleegd. Diverse landen hebben enigszins daarmee vergelijkbare voorzieningen, maar duidelijke Europese maatstaven voor de bejegening van deze categorie strafrechtelijk van hun vrijheid beroofde personen ontbreken nog. Artikel 12 lid 2 en artikel 47 van de Europese gevangenisregels zeggen wel dat personen die aan een geestelijke stoornis lijden en die niet in een reguliere strafinrichting thuishoren, in bijzondere inrichtingen moeten worden opgenomen en dat hun daar de vereiste behandeling moet worden geboden, maar deze bepalingen bieden nauwelijks een normatief raamwerk voor de inrichting en het management van hoogwaardige forensische zorgvoorzieningen.