



Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 GC Den Haag

Betreft : aanbieding advies
Contactpersoon : drs. A.J. van Bommel, drs. M. Kruissink
Doorkiesnummer : 070-3619352
E-mail : a.j.van.bommel@minvenj.nl
Datum : 15 januari 2015
Ons kenmerk : RSJ 101/2365/2015/AvB
Onderwerp : Reclasseringsstelsel

Geachte heer Teeven,

Op uw verzoek heeft de Raad zich georiënteerd op de vraag u te adviseren over een eventuele uitbreiding van het bestaande reclasseringsstelsel met andere organisaties. Onder 'het bestaande stelsel' verstaan wij hetgeen is vastgelegd in de Reclasseringsregeling 1995 en de wijze waarop het reclasseringswerk op dit moment praktisch is vormgegeven. Teneinde de vraag over eventuele uitbreiding van het bestaande stelsel te kunnen beantwoorden, levert de Raad in dit advies bouwstenen voor een besliskader. De kenmerken en kernwaarden van het huidige reclasseringswerk die in de visie van de Raad essentieel zijn voor de kwaliteit en effectiviteit van het reclasseringswerk vormen de bronnen voor dit besliskader.

Bij de totstandkoming van dit advies is de Raad uitgegaan van uw brief d.d. 18 november 2014 aan de Tweede Kamer. Daarnaast is onder meer gebruik gemaakt van het in uw opdracht tot stand gebrachte rapport *Verkenning stelselvarianten reclassering* d.d. 31 juli 2014 van onderzoeksbureau Significant.

Kernwaarden

Integraal aanbod van activiteiten

In artikel 8 van de Reclasseringsregeling 1995 is bepaald dat de drie reclasseringsactiviteiten hulp en steun, voorlichtingsrapportage en de voorbereiding en begeleiding van de taakstraf "zoveel mogelijk in onderlinge samenhang" worden uitgevoerd. Het feit dat de wetgever aan deze onderlinge samenhang grote waarde hecht, wijst erop dat deze als kernwaarde is te beschouwen. De Raad acht het, voor zowel cliënten en opdrachtgevers / afnemers als voor de kwaliteit van het werk van belang, dat deze samenhang behouden blijft. De Raad begrijpt onder een integraal aanbod overigens niet alleen dat organisaties alle genoemde taken vanuit een overkoepelende doelstelling uitvoeren maar ook dat het geheel van reclasseringsactiviteiten in de tijd gezien het gehele verloop van de strafrechtstoepassing bestrijkt. De combinatie van taken maakt het mogelijk dat de reclassering de justitiabele blijft volgen gedurende de gehele periode waarin er een justitiële titel bestaat. Wij komen hieronder op dit punt terug.

Toezicht: controle en begeleiding

Dat samenhang tussen reclasseringsactiviteiten van belang is voor de doeltreffendheid ervan blijkt in het bijzonder bij het toezicht, dat bestaat uit controle en begeleiding. Onderzoek heeft bevestigd dat controle alleen effectief is in combinatie met begeleiding, met een accent op begeleiding. Werkzame elementen van begeleiding zijn de inhoud daarvan en een goede relatie tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde. Het combineren van twee zo verschillende activiteiten als controle en begeleiding is een complexe opgave, die hoge eisen stelt aan kennis, vaardigheden en instrumentarium van en voor de reclasseringswerker. Ook op dit punt komen wij hieronder nog terug.

Doelstelling: resocialisatie en maatschappelijke re-integratie

In de *European Probation Rules* staat de reclasseringsdoelstelling 'resocialisatie en maatschappelijke re-integratie' centraal. In Basic principle 1 wordt gesproken over 'social inclusion' en principle 12 luidt: "Probation agencies shall work in partnership with other public or private organisations and local communities to promote the social inclusion of offenders. Co-ordinated and complementary inter-agency and inter-disciplinary work is necessary to meet the often complex needs of offenders and to enhance community safety". Ook de Raad beschouwt het bieden van perspectief, het streven naar resocialisatie en het organiseren van maatschappelijke re-integratie als een kernwaarde in de strafrechtstoepassing.

Voorwaarde voor het realiseren van resocialisatie en re-integratie is dat de reclasseringsorganisatie goed is ingebed in maatschappelijke netwerken. Veel justitiabelen zijn immers minder goed in staat tot het benutten van maatschappelijke mogelijkheden en diensten. Zij worden vaak ervaren als 'lastig' omdat zij zich niet voegen in standaardprocedures van maatschappelijke voorzieningen. De reclassering kan hierbij zowel voor de betreffende diensten als de cliënten een belangrijke steunende rol vervullen.

De bestaande organisatie

Organisatie

Het huidige bestel kent drie reclasseringsinstellingen: Reclassering Nederland, de afdeling reclassering van het Leger des Heils en de instellingen voor verslavingsreclassering, verenigd in de Stichting Verslavingsreclassering GGz. De verdeling van het reclasseringsbudget over deze drie instellingen ligt al langjarig vast en is oorspronkelijk gebaseerd op aannames omtrent de omvang van doelgroepen. Oriëntatie op doelgroepen heeft waarde voor ontwikkeling van kwaliteit en voor het kunnen bereiken van (potentiële) cliënten. Dit geldt eens te meer waar doelgroepen (mede) worden gedefinieerd door van problematieken die een relatie hebben met het sociaal functioneren en het komen tot strafbaar gedrag. De Raad acht een doelgroepbenadering daarom geen verkeerde. De huidige doelgroepen (verslaafden, dak- en thuislozen en 'overige cliënten') zijn echter, gezien in breder perspectief en in relatie tot problematieken, niet de enig denkbare. In andere sectoren van zorg en maatschappelijke dienstverlening worden meer en andere doelgroepen onderscheiden. Verstandelijk beperkte mensen, adolescenten, culturele minderheden en mensen met een psychische stoornis zijn voorbeelden van groepen c.q. problematiek die op verschillende terreinen categoriaal worden bediend. Een verdere differentiatie kan ook voor de reclasseringsclientèle van betekenis zijn. Veel programma's zijn op dit moment voor een substantieel deel van hen niet geschikt (met name LVB'ers) en justitiabelen met niet-Nederlandse achtergrond zijn ondervertegenwoordigd. Onderzoek naar de vraag of verschillende groepen op dit moment optimaal worden bereikt lijkt, mede in het licht van de bestaande behoefte aan zorg en beveiliging van de samenleving, daarom niet overbodig. Of dit reden is voor een andere organisatiewijze van de reclassering is een vraag die de Raad in dit bestek niet kan beantwoorden, maar dat die organisatie uiteindelijk afgestemd moet zijn op het zo goed mogelijk bereiken en bedienen van cliënten, respectievelijk opdrachtgevers behoeft geen betoog. Naar het de Raad voorkomt is dit een zeer belangrijke factor bij het (her)overwegen van het bestaande, historisch gegroeide bestel van 3RO. Het rapport van Significant laat zien dat dit bestel zeker niet het enig denkbare is.

Samenwerking

De reclasseringsorganisaties functioneren binnen het huidige 3RO-samenwerkingsmodel. Vanuit de buitenwereld gezien is dit van belang. Samenwerking in ketenverband is sterk in ontwikkeling, getuige het functioneren van Veiligheidshuizen en de opkomst van ZSM. Het aantal participanten in deze samenwerkingsverbanden is nog groeiende. Dat biedt extra kansen maar maakt deze verbanden ook kwetsbaar voor onnodige complicering. Daarom is het gunstig als de reclasseringsinstellingen waar mogelijk door een gezamenlijke woordvoerder worden vertegenwoordigd. Buiten de strafrechtsketen is dit trouwens net zo goed het geval.

Een belangrijk kenmerk van samenwerking is dat organisaties niet met elkaar in een concurrentiepositie staan. Voor nieuwe aanbieders in het reclasseringsveld zou daarom moeten gelden dat deze zich in het huidige samenwerkingsmodel voegen en zich dus niet daarnaast als concurrent opstellen.

Integraal, continu aanbod

Dit beknopte advies is niet de plaats voor een uitputtende beschrijving van de reclasseringsorganisatie en knelpunten daarin. Ten aanzien van de hierboven genoemde kernwaarden integraliteit en continuïteit mag echter niet onvermeld blijven dat de bestaande instellingen hier niet volledig aan voldoen. Leger des Heils en verslavingsreclassering verzorgen geen taakstraffen (meer). Gedurende detentie, waarin het reclasseringsaanbod van alle drie de organisaties zeer beperkt is, valt er een gat in het cliëntcontact. Zoals gezegd is een goede relatie met de cliënt van veel betekenis voor de effectiviteit van het werk.

Kwaliteit

Zoals hiervoor gezegd is een optimale toerusting voor de reclasseringswerker van groot belang. Dit vraagt om een systeem van kwaliteitsbevordering en –bewaking en permanente scholing en stelt daarmee cruciale eisen aan elke reclasseringsinstelling. Bij het overwegen van erkenning voor een aspirant-aanbieder zal daarom moeten worden meegenomen dat deze hieraan van meet af aan kan voldoen.

Opdrachtgevers, stakeholders

Volgens bestaand beleid (dit is niet in de Reclasseringsregeling 1995 of anderszins wettelijk vastgelegd) treden drie partijen op als opdrachtgever voor reclasseringsactiviteiten: het Openbaar Ministerie, de DJI en (in mindere mate) de zittende magistratuur. De opvattingen van deze opdrachtgevers ten aanzien van het bestaande stelsel en mogelijke veranderingen daarvan zijn vanzelfsprekend van belang. Het Openbaar Ministerie wijst in zijn brief van 24 november 2014 op het risico dat een nieuwe 'toetreders tot de markt' afbreuk doet aan de stabiliteit en samenwerking in de justitiële ketensamenwerking. Van andere stakeholders, zoals gemeenten en andere maatschappelijke organisaties, is op dit moment niet bekend in hoeverre zij tevreden zijn met het stelsel. De Raad benadrukt dat bij de vraag over eventuele uitbreiding van het stelsel de belangen van de (potentiële) reclasseringscliënt echter evenmin buiten beschouwing mogen blijven: wat heeft uitbreiding met nieuwe instellingen vanuit dit perspectief aan extra's te bieden?

Conclusie

Een integraal geheel van activiteiten, waaronder begrepen continuïteit in het contact met cliënten, en de doelstelling van resocialisatie en maatschappelijke re-integratie zijn kernwaarden in het reclasseringswerk. Het bestaande bestel wordt gekenmerkt door samenwerking, in de eerste plaats tussen de (drie) organisaties en daarnaast in en buiten de strafrechtsketen. Al deze aspecten samen zijn bepalend voor kwaliteit en effectiviteit van het reclasseringswerk en vormen daarmee een besliskader voor de vraag over het toevoegen van meer organisaties aan het stelsel.

U kiest er blijkens uw brief d.d. 18 november 2014 aan de Tweede Kamer op korte termijn niet voor om het stelsel (sterk) te veranderen. De Raad ondersteunt die keuze. Ontwikkelingen in en buiten de strafrechtsketen, waaronder het verwerken van bezuinigingen, groeiende samenwerking en decentralisatie, maken deze voor dit moment de meest verstandige. Het toevoegen van nieuwe organisaties zal het bestaande stelsel

compliceren en zal problemen en tekortkomingen niet oplossen. Tegelijk bestaan er vragen ten aanzien van verschillende, hierboven aangeduide, aspecten van het aanbod en de organisatie, die een meer fundamentele heroverweging rechtvaardigen, zo niet noodzakelijk maken. Daarbij zijn een beschouwing van zowel maatschappelijke ontwikkelingen op lokaal, nationaal en Europees niveau als de specifieke context van de sanctietoepassing te betrekken. De Raad komt hierop later, zo mogelijk nog dit jaar terug in het verband van een bredere verkenning van de sanctietoepassing.

Hoogachtend,

namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'L' followed by a series of connected loops and a final upward stroke.

mr. L.A.J.M. de Wit, algemeen voorzitter