

Andersson Elffers Felix



Ketengericht werken aan
betekenisvol reclasseringswerk

Eindrapport

Datum

9 november 2015

Opdrachtgever

Ministerie van Veiligheid en Justitie en 3RO

Contact

Robert-Jaap Voorn

Referentie

UR45/Eindrapport

Andersson Elffers Felix

www.aef.nl

Inhoud

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	6
1.1 Achtergrond	6
1.2 Vraagstelling	6
1.3 Aanpak	6
1.4 Leeswijzer	7
2 Reclassering in perspectief	8
2.1 Organisatie reclassering	8
2.2 Sturing en bekostiging	10
2.3 Bevindingen	15
3 Toekomstige ontwikkelingen	16
3.1 Maatschappelijke ontwikkelingen	16
3.2 Ontwikkelingen binnen justitieketen	17
3.3 Ontwikkelingen binnen 3RO	21
3.4 Bevindingen	22
4 Uitdaging voor toekomst	23
5 Handelingsperspectief	25
5.1 Bijdragen van Openbaar Ministerie	25
5.2 Bijdragen van reclasseringsorganisaties	27
5.3 Bijdragen van Zittende Magistratuur	28
5.4 Bijdragen van Dienst Justitiële Inrichtingen	28
5.5 Bijdragen van het ministerie van Veiligheid en Justitie	29
5.6 Effecten van bijdragen van partijen	29
6 Nadere beschouwing	31
6.1 Versterken van lange termijn perspectief in aansturing	31
6.2 Verder uitbreiden van rol in justitieketen	31
6.3 Versterken van verbinding met veiligheids- en zorgdomein	32
Bijlage 1. Overzicht brondocumenten	33
Bijlage 2. Overzicht gesprekspartners	34

1 Managementsamenvatting

- In Nederland zijn drie organisaties actief in volwassenenreclassering: Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en het Leger des Heils. De drie reclasseringsorganisaties zien zich geconfronteerd met een vermeende toename van vraag naar reclasseringswerk enerzijds, en een korting op beschikbare subsidie vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ).
- Dit gegeven is voor het ministerie van VenJ en de reclasseringsorganisaties aanleiding om gezamenlijk een onderzoek uit te laten voeren naar de wijze waarop invulling gegeven kan worden aan reclasseringswerk, gegeven de aanwezige budgettaire kaders. Adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) doet in het onderhavige rapport verslag van dit onderzoek.

1.1 Bevindingen

- AEF constateert dat de reclasseringsorganisaties te maken hebben met een knellend budgettair kader. De daadwerkelijk geleverde producten overstijgen in toenemende mate de aantallen die zijn vastgelegd in het productiekader.
- AEF constateert dat de vraag naar het werk van de reclasseringsorganisaties de komende jaren naar verwachting vanuit verschillende ketenpartners toe zal nemen. Daarnaast verwachten we een verandering in de aard van de vraag aan de reclassering, waarbij opdrachtgevers meer maatwerk van de reclasseringsorganisaties verwachten.
- Om de bijdrage van de reclasseringsorganisaties aan veiligheid, resocialisatie en recidivevermindering ook in de toekomst zeker te stellen, zijn aanpassingen nodig. Deze aanpassingen presenteert AEF in de vorm van een handelingsperspectief, waarin het noodzakelijk is dat binnen de gehele justitieketen veranderingen worden doorgevoerd en dat alle ketenpartners hierin hun rol vervullen.

1.2 Handelingsperspectief

- Het handelingsperspectief richt zich op het realiseren van effectieve en efficiënte inzet van de reclassering binnen het bestaande budgettaire kader en stelsel. De belangrijkste adviezen van AEF binnen dit handelingsperspectief zijn:
 - *laat het Openbaar Ministerie (OM) een actievere rol te laten spelen bij de totstandkoming van de jaarlijkse productiekaders voor de reclassering*
 - *overweeg de activiteiten van de reclassering binnen het programma Zorgvuldig, Snel en op Maat (ZSM) volledig te organiseren op basis van budgetfinanciering in plaats van productfinanciering*
 - *overweeg het OM te laten experimenteren met het aansturen en tegelijk financieren van reclasseringsadvies*
 - *kies als reclasseringsorganisaties voor het verminderen of uitbesteden van sommige niet-essentiële activiteiten, en maak meer maatwerk in de uitvoering mogelijk*
 - *nieuwe of verschuivende beleidsmatige prioriteiten vanuit het ministerie van VenJ dienen altijd hand in hand te gaan met aanpassingen in het budgettaire kader*
 - *Het OM, Zittende Magistratuur (ZM), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het ministerie van VenJ en de reclasseringsorganisaties zelf kunnen meer inzicht te geven in de effectiviteit van reclasseringswerk.*

2 Inleiding

2.1 Achtergrond

Reclassering speelt een rol in vrijwel alle stadia van de justitiële keten zoals die door een justitiabele persoon doorlopen wordt, van vroeghulp voor arrestanten tot resocialisatie van gedetineerden. Deze integrale bijdrage van het reclasseringswerk aan de justitieketen vloeit voort uit zowel traditie als actueel beleid. Mede onder invloed van dit beleid is de behoefte aan reclasseringswerk de afgelopen jaren toegenomen.

Parallel aan het toenemende beroep op het reclasseringswerk binnen de justitieketen heeft de reclassering te maken gehad met kortingen op de beschikbare budgetten. De jaarlijkse subsidie op basis waarvan de reclasseringsorganisaties door het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) bekostigd worden, is de afgelopen jaren naar beneden bijgesteld. Dit in het kader van de brede bezuinigingen binnen de Rijksoverheid.

De toenemende vraag naar reclasseringswerk en de afnemende financiële middelen zijn tot nu toe opgevangen zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de dienstverlening in het primaire proces van de reclasseringsorganisaties. Deze organisaties hebben recent echter aangegeven dat de mogelijkheden hiervoor in de huidige situatie zijn uitgeput. Dit gegeven is voor het ministerie van VenJ en de reclasseringsorganisaties aanleiding om gezamenlijk een onderzoek uit te laten voeren naar de wijze waarop gegeven de aanwezige budgettaire kaders invulling gegeven kan worden aan het reclasseringswerk.

Het ministerie van VenJ en de reclasseringsorganisaties hebben aan Andersson Elffers Felix (AEF) verzocht om het beschreven onderzoek uit te voeren. In deze rapportage presenteren we de bevindingen hiervan.

2.2 Vraagstelling

Op basis van de beschreven achtergrond is de vraagstelling van het ministerie van VenJ en de 3RO voor dit onderzoek geformuleerd in drie componenten:

- Onderzoek de betekenis van de opgelegde taakstelling in relatie tot de verwachte volumeontwikkeling, de samenstelling van de productenportfolio en het gewenste (minimale) kwaliteitsniveau van de uit te voeren taken in het perspectief van de maatschappelijke opgave en de risico's voor de veiligheid in de samenleving.
- Geef een gevalideerd oordeel over hoe de komende jaren het beschikbare budget, geraamde volumes en afgesproken prestaties en ambities zich tot elkaar moeten verhouden.
- Maak een inventarisatie van de mogelijkheden die er, zowel binnen de reclassering als in de keten, zijn om deze eventuele verdere groei op een verantwoorde wijze op te vangen.

2.3 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in drie stappen:

- In de eerste stap heeft een analyse plaatsgevonden van de beschikbare documentatie en is op basis hiervan een beeld verkregen van de huidige organisatie en activiteiten van de reclassering en de ontwikkelingen die zich hierin voordoen. Een overzicht van deze documentatie is opgenomen in bijlage 1 bij deze rapportage.
- In vervolg hierop hebben we in de tweede stap verdiepende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de reclassering, het ministerie van VenJ en de ketenpartners die in hun activiteiten met de reclassering te maken hebben. Deze gesprekken hebben geleid tot

een nader inzicht in de sterkten en zwakten, en tevens ook in de kansen en bedreigingen voor de reclassering. In bijlage 2 zijn de namen van de gesprekspartners opgenomen.

- In de derde en laatste stap hebben wij op basis van een synthese van de bevindingen een handelingsperspectief voor de reclassering bepaald. In dit perspectief geven we aan welke activiteiten ondernomen kunnen worden om de uitdagingen waar de reclassering voor staat, het hoofd te bieden. Het perspectief is getoetst bij de opdrachtgevers en tevens bij een selectie van de eerdere gesprekspartners.

De inhoudelijke resultaten van de drie stappen zijn in deze rapportage beschreven. Het doel van deze rapportage is om als vertrekpunt te dienen voor een gezamenlijke dialoog tussen de reclasseringsorganisaties, de ketenpartners in de justitieketen en het ministerie van VenJ om de vraag naar en het aanbod van reclasseringswerk beter op elkaar af te stemmen, gegeven de bestaande budgettaire kaders.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit medewerkers van de drie reclasseringsorganisaties en het ministerie van VenJ. De namen van leden van deze begeleidingsgroep zijn opgenomen in bijlage 2 van deze rapportage.

2.4 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd. We starten in hoofdstuk 2 met een beschrijving van de wijze waarop reclasseringswerk georganiseerd is en hoe de sturing en de bekostiging georganiseerd zijn. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de ontwikkelingen die de komende periode plaatsvinden en van invloed zijn op de activiteiten van de reclassering. In hoofdstuk 4 confronteren we de sturing en de bekostiging van de reclasseringsorganisaties met de ontwikkelingen binnen het reclasseringsdomein en beschrijven we vervolgens de uitdagingen die hieruit voortvloeien voor de reclasseringsorganisaties, de ketenpartners en het ministerie van VenJ. In hoofdstuk 5 schetsen we vervolgens een handelingsperspectief om met deze uitdagingen om te gaan. Tot slot geven we in hoofdstuk 6 een beknopte doorkijk op de toekomst van de reclassering, als aanvulling op de beantwoording van de vraagstelling van het onderzoek.

3 Reclassering in perspectief

3.1 Organisatie reclassering

In Nederland zijn er drie organisaties die reclasseringswerk uitvoeren:

- Reclassering Nederland (RN)
- Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG)
- Leger des Heils (LdH).

Deze organisaties zijn er alle op gericht om bij te dragen aan de veiligheid van de samenleving door het voorkomen van criminaliteit en het terugdringen van recidive. Tegelijk verschillen ze van elkaar voor wat betreft hun geschiedenis, visie, manier van werken, omvang en structuur (zie figuur). Van oudsher bedienen ze uiteenlopende doelgroepen. SVG en LdH richten zich met hun activiteiten traditioneel op respectievelijk verslavings-gerelateerde justitiabelen en dak- en thuisloze justitiabelen. RN richt zich op alle groepen van justitiabelen.

	 Reclassering Nederland	 Leger des Heils	 Verslavingsreclassering
Organisatiewijze reclassering	Zelfstandige organisatie met vijf regionale onderdelen en één centrale staf	(Zelfstandige) stichting Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering	Zelfstandige organisatie met centrale staf, aangesloten op 11 regionale GGZ aanbieders ¹

Figuur 1: De reclasseringsorganisaties kennen verschillende organisatiewijzen

De afgelopen jaren zijn drie reclasseringsorganisaties onder de noemer 3RO intensiever met elkaar gaan samenwerken. Deze samenwerking richt zich onder andere op het primaire proces, opleidingen, kwaliteitsmonitoring, informatiebeheer en ICT. Mede onder invloed van deze samenwerking wordt momenteel minder strak vastgehouden aan het onderscheid tussen de doelgroepen van de afzonderlijke reclasseringsorganisaties. De drie organisaties handelen gezamenlijk de instroom van justitiabelen af en voeren naast de activiteiten voor hun specifieke doelgroepen ook activiteiten uit voor andere justitiabelen.

Naast de onderlinge samenwerking werken de drie reclasseringsorganisaties voor de levering van hun producten intensief samen met andere partijen in de justitiële keten. In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste van deze samenwerkingsrelaties beschreven.

¹ SVG bestaat uit de volgende partijen: Bouman GGZ, IrisZorg, Novadic-Kentron, Verslavingszorg Noord Nederland, Vincent van Gogh, Emergis, GGZ Reclassering Palier, Inforsa, Mondriaan, Tactus Verslavingszorg en Victas.

Organisatie	Aard en inhoud van samenwerking
Ministerie van VenJ	- Financier en beleidsbepaler
Openbaar Ministerie (OM)	- (Hoofd-)opdrachtgever voor de reclasseringsorganisaties
Zittende Magistratuur (ZM)	- Opdrachtgever voor de reclasseringsorganisaties
Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)	- Opdrachtgever voor de reclasseringsorganisaties
Politie	- Contact in de voorfase van het strafproces en tijdens executie
Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)	- Coördinator executie van sancties

Tabel 1: De reclassering kent verschillende samenwerkingsrelaties binnen de justitieketen

De aard van reclasseringswerk in Nederland is sinds het jaar 2000 ingrijpend veranderd.² Het primaire proces is verregaand gestandaardiseerd en geautomatiseerd. Vanuit deze ontwikkeling werd met het ministerie als financier een sturingsmodel van outputsturing overeengekomen: het reclasseringswerk is opgedeeld in producten en per product worden financieringsafspraken gemaakt. Bovendien gaan de reclasseringsorganisaties pas over tot productie wanneer zij hiertoe opdracht krijgen van OM, ZM dan wel DJI.

Door deze ontwikkelingen zijn de reclasseringsorganisaties geprofessionaliseerd en meer gestandaardiseerd gaan werken.³ Tevens zijn de reclasseringsorganisaties aanbodgericht gaan werken, vooral gericht op het 'gedwongen kader'. Deze werkwijze is in de loop van de afgelopen jaren verweven geraakt met de structuur van de reclasseringsorganisaties. Op dit moment lopen er verschillende initiatieven om het professionele, proactieve oordeel van de reclasseringswerker weer meer te stimuleren.⁴

De activiteiten van de drie reclasseringsorganisaties richten zich op de levering van de volgende hoofdproducten:

- **Advies:** voor OM, ZM en DJI diagnosticeren reclasseringswerkers verdachten of daders in termen van delict-context en recidive-risico en stellen hierover rapportages op. Binnen het advies bestaat er een aantal varianten, van beknopt tot verdiepend, met en zonder diagnose-instrumenten en ten behoeve van TBS-uitvoering.
- **Toezicht:** er bestaan verschillende vormen van reclasseringstoezicht. Een veroordeelde kan door OM of ZM voor bepaalde tijd onder reclasseringstoezicht geplaatst worden als onderdeel van een (gedeeltelijk) voorwaardelijke straf, variërend van toezicht zonder bijzondere voorwaarden, tot meldplicht en ambulante behandeling. Daarnaast kan toezicht opgelegd worden bij schorsing van voorlopige hechtenis, of bij voorwaardelijke invrijheidstelling. Binnen de reclasseringsorganisaties wordt toezicht op drie niveaus ingevuld.⁵

² R. Poort, K. Eppink (2009) Een literatuuronderzoek naar de effectiviteit van reclassering. Onderzoek verricht ten behoeve van de Adviescommissie Onderzoeksprogrammering Reclassering. Boom Juridische Uitgevers, p. 31-35

³ Dit uit zich bijvoorbeeld in gestandaardiseerd toezicht, waarbij op basis van uniforme diagnose, indeling in niveaus en begeleidingsprotocollen gewerkt wordt.

⁴ Zie bijvoorbeeld het programma 'de professional centraal' van RN.

⁵ In haar adviesrapportages adviseert de reclassering over het geschikte niveau van toezicht, gebaseerd op een inschatting van recidiverisico. Productie van toezicht vindt plaats op drie niveaus, waaraan gestandaardiseerde invulling en uurbesteding gekoppeld zijn, waarbij niveau 1 de laagste vorm is, en niveau 3 de hoogste.

- **Taakstraffen:** wanneer een justitiabele een taakstraf wordt opgelegd, wordt deze door de reclassering tenuitvoergelegd. Taakstraffen kunnen individueel of in groepsverband worden uitgevoerd. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen taakstraffen in combinatie met een (voorwaardelijke) gevangenisstraf, en 'kale' taakstraffen die op zichzelf staan.⁶
- **Gedragsinterventies:** hier gaat het om trainingsprogramma's voor delinquenten die **aangeboden** worden door reclasseringsorganisaties, bijvoorbeeld op het gebied van cognitieve vaardigheden en leefstijl.⁷

Naast de genoemde activiteiten vervullen de reclasseringsorganisaties een aantal taken binnen en buiten de justitiële keten, bijvoorbeeld indicatie en plaatsing naar forensische zorg, case-management van justitiabelen en ondersteuning van lokaal bestuur in veiligheidshuizen.

3.2 Sturing en bekostiging

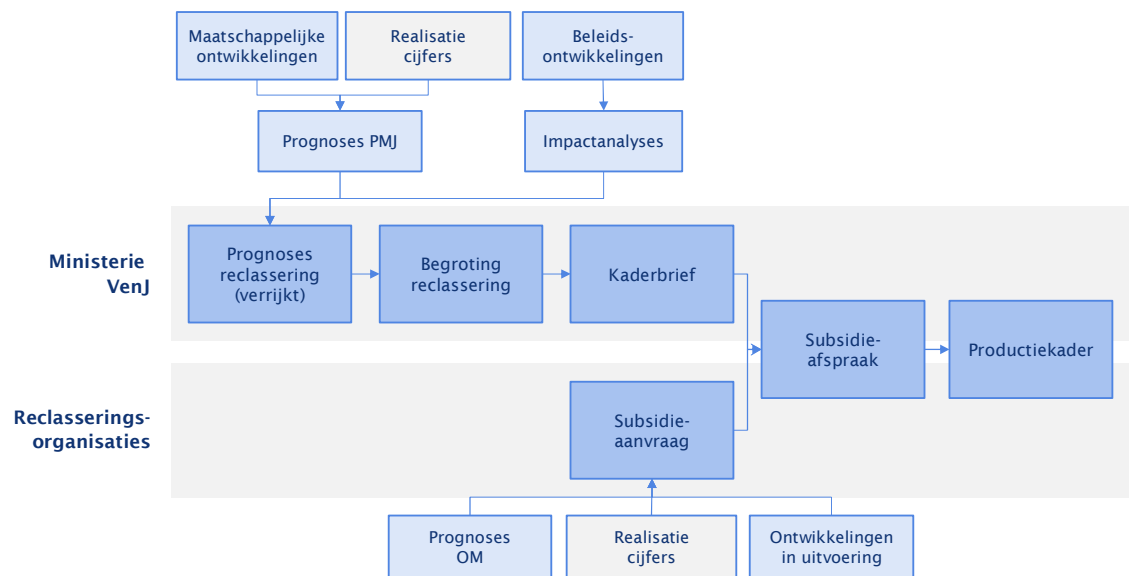
De drie reclasseringsorganisaties worden op basis van een subsidierelatie aangestuurd door het ministerie van VenJ. De financiering vindt grotendeels jaarlijks plaats op basis van een productiebudget. Dit houdt in dat er per reclasseringsproduct gewerkt wordt met een productiekader. Het budget dat binnen dit kader beschikbaar is, wordt berekend door het aantal te leveren producten te vermenigvuldigen met een urennorm en een uurtarief.

De formele sturingscyclus die hierbij gevolgd wordt, bestaat uit de volgende stappen:

- uitsturen van een kaderbrief met het beschikbare budget voor de 3RO en beleidsmatige ontwikkelingen vanuit het ministerie van VenJ:
 - deze kaderbrief is voorafgegaan door een proces van prognoses op basis van demografische en (in beperkte mate) beleidsontwikkelingen. Daarnaast wordt nadrukkelijk rekening gehouden met realisatiecijfers van voorgaande jaren
- indienen van subsidieaanvragen door afzonderlijke reclasseringsorganisaties:
 - in deze subsidieaanvraag verwerken de 3RO eveneens inzichten uit prognoses van het OM, realisatiecijfers en lopende ontwikkelingen die effect hebben op instroom
- vaststellen van subsidiebeschikkingen en versturen van subsidiebrieven door departement
- periodieke en jaarlijkse verantwoording door reclasseringsorganisaties door:
 - kwartaalrapportage productieaantallen
 - jaarrekeningen
- (eventueel) corrigeren van subsidie naar aanleiding van over- of onderproductie.

⁶ Zie Scrt. 2011, 19453 (aanwijzing taakstraffen)

⁷ Per 2015 zijn de gedragsinterventies als product niet langer gesubsidieerd maar worden in stappen aanbesteed door het ministerie van VenJ. In wat volgt zullen wij daarom in mindere mate aandacht besteden aan het product gedragsinterventies.



Figuur 2: Voor het bepalen van het productiekader worden verschillende formele stappen doorlopen

In de jaarlijkse subsidiebrief geeft het ministerie van VenJ aan welke producten van een reclasseringsorganisatie verwacht worden en welk budget hiervoor beschikbaar is. De producten zijn hierbij gedefinieerd op het niveau van hoofdproducten zoals hierboven beschreven. De reclasseringsorganisaties hebben onderling bepaald dat het totale jaarlijkse budget dat vanuit het ministerie van VenJ voor de reclassering beschikbaar is, verdeeld wordt aan de hand van een vaste verdeelsleutel. In de verhouding tussen RN, SVG en LdH is deze sleutel 6 : 3 : 1.

De samenwerking tussen de drie reclasseringsorganisaties en de sturingsrelatie met het ministerie van VenJ is de afgelopen periode onderwerp geweest van publiek en politiek debat. De Tweede Kamer heeft in 2013 aangedrongen op meer verregaande samenwerking tussen de organisaties, waarop de staatssecretaris van VenJ toegezegd heeft alternatieven voor het huidige stelsel van volwassenenreclassering te onderzoeken.⁸ Dit onderzoek is inmiddels voltooid.⁹ Eveneens is onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre het nuttig is de drie reclasseringsorganisaties samen te voegen en integraal onderdeel te maken van het ministerie van VenJ.¹⁰ Op basis van de onderzoeken zag de minister geen aanleiding om de huidige inrichting en ophanging van de reclassering te veranderen.¹¹

Desondanks is er sprake van een drietal complicerende factoren in de sturing en bekostiging van de reclasseringsorganisaties, die wij in de komende sub-paragrafen bespreken.

⁸ Antwoord van staatssecretaris Teeven op vragen van het lid Oskam over een nieuwe speler op de reclasseringsmarkt, AH TK-2012/2013, nr. 954

⁹ Verkenning stelstelvarianten reclassering, Significant, juli 2014

¹⁰ Business case één reclasseringsorganisatie, KPMG, november 2014

¹¹ Kamerstukken II 2014-2015, 29 270, nr. 93 (brief)

3.2.1 Productiekader sluit niet goed aan op prognoses

Met het Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ) wordt jaarlijks geraamd wat de capaciteitsbehoefte is in de strafrechtelijke-, civielrechtelijke- en bestuursrechtelijke keten. De ramingen worden elk jaar door het WODC gelijktijdig met de begroting gepubliceerd. Ten aanzien van de reclassering bevat het model ramingen voor de onderscheiden hoofdproducten.

Producten	2012	2013*	2014**	2015**	2016***	2017***	2018***
Advies	60.973	105.794	54.086	54.086	72.247	80.012	85.080
Toezicht	21.178	17.059	16.934	16.964	38.563	38.704	38.829
Taakstraffen	21.222	40.523	33.131	33.324	39.017	39.300	39.629

Tabel 2: Ontwikkeling in aantal reclasseringsproducten (Bron: PMJ 2013, 2014*, 2015* en 2016***)

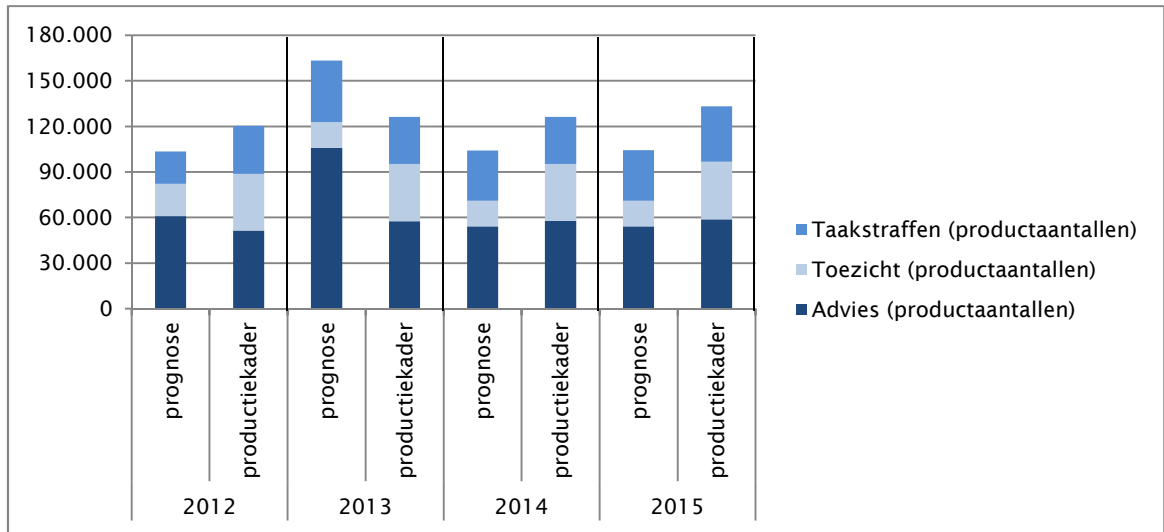
Uit bovenstaande tabel blijken aanzienlijke schommelingen in prognoses van opeenvolgende jaren, wat de betrouwbaarheid van het PMJ voor de lange termijn ter discussie stelt. Op basis van interviews en data-analyse zijn wij bovendien tot de conclusie gekomen dat in de jaren 2012-2015 beperkt gebruik is gemaakt van kwantitatieve prognoses. De prognoses op basis van het PMJ hadden in deze periode namelijk weinig voorspellende waarde door gebrek aan valide historische gegevens. Daarnaast is er niet altijd een directe relatie gelegd tussen nieuwe beleidsinitiatieven en de financiering daarvan. Beleidsinitiatieven met een effect op instroom zijn niet consequent verwerkt in subsidiekader.

De beperkte bruikbaarheid van PMJ prognoses wordt weerspiegeld in de productaantallen uit de productiekaders voor de 3RO van de afgelopen jaren. Vooral voor het toezicht blijken de afspraken in het productiekader aanzienlijk af te wijken van prognoses op basis van het PMJ.

Producten	2013	2014	2015
Advies	57.659	57.662	58.790
Toezicht	37.533	37.525	37.913
Taakstraffen	31.052	31.050	36.487

Tabel 3: Productiekader van de 3RO 2012-2015 (Bron: Subsidiebrieven ministerie van VenJ)

Als wij de prognoses en het productiekader van alle producten vergelijken, wordt duidelijk dat de afgelopen jaren ook weinig verband heeft bestaan tussen de prognoses en de feitelijke productie.

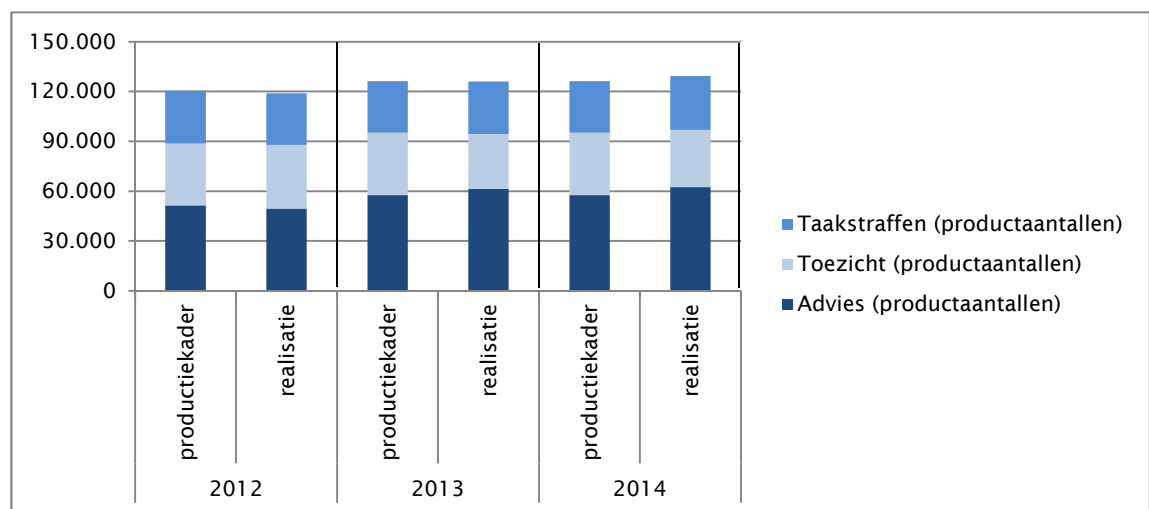


Figuur 3: Er bestaat beperkte overeenstemming tussen de prognoses en de productie van reclasseringsproducten

Voor de komende jaren kan het PMJ weer beschikken over voldoende historische gegevens om nauwkeuriger prognoses af te geven. De prognoses uit het PMJ blijven echter beleidsarm. De beleidsrijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het aantal benodigde reclasseringsproducten dienen later aan de prognoses van het PMJ te worden toegevoegd als 'beleidsrijke kop'. In de huidige praktijk gebeurt dit in beperkte mate. Daarnaast was het de afgelopen jaren überhaupt geen gegeven dat prognoses vanuit het PMJ, al dan niet met beleidsrijke toevoegingen, in het productiekader verdisconteerd werden.

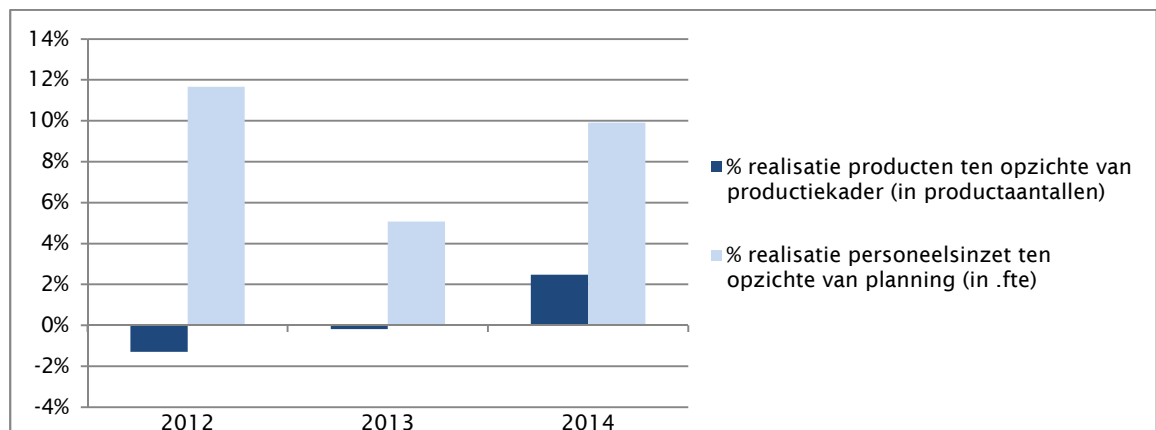
3.2.2 Realisatiecijfers wijken af van productiekader

Op basis van de beschikbare cijfers constateren we dat productiekader en realisatiecijfers in toenemende mate uit elkaar zijn gaan lopen. Waar in 2012 sprake was van een lichte onderproductie, hebben realisatiecijfers in 2014 een stijgende lijn ingezet naar een situatie van overproductie.



Figuur 4: Tussen 2012 en 2014 nemen realisatieaantallen toe ten opzichte van het vastgestelde productiekader

Eveneens constateren we op basis van cijfers over personeelsinzet dat binnen de gerealiseerde productaantallen in toenemende mate meer uren besteed worden. Deze verhoogde productiviteit kan duiden op toenemende complexiteit van reclasseringswerk.¹² Hoewel er bijvoorbeeld in 2012 sprake was van lichte onderproductie op grond van ‘kale’ productaantallen, blijkt dat er om deze productie te realiseren meer formatie nodig was dan de geplande personeelsinzet. Ook in 2013 en 2014 is de oorspronkelijke personeelsinzet niet voldoende geweest om de gewenste productie te draaien. Er lijkt dus sprake te zijn geweest van een toenemende werkdruk.



Figuur 5: De feitelijke personeelsinzet laat zien dat er meer uren besteed zijn dan in de productiekaders gepland

Samenvattend concluderen we dat productiekader en de gerealiseerde productie niet goed met elkaar overeenstemmen. De feitelijke behoefte aan reclasseringswerk is groter dan opgenomen in het productiekader. Daarnaast besteden de reclasseringsorganisatie aan deze producten meer uren dan in de productiekaders voorzien.

3.2.3 Lopende bezuinigingen raken toekomstige productiekaders

Na een stijging van uitgaven binnen het domein van veiligheid en justitie tussen 2004 en 2012, was de Rijksoverheid vanaf 2013 genoodzaakt om bezuinigingen door te voeren. Dit manifesteerde zich in een efficiencytaakstelling oplopend tot ruim € 1 miljard in 2018.¹³

De bezuinigingen binnen het justitiedomein hebben ook effect gehad op de subsidie voor de reclasseringsorganisaties. Waar voorheen de productie van de reclasseringsorganisaties met de realisatie van voorgaande jaren mee kon groeien, zijn budgetten vanaf 2013 teruggebracht. Op basis van deze meest recente begroting krimpt het gezamenlijke budget van de drie reclasseringsorganisaties in 2015 ten opzichte van 2014 met € 6,8 miljoen en volgt over 2016 een aanvullende korting van € 2 miljoen. Daarna blijft het budget tot en met 2019 relatief constant. Eveneens is per 2015 een korting van 4,5% doorgevoerd op het uurtarief van de reclasseringsorganisaties.

¹² In hoofdstuk 3 staan wij stil bij huidige en toekomstige ontwikkelingen met invloed op de aard en omvang van reclasseringswerk

¹³ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 400 VI, nr. 106

Programma-uitgaven	2013*	2014**	2015**	2016**	2017**	2018**	2019**
Reclassering Nederland	135.235	139.350	133.315	131.185	131.085	130.821	130.875
Leger des Heils	20.836	21.039	20.930	20.969	20.941	20.963	20.963
SVG	71.631	65.515	64.824	64.795	64.683	65.147	65.147
Totaal	227.702	225.904	219.069	216.949	216.709	216.931	216.985

Tabel 4: Ontwikkeling in uitgaven reclassering, x €1.000 (Bron: Begroting ministerie van VenJ, 2015* en 2016**)

3.3 Bevindingen

Samenvattend zijn de centrale bevindingen ten opzichte van de organisatie, de sturing en de bekostiging van het reclasseringsdomein als volgt:

- De reclasseringsorganisaties zijn intensiever samen gaan werken en zijn in toenemende mate gestandaardiseerd gaan werken, als aanbodgerichte organisaties die zich met name richten op het ‘gedwongen kader’
- De sturingsrelatie tussen VenJ en de 3RO is de afgelopen jaren heroverwogen, maar uiteindelijk niet aangepast
- In de sturing en bekostiging van de 3RO manifesteren zich een aantal complicerende factoren:
 - het heeft de afgelopen jaren ontbroken aan valide prognoses die gebruikt konden worden voor het bepalen van het productiekader voor de reclassering
 - het jaarlijks vastgestelde productiekader en de feitelijke realisatie van de productie zijn onder invloed van de bezuinigingen sterker uit elkaar gaan lopen
 - de komende jaren heeft de reclassering nog te maken met de doorwerking van de bezuinigingen die de afgelopen periode zijn doorgevoerd.

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de toekomstige ontwikkelingen die van invloed zijn op de aard en omvang van reclasseringswerk. De inzichten hieruit confronteren we vervolgens met de bevindingen ten aanzien van de organisatie, de sturing en de bekostiging.

4 Toekomstige ontwikkelingen

In dit hoofdstuk staan we stil bij toekomstige ontwikkelingen die invloed hebben op het reclasseringswerk, de vraag naar reclassering en de rol van de reclassering in de samenleving. Deze ontwikkelingen zijn uitgesplitst in maatschappelijke ontwikkelingen, ontwikkelingen binnen de justitieketen en ontwikkelingen binnen de 3RO zelf.

4.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

Wij identificeren twee relevante maatschappelijke ontwikkelingen met gevolgen voor het reclasseringsdomein. Deze ontwikkelingen hebben betrekking op de daling van criminaliteit en de tendens naar decentralisatie in het sociale domein.

4.1.1 Dalende criminaliteitscijfers bieden kansen voor effectievere inzet van reclassering

Wereldwijd is al 10 jaar sprake van een sterk dalende trend in criminaliteitscijfers.¹⁴ Ook in Nederland is sprake van een dergelijke afname, hetgeen weerspiegeld wordt in statistieken over zowel geregistreerde criminaliteit¹⁵ als slachtofferenquêtes.¹⁶ Uit dezelfde statistieken blijkt echter tevens dat de gevoelens van onveiligheid in Nederland toenemen en dat oplossingspercentages van geregistreerde criminaliteit bij benadering constant blijven (circa 25%).

De indruk zou kunnen bestaan dat met de dalende criminaliteit ook sprake is van een afname van de vraag naar reclasseringswerk. Dit is niet het geval. Juist de algehele daling van de criminaliteitscijfers heeft binnen de justitieketen geleid tot een intensievere aanpak van zware en hardnekkige vormen van criminaliteit. Dit ging gepaard met een toename van voorwaardelijke sancties, vanuit de gedachte dat justitiële voorwaarden maatwerk mogelijk maken om recidive te voorkomen als (gedeeltelijk) alternatief voor vrijheidsstraffen.¹⁷

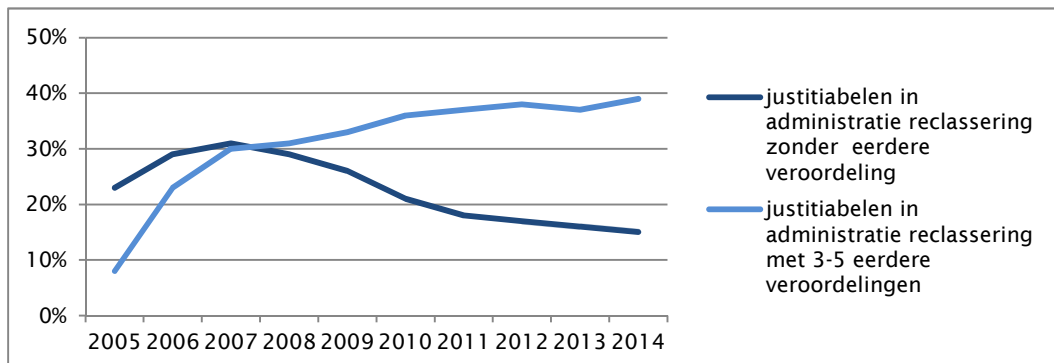
Uit interne gegevens van 3RO blijkt dat de reclasseringsorganisaties maar een beperkt gedeelte van de criminele populatie bedienen. Bovendien blijkt dat in toenemende mate delinquenten met meerdere veroordelingen onderdeel uitmaken van de cliëntpopulatie van de reclassering. Dit duidt op een intensivering van reclasseringswerk: de 'criminele populatie' loopt weliswaar terug, maar er is desalniettemin behoefte aan een intensievere aanpak van de resterende delinquenten. Voor de reclassering is de uitdaging om op deze groeiende en tegelijk complexer wordende vraag te reageren.

¹⁴ *The Economist*, Falling crime: Where have all the burglars gone?, Briefing, 20 juli 2013, <http://www.economist.com/news/briefing/21582041-rich-world-seeing-less-and-less-crime-even-face-high-unemployment-and-economic>

¹⁵ WODC, Resultaten van de Nationale Veiligheidsindices 2013, Factsheet, 2014, <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/11/05/factsheet-wodc-resultaten-van-de-nationale-veiligheidsindices-2013/fs-2014-06-nvi-def-27okt14.pdf>

¹⁶ CBS, Veiligheidsmonitor 2014, 2015, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/publicaties/archief/2015/veiligheidsmonitor-2014-pub.htm>

¹⁷ WODC, Vrijheid binnen de perken: Een verkennend onderzoek naar de inzet van voorwaardelijke vrijheidsstraffen, Factsheet 2013-3 (2013)



Figuur 6: De reclasseringspopulatie bestaat in toenemende mate uit delinquenten met meerdere veroordelingen (Bron: UJD)

4.1.2 Decentralisatie tendens zorgt voor verbreding van vraag naar reclasseringswerk

Vanaf 2014 is vooral binnen het sociaal domein sprake van een brede tendens naar decentralisatie, waarbij overheidstaken van het Rijk verlegd worden naar gemeenten om daarmee beter te kunnen aansluiten op de behoeften van burgers. Deze tendens is het meest tastbaar op het terrein van de jeugdzorg vanuit de Jeugdwet, de langdurige zorg vanuit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de uitkeringsverstrekking dan wel re-integratie vanuit de Participatiewet.¹⁸

De tendens van decentralisatie heeft op een aantal niveaus invloed op het werk van de reclassering. Gemeenten waren al verantwoordelijk voor veiligheid. Daar komen nu zorgtaken bij. Hierdoor komen zorg en veiligheid op lokaal niveau sterker met elkaar in aanraking, waardoor er vraag ontstaat naar een effectieve begeleiding en toeleiding van justitiabelen van de (centrale) justitieketen naar de (decentrale) veiligheids- en zorgketen. Decentralisatie van het sociaal domein raakt hiermee ook reclasseringswerk. In het opstellen van reclasseringsadvies kan in toenemende mate rekening gehouden worden met de 'sociale kaart' waarbinnen een justitiabele zich begeeft. Resocialisatie en recidivevermindering kunnen mogelijk betekenisvoller nagestreefd worden wanneer vanuit de uitstroom van taakstraffen en toezicht de aansluiting op lokale sociale voorzieningen gevonden kan worden.

Decentralisatie naar lokaal niveau leidt echter eveneens tot specifieke, gebiedsgerichte invulling van sociaal domein taken door gemeenten en daarmee regionale variatie. Wanneer de 3RO daarom aansluiting willen zoeken tot het gemeentelijke veiligheids- en zorgdomein, dan vereist dit wel afstemming en coördinatie met veel verschillende opdrachtgevers.

4.2 Ontwikkelingen binnen justitieketen

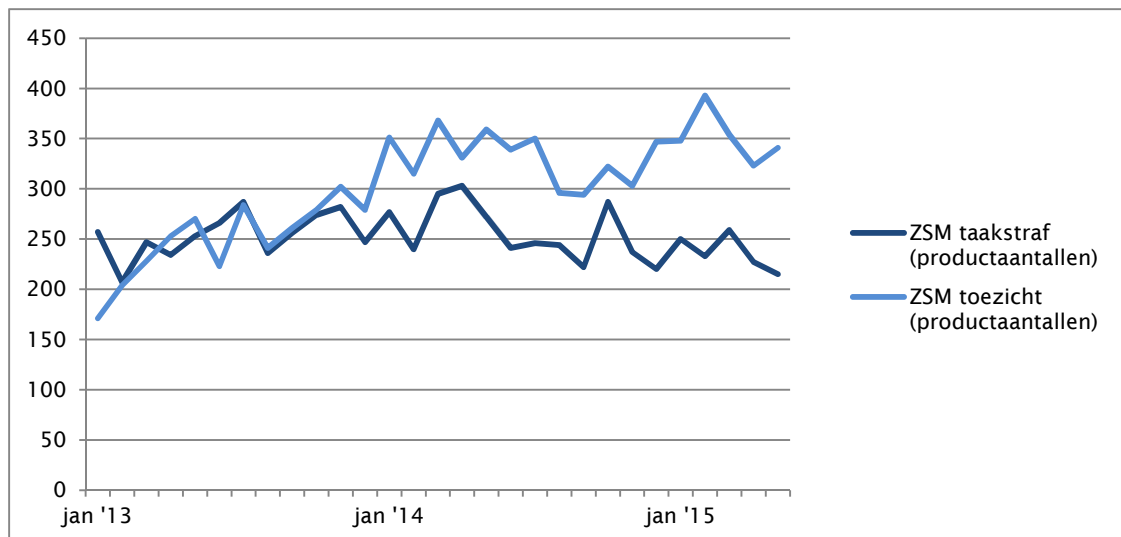
Binnen het justitiedomein is sprake van een groot aantal beleidsontwikkelingen dat in meer of mindere mate invloed heeft op reclasseringswerk. In het vervolg van deze paragraaf besteden we aandacht aan de voor reclasseringswerk meest relevante (beleids)ontwikkelingen binnen de justitieketen en de effecten hiervan.

¹⁸ CPB, Decentralisaties in het sociaal domein, CPB notitie, 2013

4.2.1 ZSM leidt tot nieuwe en andere vraagstelling aan reclassering

Het programma ZSM (Zorgvuldig, Snel en op Maat) bestaat sinds 2012 en streeft een effectieve en efficiënte afdoening of routing van verdachten na in de voorfase van het strafproces.¹⁹ Vrijwel alle partners binnen de justitieketen (politie, reclassering, Raad voor de kindbescherming, Slachtofferhulp) zijn betrokken bij ZSM en werken aan lokale ZSM tafels samen met het OM bij het doen van betekenisvolle interventies: directe afdoening door al dan niet voorwaardelijke septs, geldboetes of taakstraffen, dan wel routing naar het reguliere strafproces.

ZSM heeft over het algemeen betrekking op veel voorkomende criminaliteit, die direct door het OM afgedaan kan worden. Alle zwaardere zaken worden gerouteerd naar het reguliere strafproces en komen uiteindelijk voor een rechter. Deze veel voorkomende vergrijpen werden voor de komst van ZSM niet of in mindere mate in behandeling genomen. De introductie van ZSM heeft daarmee tot een toename van het aantal nieuwe opdrachten voor de reclassering geleid: wanneer meer (kleine) zaken worden afgedaan met voorwaardelijke septs of straffen, is het de reclassering die toeziet op de naleving van deze voorwaarden. Daarnaast voert de reclassering taakstraffen uit die het OM oplegt binnen ZSM.

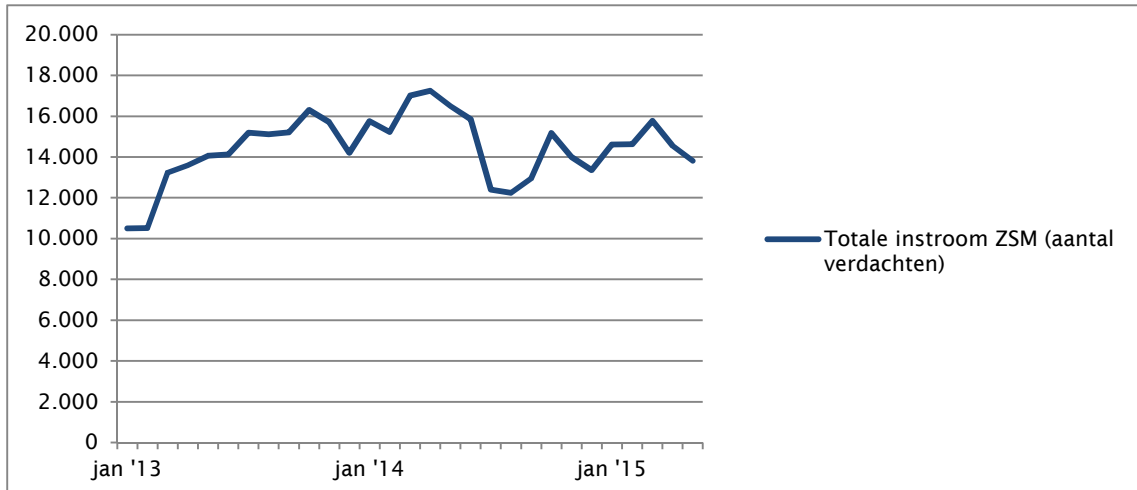


Figuur 7: ZSM heeft geleid tot een toename van toezichtsoverdrachten en taakstraffen (Bron: Ketenmonitor ZSM)

Binnen de justitieketen hebben de reclasseringsorganisaties een unieke informatiepositie. Geen enkele organisatie in Nederland beschikt over zo veel relevante en uitgebreide informatie over de persoonlijke omstandigheden van verdachten, hun justitiële verleden en hun directe omgeving. Deze informatie is bijzonder waardevol voor het OM om tot een betekenisvolle interventie te komen, waarmee slachtoffer, verdachte en samenleving het meeste gebaat zijn. Daarnaast beschikken reclasseringswerkers over hoogwaardige kennis over effectieve interventies, gestoeld op de laatste wetenschappelijke inzichten. Hiermee leidt ZSM ook tot een toename van vraag naar brede ondersteuning aan het OM door de

¹⁹ Openbaar Ministerie, Factsheet ZSM, 2013, <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@24445/factsheet-zsm/>

reclassering: informatie en kennis van reclasseringswerkers is relevant voor bijna alle zaken die via ZSM binnenkomen.



Figuur 8: Reclasseringswerkers zijn betrokken bij alle instroom aan de ZSM tafel (Bron: Ketenmonitor ZSM)

Deze brede ondersteuning is een andersoortige vraag naar reclasseringswerk: snel en bondig, zo nodig mondeling advies aan het OM, bij voorkeur naadloos overlopend in een toezicht, taakstraf of gedragsinterventie, of een hybride vorm van die producten. Dit past niet binnen de traditionele productstructuur voor reclasseringsadvies. Deze is immers geënt op diagnose en (schriftelijk)advies aan OM en ZM als onderdeel van het strafproces, en gescheiden trajecten voor toezicht en werkstraffen. Door de huidige productfinanciering kunnen de reclasseringsorganisaties daarom in beperkte mate aan deze andersoortige vraag voldoen. Dit probleem wordt onderkend door 3RO en het OM, en daarom lopen momenteel twee pilotprojecten ('werkplaatsen') waarbij reclasseringswerkers op ZSM locaties volledig buiten de bestaande productstructuur mogen werken. De reacties op deze werkplaatsen zijn zeer positief, zowel vanuit het OM als de reclasseringsorganisaties.

4.2.2 OM heeft toenemende behoefte aan maatwerk in reclasseringsadvies

Het OM heeft recentelijk beleid ingezet, waarin de organisatie zich selectiever, effectiever en doelmatiger op wil stellen binnen de justitieketen. Kernbegrippen zijn 'zaaksoriëntatie' (efficiënte en effectieve vervolging ten behoeve van recidivevermindering) en 'omgevingsoriëntatie' (selectieve vervolging met aandacht voor maatschappelijke problemen).²⁰ De noodzaak tot selectievere, effectievere en doelmatigere inzet van het OM houdt eveneens verband met de taakstellingen voor de organisatie over 2016, 2017 en 2018.

De reclasseringsorganisaties beschikken over een uitgebreid portfolio aan adviesproducten, waarmee het OM tot afdoening kan komen, al dan niet op grond van gestandaardiseerde diagnostische instrumenten. Indien het OM komt tot een selectievere, effectievere en doelmatigere afdoening bij (complexe) zaken die niet via ZSM afgehandeld worden, leidt dit

²⁰ Openbaar Ministerie, Perspectief op 2015: Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM, 2014

naar verwachting niet tot een netto toename van opdrachten voor reclasseringsadvies. Wel ontstaat er een vraag naar reclasseringsadvies die aansluit bij de selectiviteit die het OM nastreeft, waarbij de gestandaardiseerde productstructuur minder leidend wordt voor de inhoud van een advies.

De zaaks- en omgevingsoriëntatie van het OM zorgen daarmee voor vraag naar meer maatwerk in reclasseringsadvies. Tegelijkertijd heeft het OM relatief weinig mogelijkheid om de reclasseringsorganisaties aan te sturen op dit gebied: productiekaders voor alle sub-producten binnen reclasseringsadvies worden immers vastgesteld door het ministerie van VenJ, en van daaruit regionaal verdeeld. Hierdoor wordt het OM op arrondissementsniveau geconfronteerd met een maximaal beschikbaar aantal producten, in plaats van flexibel inzetbare bijdrage van reclasseringswerkers.

4.2.3 Toezicht wordt langduriger en intensiever

Er is sprake van een tendens waarin reclasseringstoezicht zowel intensiever als langduriger wordt voor specifieke doelgroepen. Dit leidt tot een toenemend beroep op de reclassering om deze langere en intensievere vormen van toezicht te faciliteren.

De intensivering van toezicht vloeit voort uit beleidsinitiatieven ten opzichte van speciale doelgroepen, zoals woninginbrekers, zedendelinquenten, overvallers of verwarde personen. Het huidige kabinet heeft bijvoorbeeld van de aanpak van high impact crimes (woninginbraak, overvallen, straatroof en geweldsmisdrijven) een speerpunt gemaakt.²¹ In deze HIC strategie speelt de reclassering een belangrijke rol, met name wat betreft verzaamd reclasseringstoezicht. Bovendien wordt momenteel de wet langdurig toezicht ontwikkeld,²² waarin onder andere voor geweldsplegers langduriger in reclasseringstoezicht voorzien wordt om recidive te voorkomen.

De intensivering en toenemende duur van toezicht leiden tot een uitgebreidere rol voor de reclasseringsorganisaties in het voorkomen van recidive. Toezicht wordt een nadrukkelijk integraal onderdeel van verschillende vormen van intensieve daderaanpak, waarbij maatwerk van reclasseringswerkers verwacht wordt.²³

4.2.4 Vraag naar sanctie-uitvoering neemt toe

Op het gebied van executie van straffen is sprake van verschillende ontwikkelingen, die wij hier gezamenlijk behandelen. Deze ontwikkelingen vinden over het algemeen plaats onder de noemer van het wetsvoorstel 'Herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen',²⁴ waarin nagestreefd wordt dat opgelegde straffen in toenemende mate daadwerkelijk en tijdig worden uitgevoerd en gepaard gaan met intensieve informatie-uitwisseling tussen partners binnen de justitieketen. Hierdoor ontstaat een directer verband tussen vergrijp, straf, en executie van die straf, waardoor strafrecht betekenisvoller wordt voor zowel slachtoffer als verdachte.

²¹ Kamerstukken II, 2012/15, 29 628 nr. 385 (brief: aanpak high impact crimes)

²² Kamerstukken II, 2013/2014, 33 816 nr. 2 (voorstel van wet)

²³ Kamerstukken II, 2013-2014, 33 750 VI, nr. 9 (Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden), pp. 5

²⁴ Kamerstukken II, 2014/15, 34 086, nr. 2 (voorstel van wet)

Als onderdeel van deze ambitie tot effectievere en efficiëntere tenuitvoerlegging, wordt executie gecentraliseerd door het CJIB. Hiertoe is het Administratie- en Informatiecentrum Executie (AICE) ingericht, aan de hand waarvan executie centraal geadmistreerd en gemonitord wordt. Eveneens is er een wetsvoorstel in ontwikkeling waarin de termijn waarin taakstraffen uitgevoerd moeten worden verkort wordt.

De herziening op het gebied van executie kan leiden tot een vraagtoename op het gebied van de executieve reclasseringsproducten: taakstraffen en in mindere mate gedragsinterventies. Eveneens zal intensiever afgestemd moeten worden met ketenpartners over de aanvang en het verloop van taakstraffen.

Naast de hierboven geschetste generieke ontwikkelingen zijn er ook belangrijke specifieke ontwikkelingen gaande rond gedragsinterventies. De subsidierelatie tussen het ministerie van VenJ en de reclassering is omgezet naar een volledige inkooprelatie, met stapsgewijze toegang voor nieuwe aanbieders. Dit maakt het mogelijk dat ook andere partijen dan de drie reclasserings-organisaties (justitiële) gedragsinterventies aanbieden. In een parallel traject wordt het kwaliteitssysteem voor gedragsinterventies herzien, aangezien de indruk bestond dat gedragsinterventies door te stringente kwaliteitseisen in te geringe mate worden ingezet.²⁵ Door deze ontwikkelingen is de toekomst van de uitvoering van gedragsinterventies in het reclasseringsdomein ongewis. Door de herziening van het kwaliteitssysteem kan hier weliswaar meer vraag naar ontstaan, maar de markt voor deze producten wordt zodanig open dat zich hier ook andere partijen op kunnen manifesteren dan de reclasseringsorganisaties.

4.3 Ontwikkelingen binnen 3RO

Er spelen binnen de 3RO intern een tweetal relevante ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van reclasseringswerk.

4.3.1 Werkprocessen richten zich meer op slimmer reclasseren

Onder de noemer 'slimmer reclasseren' wordt in samenspraak met uitvoerende medewerkers meer effectiviteit en efficiëntie nagestreefd in reclasseringswerk, zonder dat dit gepaard gaat met kwaliteitsverlies binnen het primaire proces.

Concreet heeft dit initiatief onder andere geleid tot een registratiemodel voor reclasseringstoezicht, waarin doelen en verloop van een toezichtopdracht overzichtelijk beschikbaar zijn voor werkers. Daarnaast wordt een planningsmodule voor taakstraffen opgezet, waarbij aan- en afwezigheid van deelnemers aan werkstraffen beter ingedeeld en gemonitord kan worden. Eveneens wordt één integraal diagnostisch instrument ontwikkeld voor de 3RO. De functionaliteit van de huidige instrumenten wordt zo geïntegreerd dat het medewerkers door geleide triage kan ondersteunen bij een diagnose.

Door slimmer te reclasseren willen de reclasseringsorganisaties hun primaire proces beter organiseren. Hierdoor hopen zij de verwachte toename van vraag naar reclasseringsproducten verantwoord op te vangen.

²⁵ Kamerstukken II, 2014/15, 29 270, nr. 98 (brief: reclasseringsbeleid)

4.3.2 Streven is gericht op één kwaliteitssysteem

Naast het nastreven van meer effectiviteit en efficiëntie in het primaire proces, hebben de 3RO ook een begin gemaakt met uitgebreidere interne monitoring en evaluatie van activiteiten. Recentelijk is bijvoorbeeld één kwaliteitssysteem voor de 3RO ontwikkeld. Doel hiervan is de kwaliteit van reclasseringswerk voortdurend op peil te houden en zo nodig te verbeteren, onder andere door de kwaliteitsstandaarden met elkaar te verbinden en te toetsen.

Met de ontwikkeling van één kwaliteitssysteem kunnen de 3RO zich beter ontwikkelen als lerende organisaties, wat als opmaat kan dienen voor het inzichtelijk maken van effectiviteit aan financier en opdrachtgevers.

4.4 Bevindingen

Op basis van de ontwikkelingen concluderen we dat de vraag naar reclasseringswerk de komende jaren verder zal toenemen. Vanuit verschillende hoeken ontstaat nieuwe vraag naar reclasseringswerk. Dit gebeurt binnen de justitieketen, onder invloed van bijvoorbeeld ZSM, maar daarnaast ook buiten de justitieketen, bijvoorbeeld door de doorgaande trend van decentralisatie. Tevens verwachten we een vraagtoename door een intensivering van bestaande activiteiten. Er wordt meer van de reclasseringsorganisaties gevraagd, zowel in termen van aantallen producten als in termen van duur en zwaarte van tenuitvoerlegging van straffen. Ook achten we het waarschijnlijk dat het beroep dat vanuit het gemeentelijk zorg- en veiligheidsdomein op de reclassering wordt gedaan, in de toekomst zal toenemen.

Naast de toenemende vraag zien we dat de vraag naar reclasseringswerk heterogener van aard wordt. Binnen de justitieketen zien we de zwaarte en complexiteit van de problematiek van de groep van justitiabelen waar de reclassering zich op richt toenemen. Dit vereist van de reclassering meer maatwerk. Daarnaast maakt ook de trend van decentralisaties dat het werk van de reclassering een directere relatie heeft met de maatschappelijke ondersteuning van justitiabelen en dat de behoefte toeneemt om het werk van de reclassering hierop te laten aansluiten. Ook dit vergt meer maatwerk.

Tot slot zien we een ontwikkeling die maakt dat de verwevenheid van het reclasseringswerk met de overige activiteiten in de justitieketen toeneemt. Op verschillende vlakken raken ketenpartners intensiever betrokken bij de activiteiten van de reclassering. Dit gebeurt onder meer door de ontwikkelingen die plaatsvinden in het kader van ZSM, de selectievere afdoening door het OM met behulp van reclasseringsadvies en de nagestreefde intensivering van het toezicht.

De vraag is hoe het reclasseringswerk zodanig in te vullen is, dat binnen de gegeven budgettaire kaders zo effectief mogelijk met de beschreven ontwikkelingen kan worden omgegaan. In het volgende hoofdstuk gaan we hier nader op in.

5 Uitdaging voor toekomst

In hoofdstuk twee hebben we geconstateerd dat de reclasseringsorganisaties te maken hebben met een knellend budgettaire kader. De daadwerkelijk geleverde producten overstijgen in toenemende mate de aantallen die zijn vastgelegd in het productiekader. Dit productiekader is de afgelopen jaren onder invloed van bezuinigingen sterker gebaseerd geweest op het beschikbare budget dan op de feitelijke prognoses. Deze prognoses waren tegelijk te weinig realistisch om de afspraken in het productiekader hierop te baseren. De aanzienlijke fluctuaties in prognoses van de afgelopen jaren doen bovendien twijfels rijzen over hun betrouwbaarheid voor de toekomst. De vraag is dan ook in hoeverre deze prognoses in de komende jaren als bruikbare basis kunnen dienen voor het productiekader.

In hoofdstuk drie hebben we vervolgens in beeld gebracht dat de vraag naar het werk van de reclasseringsorganisaties de komende jaren naar verwachting toe zal nemen. Vanuit verschillende hoeken ontstaat nieuwe vraag naar reclasseringswerk. Dit gebeurt niet alleen vanuit ZSM, maar ook vanuit andere onderdelen van de justitieketen. Daarnaast verwachten we een verandering in de aard van de vraag aan de reclassering. Reclasseringsadvies zal naar verwachting meer maatwerk vereisen om aan te sluiten bij de selectiever wordende afdoening door het OM. Eveneens wordt er door de intensivering van taakstraffen en toezicht meer van de reclasseringsorganisaties gevraagd, zowel in termen van absolute aantallen producten als in duur en zwaarte van de inzet.

Met de veranderingen in de vraag naar reclasseringswerk neemt ook de verwevenheid van dit werk met andere activiteiten in de justitieketen toe. Ketenpartners raken steeds meer betrokken bij het reclasseringswerk. Dit geldt onder invloed van ZSM vooral aan de voorkant van de justitieketen. Tot slot zien we een ontwikkeling naar een verbreding van vraag naar reclasseringswerk, door een steeds intensievere relatie tussen de justitieketen en het gemeentelijk veiligheids- en zorgdomein. Justitiabelen zijn niet 'uitbehandeld' wanneer ze de justitieketen verlaten. In de toeleiding naar lokale ondersteuning en begeleiding in het sociaal domein is ruimte voor verbetering. De reclassering kan hier vanuit haar expertise een rol in spelen.

Op basis van de bevindingen tot nu toe constateren we voor de eerste component van de vraagstelling van dit onderzoek dat de ontwikkeling van de vraag en de budgettaire kaders zich onvoldoende tot elkaar verhouden. De behoefte aan reclasseringswerk neemt naar verwachting toe. De budgettaire kaders op het niveau van de justitieketen bewegen slechts in beperkte mate met deze vraagontwikkeling mee. Dit leidt binnen het domein van de reclassering tot de volgende uitdaging:

Op welke wijze is de verwachte verandering in de omvang en de aard van de vraag naar reclasseringswerk binnen de justitieketen op te vangen, gegeven de vigerende budgettaire kaders?

We benaderen deze uitdaging in het volgende hoofdstuk van dit onderzoek vanuit een handelingsperspectief. Het vertrekpunt voor dit handelingsperspectief zijn de kerntaken van de reclassering. Deze kerntaken zijn het verminderen van recidive en het bevorderen van resocialisatie. Beide taken dienen het crimineel gedrag te verminderen en daarmee voor meer veiligheid in de samenleving te zorgen. Deze kerntaken gelden al zolang het werk van de reclassering bestaat en veranderen ook in de toekomst niet.

In de voorgaande hoofdstukken hebben we uiteengezet hoe de vraag naar reclasseringswerk veranderd is en de komende periode nog verder zal veranderen. Hierbij hebben we eveneens geconstateerd dat de huidige invulling van het reclasseringswerk niet altijd meer even goed op deze veranderende behoeften aansluit. Om de bijdrage van de reclassering aan veiligheid en recidivevermindering ook in de toekomst zeker te stellen, zijn aanpassingen nodig. Deze dienen vooral gericht te zijn op het versterken van de vraaggerichtheid van de reclasseringsactiviteiten en tegelijk het vergroten van de wendbaarheid in de uitvoering van deze activiteiten. Deze aanpassingen doen niet alleen de maatschappelijke waarde van het reclasseringswerk toenemen, maar verlagen naar verwachting ook de kosten. Aan het eind van het volgende hoofdstuk komen we hier nader over te spreken.

Achter ons handelingsperspectief gaat de meer strategische vraag schuil hoe de maatschappelijke betekenis van de reclassering ook in de toekomst geborgd kan worden. Het werk van de reclassering op het gebied van recidivevermindering en resocialisatie heeft immers een belangrijke maatschappelijke meerwaarde voor de Nederlandse samenleving. Besluiten om aanpassingen door te voeren in de uitvoering van dit reclasseringswerk, kunnen van invloed zijn op deze meerwaarde en eventueel een aantal risico's opleveren daar waar het gaat om de veiligheid in de samenleving. Het is van belang om deze invloed uitdrukkelijk mee te nemen in het beoordelen en bepalen van de opties om de uitvoering te verbeteren en daardoor te komen tot verantwoorde keuzes.

Met het bovenstaande in het achterhoofd geven we in het vervolg van dit rapport invulling aan de tweede en derde component van de vraagstelling voor dit onderzoek. In hoofdstuk 5 geven we aan welke mogelijkheden er zijn om de groei in de vraag naar reclasseringswerk op te vangen binnen de bestaande financiële kaders. In dit handelingsperspectief nemen we de justitieketen als vertrekpunt. Dit vanuit de gedachte dat de reclassering binnen de gehele keten een rol speelt en de gehele keten belang heeft bij het voorkomen van recidive en het bevorderen van resocialisatie.

6 Handelingsperspectief

Het knellende budgettaire kader voor de reclasseringsorganisaties en de veranderende vraag naar reclasseringswerk zijn ontwikkelingen die niet los van elkaar te zien zijn. In dit hoofdstuk presenteren we een handelingsperspectief om op een effectieve manier met deze beide ontwikkelingen om te gaan. Binnen dit handelingsperspectief nemen we, conform de geformuleerde vraagstelling voor dit onderzoek, de vigerende budgettaire kaders als uitgangspunt. Dit betekent dat de optie om het budgettaire kader uit te breiden niet binnen de reikwijdte van dit onderzoek valt.

Evenmin zal dit handelingsperspectief de huidige inrichting van het reclasseringstelsel ter discussie te stellen. Naar de inrichting van dit stelsel is, zoals in het begin van deze rapportage aangegeven, recentelijk onderzoek gedaan. Voor het onderhavige onderzoek is de huidige inrichting een gegeven.

Het handelingsperspectief richt zich daarmee op het realiseren van effectieve en efficiënte inzet van de reclassering binnen het bestaande budgettaire kader en stelsel. Hierbij stellen we de maatschappelijke kerntaken van de reclassering centraal.

Gezien de toenemende verwevenheid van het werk van de reclassering met de overige activiteiten in de justitieketen, heeft het handelingsperspectief dat we presenteren niet alleen betrekking op de reclasseringsorganisaties, maar vergt dit nadrukkelijk ook de betrokkenheid van de overige partners in de justitieketen. Om op een effectieve en efficiënte manier met de beschreven uitdagingen om te gaan, is het noodzakelijk dat binnen de gehele justitieketen veranderingen worden doorgevoerd en dat alle ketenpartners hierin hun rol vervullen.

In het vervolg gaan we in op de bijdragen van de verschillende ketenpartners aan de toekomstige uitvoering van het reclasseringswerk, inclusief de reclasseringsorganisaties zelf en het ministerie van VenJ.

6.1 Bijdragen van Openbaar Ministerie

Het OM is de belangrijkste partner van reclasseringsorganisaties binnen de justitieketen. Op basis van onze analyse concluderen we dat het OM een relatief grote rol kan spelen in de omgang van de veranderende en toenemende vraag naar reclasseringswerk. Bovendien constateren wij dat het OM binnen deze rol beter gebruik kan maken van de expertise van de reclasseringsorganisaties om zijn eigen strategische doelstellingen te behalen.

- Ten eerste adviseren we het OM een actievere rol te laten spelen bij de totstandkoming van de jaarlijkse productiekaders voor de reclassering. Zo kunnen de eigen prognoses van het OM in aanvulling op de prognoses van het ministerie van VenJ gebruikt worden om een reëlere omvang van de productiekaders te bepalen. De bruikbaarheid van deze kaders neemt hierdoor toe.

Daarnaast kan door een nauwere betrokkenheid van het OM ook beter ingespeeld worden op de kwalitatieve vraagontwikkeling. Voor het OM heeft deze betrokkenheid het voordeel dat vanuit de rol van opdrachtgever meer sturing gegeven kan worden aan het budgettaire kader, en daarmee de activiteiten van de reclassering, zodat deze beter aansluiten op de behoeften van de organisatie. Justitiële voorwaarden en taakstraffen zijn immers alleen

betekenisvol, indien deze ook altijd daadwerkelijk en tijdig begeleid en uitgevoerd kunnen worden door de reclassering.

- Ten tweede adviseren we het initiatief te nemen om de activiteiten van de reclassering binnen ZSM volledig op basis van budgetfinanciering in plaats van productfinanciering te organiseren.²⁶ Deze activiteiten betreffen niet alleen het geven van advies (in diverse vormen), maar ook het voorbereiden en het starten van het toezicht en de werkstraffen op ZSM-locaties.

Door de budgetfinanciering op basis van beschikbaarheid neemt de effectiviteit en ook de efficiëntie van het werk van de reclasseringsorganisaties toe. Nu is de gestandaardiseerde productfinanciering een belemmering om aan de variëteit aan behoeften van het OM binnen ZSM te voldoen. De 'werkplaatsen' binnen ZSM hebben de afgelopen periode aangetoond dat een budgetfinanciering zonder een vaste productstructuur tot een effectievere en efficiëntere afdoening leidt. Op basis van deze ervaringen is een landelijke implementatie opportuun. Hierbij kan overwogen worden om het principe van budgetfinanciering ook toe te passen op de relatie tussen het OM en andere ketenpartners binnen ZSM. Hiermee kan het OM binnen ZSM nadrukkelijker als ketenregisseur optreden en afhankelijk van de behoeften per arrondissement specifieke accenten aanbrengen.

- Ten derde adviseren wij om het OM te laten experimenteren met het aansturen en tegelijk financieren van reclasseringsadvies.²⁷ Momenteel stelt het ministerie van VenJ met de 3RO voor reclasseringsadvies een productiekader vast, terwijl het OM de opdrachtgever is voor het leveren van dit advies. Deze wijze van sturing heeft voor het OM het nadeel dat niet het OM zelf, maar het ministerie van VenJ feitelijk bepaalt hoeveel reclasseringsadvies in een bepaald jaar gegeven kan worden. Het OM is hierdoor minder goed in staat om uitvoering te geven aan zijn strategie gericht op zaaks- en omgevingsoriëntatie.

Door het OM verantwoordelijk te maken voor het financieren van reclasseringsadvies komen het opdrachtgeverschap en de financiering in één hand te liggen en is een meer eenduidige aansturing mogelijk. Indien het reclasseringsadvies bovendien via budget- in plaats van productfinanciering ingevuld wordt, heeft het OM de mogelijkheid om continu een afweging te maken tussen de zwaarte van de adviesvraag en de kosten die hiermee samenhangen. In de situatie dat het OM verantwoordelijk is voor budgetfinanciering van reclasseringsadvies, kan bovendien sterker gedifferentieerd worden in de vraagstelling, afhankelijk van de specifieke omstandigheden op het niveau van een arrondissement. Tegelijk stimuleert een dergelijke financiering de reclassering om meer vraaggericht te werken en daardoor sterker bij te dragen aan de betekenisvolle afdoening van justitiabelen.

In eerste instantie kan één arrondissement als pilot-regio uitgekozen worden voor deze wijze van aansturing en financiering door het OM, al dan niet op basis van een voor reclasseringsadvies geormerkt budget. Naar aanleiding van de ervaringen die hier

²⁶ Het spreekt vanzelf dat deze bijdrage niet plaats kan vinden zonder beleidsontwikkeling vanuit het ministerie van VenJ. De rol van het departement hierin zal besproken worden in paragraaf 5.5.

²⁷ De rol van het departement hierin zal besproken worden in paragraaf 5.5.

worden opgedaan kan op termijn besloten worden tot een landelijke uitrol.

- Ten slotte adviseren wij om vanuit het OM meer inzicht te geven in de effectiviteit van reclasseringswerk. Door bijvoorbeeld te monitoren in welke gevallen een advies van de reclassering door het OM (niet) gevolgd wordt kunnen de reclasseringsorganisaties de kwaliteit van hun inzet verder verbeteren. Hierdoor wordt het mogelijk de meest effectieve inzet van reclasseringswerk binnen het bestaande kader te identificeren en hierdoor efficiënter gebruik te maken van reclasseringswerk.

6.2 Bijdragen van reclasseringsorganisaties

Voor de drie reclasseringsorganisaties bestaat er een aantal mogelijkheden om toenemende behoefte aan reclasseringswerk binnen de bestaande financiële kaders op te vangen. We constateren dat de bijdrage van de reclasseringsorganisaties hierbij vooral ligt in het maken van gerichte keuzes. Deze keuzes zijn nodig omdat de organisaties in de toekomst niet meer in staat zijn om al hun activiteiten op de huidige manier uit te voeren bij gelijk blijvende budgettaire kaders.

Concreet liggen de volgende opties voor:

- stoppen of verminderen van bestaande activiteiten
- anders uitvoeren van bestaande activiteiten.

Deze opties werken we in het vervolg nader uit.

6.2.1 Stoppen of verminderen van activiteiten

In het voorgaande is geconstateerd dat het reclasseringswerk complexer wordt. De reclasseringsorganisaties houden zich in toenemende mate bezig met het bieden van flexibele diagnose en advisering aan de voorkant van het strafproces en toezicht of andere vormen van executie voor specifieke doelgroepen met meervoudige problematiek. De medewerkers van de reclassering zijn bij uitstek in staat om met deze complexiteit om te gaan.

De reclasseringsorganisaties voeren momenteel echter ook activiteiten uit die wel effectief kunnen bijdragen aan recidivevermindering, maar in mindere mate aansluiten bij de unieke expertise van de reclasseringsorganisaties. Hierbij valt te denken aan activiteiten die uitgevoerd worden in het kader van 'kale' taakstraffen en niveau-1 toezicht. Het is nader te onderzoeken of deze activiteiten, eventueel onder regie van de reclasseringsorganisaties, uitbesteed kunnen worden aan derden die deze producten goedkoper uit kunnen voeren. Dit onder de voorwaarde dat de maatschappelijke waarde van de betreffende interventies behouden blijft.

6.2.2 Anders uitvoeren van activiteiten

Om beter tegemoet te komen aan de veranderende vraag naar reclasseringswerk, kunnen de reclasseringsorganisaties hun bestaande activiteiten gedeeltelijk ook anders uitvoeren. Wij zien op dit gebied een aantal mogelijkheden:

- De uitvoering van het reclasseringswerk is onder invloed van de productfinanciering meer gestandaardiseerd. Hierdoor is het product in relatie tot de specifieke context van de justitiabele leidend geworden voor de invulling van reclasseringswerk. Een toezichtsovername wordt hierdoor bijvoorbeeld uitgevoerd vanuit de formele verplichtingen die aan een product kleven en minder vanuit de specifieke context van een justitiabele.

Adviesproducten binnen het reguliere strafproces kunnen volgens dezelfde redenering redundanties bevatten.

We constateren dat er binnen de bestaande productstructuur ruimte is om een effectievere en efficiëntere uitvoering te realiseren door de mate van standaardisatie in de uitvoering te verminderen. We verwachten dat de reclasseringsorganisaties hierdoor beter invulling kunnen geven aan de vraag van ketenpartners. Lopende initiatieven binnen de reclasseringsorganisaties, waarin het professionele oordeel van de reclasseringswerker aangemoedigd wordt, zijn al een ontwikkeling in die richting.

- Aanvullend is een slag te maken wanneer medewerkers van de reclasseringsorganisaties zich (constructief) kritischer en pro-actiever gaan opstellen in de richting van het OM. Dit geldt zowel binnen de context van ZSM als voor het uitvoeren van adviesopdrachten. Reclasseringswerkers hebben veelal een goed beeld van welk adviesproduct of welke afdoeningsmethode het meest effectief en efficiënt is voor een justitiabele. Door deze kennis op een constructieve manier met het OM te delen, kan een Officier van Justitie tot evenwichtiger afwegingen en daardoor meer effectieve afdoeningen komen.

6.3 Bijdragen van Zittende Magistratuur

In het strafproces dient het advies van de reclassering een rol van betekenis te spelen in de overwegingen van een strafrechter gericht op het uitspreken van een vonnis. In hoeverre dit in de praktijk ook het geval is, is niet duidelijk. Relevante vragen hierbij zijn of een advies van de reclassering binnen een strafproces bruikbaar is en of een strafrechter dit advies daadwerkelijk opvolgt. Door het gebruik van het reclasseringsadvies door strafrechters structureel te monitoren ontstaat meer inzicht in de daadwerkelijke bijdrage van advies binnen het strafproces. Wij adviseren daarom het ZM meer inzicht te laten geven in de effectiviteit van reclasseringsadvies. Op basis van dit inzicht kunnen aanpassingen gedaan worden in de structuur dan wel de uitvoering van het advies.

6.4 Bijdragen van Dienst Justitiële Inrichtingen

In potentie is DJI een belangrijke opdrachtgever van de reclasseringsorganisaties. In de huidige praktijk is de interactie tussen het gevangeniswezen en de reclassering echter beperkt. In de toekomst kan DJI meer en beter gebruik maken van de expertise van de reclassering:

We constateren dat de reclasseringsorganisaties een actievere rol kunnen spelen bij de resocialisatie van gedetineerden. De reclasseringsorganisaties hebben unieke expertise daar waar het gaat om het resocialiseren van individuen in de maatschappij. Daarnaast hebben ze een uitstekende informatiepositie over individuele gedetineerden en hun omgeving. DJI kan deze kwaliteiten benutten door activiteiten die nu door hen zelf worden uitgevoerd of aan derde organisaties worden uitbesteed op te dragen aan de reclasseringsorganisaties. Deze inzet draagt maatschappelijk bij aan een betere uitstroom uit de justitieketen.

- Daarnaast constateren we dat ook voor DJI geldt, dat het van belang is om de effectiviteit van het werk van de reclassering beter te monitoren. Meer inzicht in de bruikbaarheid van adviezen van de reclassering voor DJI maakt het mogelijk om hierin verbeteringen door te voeren.

6.5 Bijdragen van het ministerie van Veiligheid en Justitie

De bijdragen van het ministerie van VenJ hebben vooral betrekking op de beleidsmatige en financiële sturing op de reclassering. Het departement kan vanuit deze sturing op verschillende manieren een (ondersteunende) bijdrage leveren aan het vergroten van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Deze grijpen direct aan op de reclassering en op de bredere justitieketen:

- Ten eerste adviseren we het ministerie VenJ ervoor te zorgen dat de budgettaire kaders afgestemd zijn op de ambitie die het departement met de reclassering heeft. In de praktijk betekent dit dat nieuwe of verschuivende beleidsmatige prioriteiten te allen tijde hand in hand dienen te gaan met aanpassingen in het budgettaire kader. Dit geldt ook voor initiatieven die worden genomen door andere onderdelen van het departement dan het directoraat-generaal dat verantwoordelijk is voor de aansturing van de reclassering. In de jaarlijkse subsidiebrief dienen de prioriteiten van het departement en het daarvoor beschikbare budget explicieter tot uitdrukking te komen. Tussentijdse wijzigingen in de prioriteiten dienen direct gepaard te gaan met aanpassingen in het budgettaire kader.
- Ten tweede raden wij het ministerie van VenJ aan een faciliterende rol te spelen in de aanpassingen in de financiering van ZSM en reclasseringsadvies. Hoewel het OM discussies over dergelijke aanpassingen in sturing en financiering kan initiëren, is hiervoor de uitdrukkelijke betrokkenheid van het departement benodigd.
- Tot slot adviseren wij het ministerie van VenJ sterker te sturen om maatschappelijke effecten van het werk van de reclassering inzichtelijker te maken voor de reclasseringsorganisaties en andere ketenpartners. De uitkomsten van dergelijk effectiviteitsonderzoek bieden aanknopingspunten om de doelmatigheid en doeltreffendheid van niet alleen het werk van reclasseringsorganisaties te vergroten, maar ook de inbreng van ketenpartners.²⁸

6.6 Effecten van bijdragen van partijen

De hierboven geschetste mogelijkheden om het reclasseringswerk effectiever en efficiënter uit te voeren, zal op korte termijn gepaard gaan met transitiekosten. Deze kosten dienen zich op termijn terug te verdienen. Ondanks dat we in het kader van dit onderzoek geen concrete business cases hebben uitgevoerd, is ons beeld dat kostenbesparingen in het verschiet liggen.

Kostenbesparingen manifesteren zich onder meer doordat het beschreven handelingsperspectief leidt tot een passender productiekader, een betere kwalitatieve afstemming tussen vraag en aanbod, een afname van de administratieve lasten, een betere informatie-uitwisseling, een vermindering in de redundantie van activiteiten en een productievere inzet van capaciteit. Naast de 'harde' financiële besparingen resulteren er naar verwachting ook maatschappelijke baten. Deze komen verspreid in de samenleving

²⁸ Hierbij kan aangesloten worden bij wetenschappelijk onderzoek naar effectiviteit van reclasseringswerk, zie bijvoorbeeld Wermink et al. (2009) "Recidive na werkstraffen en na gevangenisstraffen: een gematchte vergelijking," *Tijdschrift voor Criminologie* (51-3) en Zebel et al. (2014) "Recidive na een reclasseringscontact: Overzicht en analyse van de terugval van personen na beëindiging van een toezicht of een werkstraf in de periode 2002-2009," Boom/WODC

terecht en vloeien niet automatisch in financiële zin terug naar de reclassering of andere ketenpartners.

Het doorvoeren van verschuivingen tussen budgetten van verschillende ketenpartners achten wij op basis van de door ons voorgestelde maatregelen op de korte termijn niet voor de hand liggend. Vrijwel alle partijen in de justitieketen hebben de afgelopen jaren te maken gehad met omvangrijke en daardoor ingrijpende bezuinigingsoperaties. De budgetten zijn hierdoor zodanig gekort, dat hier nu weinig tot geen lucht meer in zit. Op de wat langere termijn achten we de mogelijkheden om binnen de keten met budgetten te schuiven meer opportuun. Dit vergt echter dat vanuit een ander strategisch perspectief naar vooral de sanctie-uitvoering gekeken wordt.

7 Nadere beschouwing

In het voorgaande hoofdstuk hebben we het handelingsperspectief voor de reclassering voor de nabije toekomst beschreven. Dit handelingsperspectief is erop gericht om de groei van de behoefte aan reclasseringswerk binnen de budgettaire kaders op te vangen.

Als 'bijvangst' van onze analyse geven we in dit hoofdstuk een verdere doorkijk op de toekomst van de reclassering. In de documentstudie en vooral in de gevoerde gesprekken zijn namelijk eveneens mogelijkheden aan bod gekomen om meer betekenisvolle inzet van het reclasseringswerk in de toekomst beter te borgen en ook verder uit te breiden. Hierbij dienen zich drie denkrichtingen aan.

7.1 Versterken van lange termijn perspectief in aansturing

De sturing van het ministerie van VenJ op het reclasseringswerk is de afgelopen jaren sterk gericht geweest op de korte termijn. Dit onder invloed van de bezuinigingen waarmee het departement te maken heeft gehad. Een van de consequenties hiervan is geweest dat jaarlijks gezocht is naar praktische mogelijkheden om het productiekader aan te passen op de budgettaire mogelijkheden. Hiervoor heeft het ontbroken aan een meer strategisch lange termijn perspectief op de rol van de reclassering binnen de justitieketen, terwijl de omgeving van de reclassering wel volop in ontwikkeling was. Het werk van de reclassering heeft met deze ontwikkelingen geen gelijke tred kunnen houden, omdat sturing vanuit het departement ad hoc plaatsvond met onvoldoende aansluiting bij lopend beleid.

Om het reclasseringswerk weer beter te laten aansluiten op de ontwikkelingen in het justitieel domein is behoefte aan een strategisch beleidskader dat de ambitie van het ministerie van VenJ met de reclassering beschrijft en dat het uitgangspunt vormt voor sturing en financiering. De jaarlijkse sturingscyclus zou niet meer moeten zijn dan een iteratie van staand beleid, met beperkte bijsturingen op basis van recente ontwikkelingen.

7.2 Verder uitbreiden van rol in justitieketen

Het werk van de reclassering spitst zich tot nu toe op een select aantal producten. Het beeld uit de door ons gemaakte analyse is dat de reclassering ook breder in de justitieketen van waarde kan zijn. Hiervoor is het van belang dat de activiteiten in de verschillende fasen van het strafproces worden uitgebreid. Dit geldt zowel binnen als buiten de kaders van ZSM.

Juist tussen de formele stadia van het strafproces (aanhouding, afdoening, executie en invrijheidsstelling) kan de reclassering een rol vervullen. Op deze 'koppelvlakken' ligt de ruimte voor betekenisvol handelen, vanuit een unieke expertise van de reclassering die complementair is aan andere ketenpartners. Hiermee kan de reclassering nastreven dat de justitieketen ook echt een keten wordt.

Een bredere inzet vereist een aanpassing van de reclasseringsorganisaties in hun manier van werken. Deze manier richt zich nu - gedwongen door de aanwezige kaders - sterk op het leveren van producten en minder op het realiseren van maatschappelijke effecten. Om dit te realiseren is het nodig om de eigen afwegingsruimte van de professionals te vergroten en meer contextgericht te gaan werken.

7.3 Versterken van verbinding met veiligheids- en zorgdomein

Naast een verbreding van de rol in de justitieketen zien we een tendens dat de behoefte aan reclasseringswerk binnen het lokale veiligheids- en zorgdomein toeneemt. De reclasseringsorganisaties hebben van oudsher een unieke positie daar waar het gaat om zowel de aanwezige informatie over delinquenten en hun omstandigheden als de vakinhoudelijke kennis over crimineel gedrag, recidivevermindering en resocialisatie. Deze unieke positie kan maatschappelijk beter worden benut door de activiteiten van de reclassering op lokaal niveau uit te breiden. Hiervoor is het nodig dat de reclassering meer gebiedsgericht gaat werken en aansluiting zoekt bij de partijen die hier nu al actief zijn, bijvoorbeeld in de veiligheidshuizen en in de wijken.

Het aansluiten op de veiligheids- en zorgketen biedt voor de reclasseringsorganisaties de kans om nieuwe markten aan te boren en de afhankelijkheid van (de financiering door) het ministerie van VenJ te beperken. Hierdoor vermindert bovendien de kwetsbaarheid van de reclasseringsorganisaties.

Bijlage 1. Overzicht brondocumenten

Secundaire literatuur

- CBS, Veiligheidsmonitor 2014, 2015, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/publicaties/archief/2015/veiligheidsmonitor-2014-pub.htm>
- CPB, Decentralisaties in het sociaal domein, CPB notitie, 2013
- KPMG, Business case één reclasseringsorganisatie, november 2014
- Openbaar ministerie, Factsheet ZSM, 2013, <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@24445/factsheet-zsm/>
- Openbaar Ministerie, Perspectief op 2015: Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM, 2014
- R. Poort, K. Eppink, Een literatuuronderzoek naar de effectiviteit van reclassering. Onderzoek verricht ten behoeve van de Adviescommissie Onderzoeksprogrammering Reclassering. 2009, Boom Juridische Uitgevers
- Significant, Verkenning stelstelvarianten reclassering, juli 2014
- *The Economist*, Falling crime: Where have all the burglars gone?, Briefing, 20 juli 2013, <http://www.economist.com/news/briefing/21582041-rich-world-seeing-less-and-less-crime-even-face-high-unemployment-and-economic>
- WODC, Resultaten van de Nationale Veiligheidsindices 2013, Factsheet, 2014, <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/11/05/factsheet-wodc-resultaten-van-de-nationale-veiligheidsindices-2013/fs-2014-06-nvi-def-27okt14.pdf>
- WODC, Vrijheid binnen de perken: Een verkennend onderzoek naar de inzet van voorwaardelijke vrijheidsstraffen, Factsheet 2013-3, 2013

Parlementaire documenten

- Antwoord van Staatssecretaris Teeven op vragen van het lid Oskam over een nieuwe speler op de reclasseringsmarkt, AH TK-2012/2013, nr. 954
- Kamerstukken II, 2012-2013, 33 400 VI, nr. 106 (begroting)
- Kamerstukken II, 2012-2013, 29 628 nr. 385 (brief: aanpak high impact crimes)
- Kamerstukken II, 2013-2014, 33 816 nr. 2 (voorstel van wet)
- Kamerstukken II, 2013-2014, 33 750 VI, nr. 9 (Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden)
- Kamerstukken II, 2014/15, 34 086, nr. 2 (voorstel van wet)
- Kamerstukken II 2014-2015, 29 270, nr. 93 (brief: reclasseringsbeleid)
- Kamerstukken II, 2014-2-15, 29 270, nr. 98 (brief: reclasseringsbeleid)
- Scrt. 2011, 19453 (aanwijzing taakstraffen)

Bijlage 2. Overzicht gesprekspartners

Begeleidingscommissie

- Olav Etman (Reclassering Nederland)
- Onno de Jong (Ministerie van VenJ)
- Corine Hessel (Reclassering Nederland)
- Margot Suijkerbuijk (Ministerie van VenJ)
- Wim Veldhof (Leger des Heils)
- Elly Westerbeek (SVG)

Interviews

- Kees Blanken (Leger des Heils)
- Menno Bosma (Reclassering Nederland)
- Tessa Cops (Centraal Justitieel Incassobureau)
- Justus Cox (Ministerie van VenJ)
- Maarten van Boekel (Politie Rotterdam)
- Chris van Dam (Openbaar Ministerie, arrondissementsparket Amsterdam)
- Angeline van Dijk (Dienst Justitiële Inrichtingen)
- Toon van der Heijden (Openbaar Ministerie, Parket Generaal)
- Thees Gernler (Palier)
- Maarten Engelsman (Ministerie van VenJ)
- Jan Godthelp (Leger des Heils)
- Hasan Göleli (Ministerie van VenJ)
- Charlotte Grezel (Ministerie van VenJ)
- Yvette Groenhart (Openbaar Ministerie, arrondissementsparket Midden-Nederland)
- Joost Kettmann (Politie Gelderland-Zuid)
- Lous Krechtig (Hogeschool Utrecht)
- Peter van der Laan (Vrije Universiteit)
- Erik Lanting (Openbaar Ministerie, Parket Generaal)
- Anneke Menger (Hogeschool Utrecht)
- Rob Merten (Nationale Politie)
- Cilia Modderman (Leger des Heils)
- Geeske Mulder (Reclassering Nederland)
- René Poort (Reclassering Nederland)
- Leny Roetert (SVG)
- Heleen Rutgers (Openbaar Ministerie, arrondissementsparket Midden-Nederland)
- Anco Sesselaar (Nationale Politie)
- Wim Veldhof (Leger des Heils)
- Akke Vis-Brijker (Centraal Justitieel Incassobureau)
- Chris Visser (Leger des Heils)
- Corry van Vliet (Ministerie van VenJ)
- Elly Westerbeek (SVG)
- Jessica Westerik (Reclassering Nederland)
- Andrea Westgeest (Palier)