

PROCES

Tijdschrift voor strafrechtspleging

Terugblik op *Horizon 2000*,
met bijdragen van Cyrille Fijnaut, Jonna Smit,
Constantijn Kelk, Marten Hoekstra en Renée Kool



Nieuwe perspectieven voor de aan het strafrecht
gerelateerde hulpverlening

M.S.H. Ridder-Padt



PROCESperikelen. De vrijwillige contacten

Frans Zwanenburg



De metamorfose van de reclassering als teken des tijds

Geert van der Laan



Tussen welzijn, wet en wetenschap.

Over sturing in de reclassering

Jaap A. van Vliet



Schakel in justitieketen of geketend aan justitie? Interview
met algemeen directeur Van Gennip, Reclassering Nederland

Miranda Boone en René Poort



PS van een redacteur. Het einde van onbegonnen werk?

Ad de Beer



Nr. 2004/6

PROCES

83^e jaargang, 2004, nr. 6

PROCES is een tijdschrift dat in 1921 door dr. Nico Muller werd opgericht als Maandblad voor Berechting en Reclassering. Het is bedoeld als platform voor discussie aan allen die strafrechtelijk geïnteresseerd zijn. Naast het geven van feitelijke informatie beoogt PROCES ontwikkelingen te signaleren, te stimuleren en te bekritisieren. Plaat-sing van een artikel houdt niet in dat de redactie het met het standpunt van de auteur eens is.

Redactie

A. de Beer, Openbaar Ministerie, J. uit Beijerse, straf(proces)recht, A. van Bommel, gevangeniswezen, M. Boone, penitentiair recht (vz.), H.-M. Don, forensische zorg, W. Huisman, criminologie, J. Knap, advocatuur, R. Poort, reclassering, J. van Vliet, reclassering en forensische psychiatrie.

Redactiesecretariaat

W. Matthijse, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Janskerkhof 16, 3512 BM Utrecht, tel 030-253 71 37, e-mail: w.matthijse@law.uu.nl
Aangeboden kopij in Word via e-mail aanleveren. Richtlijnen voor auteurs zijn bij haar verkrijgbaar.

Citeerwijze:

PROCES 2004, nr., p. ...

Uitgever

Boom Juridische uitgevers
Koninginnegracht 135
Postbus 85576
2508 CG Den Haag
tel. (070) 330 70 33
fax (070) 330 70 30
e-mail info@bju.nl
internet www.bju.nl

Inhoudsopgave on line

De inhoudsopgaven van dit tijdschrift zijn te bekijken op www.bju.nl. Het downloaden van een profexemplaar is ook mogelijk.

Abonnementen

PROCES verschijnt 6 keer per jaar en kost € 69,- per jaar (inclusief BTW en verzendkosten). Prijs losse aflevering € 15,-. Voor 2005 bedraagt de abonnementsprijs € 79,-. Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende abonnementsjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

Voor abonnementen wende men zich tot Boom distributiecentrum, Postbus 400, 7940 AK Mep-pel, tel. (0522) 23 75 55, fax (0522) 25 38 64, e-mail bdc@bdc.boom.nl

Inhoudsopgave

- | | |
|---|-----|
| Ten geleide. De reclassering
<i>Hans-Martin Don en Jaap van Vliet</i> | 219 |
| Nieuwe perspectieven voor de aan het strafrecht gerelateerde hulpverlening
<i>M.S.H. Ridder-Padt</i> | 220 |
| Voor een herinrichting van de reclassering
<i>Cyrille Fijnaut</i> | 226 |
| Een quickscan van de kristallen bol van de reclassering
<i>Jonna Smit</i> | 229 |
| PROCESperikelen.
De vrijwillige contacten
<i>Frans Zwanenburg</i> | 231 |
| De metamorfose van de reclassering als teken des tijds
<i>Geert van der Laan</i> | 233 |
| Reclassering nu
<i>Constantijn Kelk</i> | 242 |
| Keurslijf of bouwsteen?
<i>Marten Hoekstra</i> | 244 |
| Op weg naar een ontmoeting met het slachtoffer
<i>Renée Kool</i> | 247 |
| Tussen welzijn, wet en wetenschap.
Over sturing in de reclassering
<i>Jaap A. van Vliet</i> | 249 |
| Schakel in justitieketen of geketend aan justitie? Interview met algemeen directeur Van Gennip, Reclassering Nederland
<i>Miranda Boone en René Poort</i> | 261 |
| PS van een redacteur.
Het einde van onbegonnen werk?
<i>Ad de Beer</i> | 268 |

Ten geleide

De reclassering, door Hans-Martin Don en Jaap van Vliet

De reclassering heeft de laatste jaren flinke veranderingen doorgemaakt. Hoogste tijd om in *PROCES* stil te staan bij deze veranderingen. Om te komen tot dit themanummer is de redactie teruggegaan in het verleden, te weten tot het jaar 1988. In dit jaar werd het 165-jarig bestaan van de reclassering in Nederland gevierd tijdens een congres, met als thema de rol van de reclassering in het jaar 2000, georganiseerd door de toenmalige Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen. De ter gelegenheid van dit congres uitgegeven bundel *Horizon 2000. Ontwikkelingen in strafrecht en samenleving en de rol van de reclassering* bevat een bundeling van de inleidingen van de verschillende referenten. De redactie vond het interessant om deze referenten anno 2004 uit te nodigen hun mening te geven over de veranderingen die zich binnen de reclassering hebben voltrokken. Uiteindelijk vijf toenmalige referenten hebben bijgedragen aan het totstandkomen van dit themanummer, te weten: Constantijn Kelk, Cyrille Fijnaut, Jonna Smit, Renée Kool en Marten Hoekstra. Ook heeft de redactie andere bij de reclassering betrokken deskundigen benaderd om aan de hand van de hiervoor vermelde vraagstelling een bijdrage te leveren. Het resultaat is een spannend extra dik themanummer met beschrijvende en opiniërende artikelen over de reclassering. Zij geven een overzicht van de ontwikkelingen binnen de reclassering vanuit verschillende perspectieven. Uiteenlopende meningen worden gegeven over de huidige ontwikkelingsrichting en de toekomst van de reclassering.

Ook vanuit een niet-reclasseringsperspectief is dit themanummer interessant. De ontwikkeling die de reclassering doormaakt, is exemplarisch voor de ontwikkeling van andere organisaties binnen de strafrechtssketen. Maar ook voor organisaties binnen het maatschappelijke middenveld.

Het themanummer is als volgt opgebouwd: M.S.H. Ridder-Padt beschrijft in haar artikel mogelijkheden voor de reclassering om weer een gewenste partner te worden. Cyrille Fijnaut stelt in zijn artikel een herinrichting voor van de reclassering met andere organisaties in de strafrechtssketen. Jonna Smit pleit in haar bijdrage voor een actievere rol van de reclassering in het totstandkomen van een veiligere samenleving. Geert van der Laan beschrijft en beoordeelt de ontwikkelingen binnen de reclassering vanuit een bedrijfskundig perspectief. Hij neemt daarbij stelling tegen de huidige managementstructuur. De teruggang van de reclassering als een zorgelijke ontwikkeling is het onderwerp van de bijdrage van Constantijn Kelk. Marten Hoekstra beschrijft vanuit het perspectief van de justitiële verslavingszorg de moeilijke relaties tussen de drie verschillende reclasseringsorganisaties. De positie van het slachtoffer in relatie tot de reclassering is het thema van de bijdrage van Renée Kool. Sturing in de reclassering is het onderwerp van het artikel van Jaap van Vliet. Als laatste in de reeks vindt u een uitgewerkt interview met Van Gennip, de nieuwe directeur van de Reclassering Nederland. In dit interview benoemt hij enthousiast zijn visie en toekomstverwachtingen van de reclassering. Ook geeft hij antwoord op een aantal kritiekpunten zoals geformuleerd in de hiervoor genoemde artikelen.

In deze uitgave vindt u ook de rubrieken *PROCES*perikelen door Frans Zwanenburg, reclasseringswerker en PS van de hand van Ad de Beer, redacteur van *PROCES* en voormalig directeur van de reclassering ten tijde van het congres in 1988. Beide rubrieken staan voor dit themanummer stil bij de reclasseringspraktijk van de dag.

Nieuwe perspectieven voor de aan het strafrecht gerelateerde hulpverlening

Inleiding

De reclassering is de afgelopen vier jaar in turbulent vaarwater terechtgekomen. De veranderingen buitelen over elkaar, maar het beeld wordt langzaam maar zeker helder en de aanbieders van reclasseringswerk kiezen positie. Reeds eerder vroeg ik mij af of de reclassering de goede dingen doet.¹ Onder goed versta ik dan: die activiteiten die bijdragen aan het perspectief van de cliënt op een succesvolle resocialisatie en, vanuit het perspectief van de maatschappij, aan vermindering van recidive. Het antwoord luidde toen: in toenemende mate positief in de opvatting van het departement van Justitie en in toenemende mate negatief als men de reclassering ziet als een hulpverleningsorganisatie.

In dit artikel gaat het vooral om de vraag welke kansen er nu zijn voor de reclassering om met de realiteit van dit moment een meer gewaardeerde en gewenste partner te worden in het streven naar een veiliger samenleving en hoe daarin meer een eigen geluid kan doorklinken dan thans hoorbaar is. Zo is het geluid van de professionals minder hoorbaar geworden als het gaat om de vraag hoe zij vakinhoudelijk de beste bijdrage kunnen leveren aan de overeengekomen doelstellingen. En het geluid van de bestuurders is verzwakt, omdat de reclasseringsbestuurders aan onafhankelijkheid hebben ingeboet ten gunste van departementale beleidsmakers (extern) en intern de nadruk is komen te liggen op bedrijfsvoering. Bij het beantwoorden van deze vraag gebruik ik als referentie onder meer de toezichtbevindingen en adviezen van de Raad voor Strafrechtstoepassing uit de afgelopen jaren.

De belangrijkste veranderingen op een rij

De resocialisatiedoelstelling van het strafrecht lijkt te zijn teruggedrongen en vervangen door een sterk accent op het bijdragen aan het vergroten van de veiligheid. Terugdringen van recidive staat daarin voorop. Het geloof in de mogelijkheid gedrag te beïnvloeden door middel van agogische begeleiding is verdronken door de overtuiging dat een punitieve benadering meer effect sorteert, of in elk geval goedkoper is. In hoeverre persoonlijke begeleiding bijdraagt aan maatschappijbeveiliging is niet eenduidig te zeggen. In een bijlage bij de Visiebrief van de Minister van Justitie² wordt een opsomming gegeven van de effectiviteit van sancties, onderscheiden naar sanctiedoelen en benutte interventies, gebaseerd op voornamelijk internationaal onderzoek. Slechts onder bepaalde omstandigheden kunnen bepaalde interventies voor bepaalde doelgroepen aantoonbaar effectief genoemd worden. Met nader onderzoek en een veel selectievere toepassing denkt de minister de effectiviteit voor een kleine groep te kunnen verhogen. Maar met een eenvoudige kosten-batenanalyse maakt de politiek op dit moment andere keuzes. Lange en sober ten uitvoer gelegde vrijheidsstraffen vormen naar de vigerende maatschappelijke opvatting (en daarmee ook van politieke partijen) in het post-Fortuyn-klimaat het meest passende antwoord.

De reclassering heeft daarin een beperkte en instrumentele plek gekregen en Reclassering Nederland is sinds begin 2004 als uitvoeringsorganisatie binnen de

* Drs. M.S.H. Ridder-Padt is organisatieadviseur en voorzitter van de sectie reclassering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.

1 Zie: Doet de reclassering de goede dingen?, *Sancties* (2002) 3, p. 178-183.

2 Zie Visiebrief Modernisering Sanctietoepassing. Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 5 april 2004.

directe invloedssfeer van het departement van Justitie getrokken. Het Leger des Heils en de verslavingsreclassering hebben, vanwege hun basis in andere werkvelden, hun zelfstandigheid behouden.

Ook het takenpakket heeft een verandering ondergaan. *Hulp en steun* zijn al in 1995 vervangen door *begeleiding en toezicht* en het aandeel executieve taken is zeer aanzienlijk toegenomen ten koste van de begeleidingswerkzaamheden. Maatschappelijke hulpverlening aan gedetineerden is geleidelijk verdwenen en vanaf 2004 is begeleiding op vrijwillige basis geheel afgeschaft. Met een voorlopig sluitstuk aan alle veranderingen in de vorm van een drastische verschuiving van taken van vermindering van de begeleiding naar een uitbreiding van taakstraffen is nu wel duidelijk in welke positie de reclassering terechtgekomen is, waarbij eenzelfde beweging binnen het gevangeniswezen en de justitiële jeugdbescherming zichtbaar is. Men dient zich daarbij te realiseren dat de afbouw van de vrijwillige nazorg *niet* gepaard is gegaan met de zekerstelling of op-hoging van andere budgetten, waarmee dit werk voortgezet zou dienen te worden, zoals binnen de Geestelijke Gezondheidszorg (verder: GGZ) of in het maatschappelijk werk.

De organisatie wordt op output gestuurd, dat wil zeggen op basis van een financiële vergoeding voor afgeronde verrichtingen. Er is een begin gemaakt met het aanbrengen van vraagsturing, waarbij de vraag uitsluitend afkomstig is van Openbaar Ministerie, rechterlijke macht en gevangeniswezen.

Ook is er bij de reclassering – en met name bij Reclassering Nederland – sprake van een verschuiving van het kiezen voor een kansrijke doelgroep naar de keuze voor kansrijke interventies, toegespitst op veelplegers. De Raad adviseerde onlangs de minister wat in zijn optiek onder kansrijk verstaan zou moeten worden³ en welk belang er gehecht moet worden aan het motiveren van niet-gemotiveerden. In nummer 3 van deze jaargang van *PROCES* gaf Bart van der Linden (programma-manager Terugdringen Recidive ten depar-

temente) een uitgebreid overzicht van het beleidsprogramma Terugdringen Recidive, waarin deze begrippen nader verklaard worden en de interpretatie van de Raad onderschreven lijkt te worden.

De Raad heeft zich op diverse momenten en manieren met toenemende bezorgdheid uitgesproken over de veranderingen in het klimaat van de strafrechtstoepassing en de ontwikkelingen bij de reclassering. Waarschuwde de Raad in het Jaarverslag 2001 dat het tempo en de richting voor het personeel niet meer bij te benen waren, in de daaropvolgende jaren ging het vooral over de inhoudelijke veranderingen, waardoor het reclasseringsaanbod is verschaald en beperkt. Er is onmiskenbaar meer transparantie ontstaan in het doen en laten van de reclassering en het aanbod is methodischer en naar professionele maatstaven beter geworden. Ook het departement is duidelijker geworden over zijn beleidsvisie. In de bezuinigingsoperatie is gezocht naar afslanking van het management door opheffing van de ressortsbureaus. Daarnaast is ook de uitvoering niet buiten schot gebleven.

Visie van de Raad voor Strafrechtstoepassing

Het is niet realistisch te verwachten dat het maatschappelijke en politieke klimaat de eerstkomende jaren drastisch zal wijzigen. Het besef dat de meeste justitiabelen weer terugkeren in de maatschappij en dat een veilige terugkeer een investering vraagt juist ten behoeve van diegenen bij wie de kans op succes niet bij voorbaat vaststaat, is voorlopig onvoldoende aanwezig in de publieke opinie. Deskundigen verwachten dat er kennelijk een reeks van ernstige incidenten nodig zal zijn voordat er wellicht een vermoeden ontstaat dat nu wel heel gemakkelijk een kind met het badwater is weggegooid. Maar dan is er al veel kapitaal, in de vorm van specialistische kennis bij de reclassering, vernietigd.

De Raad heeft door de jaren heen opvallend consistent gehamerd op enkele basale eisen van bejegening die naar haar mening voortvloeien uit artikel 2 lid 2 van de

3 Zie het advies inzake de concept Visiebrief Modernisering Sanctietoepassing d.d. 19 mei 2004.

Penitentiaire beginselenwet, het zogenoemde resocialisatiebeginsel. En daarmee is er nog steeds een taak voor de reclasering, overigens niet in exclusiviteit: ook andere organen van strafrechtstoepassing leveren hun bijdrage aan dit beginsel.

Reclasherding dient er te zijn om met name aan de voorkant en de achterkant van de justitieketen te adviseren over en invloed uit te oefenen op de bejegening en begeleiding, die de justitiabele in de maatschappij houdt of daarnaar terugbrengt. Aan de voorkant dient de reclasherding door middel van voorlichtingsrapportage en assistentie bij het anders afdoen (bijvoorbeeld door middel van werk- en leerstraffen, het accepteren van een behandeling van verslavings- of psychische problemen) een bijdrage te leveren aan maatoplossingen. Aan de achterkant is het cruciaal dat het moment van invrijheidstelling voorbereid en begeleid wordt; steeds weer blijkt dat het daaraan ontbreekt en dat de terugkeer daarmee al direct bij de start fout loopt. Voor een groter wordende groep justitiabelen ontstaat er direct bij de (niet zelden plotselinge vroegtijdige) invrijheidstelling een probleem als men zonder geld, zonder woon- of verblijfplaats en zonder bruikbare relaties buiten het criminele milieu buiten de poort staat en de eerste dagen niet zonder illegale acties doorkomt.

De Raad adviseerde onder andere de selectie voor detentiefasering met penitentiaire programma's zodanig aan te passen dat de beschikbare capaciteit ten gunste zou komen van die gedetineerden die zich zonder ondersteuning slecht kunnen handhaven.⁴ Nu is de drempel zo hoog dat de selectie verkeerd werkt.

In een uitgebreid advies over plaats en functie van aan het strafrecht gerelateerde hulpverlening⁵ wordt toegelicht waarom de reclasherding, met haar specifieke kennis van strafrechtelijke procedures en kennis van de doelgroep, de aangewezen organisatie is om – niet vrijblijvend en *outreaching* – veelplegers en personen die veroordeeld zijn voor ernstige delicten tijdens hun

terugkeerfase te controleren en te begeleiden, eerst met de justitiële stok achter de deur, later desgewenst ook op vrijwillige basis.

Moeite heeft de Raad met het verschijnsel dat reclasherdingsorganisaties hun cliënten meer en meer selecteren op basis van de kans binnen een bepaalde tijd een bepaald product tot afronding te kunnen brengen. *Output* (het aantal verrichtingen) zegt immers nog niets over *outcome* (resultaat).⁶ Het motiveren tot begeleiding en behandeling, voor velen een noodzakelijk voortraject zonder garanties op succes, ziet de Raad als een van de sleutels tot de beoogde *outcome*: het effectief beïnvloeden van de doelgroepen met verhoogd recidiverisico. Ook de reclasherding ziet dat zo, maar kan zich niet permitteren financieel in eigen vlees te snijden, omdat deze inspanningen lang niet altijd als betaalbaar product zijn te registreren.

Ik wil twee onderwerpen uit dit advies van nader commentaar voorzien.

1. *Vrijwillige nazorg*

Vrijwillige nazorg kan alleen aan maatschappelijke organisaties overgelaten worden als in deze kringen wordt afgestapt van een te vrijblijvende aanpak. De aanpak die de Geestelijke Gezondheidszorg heeft ontwikkeld voor een doelgroep die bekend staat als zorgwekkende zorgmijders, verdient ook voor veel justitiabelen de voorkeur. Daarnaast is het in de GGZ gangbaar onderscheid tussen *cure* en *care* van betekenis voor de begeleiding van justitiabelen. De maatschappij kan beter uit de voeten met *cure*: men diagnoseert een probleem, stelt een therapie in werking en heeft dan een redelijk voorspelbare kans op positief resultaat. Daar passen resultaatgerichte afspraken bij, vast te leggen in een prestatiecontract. In de *care* ligt dat wat ingewikkelder: het resultaat waarop de interventie gericht is, is te omschrijven in termen van contact leggen en contact in stand houden. Hierbij passen afspraken in

4 Advies d.d. 14 maart 2003 inzake conceptregeling tot Wijziging Penitentiaire maatregel i.v.m. Penitentiair Programma en elektronisch toezicht.

5 Advies Plaats en functie van aan het strafrecht gerelateerde hulpverlening d.d. 6 juni 2003.

6 Zie het advies over de nota Effectieve Reïntegratie d.d. 18 december 2001.

de vorm van inspanningsverplichtingen, minder van resultaatsverplichtingen. Dat voor een behoorlijk deel van de veelplegers en plegers van zware delicten slechts *care* als het hoogst haalbare gezien moet worden en *cure* niet gegarandeerd is, past momenteel niet in het straatje van het parlement. De Raad heeft niets tegen de geïntensiveerde lik-op-stuk-benadering van dit moment, maar mist een effectief sluitstuk. In het verleden kon een reclasseringsinstelling een soepele overgang bieden van nazorg in een justitieel kader naar vrijwillige nazorg. Daardoor bleef voor een problematische doelgroep een vangnet beschikbaar. Dat is nu weggefallen, er ontstaat een nu al zichtbaar gat. Continuïteit wordt niet meer geboden.

2. Zelf doen of uitbesteden: als het maar gebeurt!

Het tweede punt betreft de consequente doorvoering van het opschonen van alle zorg- en hulpverleningscomponenten uit het door justitie betaalde reclasseringsaanbod.

In de praktijk zoals de Raad die waarneemt tijdens toezichtbezoeken, heeft het volledig beëindigen van de vrijwillige nazorg het meest ingrijpende effect van alle veranderingen. Andere budgetten, vanuit de AWBZ, de welzijns sfeer of de sociale zekerheid zullen moeten worden aangeboord om de onder justitiële titel verleende diensten aan te vullen en continuïteit van zorg mogelijk te maken. Voor het Leger des Heils en de verslavingsreclassering zijn deze budgetten, vaak binnen dezelfde organisatie, al aanwezig. Voor Reclassering Nederland resteert slechts verwijzing naar andere organisaties.

De Raad heeft zich ook een en andermaal uitgesproken over de behoefte aan reclasseringsbegeleiding in de penitentiaire inrichtingen. Het is geen goede ontwikkeling als er steeds minder instanties van buiten in gesloten instituten binnenkomen. Het is zonder meer schadelijk dat dit werk afgebouwd moest worden zonder dat de penitentiaire inrichtingen daarop voorbereid waren.⁷ Nu pas worden op bescheiden schaal andere functionarissen binnen de inrichtingen aangetrokken om dit werk

gedeeltelijk over te nemen en wordt door een aantal penitentiaire inrichtingen zorg 'ingekocht' bij externe organisaties. In andere inrichtingen is de zorg absoluut minimaal.

Als de minister vasthoudt aan een strikte scheiding tussen wat justitie moet bieden en wat andere maatschappelijke organisaties zouden moeten bieden, zou daar op zichzelf niet zoveel bezwaar tegen behoeven te bestaan indien daarvoor dan ook garanties geboden worden. Maar juist omdat er in het algemeen maatschappelijk werk lange wachtlijsten bestaan en óók bezuinigd wordt, snijdt het mes nu aan drie kanten en wordt de afbouw van de hulpverleningsfunctie exponentieel versterkt. Bepierking tot de strikte grenzen van het eigen beleidsterrein met een eigen budget is daarmee de ontwikkeling die het meest negatieve effect heeft van alle veranderingen, omdat diezelfde strategie op andere beleidsterreinen ook gevolgd wordt. Van integraal kabinetsbeleid is in dezen geen sprake.

Nieuwe tijden, nieuwe kansen

Ik laat in dit artikel de aaneenschakeling van reorganisaties maar buiten beschouwing. Uiteindelijk zijn organisatiestructuren slechts voorwaardenscheppend en gaat het om het werk zelf en het effect voor de doelgroep.

Laat ik hier de positiebepaling van de reclassering aan de orde stellen. De reclassering, in de vorige eeuw nog worstelend met dilemma's over hulpverlening in justitieel verband, heeft de laatste jaren tot aan de start van de recente inkadering binnen de departementale aansturing haar specifieke plaats gekozen op het snijvlak van justitie en samenleving, met een positie als partner in zowel de justitiële keten (politie, Openbaar Ministerie/rechterlijke macht, penitentiaire inrichtingen/tbs-klinieken), als in maatschappelijk ketens zoals het openbaar bestuur (gemeentes), gezondheidszorg (verslavingszorg, geestelijke gezondheidszorg), onderwijs, arbeidsbemiddeling en welzijn. Daarmee konden uitermate nuttige initiatieven genomen worden als sluitstuk van een effectieve re-

7 Zie onder andere C. Kelk, Gedetineerden in de kou, *Delikt en Delinkwent* 2003, p. 953-960.

socialisatie, en werd de reclassering in toenemende mate ingeschakeld in innovatieve en/of preventieve projecten, zoals Justitie in de Buurt, stelselmatige daderaanpak en samenwerking met het bedrijfsleven. Die snijvlakpositie is nu door Reclassering Nederland vrij abrupt verlaten. De lokale en regionale inbedding kalft snel af door de bezuinigingen, de onmogelijkheid soepel in te voegen in andere plannings- en financieringsmechanismen en de centralisering van beleid.

Dat geldt minder voor het Leger des Heils en de verslavingsreclassering. Zij hebben immers nog een ander achterland, niet alleen financieel, maar ook inhoudelijk en organisatorisch. Deze reclasseringsafdelingen kunnen binnen de voorschriften die voor die andere geldstromen gelden, gebruikmaken van de bredere mogelijkheden in de eigen organisatie en profiteren ook van andere dan uitsluitend justitiële daders om terugkeer in de maatschappij te ondersteunen.

Nu de trend gezet is dat alle departementen proberen oneigenlijke (?) taken buiten de eigen begroting te leggen, moet het heil komen van ketens die geen ketens zijn. De aansluiting justitiële hulpverlening – geestelijke gezondheidszorg is altijd al problematisch geweest. Hoewel er binnen de GGZ veranderingen te bespeuren zijn, biedt overheveling van een lastige doelgroep naar een sector waar óók bezuinigd wordt geen garantie op een sluitende keten. De aansluiting justitie – maatschappelijke dienstverlening is nog veel problematischer. Er is geen tijd en geld, geen kennis en ervaring en geen passende attitude jegens justitiabelen. In de sector jeugdhulpverlening ten slotte vormen de lappendeken en de volstrekt onvoldoende financiële ruimte om te investeren in degenen die de toekomst zouden moeten hebben een nog mindere basis voor een effectieve en efficiënte keten. De gevolgen van het langs elkaar heen werken van instanties, het doorschuiven, de bureaucratie en uiteindelijk dan soms het ten onder gaan van de cliënt zijn soms dramatisch.

De nieuwe positionering van de reclassering zal naar verwachting in 2007 worden vastgelegd in een nieuwe Wet op de reclassering. Het departement geeft aan

wat van de reclassering wordt verwacht en welk bedrag daarvoor beschikbaar is; dat behoort tot het domein van de politiek. Dat verwachtingspatroon moet nog geëxpliciteerd worden. Om met een beperkt budget en dienstenpakket een aantoonbare verlaging van recidive te eisen is niet realistisch. Recidive is een nauwelijks te operationaliseren begrip als het gaat om resultaatgerichtheid. Bij verschillende misdrijven is de pakkans gering. Daarom is de omvang van recidive moeilijk vast te stellen. Daarnaast is het onmogelijk recidiveverlaging – macro gezien – aantoonbaar toe te schrijven aan strafrechtelijke interventies. Hoogstens op individueel niveau kan men er iets steekhoudends over zeggen, maar ook dan met de nodige relativering. Iemand die meerdere malen afgestraft is voor ernstige geweldsdelicten en vervolgens recidiveert voor kleine vermogensdelicten blijft een recidivist, maar de maatschappelijke schade is wel beperkter.

De justitiële opdrachtgevers zullen met de aanbieders van reclasseringswerkzaamheden moeten onderhandelen over aantallen af te nemen diensten, waarvan de prijzen centraal zijn vastgesteld. Zij zullen zoeken naar de goedkoopste leverancier en als de aangeboden producten niet op hun vraag aansluiten zullen zij, voorzover zij dat nodig vinden, zoeken naar een aanbod van buiten de reclassering. Wat betreft de diensten van het Leger des Heils en de verslavingsreclassering zijn de aanzetten voor dit mechanisme al zichtbaar. Deze partijen kunnen zich sterker profileren op hun specifieke karakter en doelgroep en kunnen de aansluiting met AWBZ-gefinancierde zorg makkelijker realiseren. Aan één kant is dat goed: de minister zou er immers een probleem bij hebben als de knowhow op het gebied van verslavingszorg en gemarginaliseerde groepen zoals dak- en thuislozen niet beschikbaar zou zijn voor justitiabelen. Deze organisaties zijn in het algemeen sterker dan Reclassering Nederland ingebed in regionale netwerken en worden niet gehinderd door domeingrenzen, omdat zij meerdere domeinen bedienen.

Reclassering Nederland, veruit de grootste reclasseringsorganisatie, is daarentegen volledig afhankelijk van justitiegeld, wordt aangestuurd door justitie, heeft een

sterk centralistische structuur en beschikt over weinig ruimte voor eigen professionele invulling.

Naast, en misschien in het verlengde van, het in de inleiding reeds genoemde gebrek aan bestuurlijke kracht en onafhankelijkheid ontbreekt het aan een inhoudelijke, professionele eigen stellingname. En daarmee laat men een kans liggen. Bezien vanuit de behoefte van het verantwoordelijke departement zou er namelijk ruimte kunnen zijn voor een organisatie die zich profileert als forensische GGZ. Een groot percentage justitiabelen vertoont ernstige psychische problematiek. Dat is niet alleen een beheersprobleem in gevangenissen, het is zeker ook een risicofactor bij recidive. Zonder dat de reclassering zelf geestelijke gezondheidszorg zou moeten gaan leveren, zou een strategische alliantie met de GGZ veel winst kunnen opleveren. De zorgketen voor cliënten wordt dan bereikbaar. Het makelen en schakelen door de reclassering zal effectiever kunnen worden en de reclassering kan haar snijvlakpositie opnieuw innemen. Het Sociaal Psychiatrische Werk binnen de reclassering krijgt een enorme professionele impuls. Het is niet voor niets dat deze bijzondere werksort relatief gespaard is gebleven in het bezuinigings- en reorganisatiegeweld. Daar zit geweldig veel knowhow over een zeer moeilijke doelgroep. Daarmee wordt de reclassering ook voor penitentiaire inrichtingen weer een interessante partij. Psychisch gestoorden zijn er immers in overvloed binnen de muren.

Maar ook overigens zou Reclassering Nederland zich door zo'n alliantie kunnen versterken. De voordelen die de beide andere aanbieders van reclasseringsdienstverlening nu hebben, worden bereikbaar.

Conclusie

Aan het begin van dit artikel vroeg ik mij af welke kansen er nu zijn voor de reclassering om met de realiteit van dit moment een meer gewaardeerde en gewenste partner te worden in het streven naar een veiliger samenleving en daarin meer een eigen geluid te laten doorklinken dan op dit moment. Met bovengenoemd voorstel is de beginvraag van dit artikel beantwoord. Oude tijden keren niet meer terug. En hoezeer je ook van mening kunt zijn dat er oude schoenen weggegooid zijn voordat er nieuwe beschikbaar zijn, voorlopig ontbreekt het aan wetenschappelijke onderbouwing voor de stelling dat individuele gedragsbeïnvloeding een positieve bijdrage levert aan een veilige terugkeer in de samenleving. Daarmee is die overtuiging niet verdwenen, maar zullen er andere wegen gezocht moeten worden om de aan het strafrecht gerelateerde hulpverleningsfunctie overeind te houden. Naar mijn mening biedt de hierboven aangeduide denkrichting een uitweg uit de dreigende patstelling die er kan ontstaan tussen de reclassering en haar opdrachtgevers en ontstaat er op een nieuwe manier een mogelijkheid om aan het strafrecht gerelateerde hulpverlening te blijven bieden.

Voor een herinrichting van de reclassering

Als een van de initiatiefnemers van het congres dat in 1988 werd georganiseerd om het 165-jarig bestaan van de reclassering in Nederland te vieren vond ik het natuurlijk een goed idee van de redactie van *PROCES* om mij en andere auteurs te vragen om in dit themanummer kort te reflecteren op hun bijdragen aan de bundel *Horizon 2000* die naar aanleiding van dat congres werd uitgebracht. Omdat ik het hier kort moet maken, verlies ik mij niet verder in galante plichtplegingen omtrent deze uitnodiging en dat congres, maar kom ik ter zake.

Ik wees in mijn bijdrage op de unieke positie die de reclassering innam en nog steeds inneemt in de strafrechtspleging; meer dan welke andere instantie ook is zij op het niveau van de individuele dader vanaf het prille begin tot aan het bittere eind betrokken bij de toepassing van het strafrecht. In het verlengde hiervan vond ik dat de reclassering deze bijzondere positie moest benutten om niet alleen tegenwicht te bieden tegen een al te repressief beleid, maar om ook aandacht te blijven vragen voor de maatschappelijke context van misdaad en strafrechtspleging. Maar ik wees er wel op dat het voor de reclassering een zware dobber zou zijn om deze kritische taak in de toekomst te (blijven) vervullen, enerzijds gezien de kanteling van het politieke klimaat in de richting van het slachtoffer en anderzijds gelet op de steeds sterkere transformatie van de strafrechtspleging tot een centraal geleid productieproces.

Om allerhande redenen heb ik mij tot ver na 2000 niet meer bezig kunnen houden met de reclassering. Zij kwam weer binnen mijn professionele blikveld toen ik eind 2002 door het College van Burgemeester en Wethouders van Tilburg werd gevraagd om een commissie voor te zetten

die een onderzoek moest instellen naar de problemen van sociale (on)veiligheid in de stad en die met voorstellen moest komen om aan die problemen het nodige te doen. Wat ik hierna heb opgeschreven, is dan ook voor een groot deel gebaseerd op het werk van die commissie en in het bijzonder op haar rapport *De sociale (on)veiligheid in Tilburg. Een kritische analyse van de problemen en een reeks aanbevelingen voor hun aanpak* uit 2003. Waarbij ik overigens graag aantekenen dat ik mij in het kader van deze commissie niet alleen enigermate heb verdiept in de organisatie en werking van de reclassering in Tilburg, maar ook in de landelijke discussie over de positie en de rol van de reclassering in de strafrechtspleging en de misdaadbestrijding in het algemeen vandaag de dag.

Laat ik met de deur in huis vallen. Drie dingen vielen mij gaandeweg de werkzaamheden van de commissie sterk op:

- dat de reclassering – of toch in elk geval de Stichting Reclassering Nederland – in de voorbije jaren inderdaad is omgebouwd tot een centraal aangestuurd productiebedrijf binnen de strafrechtspleging; in voordrachten over het werk van de commissie heb ik wel eens gesproken van de ‘sovietisering’ van de reclassering;
- dat de reclassering – wellicht als gevolg van haar opsluiting binnen de strafrechtspleging – in het algemeen een vreemde eend in de stedelijke bijt is; ik bedoel: niemand – op het gemeentehuis, bij de politie, in de welzijnzorg – kent bij wijze van spreken de reclassering; ondanks haar aanwezigheid in de stad en haar participatie aan belangrijke initiatieven als het ‘veiligheidshuis’ is zij kennelijk niet echt betrokken bij de formulering en de uitvoering van het

* Prof. dr. Cyrille Fijnaut is als gewoon hoogleraar verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Tilburg.

gemeentelijk, of ruimer, stedelijk veiligheidsbeleid; in elk geval heeft zo goed als niemand zicht op wat de reclassering feitelijk doet en weet niemand of wat zij doet er ook werkelijk toe doet;

- en dat de reclassering hopeloos verdeeld is georganiseerd, met een Bureau Halt, de jeugdreclassering bij het Bureau Jeugdzorg, de vestiging van de Stichting Reclassering Nederland, een afdeling van het Leger des Heils, de verslavingsreclassering en de strafrechtelijke tak van de Raad voor de Kinderbescherming; van de toch al zo schaarse middelen voor de reclassering wordt dus een zeer belangrijk deel besteed aan apparaatzorg en niet aan de daadwerkelijke uitvoering van de reclasseringstaken.

En ik voeg hier graag aan toe dat deze drie dingen in mijn ogen niet los van elkaar staan. Een zo hopeloos verdeelde reclassering is geen serieuze gesprekspartner in de stad, niet voor grote instellingen en diensten als de gemeente en de politie, maar ook niet voor belangrijke organisaties als daar zijn: welzijnsinstellingen, woningcorporaties, verenigingen van bedrijven en scholengemeenschappen. Zij kan zich hierom ook niet sterk maken voor een andere, bredere, rol in het veiligheidsbeleid dan die van productiemiddel in de strafrechtspleging. Daar heeft zij in de stad gewoonweg onvoldoende draagvlak en onvoldoende middelen voor.

Afgezet tegen mijn toekomstbeschouwingen in *Horizon 2000* kan ik dus niet anders dan concluderen dat mijn sombere verwachtingen zijn uitgekomen. Dit zal zeker in belangrijke mate het gevolg zijn van de ontwikkeling die ik in mijn bijdrage schetste: de (in een aantal opzichten overigens begrijpelijke) omslag in het politieke klimaat en dus in het strafrechtelijk beleid. Maar wellicht heeft de reclassering er zelf ook schuld aan. En heeft zij bijvoorbeeld haar unieke positie onvoldoende systematisch benut om het gevoerde beleid te beoordelen op zijn maatschappelijke merites en zo óók op eigen kracht bruggen te slaan naar andere grote partijen dan 'justitie' in het hedendaagse veiligheidsbeleid. Of heeft zij wel geprobeerd om dit

laatste te doen, maar is succes uitgebleven bij gebrek aan eenheid in eigen gelederen en dus onvoldoende doorzettingsvermogen in beleidskringen.

Hoe het ook zij, gelet op de problemen in de sfeer van de sociale veiligheid, met name in de grote steden, lijdt het naar mijn mening geen twijfel dat de reclassering nog altijd een belangrijke rol kan én moet spelen in het terugdringen en beter beheersen van die problemen. Maar om dit op een betere – meer doeltreffende, meer efficiënte en ook meer herkenbare – manier te kunnen doen dan momenteel het geval is, moeten er wel een paar dingen veranderen. Waarbij ik goed beseft dat wat ik hier zo makkelijk neerschrijf niet gemakkelijk zal kunnen worden gerealiseerd. Om allerlei redenen niet: de geschiedenis van instellingen, de eigen belangen van organisaties, het gewicht van het huidige takenpakket et cetera.

Wat moet er dan veranderen? Volgens mij is het hoog tijd om al de hiervoor genoemde reclasseringsinstellingen samen te voegen tot een enkele nationale reclasseringsorganisatie die gedeconcentreerd wordt ingericht tot op het niveau van de 30 grote steden respectievelijk dat van de 25 politieregio's die Nederland rijk is. Zonder een dergelijke ingrijpende reorganisatie kan de reclassering niet uit haar malaise worden verlost.

Een dergelijke herinrichting zou de reclassering in de eerste plaats de nodige maatschappelijke 'kritische massa' geven. En deze massa is niet alleen nodig om weer met gezag de stem te kunnen verheffen in het maatschappelijk debat over 'misdaad en straf', maar is ook nodig om tegelijk weer een serieuze partij te worden ten overstaan van andere belangrijke instellingen, diensten en organisaties die in onze hoogstedelijke samenleving met veiligheidsvraagstukken van doen hebben. Een stad als Tilburg heeft één gemeente, één (geleding van het) Openbaar Ministerie, één politiedistrict, één grote welzijnsinstelling enzovoort: waarom is zij 'gezegend' met zes – in het algemene kleine, voor zichzelf werkende – reclasseringsinstellingen?

In de tweede plaats – maar niet minder belangrijk – zou een dergelijke herinrichting van de reclassering belangrijke besparingen op de bureaucratie met zich bren-

gen en dus flink wat geld moeten opleveren voor de daadwerkelijke en samenhangende uitvoering van de onderscheiden kerntaken. En dit laatste voordeel is zeker zo belangrijk als het eerste voordeel. Want een reclassering die onvoldoende personele en materiële middelen heeft om een robuuste uitvoeringspraktijk te organiseren of die te veel van haar schaarse middelen besteedt aan 'management', 'ondersteuning' en meer van zulke franje, is geen geloofwaardige gesprekspartner in de steden.

Minister van Justitie P.-H. Donner heeft niet zo lang geleden een belangrijke

stap in de goede richting gezet door het aantal Halt-bureaus terug te schroeven tot 25. In mijn ogen zou hij ook de vervolgstappen moeten zetten en stap voor stap toe moeten werken naar de eenmaking van de Nederlandse reclassering. Het principe dat elk probleem en elke leeftijdscategorie zijn eigen reclasseringsinstelling verdient, heeft zijn tijd méér dan gehad. Deze tijd vraagt om een multifunctionele reclasseringsinstelling die voldoende gewicht in de schaal kan leggen, zowel op het niveau van het beleid als op het niveau van de uitvoering.

Een quickscan van de kristallen bol van de reclassering

Inleiding

In een artikel eind jaren tachtig heb ik gepoogd de kenmerken van het reclasseringswerk te bepalen en ontwikkelingslijnen naar het jaar 2000 te schetsen.¹ In de conclusie stonden twee zaken centraal: kenmerkend voor het reclasseringswerk werd gezien het maatschappelijk werk, en daarnaast werd toentertijd belangrijk voor de toekomst geacht dat de reclassering de maatschappelijke rol zou moeten versterken. Met name de brugfunctie die zij ten behoeve van de cliënten innam tussen justitie en samenleving zou moeten worden verdiept. Tevens werd de diagnostische functie en de samenwerking met andere instanties belangrijk geacht.

Om een indruk te geven van de veranderingen die in de afgelopen jaren het werk van de reclassering heeft ondergaan, heb ik voor dit korte artikel het nieuwsbericht van de Stichting Reclassering Nederland d.d. 28 januari 2004 genomen, waarin de uitgangspunten voor de reclassering anno 2005 aangegeven worden.

Quickscan

Allereerst worden ingrijpende veranderingen in de organisatiestructuur en de inhoud van het reclasseringswerk aangekondigd. Met name de omgeving zou dit vragen. De reclassering zou een herkenbare bijdrage moeten leveren aan een veilige samenleving. Zij wordt vraaggericht, dit betekent dat zij uitsluitend als opdrachtgever kent: het Openbaar Ministerie, de zit-

tende magistratuur en het gevangeniswezen.

Gezien tegen de ontwikkelingslijnen van de afgelopen vijftien jaar moet men concluderen dat de reclassering niet langer het maatschappelijk werk centraal stelt, namelijk het begeleiden en ondersteunen van cliënten, maar instrumenten gaat hanteren zoals de quickscan, een zogenoemde verkorte diagnose om de opdrachtgevende justitiële organisaties te bedienen. Dit betekent dat de brugfunctie die de reclassering als organisatie tussen justitie en samenleving van oudsher had, verdwenen lijkt te zijn.

Misdaad is fun

Hoe heeft deze opmerkelijke verdwijning van deze brugfunctie van de reclassering plaatsgevonden? Wanneer men het maatschappelijk debat over criminaliteit begin jaren negentig beziet, is er een verschuiving in kernbegrippen opgetreden: stond in de jaren negentig criminaliteit centraal, eind jaren negentig is dit veranderd in het begrip veiligheid. Dit betekent dat niet langer het gedrag van daders als uitgangspunt wordt genomen, maar dat de emoties van burgers prioriteit krijgen. Enquêtes onder de bevolking over veiligheid zijn hiervan een indringende afspiegeling. Hiertegenover wordt vanuit beleidsvisies van de overheid en instellingen op het justitieel terrein een technisch jargon ontwikkeld dat de indruk wekt dat veiligheid beheerst en georganiseerd kan worden.

Men zoekt geen middelen meer om daders te beïnvloeden of te helpen, maar

* Dr. Jonna Smit was vanaf 1986 meer dan tien jaar beleidsmedewerkster bij de Stichting Reclassering Nederland.

1 Wikken, wegen en doen, in: C.J.C.F. Fijnaut (red.), *Reclassering: Horizon 2000*, Arnhem [etc.]: Gouda Quint [etc.] 1988.

men gaat zich beschermen middels bijvoorbeeld alarm en bodyguards. Tegelijkertijd wordt door de nadruk op veiligheid de dader geanonimiseerd. Men weet niet meer wie er inbreekt, men weet niet wie er overvalt. Men moet zich voorbereiden en bewapenen (gelukkig in Nederland nog niet letterlijk).

Toch is het langzamerhand bekend dat gevoelens van onveiligheid niet noodzakelijk gestoeld zijn op het feitelijk plaatsvinden van misdrijven. Zo is bekend dat vooral oudere mensen zich onveilig voelen, terwijl de meeste slachtoffers van misdrijven zijn te vinden onder jonge mannen. Een ander voorbeeld was een onderzoek naar onveilige (enge) plekken in een stad dat liet zien dat de begraafplaats werd aangemerkt als onveilig terwijl in de omgeving van het station de meeste misdrijven plaatsvonden.

Naast de verschuiving van criminaliteit naar veiligheid wordt de aandacht voor misdaad vooral bepaald door televisieprogramma's van bijvoorbeeld Peter R. de Vries, *Actienieuws*, of een vleugje misdaad in *RTL Boulevard*. Door de meestal eenzijdige benadering van deze programma's, die zich vooral op het signaleren en ontdekken van misdaad concentreren, is misdaad fun en entertainment geworden.

Noodzaak

Een paradoxale ontwikkeling kan geobserveerd worden: de eenzijdige maatschappelijke aandacht voor veiligheid creëert steeds meer gevoelens van angst in de samenleving. Hierdoor treedt er een maatschappelijke instabiliteit op, die zich in allerlei maatschappelijke sectoren manifesteert. Ziekenhuizen, scholen en uitgaansleven dienen zich te beschermen tegen agressie en geweld. Wanneer de di-

recteur van de reclassering in het hierboven genoemde persbericht uitroept dat de reclassering kampt met een imago-probleem en een oplossing ziet in de quickscan, het verhogen van het professionele niveau en zorgdragen voor een wetenschappelijke basis, dan is dit een simplistisch en naïef antwoord. Ook voor het voortbestaan van de reclassering als organisatie lijkt een eenzijdige koers uitsluitend gericht op justitie een ongelukkige oplossing. Een dergelijke afhankelijkheid houdt immers in dat bij een verandering in accenten in justitiebeleid, bijvoorbeeld de komende tien jaar op terrorisme, de vraag naar reclasseringswerk automatisch wordt verkleind. De reclassering moet zich realiseren dat ze moet concurreren met het dominante imago van criminaliteit zoals dat in de media gecreëerd wordt.

Toekomst

Wat kan de reclassering hiertegenover stellen?

Wil de reclassering werkelijk bijdragen aan een veiliger samenleving, dan zou zij zich mijns inziens juist moeten profileren als kenner van crimineel gedrag en de samenleving hierover informeren. Geen enkele organisatie heeft meer gegevens en meer inzicht verzameld over crimineel gedrag: dit geldt voor dagelijkse criminaliteit, maar ook voor excentrieke criminaliteit.

Voor de toekomst betekent dit dat de reclassering niet alleen de drie justitiële organisaties moet bedienen, maar zich voortvarend in het publieke debat over veiligheid moet mengen door de andere kant van veiligheid, namelijk de criminaliteit weer een gezicht te geven. Voor het bestaan van de reclassering de komende tien jaar is de maatschappelijke legitimatie van cruciaal belang.

PROCESperikelen

De vrijwillige contacten, door Frans Zwanenburg

In deze rubriek doen rechters, advocaten, officieren van justitie, reclasseringswerkers en andere beroepsbeoefenaren die werkzaam zijn in de strafrechtspraktijk, beurtelings verslag van hun ervaringen. Deze keer is dat Frans Zwanenburg, reclasseringswerker.

Twee weken geleden werd ik opgebeld door Peter, een mindervaardige, Nederlandse man van middelbare leeftijd, die ik direct herkende aan zijn stem. Hees en stotterend vertelde Peter dat zijn leven geen zin meer had nu zijn vriendin hem onverwacht had verlaten en hij het vrijwilligerswerk bij een woningbedrijf na een onenigheid had verloren. 'Ik kan maar beter van de brug springen, het heeft echt geen zin meer.' Omdat ik Peter reeds jaren ken, wist ik dat Peter de brug wel links zou laten liggen. Er zijn meer voorbeelden te noemen waarbij in de woorden van Peter een verborgen boodschap schuilt. Zonder echt door te moeten vragen vertelde Peter dat hij door de teleurstelling en verving weer meer aandacht heeft voor meisjes. 'Ik loop weer vaker onnodig langs de school. Er gebeurt niks hoor, maar ik vind dat je het toch even moet weten.'

Peter, die zes jaar geleden veroordeeld werd voor ontucht met twee stiefkinderen, een jaar gedetineerd was en twee jaar een intensieve training voor zedendelinquenten volgde, belt sinds het opgelegde contact met de reclassering twee jaar geleden is afgesloten gemiddeld een keer per half jaar.

Ondanks een intensief begeleidingstraject, het realiseren van een vaste structuur en een vangnet in de vorm van enkele betrouwbare contacten binnen en buiten de hulpverlening heeft Peter regelmatig sombere stemmingen die gepaard gaan met angst voor terugval.

Inmiddels heb ik Peter twee keer gesproken. Een keer op het bureau van de reclassering om te spreken over de afgelopen

maanden, de problemen die zijn ontstaan en de angst voor grensoverschrijdend gedrag. Een tweede keer bij Peter thuis, waar het intensiveren van de contacten in zijn (hulpverlenings)netwerk, het verkrijgen van een nieuwe dagbesteding... en het opruimen van de enorme troep in zijn woning aan de orde komt. De praktijk leert dat Peter over een maand, met of zonder hulptroepen, weer verder kan.

Nu ik deze column schrijf, realiseer ik mij dat precies een jaar geleden een grote groep medewerkers van de reclassering actie voerde tegen de voorgenomen bezuinigingen op de reclasseringsbegroting. Met de slagzin: 'De reclassering minder geld, minder veilig meer geweld', vroegen medewerkers gedurende een lange fietstocht door Nederland aandacht voor een goede zaak, het in stand houden van begeleiding van reclasseringscliënten. Er kwam veel steun, ook omdat voor menigeen nu pas duidelijk werd welke taken de reclassering verricht en welke betekenis deze hebben voor het, door het kabinet hoog in het vaandel gehouden, veiligheidsbeleid. De acties waren een succes, maar de ingrijpende bezuiniging werd desondanks doorgevoerd.

In het taakveld van de reclassering is mede onder invloed van de genoemde bezuinigingen en de richting die het ministerie aangeeft inmiddels het nodige veranderd. Veranderingen, die veelal de inhoud en de herkenbaarheid van het werk ten goede komen, zijn doorgevoerd. Zo ontwikkelde de reclassering met het gevangeniswezen diagnose-instrumenten die, meer dan voorheen, inzichtelijk maken welke criminogene factoren van invloed zijn op het delictgedrag, hoe groot de kans op recidive is en welke aanpak gewenst is om herhaling te voorkomen. In het verlengde daarvan worden al of niet samen met hulpverleningsorganisaties nieuwe reïntegratie-

programma's ontwikkeld, om invulling te kunnen geven aan door de reclassering opgestelde begeleidingsplannen. Met het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht is nagedacht over gewenste rapportages nu de reclassering beduidend minder mogelijkheden heeft de cliënten op het politiebureau, in het kader van de vroeghulp te bezoeken en op zittingen te verschijnen. De werkstraf wordt inmiddels uitgevoerd vanuit gespecialiseerde units en er is een gerichte aanpak voor veelplegers.

Deze dadendrang is mijns inziens positief, maar heeft ook een keerzijde. Omdat de Minister van Justitie begeleiding in de vorm van nazorg na detentie in principe geen justitietaak vindt, is de 'trajectbegeleiding' die tot januari 2004 de basis vormde van de begeleiding en het toezicht van cliënten inmiddels vervallen. Begeleiding, nazorg en toezicht is alleen mogelijk als deze wordt verzorgd vanuit een justitieel kader. Het betekent dat cliënten als Peter niet meer kunnen rekenen op begeleiding van de reclassering, ook niet als dergelijke begeleidingscontacten een bijdrage leveren aan het voorkomen van recidive. Het gevolg is dat bijvoorbeeld menig first offender en/of jongere, die eerder tot de prioriteitsgroepen behoorde, niet meer vanzelfsprekend van de diensten van de reclassering gebruik kan maken. Zij moeten worden doorverwezen naar andere instellingen.

Een probleem is dat instellingen als Riagg en maatschappelijk werk niet zijn uitgerust om te werken met zedendelinquenten, geweldplegers, oplichters en drugsdealers die het voornemen hebben om hun gedrag te veranderen of recidive te voorkomen.

Een gegeven is dat menig instelling geen specifieke aandacht heeft voor deze cliënten, omdat zij, net als de reclassering, juist een reorganisatie achter de rug hebben in verband met bezuinigingen en er geen speelruimte is voor een extra, veelal ingewikkelde, doelgroep.

Straks heb ik een zesde gesprek met een Armeense man, na het uitbrengen van een voorlichtingsrapportage in 2003. Het betreft een mishandeling van een vriend van zijn partner waarmee de partner een relatie was aangegaan. Omdat de cliënt en zijn partner hebben aangegeven dat zij het contact met elkaar niet willen verbreken en de relatie willen verbeteren, is er een begeleidingsplan opgesteld. Het plan heeft betrekking op het verbeteren van het Nederlands van de cliënt zodat hij zich beter kan ontplooiën, het voeren van gesprekken met de cliënt en zijn partner om onderlinge problemen helder te krijgen en het regelen van zorg voor de twee kinderen.

De cliënt is inmiddels aangemeld voor een training om het agressieve en grensoverschrijdende gedrag te bespreken. Voor zijn partner is een doorverwijzing gerealiseerd naar de Riagg, in verband met schizofrenie. Omdat voor het welzijn van de twee kinderen wordt gevreesd, is jeugdzorg ingeschakeld.

De begeleiding van deze cliënt neemt vrij veel tijd in beslag. Tijd waar nu geen financiële dekking meer voor is, omdat deze cliënt, na het uitbrengen van het voorlichtingsrapport, niet in een justitieel kader loopt. Desondanks zullen er toch nog enkele gesprekken volgen, aangezien het gewenst is dat ik straks op zitting aan de rechtbank het een en ander kan vertellen over het verloop van het contact met de cliënt en de zorg voor de cliënt en zijn omgeving, waarover ik maanden eerder rapporteerde.

Het mag duidelijk zijn dat ik meer cases kan bedenken van cliënten waarvoor de reclassering niet meer mag optreden. Het mag volgens mij ook duidelijk zijn dat er aandacht moet zijn voor deze, straks vergeten groep. Als daar wederom een fietstocht voor nodig is, doe ik weer mee.

Frans Zwanenburg geeft het stokje door aan mr. Peter Bruins, jeugdofficier van justitie bij het parket van de Rechtbank Den Haag.

De metamorfose van de reclassering als teken des tijds

In dit artikel wordt teruggekeken op tien jaar ontwikkelingen in de reclassering. In deze jaren is de reclassering omgevormd tot een zakelijk gestroomlijnde organisatie. Dit wordt doorgaans bedrijfsmatig genoemd. De vraag wordt opgeworpen in hoeverre dit bedrijfskundig van deze tijd is.

Inleiding

Op een conferentie over de reclassering in het begin van de jaren negentig, waar ik een lezing moest houden over professionaliteit, riep een reclasseringswerker op een gegeven moment uit de zaal: 'Justitie straft, maar ik sta achter de cliënt.' De zaal reageerde welwillend. Omdat ik niet erg gelukkig was met deze opstelling vroeg ik: 'Dus justitie straft niet namens jou?' Daar kwam geen duidelijk antwoord op. Daarom citeerde ik een opbouwwerker uit Groningen: 'Als je je achter de cliënt opstelt, moet je niet zeuren dat niemand je ziet staan.' Ik was toen namelijk (en nog steeds) van mening dat er sprake is van een verdwyntruc als een professional zich achter de cliënt posteert (Van der Laan 1990), maar weinigen in de zaal bleken die mening te delen.

Deze anekdote reflecteert een cultuur die van niet meer van deze tijd lijkt, hoewel de vorige eeuw nog niet zo lang geleden is. Kort gezegd: als men van mening is dat justitie niet namens de reclasseringswerkers straft, plaatst men zich als reclasseringswerkers buiten de maatschappij. Wellicht is het jaren-zestig-geloof in een alternatieve maatschappij debet aan deze vorm van escapisme.

Het waren de laatste stuip trekkingen van een welzijns cultuur, waarvoor de re-

classering zwaar gestraft is. De reclasseringswerkers hebben het in zekere zin over zichzelf uitgeroepen. De reactie van justitie in de jaren negentig is dus begrijpelijk, maar niet te rechtvaardigen, omdat men naar de andere kant is doorgeslagen. Kort gezegd: twee keer fout.

De fout van de welzijns cultuur, waarin macht en repressie onder de tafel werden gewerkt, riep de fout van het 'managementisme' op, waarin de illusie werd gewekt dat zachte agogische processen niet nodig zijn om harde 'producten' voor justitie te kunnen leveren. De zachte kant is echter nodig om maatschappelijke legitimiteit te kunnen 'produceren'. Ook straf en repressie is pas effectief op basis van 'acceptatie', 'toestemming' of 'erkenning' van de cliënt (Van der Laan 2003a). Het bereiken van responsiviteit bij de cliënt is daarmee een belangrijke opgave voor de reclasseringswerkers (Menger & Krechtig 2004).

Genootschap tot Zedelijke Verbetering

Hoe heeft het zover kunnen komen? De reclassering in Nederland is ontstaan met de oprichting van het Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen in 1823. Vanuit dit genootschap werd aan celbezoek gedaan en men voorzag gevangenen van kleding, huisraad en dergelijke na hun invrijheidstelling. Geleidelijk aan ontwikkelde zich het standpunt dat de detentiesituatie humaner behoorde te zijn en gericht moest zijn op maatschappelijke reïntegratie. Ondanks een veroordeling behoorde de gedetineerde lid te blijven van de samenleving.

* Geert van der Laan was de afgelopen tien jaar bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht; thans is hij lector aan de afdeling sociale studies van de Fontys Hogescholen te Eindhoven.

Na de oorlog beijverde met name Pompe zich voor een wijze van tenuitvoerlegging van straffen die ertoe zou leiden dat de gestrafte het vertrouwen van de samenleving zou kunnen herwinnen en dat hij ook het vertrouwen in de samenleving zou herkrijgen. Er werd een zwaar accent gelegd op de inzet van reclasserings- (maatschappelijk) werkers, 'die met een groot inlevings- en invoelingsvermogen te werk dienden te gaan' (Schuyt e.a. 1998). In de reclassering wordt het maatschappelijke van het maatschappelijk werk zichtbaar. Het gaat om de reïntegratie, de rehabilitatie en de reclassering in de samenleving van burgers die de controle op hun levensomstandigheden zijn kwijtgeraakt.

Halverwege de jaren negentig is de reclassering omgevormd tot een 'flexibele marktgerichte organisatie'. Dat leidde tot een andere bedrijfscultuur. In de Blauwdruk van 1993 staat het als volgt geformuleerd: 'Om aan een resultaatgericht management invulling te geven dienen er criteria ontwikkeld te worden waaraan effecten van het reclasseringswerk worden gemeten. Op basis hiervan dient er een (aangepast) registratiesysteem te komen.'

Inmiddels zijn we zo'n tien jaar verder. Uit een onderzoek van Boone (2002) blijkt dat het bedoelde registratiesysteem vooral wordt gebruikt om te controleren of de productie wordt gehaald. Over effecten wordt nauwelijks nog gesproken. 'Outputsturing' slaat vooral op throughput, zoals het aantal uitgebrachte rapporten en het aantal begeleide taakstraffen. Bovendien is er een directe koppeling gemaakt tussen output en personeelsformatie. Zo kunnen regio-units aan het eind van het jaar de mededeling van de landelijke organisatie krijgen dat er op hun formatie wordt gekort, omdat ze hun productie niet hebben gehaald. Er zitten geen transformatieprocessen (filters) meer tussen output en de terugkoppeling op de input.

Boone rapporteert dat, hoewel de productienormen per unit worden vastgesteld, veel werkers ze toch als een persoonlijke productielast ervaren. De werkers zeggen dat ze daarop ook tijdens hun functioneringsgesprekken worden afgerekend. Een personeelsfunctionaris beaamt dit in grote lijnen: 'Wat nu ontstaan is, is dat voor ieder

product een norm is ontwikkeld. Wat een risico van een norm is, is dat die norm wordt gebruikt om één op één op de units los te laten en vanuit die units weer één op één op de medewerkers.' (Boone 2002, p. 36). Het voor iedere buitenstaander zichtbare resultaat van dit alles is dat reclasseringsmedewerkers vooral in beweging komen als ze 'productietikken' binnen het registratiesysteem kunnen scoren.

Boone concludeert dat productienormen centraal staan en dat inhoudelijke of professionele normen aan het zicht zijn onttrokken. Kort gezegd: er wordt wel gestuurd, maar niet geleerd (Van der Laan 2002). Ondanks alle lippendienst aan lerende organisaties in de sociale sector is de reclassering een fraai exemplaar van het tegendeel.

Welk mechanisme heeft geleid tot de nieuwe kleren van de reclassering?

Normen en waren

In de Blauwdruk wordt ferm afstand genomen van de welzijnscultuur uit het verleden, van de kritiekloze houding en de onvoorwaardelijke solidariteit met de cliënt. Het basisstramien in de cultuuromslag lijkt te zijn dat de welzijnscultuur van de jaren zeventig eenvoudigweg wordt vervangen door de bedrijfscultuur van de jaren negentig. 'Zacht' wordt vervangen door 'hard'.

Een nadere analyse brengt echter aan het licht dat er twee kwesties in het geding zijn: een *normatieve* discussie over onder andere de verhouding tussen rechten en plichten van de cliënt en een *zakelijke* discussie over de meetbaarheid en controleerbaarheid van de prestaties van de reclasseringswerkers (Van der Laan 1994).

Het normatieve aspect komt het meest duidelijk aan de orde als de Blauwdruk ingaat op het dilemma dat al jaren onderwerp was van discussie in de reclassering. Het betreft in het algemeen de spanning tussen hulp en straf, tussen rechten en plichten. De Blauwdruk stelt: 'Reclasseringscontacten waarbij de cliënt zich louter vrijblijvend kan opstellen zullen plaats moeten maken voor een systeem van afspraken (waarbij de justitiabele duidelijk wordt gemaakt dat deze naast rechten ook plichten heeft).'

Het tweede aspect is het gebrek aan duidelijkheid over het product en de effectiviteit van de reclassering. Leidt het handelen van reclasseringwerkers aanwijsbaar tot resultaat en kunnen ze daarop worden afgerekend? De opstellers van de Blauwdruk zijn van mening dat er een frisse wind door de burelen van de reclassering dient te waaien: 'Terwijl de reclassering in het verleden op grond van traditie haar middelen verkreeg, gaat zij nu afgerekend worden op basis van de effecten die zij met haar handelen bereikt.' Het is duidelijk dat de vrijblijvendheid niet alleen voor de cliënt, maar ook voor de reclasseringwerkers voorbij is.

Geheel in de lijn van dit principe staat de *aansturing* van de reclassering centraal. Vijf van de twaalf hoofdstukken gaan erover: sturen op resultaat, sturen op afstand, sturen met informatie, sturen via een planning- en controlcyclus en sturen met professionele kwaliteit. Het model is – zoals vrijwel overal in de sociale sector – ontleend aan de managementlogica van de *waren*productie. Organisaties worden bestuurd alsof men in de stukgoedsector zit in plaats van in de dienstverlening. Wederom: er wordt heel wat aangestuurd en afgerekend, maar het principe van de lerende organisatie verdwijnt uit het zicht.

Het probleem van de discussie over de reclassering is dat deze twee kwesties (het normatieve en het zakelijke) in één adem worden genoemd. Het ziet er echter naar uit dat de beoogde normativiteit in het marktmodel juist zoek is geraakt.

In 1994 was mijn inschatting: 'De kans is groot dat reclasseringwerkers, onder druk van het beleid van "afrekenen op de output", risico's gaan mijden en zich opstellen als calculerende burgers. Het onbedoelde gevolg van een markt oriëntatie kan zijn dat werkers voor een veilige route kiezen: "Als ik mijn productie maar haal, kan niemand me wat maken"' (Van der Laan 1994). Parallel aan dit mechanisme vreesde ik juist het verdwijnen van een normatieve oriëntatie: 'Voorts moet opgemerkt dat een bedrijfsmatig antwoord op de kritiek op de zachte sector, onwillekeurig met zich meebrengt dat de *instrumentele* aspecten dominant worden ten opzichte van de normatieve kant. Voor men er erg in heeft wordt het instrumentele de nieuwe norm.'

Gemeten aan het onderzoek van Boone zijn veel van mijn toenmalige bedenkingen op zijn plaats gebleken. Vergelijkbare bedenkingen worden geformuleerd in de rapportage van een onderzoek van Schuyt en zijn medewerkers.

Wordt de cliëntèle van de reclassering afgeroomd?

Ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de reclassering heeft een onderzoeksgroep van de Universiteit van Amsterdam onderzoek verricht naar de ervaringen en de visie van de reclasseringsmedewerkers op hun vak. De resultaten zijn neergelegd in het boek *Niet bij straf alleen* (Schuyt & Kommer (red.) 1998).

Volgens de onderzoekers wordt de reclassering meer en meer ingepast in de bestrijding van criminaliteit. De waarde van het reclasseringswerk wordt in toenemende mate afgemeten aan het verminderen van (individuele) recidive. Dat leidt volgens hen in veel locaties tot het afromen van cliënten. In de vorm van een doelgroepenbeleid worden meer en meer keuzen gemaakt ten gunste van cliënten die kans maken op een succesvolle herinpassing in de samenleving. Niet te motiveren klanten worden uitgesloten, zo concludeert Fiselier in een bijdrage aan dit boek.

Er is voorts een systeem ingevoerd van 'integraal werken'. De vraag is echter wat er nu precies integraal is aan dit principe. Vanuit de intake wordt volgens de onderzoekers een plan van aanpak gemaakt, dat bestaat uit afzonderlijke, voor de cliënt relevante programma's, die zoveel mogelijk gestandaardiseerd zijn. De reclassant is dus niet langer cliënt van een werker, maar van de instelling en kan dus met allerlei verschillende functionarissen te maken krijgen. Een vergaande differentiatie en standaardisatie van het werk dus. Fiselier vraagt zich op dit punt af of er dan nog wel kan worden gesproken van een geïntegreerde hulpverlening.

Op dit punt worden in het boek de nodige kritische noten gekraakt. We zullen dit verschijnsel verderop karakteriseren als taylorisme, naar Fredrick Taylor, de grondlegger van de lopende band.

Fiselier wijst op de rationalisering van de organisatie van de criminaliteitsbestrij-

ding, onder andere uitgedrukt in planning- en-controlcycli en het werken met kengtallen. Dit gaat soms ook gepaard met vormen van privatisering van diensten.

Fiselier volgt de Engelse socioloog Garland, die stelt dat de organisaties die het strafrechtelijk systeem vormen zich in toenemende mate laten beoordelen in termen van interne doeleinden waarover ze vrijwel volledige controle hebben in plaats van in termen van externe doeleinden zoals de vermindering van criminaliteitscijfers, de opsporing van criminelen en hun resocialisatie. Externe doeleinden fungeren vaak louter als lippendienst. Fiselier: 'De nieuwe cijfers meten niet zozeer "outcomes" als wel "inputs", niet wat de organisatie bereikt, maar wat zij doet. Zij vormen een instrument dat de overheid in staat stelt te controleren of de verstrekte middelen goed worden besteed. Een voorbeeld vormen de kengetallen waarmee tegenwoordig de jaarverslagen van penitentiaire inrichtingen vol staan. Daarvan hebben er slechts een paar betrekking op de resocialisatie van gedetineerden.'

Succesvol is de cliënt die de dienstverlening afrondt, een bepaalde training met succes doorloopt en/of aan het werk komt. Fiselier daarover: 'In het jaarverslag lezen we niet hoe het hem/haar daarna vergaat. De reclassering doet daarin – net als organisaties als de politie en het gevangeniswezen – niet zozeer verslag van de geboekte resultaten ("outcomes") als wel van haar verrichtingen ("outputs"). Daarin laat zij zien in welke mate de "gerealiseerde productie" overeenstemt met de "planproductie". Dat is natuurlijk voor de subsidiegever en de partners in de strafrechtsketen uiterst nuttige informatie. Maar als lezer zou je daarnaast toch ook graag wat inzicht krijgen in de kwaliteit van de dienstverlening en de daarmee bereikte resultaten op wat langere termijn.' Het recente beleid om de politie af te rekenen op het aantal bekeuringen past geheel in deze trend.

Fiselier is dus 'niet onverdeeld gelukkig met de positie waarin de reclassering zich heeft moeten waarmaken'. Hij vindt het in het bijzonder onaanvaardbaar als de reclassering zich daadwerkelijk zou beperken tot begeleiding van justitiabelen bij wie dat naar verwachting maatschappelijk rendement oplevert. 'Voorkomen moet worden

dat hulp en steun alleen wordt aangeboden aan de "gemotiveerden" of aan justitiabelen die nog te motiveren zijn en dat de anderen worden afgeschreven.'

Hij stelt dat telkens opnieuw in het traject van strafoplegging en -tenuitvoerlegging uit de dan resterende groep een groep van gemotiveerden geselecteerd wordt en een nieuwe groep van ongemotiveerden overblijft. Hij besluit met: 'Vanuit een oogpunt van resocialisatie moge het onderscheid tussen "gemotiveerden" en "ongemotiveerden" relevant zijn: een gemotiveerde "verdient" een andere behandeling dan een ongemotiveerde. Maar het is de vraag of dat ook zo is vanuit een oogpunt van rechtvaardigheid, waarvan de beginselen van proportionaliteit en gelijkheid per slot van rekening onderdelen zijn.'

Schuyt ziet ook lichtpunten. Hij brengt naar voren dat het perspectief voor reclasseringswerkers gunstig is. Door het toezicht op de alom gewaardeerde taakstraffen krijgen ze een nieuwe en vastere plaats in de justitiële keten. Schuyt constateert ook dat de verleiding groot is hierop te kapitaliseren. 'Traditionele aspecten van de hulpverlening zoals de begeleiding bij de terugkeer naar de samenleving zullen wellicht naar de achtergrond verdwijnen.' Om dat effect te vermijden pleit hij voor een grotere rol van de gemeenschap: 'Professionele hulp wortelt in de collectieve gemeenschappen en komt erna en ernaast.' Hij verwijst naar het grotestedenbeleid waarin wordt gestimuleerd dat de reclassering onderdeel uitmaakt van plaatselijke initiatieven van politie, justitie en vrijwilligers. Het perspectief voor cliënten ligt volgens Schuyt op de route van uitsluiting naar reïntegratie.

In het onderzoek geven de reclasseringswerkers aan dat de eerste dag van de terugkeer naar de samenleving, na een periode van detentie, een cruciale factor is. Vaak gaat het mis als de opvang uit de gevangenis niet goed is geregeld. Dan volgt 'de straf na de straf'. Dan leidt opsluiting tot sociale uitsluiting.

Dat betekent ook dat de relatie tussen werkstraffen en de gemeenschap nog eens kritisch zou moeten worden bezien. 'Werkstraffen zonder een goede inbedding in levende gemeenschappen zullen niet de beoogde effecten kunnen krijgen.' Dan

ontstaat volgens hem geen binding met de gemeenschap. Gemeenschapsprojecten kunnen niet uitsluitend dienen als correctie na criminaliteit, maar ook als preventie van criminaliteit.

Bedrijfsmatig of bedrijfskundig?

Terug naar de zakelijke stroomlijning van de reclassering. Er zijn twee kwesties in het geding in de discussie over zakelijkheid in de sociale sector: de eigen aard van *dienstverlenende* activiteiten, in vergelijking met de productie van materiële goederen (waren), en de eigen aard van *professionele* organisaties.

Door het veelvuldig gebruik van de term 'product' worden in de sector zorg en welzijn metaforen uit het bedrijfsleven geïntroduceerd die tot misverstanden kunnen leiden. De term 'product' brengt met zich mee dat de geleverde waar los van de *consument* bestaat – hij kan het immers gewoon van de schappen halen – en zich tegelijkertijd ook losmaakt van de *producent*. Zoals bij een nieuwe televisie de bemoeienis van de producent is beëindigd op het moment dat hij van de lopende band rolt. In een dienstverleningsmodel is de 'consument' daarentegen medeproducent. Een organisatieadviseur doorloopt een proces met zijn cliënt, waarin de cliënt in belangrijke mate bijdraagt aan het eindresultaat van de interventie. Productie en consumptie vinden hier dus tegelijkertijd plaats. Dienstverlenende processen zijn mede daarom over het algemeen slecht voorspelbaar en opsplitsbaar: de specificatie van een volgende fase kan bijvoorbeeld meestal alleen plaatsvinden als de resultaten van een voorafgaande fase bekend zijn.

Om de zaak beheersbaar en voorspelbaar te houden moeten managers dus allerlei kunstgrepen toepassen om in de dienstensector productgericht te kunnen werken. Er zijn steeds meer voorbeelden van instellingen waarin vraag en aanbod van elkaar worden losgekoppeld en de professionele competentie, die in het verleden ingezet werd voor de afstemming van hulpvraag en hulpaanbod, naar de marge wordt gedrongen. Dat brengt met zich mee dat rationaliteit wordt losgemaakt van de professional. In de nieuwe zakelijkheid past geen subjectiviteit. De ra-

tionaliteit wordt gelokaliseerd in de *organisatie* van het werk, waarmee het handelingsrepertoire van de professionals van buitenaf bestuurbaar wordt.

Volgens bedrijfskundigen als Mintzberg (1991/1999) zijn op productdenken geënte modellen historisch te beschouwen als de rationalisering van ambachtelijke werkwijzen. Dat heeft geleid tot een enorme verhoging van de productiviteit. In de dienstverleningssector is de vooruitgang echter twijfelachtig. Met name de voor een dienst noodzakelijke wisselwerking tussen planning en uitvoering wordt ernstig belemmerd ten faveure van de beheersbaarheid.

Mintzberg is over het algemeen nogal kritisch over allerlei modellen van strategische planning en rationele beheersing: 'Feitelijk is rationaliseren voor de huidige manager wat aderlaten was voor de middeleeuwse chirurgijn.' (p. 345) Hij gebruikt daarom termen als ambachtelijkheid als metafoor en analogie '[...]' om de moeilijkheden bij het ontwikkelen van een strategie in een dynamische organisatie weer te geven' (p. 36). De sleutel tot vakmanschap ziet hij in de nauwe relatie tussen denken en doen. Echter: 'In vrijwel alle publicaties over strategieontwikkeling wordt een opzettelijk proces afgeschilderd. Eerst denken, dan doen. Eerst formuleren, dan implementeren.' (p. 39)

De innovatieve organisatie kan volgens hem niet terugvallen op de een of andere vorm van standaardisatie: 'Met andere woorden, ze moet alle valkuilen van de bureaucratische structuur, en met name de strikte scheiding van werkzaamheden, verdoorgevoerde differentiatie van bedrijfs-eenheden, sterk geformaliseerd gedrag en nadruk op plannings- en beheersingssyste-men vermijden. Ze moet vooral flexibel blijven.' (p. 205)

Ook Prem (1997) wijst erop dat veel organisaties handelen volgens het SMPA-model (Sense – Map – Plan – Act). Dat wil zeggen dat handelingsstrategieën gefaseerd zijn opgezet, zodanig dat sensing (waarnemen) voorafgaat aan het in kaart brengen (mapping) van de situatie, de planning van de handeling en de uitvoering van de handeling (acting). Elke fase treedt slechts één keer gedurende een cyclus op. Het betekent in essentie dat de planning geheel los-

gekoppeld is van de werkelijke wereld (waarin gehandeld wordt). Het baseert zich immers op een symbolisch model van de wereld.

Theoretisch gezegd: de dynamiek van de *control*-cyclus is losgekoppeld van de *feitelijke dynamiek* van de interactie tussen systeem en omgeving. De tijd binnen het systeem is gescheiden van de tijd buiten het systeem (*off line*). Uiteindelijk impliceert dat een scheiding tussen denken en doen. Prem wijst erop dat dit model inmiddels in sectoren waar het gaat om complexe taken al weer grotendeels is verlaten, zoals bijvoorbeeld op het gebied van de kunstmatige intelligentie (Van der Laan 2002). Voor een professional in een sector waarin een hoge mate van onvoorspelbaarheid optreedt (cliënten doen voortdurend onverwachte dingen en begeven zich in snel wisselende omstandigheden), kunnen we ons geen planningssystematiek veroorloven waarin men niet *on line* met de cliënt is. De vindplaatsgerichte benadering van Van Susteren (1991) is een goed voorbeeld van een intensieve benadering, waarin de professional de cliënt op de voet volgt en permanent voeling houdt met diens beleving van de (veranderingen in de) situatie.

Lopende-band-rationaliteit

De nieuwe zakelijkheid in de sociale sector komt vooral tot uitdrukking in de verdoorgevoerde taakdifferentiatie en rationalisatie van het productieproces. De merkwaardige mix van marktgerichtheid en 'zorgtaylorisme' (Van Houten 1999, Van der Laan 2002) leidt tot een uitholling van de professionele rol.

Een belangrijk kenmerk van taylorisme is dat de subjectiviteit van werknemers zoveel mogelijk wordt geneutraliseerd en vervangen door wetenschappelijk gefundeerde arbeidsprocessen. Frederick Taylor – die honderd jaar geleden met zijn *scientific management* Ford inspireerde tot de invoering van de lopende band – wilde door een gedetailleerde analyse en codificatie van arbeidsprocessen het mogelijk maken de productie uit zijn ambachtelijkheid te bevrijden. In ambachtelijke arbeidsorganisaties ligt de kennis, ervaring en vaardigheid besloten in de mens (ambachtsman of -vrouw). In tayloristische or-

ganisaties kan dit geobjectiveerd en beschreven worden om vervolgens te worden vastgelegd in programma's voor opeenvolgende bewegingen en handelingen (lopende band). Op deze manier kunnen opgebouwde kennis en ervaring worden losgekoppeld van de persoon. Een ander rationaliseringsprincipe is de methode van de systematische opsplitsing van uitvoerende arbeidsfasen in homogene, veelal kortcyclische herhaalwerk. Deze principes zijn in de sociale sector onder andere in de thuiszorg voor elke burger zichtbaar. De functionaris die helpt met de steunkousen is de deur nog niet uit of de collega die de huishoudelijke taken verricht, komt al weer binnen. Dit alles zoveel mogelijk gestandaardiseerd en 'geklokt'.

Typerend voor de productiefilosofie in de sociale sector is dus dat een groot aantal elementen wordt *ontkoppeld* die in een werkelijk geïntegreerde benadering (zoals Fiselier het noemt) onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden (Baart & Van der Laan 2002). Kort samengevat:

- Ontkoppelen van *deel en geheel*, leidend tot de *fragmentarisering* van zowel de vraag als het aanbod (voor deelproblemen kunt u terecht bij de specialist).
- Ontkoppeling van 'product', 'consument' en 'producent', met als resultaat het vervlakken van het (morele) actorschap van zowel cliënt als professional (de cliënt-als-consument wordt niet gezien als medeproducent).
- Ontkoppeling van *leren en sturen* (veel productgerichte organisaties slagen er niet in zichzelf als lerende organisatie te manifesteren).
- Ontkoppeling van *theorie en praktijk*, met als consequentie dat zowel theorie als praktijk worden afgesneden van elkaars hulpbronnen (praktijk gereduceerd tot toegepaste wetenschap).
- Ontkoppeling van *beleid* (macro-'structuren') en *uitvoering* (micro-'handelen'): bij de formulering van beleid zijn de uitvoeringscondities niet altijd gegarandeerd.
- Ontkoppeling van *denken en doen* (de leiding denkt; de uitvoering voert uit).
- Ontkoppeling van *top-down en bottom-up* (de top is te weinig ingericht om uit

de ervaringen op de werkvloer te putten voor de ontwikkeling van beleid).

- Ontkoppeling van *persoon en zaak* (functionarissen worden afgesneden van persoonlijke hulpbronnen).
- Ontkoppeling van *macht en legitimiteit* (professionals en managers kunnen zich niet zonder meer beroepen op 'gezag', als gelegitimeerde macht).
- Ontkoppeling van *professional en organisatie* (de rationaliteit zit in de organisatie en niet in het professionele handelen).
- Ontkoppeling van maatschappelijke *legitimiteit en accountability* in engere zin (als ik mijn productie haal, heb ik mijn bestaansrecht verzekerd).

Bovenstaand rijtje geeft het beeld van een functionarissenwereld. Hoewel het altijd moeilijk is om de tandpasta weer in de tube terug te duwen, is het van groot belang om de menselijke waardigheid en burgerschap terug te brengen in instituties en professies. Niet alleen om redenen van humaniteit, maar ook ter wille van effectiviteit.

Bedrijfskundig van deze tijd

Zijn er alternatieven? In de moderne bedrijfskunde is inmiddels een waaier van alternatieven ontwikkeld voor de klassieke tayloristische organisatie. Prem (1997) noemt de volgende kenmerken van adequaat organiseren. Moderne dienstverlenende organisaties zorgen ervoor dat er een directe koppeling is tussen de vraag uit de omgeving en de organisatieprocessen. Deze organisaties zijn permanent *on line* met de cliënt. Individuen en afdelingen hebben alleen die informatie nodig die onontbeerlijk is voor hun taak.

De permanente actualisering van deze beperkte informatie is echter van het grootste belang. Deze informatie wordt niet gefilterd door hogere management-niveaus. De organisatie heeft een platte structuur en kleine productie-eenheden (teams). Subsystemen van de organisatie handelen relatief autonoom. Ze kunnen worden gecorrigeerd door andere substructuren, maar dat is eerder uitzondering dan regel.

Er is een intensieve interactie tussen de subsystemen. Subsystemen mogen hun eigen doelen nastreven met eigen gekozen middelen. Medewerkers worden niet aangestuurd door middel van nauwkeurige voorschriften en stappenplannen. Arbeidsdeling binnen teams wordt tot het minimum gereduceerd. Teams worden zoveel mogelijk in staat gesteld de gehele productiecyclus af te werken. Teamleden zijn geen specialisten, maar generalisten met speciale vaardigheden.

In dit verband is een publicatie van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling van belang (RMO 2000). De RMO constateert in haar advies aan de regering dat in de manier waarop de publieke sector op dit moment is georganiseerd, de menselijke maat zoek is. De processen zijn er gemodelleerd naar de grootschalige industriële productielijn. Deze processen leiden volgens de RMO tot onoverzichtelijkheid, onvrijwilligheid, een gebrek aan fysiek overzicht, een sterke formalisering van interne relaties en het verdwijnen van morele betrokkenheid, gelijkwaardigheid en klantvriendelijkheid. Dit wordt nog eens versterkt door gedetailleerde functieomschrijvingen en minutieuze procedurevoorschriften. Dit past volgens de RMO niet in een sector waarin mensenwerk centraal staat. De RMO wil naar een ander paradigma: 'De zorg, het onderwijs, de zakelijke en financiële dienstverlening, het zijn allemaal sectoren waarin producten ook het stempel (zouden kunnen) dragen van de individuele producent, of het nu de verpleger is, de onderwijzer of de consultant.'

Ook de bedrijfskundigen Broekhuis en De Leeuw (1995) zijn kritisch over 'professionele organisaties die men via machinebureaucratische mechanismen probeert te besturen'. Een dergelijke visie op besturing, zo betogen Broekhuis en De Leeuw, 'sluit het professionele debat uit, de basis voor de productie van (professionele) kennis. Het ontkent de uniciteit van dienstverleningsprocessen en de beperkte voorspelbaarheid van de processen. In deze visie op de besturing van kwaliteit wordt ontkend dat het besturen van kwaliteit vooral gericht moet zijn op het besturen van het proces waarin kwaliteit inhoud en betekenis krijgt.'

Concluderend kunnen we stellen dat er van onverdachte zijde meer aandacht wordt gevraagd voor ambachtelijke dienstverlening in de sociale sector. Een dergelijk model van professionele dienstverlening is veel breder dan de karikatuur van de technische probleemoplosser die met behulp van zijn gereedschapskist gedecideerd ingrijpt in lineaire ketens van oorzaak en gevolg, die planmatig werkt in de richting van vooraf gedefinieerde oplossingen en wiens handelen gestandaardiseerd en voorspelbaar is.

Misschien moeten we een competente professional wel karakteriseren als iemand die op elke situatie verschillend en onvoorspelbaar reageert en toch adequaat handelt. Competentie impliceert dat een professional evenveel gezichten heeft als cliënten en dat standaardisering zich niet zo goed verdraagt met het idee van lerende professionals in lerende organisaties.

Effectiviteit en productiviteit

Een in de sociale sector snel ingeburgerde formule is 'evidence-based practice'. Alleen methoden die (na wetenschappelijk onderzoek, in principe met controlegroepen) effectief zijn gebleken, zouden moeten worden toegestaan. Dit past wonderwel in het denken in producten en markten. In de huidige managementcultuur worden productiviteit en effectiviteit dikwijls in één adem genoemd (Van der Laan 2003). Het interessante van de reclassering is dat het illustreert hoe ver dat uit elkaar ligt, zoals Fiselier mooi laat zien. Productiviteit wordt vooral gemeten aan *throughput* en dat staat los van *outcomes*.

Menger en Krechtig (2004) constateren over de ontwikkelingen sinds de blauwdruk dat 'de inhoudelijke ontwikkeling dreigde te stagneren en individuele reclasseringswerkers zich soms meer voelden beoordeeld op hun administratieve dan op hun professionele kwaliteit'.

Menger en Krechtig waren betrokken bij een recent uitgevoerd traject dat de re-

classering in werking heeft gezet om de inhoud weer terug te brengen in het centrum van de aandacht. Tijdens dit traject is, zoveel mogelijk in samenhang met elkaar, een diagnostisch instrument (Vinke & Vogelvang 2004) en een algemene basismethodiek (Menger & Krechtig, 2004) voor het werken in gedwongen kader ontwikkeld. Kaderstellend voor de inhoud waren de bevindingen omtrent effectiviteit, het moest zoveel mogelijk evidence-based zijn. Tegelijk was een aanname dat de dagelijkse praktijk van de reclasseringswerkers al vele effectieve interventies bevat, al dan niet volledig bewust, en die ook inzicht in effectiviteit produceert. Deze samenspraak tussen praktijk en wetenschap is ook daadwerkelijk georganiseerd, zowel in de werkwijze van de ontwikkelaars als in de vormgeving van het project.

Krechtig en Menger hebben een methodiekontwikkelingstraject opgezet op basis van – ten eerste – wat er in de wetenschap bekend is over de effectiviteit van reclasseringsinterventies. Zij geven aan dat het moeilijk is aan te geven welke methoden effectief zijn. Het gaat bij effectiviteit veeleer om methodische principes, die bijvoorbeeld zo zijn gekozen dat de interventies kunnen worden 'ontvangen' door de cliënt. Zij moeten – om het voorbeeld te volgen – in stijl en vorm aansluiten bij leerstijl en de mogelijkheden van de cliënt (responsiviteit). Dat vereist – ten tweede – een klimaat in de instelling waarin de gevoeligheid van werkers voor de bijzondere karakteristieken en behoeften van cliënten gestimuleerd en gehonoreerd worden. Zij ruimen daarom nadrukkelijk een plaats in voor practice-based evidence (Van der Laan 2003).

Daarmee brengen ze de professional weer terug in de organisatie. Wellicht kan dat de negatieve effecten van de blauwdruk uitbannen en de aandacht weer terugleiden naar het hart van de organisatie: de werkvloer.

Literatuur

- Baart, A.J. & G. van der Laan, Sociale Interventie: koppeling van theorie en praktijk, *Sociale Interventie* 11 (2002) 4, p. 4-26.
- Boone, M., *Leren diversifiëren*, Utrecht: Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen 2002.
- Broekhuis, H. & A.C.J. de Leeuw, NEN-ISO normering in de professionele dienstverlening I & II, *Bedrijfskunde* 1995, 2 en 3.
- Houten, D. van, *De standaardmens voorbij*, Maarssen: Elsevier 1999.
- Van Kooy & Ravensbergen, *Het marketingplan, een cyclische en interactieve methode voor de non-profitsector*, Ongedateerd collegedictaat, Universiteit van Utrecht.
- Laan, G. van der, *Legitimatieproblemen in het maatschappelijk werk*, Amsterdam: SWP 1990.
- Laan, G. van der, De nieuwe normen van de reclassering, *Tijdschrift voor de Sociale Sector* (1994) 11, p. 24-29.
- Laan, G. van der, *Nieuwe technologie als metafoer* (oratie lectoraat Sociale Infrastructuur en Technologie, Fontys Hogescholen SW en SPH), Eindhoven: Fontys 2002. Te downloaden via <www.fontys.nl/b/439/Bijlage/92/2002oratieGeert.pdf>.
- Laan, G. van der, Individualisering als interventieprincipe, in: R.P. Hortulanus & J.E.M. Machielse (red.), *Het sociaal debat*, Den Haag: Elsevier 2003a, p. 85-98.
- Laan, G. van der, De professional als expert in *practice-based evidence*, *Sociale Interventie* 13 (2003) 4, p. 5-15.
- Laan, G. van der, De loskoppeling van vraag en aanbod in de jeugdzorg, *Pedagogiek* 23 (2003) 1, p. 3-10.
- Menger, A. & L. Krechtig, Effectieve reclasseringsinterventies, *Sociale Interventie* 13 (2003) 4.
- Menger, A. & L. Krechtig, *Het delict als maatstaf. Methodiek voor werken in gedwongen kader*, Utrecht: Stichting Reclassering Nederland Utrecht 2004.
- Minzberg, H., *Mintzberg over management*, Amsterdam: Contact 1991/1999.
- Prem, E., The behavior-based firm: application of recent Artificial Intelligence concepts to company management, *Applied Artificial Intelligence* 11 (1997), p. 173-195.
- RMO, *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2000.
- Schuyt, C.J.M. & M. Kommer (red.), *Niet bij straf alleen. De spanning tussen realisme en idealisme in het reclasseringswerk*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1998.
- Susteren, J. van, *Helpen in eigen omgeving*, Utrecht: SWP 1991.
- Vinke, A. & B. Vogelvang, *RISC, Recidive Inschattingen Schalen*, Woerden: Advies bureau van Montfoort 2004.

Reclassering nu

In de jaren tachtig van de vorige eeuw kreeg de opkomende beweging tot verhoging van de efficiency eveneens de strafrechtspleging in zijn greep. Niet alleen non-profitorganisaties, maar ook instanties met publiekrechtelijke taken moesten steeds meer de vergelijking met het bedrijfsleven en het commerciële management doorstaan. Alom werd overgegaan tot het budgetteren naar een in de eerste plaats kwantitatief bepaalde productie.

Op het congres *Reclassering: Horizon 2000* hield ik over deze ontwikkeling een waarschuwend vinger op: het reclasseringswerk, immers de exponent bij uitstek van het geïndividualiseerde strafrecht, is 'op geen enkele wijze in te passen in het stramien van welke vorm van bureaucratische gelijkheid ook'.

Ik betoogde dat het strafrecht pas kwalitatief een behoorlijk peil kan bereiken als het 'zichtbaar en voelbaar woekert met de talenten en met de beperkte mogelijkheden die het heeft', daarbij Rummelink's opmerking citerend, dat het strafrecht altijd 'wat toberig' zal dienen te blijven.

Een al te strak bureaucratisch gepreconideerde en gekwantificeerde reclassering kan onvoldoende tegemoetkomen aan de noden van de praktijk, die nu eenmaal een tamelijk wisselvallig en provisorisch gehalte heeft en een navenant professionele benadering vergt.

Niettemin pleitte ik voor een positieve instelling van de reclassering ten aanzien van de verzakelijking van het beleid, in de trant van het zoeken naar creativiteit en het er zoveel mogelijk van zien te maken. Wel zou naar mijn mening het ministerie van Justitie er goed aan doen zijn dirigistische neigingen zoveel mogelijk aan banden te leggen en zou het werk van vrijwilligers, zoals dat vroeger het geval was, veel

meer accent dienen te krijgen. Uiteindelijk gaat het bij het resocialiseren van delinquenten om hun sociale integratie in de samenleving.

Helaas moet thans geconstateerd worden dat de ontwikkelingen niet erg sterk in de door mij bedoelde richting zijn gegaan. Hetzelfde geldt voor mijn – weliswaar beperkte – optimisme over de herontdekking van de persoon van de dader in het strafrecht. Voorts heb ik ten onrechte gehoopt dat het toenmaals gehanteerde mensbeeld van de delinquent als vijand van de samenleving zou worden ontmaskerd als te negatief en dat daarmee een vermindering van het strafklimaat gepaard zou gaan.

De reclassering, die naast zijn traditionele taken van concrete hulpverlening aan justitiabelen en dienstverlening aan de gerechtelijke autoriteiten tevens werd gezien als 'het kwade geweten van Justitie',¹ is in feite aan het ministerie van Justitie ondergeschikt gemaakt en wel volgens het restrictieve recept van de genormeerde outputproductie. Het nieuwe financieringssysteem dat in 2002 in werking trad kent namelijk slechts een beperkt aantal reclasserings-'producten' dat voor financiering in aanmerking komt.

Een zeer belangrijke verschuiving die zich in het reclasseringswerk heeft voltrokken, is dat daarin het toezicht, zoals op de tenuitvoerlegging van de inmiddels explosief gegroeide hoeveelheid taakstraffen (en op penitentiaire programma's), een fors aandeel heeft gekregen ten koste van de oorspronkelijke nazorg en begeleiding. Een van de taken die er vermoedelijk minder op achteruit zijn gegaan, is de voorlichtingsrapportage aan de rechter. Deze is over het algemeen beknopter en informatiever geworden en meer ontgaan van persoonlijke beschouwingen, waardoor de

* Prof. mr. Constantijn Kelk is hoogleraar straf(proces)recht en penitentiair recht bij het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Universiteit Utrecht.

1 Zo drukte G.E. Mulder, *Ars Aequi* 1981, p. 223 dit uit.

bruikbaarheid ervan voor de rechter is ver-
groot.

Maar de nazorg in de zin van persoonlijke begeleiding is echter in hoge mate verarmd en verschaald. Dit is zeer zorgwekkend, temeer daar met het uitbreiden van de voorwaardelijke veroordeling en het herinvoeren van de voorwaardelijke invrijheidstelling, die overeenkomstig de aanbevelingen van twee resp. daarover uitgebrachte rapporten in het verschiet liggen,² de nazorg (wederom) van vitale betekenis zal moeten worden. Begeleiding in de zin van hulp en steun anders dan in het kader van een erkend maatschappelijk integratieproject hoort niet meer tot de bekostigde 'producten'. De erkende projecten zijn evenwel gereserveerd voor bepaalde categorieën gedetineerden, die zich hiervoor voldoende gemotiveerd hebben getoond. Een dergelijke positieve selectiviteit is voor meer soorten reclasseringsbemoediging inmiddels het leidende beginsel geworden. Dit betekent onder meer dat de persoonlijke begeleiding tijdens de detentie ten behoeve van de resocialisatie in het algemeen de facto weinig meer voorstelt, terwijl vele betrokkenen die hulp juist zo nodig hebben. Bovendien is de daarbij noodzakelijke samenwerking met externe instanties (zoals ter zake van werk, woning et cetera) vaak onderontwikkeld gebleven. Dit is overigens een oud probleem.

De humaniteitbevorderende invloed van de reclassering op de strafrechtspleging is door dit alles zeer afgekald: het uit pecuniaire overwegingen geboren uitgangspunt van de selectiviteit heeft hoe langer hoe meer de populatie van de reclasseringscliëntèle in twee kampen verdeeld: de kansarmen en de kansrijken. Als het succes niet bij voorbaat is verzekerd, wordt de betrokkene meer en meer aan zijn lot overgelaten om uiteindelijk een grote kans te maken tot de afgeschrevenen van de samenleving te gaan behoren. Voor de ge-
varen op langere termijn en dus voor de

kortzichtigheid van dit systeem is van diverse zijden reeds gewaarschuwd.³ Ook ik zelf heb al lange tijd het standpunt verdedigd dat de reclassering juist tot opdracht zou moeten hebben om lieden die zich niet gemotiveerd opstellen ertoe te prikkelen om gemotiveerd te raken, om de eenvoudige reden dat de betrokkenen in hun perspectiefloze of -arme leven zelden of nooit geleerd hebben ergens gemotiveerd voor te zijn. Deze basale vaardigheid moeten ze leren kennen, beter laat dan nooit. Dit vergt evenwel van de reclasserders een groot improvisatievermogen en veel creativiteit. Doch de oude getrouwen in het vak hebben door de tijden heen laten zien dat met veel geduld en door middel van een met hen op te bouwen vertrouwensrelatie de cliënten gaandeweg tot iets heilzaam, van welke bescheiden aard ook, zijn te bewegen. Doch daarvoor is tijd en moeite nodig. Dit neemt niet weg dat de reclassering zelf nogal eens leden van etnische minderheden tot de moeilijke cliëntèle rekent vanwege taalproblemen, geringe motivatie et cetera en het dan te veel laat afweten.⁴

Een categorie die zeer bijzondere aandacht blijft vragen, is ten slotte die van de jeugdige cliënten. Juist bij hen is vaak sprake van een cruciaal moment waarop alles op alles moet worden gezet om de betrokkene naar vruchtbaardere en kansrijkere wegen te leiden. Het strafklimaat vertoont echter ook voor de jongere delinquenten steeds punitievere en repressievere tendenties. Bovendien is er niet of nauwelijks meer sprake van een gespecialiseerde jeugdreclassering, sinds de boventoon wordt gevoerd door de Raad voor de Kinderbescherming en de algemene jeugdzorg.

Op grond van de teisterende bezuinigingsoperaties die in 2004 zijn geconcentreerd, zal van de reclassering nog minder dan thans het geval is overblijven. Het begint stilaan enigszins op een naderend afscheid te lijken. Dit stemt behalve tot bitterheid tevens tot nog diepere bezinning.

2 Het rapport *Vrijheidsbeperking door voorwaarden* van de commissie Vrijheidsbeperking, ministerie van Justitie 2003, en het rapport *Voorwaarden voor een veilige terugkeer* van de commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling, ministerie van Justitie 2002. Zie over beide: C. Kelk, *Delikt en Delinkvent* 2004, p. 33-59.

3 J. Fiselier, *Sancties* 2002, p. 3-6 en M. Ridder-Padt, *Sancties* 2002, p. 178-183.

4 Zie het onderzoek van M. Boone, *Leren diversifiëren. Reclassering en culturele diversiteit*, Utrecht: Willem Pompe Instituut 2002.

Keurslijf of bouwsteen?

Was destijds de titel van mijn artikel 'Moet de verslavingszorg gereclasserd worden?', nu gaat het de verslavingszorg vooral om een effectief gebruik van haar positie in de ketens van zowel de justitie als de zorg. Volgens een recent persbericht van de Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland lijden veel mensen die in aanraking komen met justitie aan een verslaving en/of een psychiatrische stoornis. Dat is ook vaak de reden waarom zij in de problemen zijn gekomen. Een professionele begeleiding van deze mensen is essentieel om in de toekomst zowel de samenleving als de veelplegers tegen zichzelf in bescherming te nemen. Zo dring je criminaliteit terug en geef je verslaafden weer de kans op een menswaardig bestaan.

Terugkijkend naar de reclassering in 1988, zie ik grote avondvergaderingen in een Utrechts zalencentrum, met de NFR-top en bestuurders en directeurs van de achttien regionale reclasseringsstichtingen. Ik moest daar als directeur van de toenmalige Nederlandse Vereniging van CAD's goed op mijn tellen passen. Dat tijdens deze bijeenkomsten het woord 'kannibaliseren' van de contractpartners, CAD's en Leger des Heils, viel, zegt genoeg. Er voltrok zich een kat- en muisspel, waarbij het ministerie erop toezag dat er voor de muizen net voldoende kruimels overbleven. De achttien regionale reclasseringsstichtingen moesten met zestien CAD's, feitelijk hun onderaannemers, tot productie- en budgetverdeling komen. Dat ging vaak moeizaam, maar er waren ook regio's waar de directeurs als gezworen kameraden met elkaar optrokken.

Eigenlijk is er nog weinig in veranderd: nog steeds is er het spanningsveld van de algemene reclassering, die zich als overwe-

gend monodisciplinaire werkvorm met een lange geschiedenis wil handhaven en versterken, en de verslavingszorg, die verslavingsproblematiek multidisciplinair en -functioneel aanpakt. De verslavingszorg doet dit *onder andere* met hulpverlening in justitieel kader, *waaronder* verslavingsreclassering, daarbij van haar historisch verklaarbare positie in de reclassering gebruikmakend.

De muizen zijn ternauwernood de dans ontsprongen, maar geheel naar Walt Disney: de kat heeft het ook niet gemakkelijk gehad. De achttien reclasseringsstichtingen zijn opgeslokt en in de Stichting Reclassering Nederland opgegaan. Er heeft een uitzuivering van reclasseringsfuncties plaatsgevonden, waarbij steeds meer het accent op de executie van straffen is komen te liggen.

Bij de verslavingszorg heeft intussen juist een functieverbreding plaatsgevonden: ze wordt sinds 1988 voor een deel gemeentelijk betaald en aangestuurd, maar is ook steeds meer erkend als onderdeel van de geestelijke gezondheidszorg en als zodanig gefinancierd uit de AWBZ. Waren er in 1988 naast de zestien CAD's nog zestig andere instellingen voor verslavingszorg, nu is de verslavingszorg geïntegreerd in vijftientig instellingen, waarvan vijftien een reclasseringserkenning hebben en zeker de helft onderdeel is van een brede regionale GGZ-organisatie. Landelijk heeft deze verbreding en integratie een vertaling gekregen in de Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland. De GGZ is als geheel voor politie en justitie steeds meer een partner, zoals bijvoorbeeld in conventanten van GGZ Nederland met politie en gemeenten tot uitdrukking komt.

Factoren die maakten dat de zelfstandige reclasseringsfunctie van de verslavings-

* Marten Hoekstra was koepeldirecteur van de ambulante verslavingszorg van 1987 tot 1997; thans is hij beleidsmedewerker van GGZ Nederland, de brancheorganisatie van de GGZ en verslavingszorg.

zorg naast de commune reclassering over-eind kon en moest blijven, waren destijds volgens mijn artikel in *Reclassering: Horizon 2000*: groei van de problematiek van alcohol en drugs, de gewenste product-gerichtheid en professionalisering van de reclassering, de noodzaak verkokering en hiërarchisering tegen te gaan. In een daarbij voorgestelde nieuwe taakverdeling zou de reclassering gevarieerder en project-matiger moeten werken en aan de verslavingszorg ruimte moeten geven voor het aangaan van nieuwe uitdagingen. Op basis van het toen net gelanceerde Dwang- en Drang-beleid bij de hulpverlening van verslaafden zouden justitie en verslavingszorg op een veel breder terrein met elkaar moeten gaan samenwerken dan in de reclassering het geval was.

Nu, ruim vijftien jaar later, moeten we constateren dat veel van de zorgen van toen bewaarheid zijn. Voorzover de verslavingszorg nu volwaardig en gerespecteerd is, heeft ze dat niet aan haar reclassering te danken. (Te) veel energie moest worden gestoken in het bevechten en verdedigen van haar positie. Tot 2000 vanwege het onderaannemerschap (eerst van de stichtingen, toen van de SRN) waardoor het belang van de verslavingsreclassering onvoldoende naar voren werd gebracht. In de periode daarna vanwege het streven van het ministerie om de reclasseringstaken te beperken en wat overblijft integraal in de strafrechtsketen onder te brengen.

De verdeling van het reclasseringsbudget (70% commune; 20% verslavingszorg; 10% Leger des Heils) was al die tijd een belangrijk geschilpunt. Tot op heden heeft geen verschuiving van middelen plaatsgevonden, ondanks de relatieve toename in de doelgroep van de verslavingsreclassering. Voor de directie van de SRN, die mede namens de verslavingsreclassering over productie en producttoedeling met het departement onderhandelde, was het hemd nader dan de rok.

De gedachte dat verslavingsreclassering, justitie en politie tot elkaar veroordeeld zijn om een oplossing te vinden en te bieden voor de problematiek, waaronder criminaliteit en overlast van verslaafden en/of psychiatrisch gestoorden, heeft met name zijn praktische uitwerking gekregen in het project 'Drang op Maat', dat midden

jaren negentig onder interdepartementale sturing vorm heeft gekregen. De resultaten van die aanpak waren veelbelovend. Aanbevelingen met name waar het de taak en functie van de verslavingsreclassering betreft, zijn echter nooit geïmplementeerd. Hierbij ging het om uitbreiding van middelen ten behoeve van in het kader van vroeghulpinterventie met 'drang-aanpak', langdurige (soms permanente) begeleidingsmogelijkheden en het versterken van de samenhang tussen justitie en zorg binnen de penitentiaire inrichtingen. Alleen daar waar andere financiers bereid waren de ontwikkelde werkwijze te ondersteunen, zien we wat mogelijk is. Goede voorbeelden hiervan zijn het GAVO-project in Utrecht (gemeentelijk gefinancierd) en Triple Ex in Den Haag (AWBZ-gefinancierd), waar door intensief case-management een afname van recidive van 60 tot 80% wordt gerealiseerd.

De verslavingsreclassering kreeg niet de mogelijkheid de winst geboekt in Drang op Maat te verzilveren, in de zin dat de verworvenheden en de beleidsaanbevelingen werden meegenomen in de onderhandelingen rond taakstelling en taaktoedeling van de verschillende reclasseringsorganisaties.

Bij het vaststellen van uit te voeren reclasseringstaken in 2000 werd het specifieke karakter van de verslavingsreclassering nog steeds niet erkend. Voor het departement, maar ook voor de toenmalige directie SRN was belangrijker dat de reclassering integraal onderdeel van de strafrechtsketen werd, waarmee de duale positie justitie en zorg (de basis voor terugdringen van overlast en recidive van justitiabelen met verslavings- en andere ggz-problematiek) niet wordt meegenomen in de ontwikkeling van outputsturing. Nu zijn het ook ingrijpende bezuinigingen die de agenda bepalen.

Na aanbevelingen door de commissie-Luteijn over de dubbelfunctie van de Stichting Reclassering Nederland heeft de verslavingsreclassering per 1 januari 2004 zijn eigenstandige positie teruggekregen en is nu rechtstreeks gesprekspartner van het ministerie. Analooq aan het begin van de jaren negentig wordt de overlast en recidive van haar doelgroep weer op de agenda geplaatst, nu onder de term 'veelplegers'. Opnieuw worden additionele (naast de reguliere) middelen beschikbaar

gesteld. Gevoegd bij de toename van delicten gepleegd door daders met verslavings- en/of psychiatrische problematiek, rechtvaardigt dit een herverdeling van middelen tussen de commune en de verslavingsreclassering.

De verslavingsreclassering wil dat de reclasseringsdefinitie (*probation* als onderdeel van de strafrechtsketen) wordt verbreed. De meerwaarde van GGZ-/versla-

vingsreclassering is gelegen in haar duale karakter: volwaardig partner in de strafrechtsketen én in de verslavingszorg/GGZ, met als belangrijkste zorgtaak binnen de verslavingszorg/GGZ het case-management over justitiabelen in de zorgketens.

Dat kannibaliseren is nooit doorgegaan, maar het had zoveel beter gekund.

Op weg naar een ontmoeting met het slachtoffer

Rond de jaren tachtig leek het een uitgemakte zaak: reclassering en slachtoffers gaan niet samen. De focus van de reclassering lag van oudsher op de dader en diens resocialisatie, hetgeen zich niet verdroeg met de behartiging van slachtofferbelangen. Bovendien bevonden slachtoffers zich toentertijd nog aan de zijlijn van het strafrechtelijk speelveld, hun belangen werden geacht te zijn verdisconteerd in een goede slachtofferzorg annex schadevergoeding. Met beide claimde de reclassering geen bemoeienis. Slachtofferzorg behoorde tot het domein van de Buro's Slachtofferhulp; schadevergoeding tot de taken van politie en justitie. Wél was er nog even de vraag of de reclassering bemoeienis moest hebben met het tot stand brengen van zo'n schadevergoeding, maar veel animo daarvoor was er destijds niet.

En terecht, of niet? Want wat de afgelopen jaren duidelijk leek te zijn – slachtoffer en dader hebben hun eigen afgescheiden 'voorzieningen' –, kan in de nabije toekomst wel eens minder eenduidig blijken dan lange tijd werd gedacht. De groeiende invloed van slachtoffers binnen het strafrechtelijk veld regardeert de positie van de dader en zal naar mijn verwachting ook invloed gaan uitoefenen op het werk van de reclassering. Meer dan ooit wordt het overkomen delict, de daad, ervaren als schending van persoonlijke rechten waarop de dader als persoon dient te worden

aangesproken. Waar het aanspreken met de daarin besloten terechtwijzing vroeger namens de gemeenschap plaatsvond bij monde van de rechter, neemt dit de laatste tijd persoonlijker vormen aan, getuige het binnenkort in te voeren spreekrecht ter zitting.¹

Nu heeft de reclassering geen bemoeienis ten deze, dat is echter wel het geval waar het de advisering en tenuitvoerlegging van sancties betreft. Want ook in die sfeer doet zich de bedoelde publieke herwaardering van het slachtofferbelang voelen. De 'klank' van het straffen is aan het veranderen; een persoonlijker roep om vergelding doet opgeld.² Waar de schadevergoedingsmaatregel nog op het traditionele concept van geldelijke compensatie berust, richt de leerstraf zich op empathie met het slachtoffer, de bewustwording van het door de dader veroorzaakte leed. Dat de tenuitvoerlegging van de leerstraffen vooralsnog te wensen overlaat doet hier geen afbreuk aan, maar laat slechts zien dat een dergelijke omslag in het denken naar een 'persoonlijker' strafconcept gewenning vraagt van alle betrokkenen. In de toekomst wacht ons naar mijn overtuiging een verdergaande vorm van gepersonifieerde sanctionering van strafbare feiten. Waar de vergelding nu nog abstracte vormen kent, zal deze onder invloed van zich opdringende slachtofferbelangen een persoonlijker, concretere uitwerking krijgen,

* Dr. Renée Kool is docent-onderzoeker aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Universiteit Utrecht, en rechter-plaatsvervanger in de rechtbank te Utrecht.

1 De inwerkingtreding van deze wet is te verwachten op 1 januari 2005; vanaf 1 mei 2004 is het opstellen van een schriftelijke slachtofferverklaring verplicht gesteld. Zie ook: Voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces, concept, <www.justitie.nl/wetgeving/wetgeving_in_voorbereiding>.

2 H. Boutellier, *De veiligheidsutopie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002; H. Boutellier, Over irrationaliteit en beschaving, *PROCES* 2003, p. 223–230. Zie ook: G.J.M. Corstens, Twee eeuwen strafrechtspleging: de vergeving voorbij?, *NJB* 2004, p. 271.

toegespitst op herstel, zowel van individuele schade, als van relaties tussen dader, slachtoffer en gemeenschap.³

Dáár liggen, zo men zich daarvoor openstelt, toekomstige taken voor de reclassering, en biedt zich de gelegenheid aan terug te keren naar de oorspronkelijke opdracht: de resocialisatie van de dader.⁴ Vanuit de dader vergt herstel immers openstelling en bereidheid tot overleg, hetgeen steun en begeleiding behoeft. Bezien vanuit de rechter ligt de vraag voor naar advisering over haalbaarheid, en controle op de uitvoering van dergelijke herstelgeoriënteerde sancties.

Vooralsnog lijkt de reclassering de omslag naar dergelijke taken echter niet te kunnen maken en gaat men de ontmoeting met het slachtoffer uit de weg. Zo is de uitvoering van aan de slachtofferervaring gerelateerde leerstraffen overgelaten aan Slachtoffer in Beeld, een organisatie gelieerd aan Slachtofferhulp Nederland. Ook werd het, door de reclassering geïni-

tieerde project Herstelbemiddeling, onlangs beëindigd.⁵ De vraag dringt zich op of er bij de reclassering sprake is van 'niet kunnen' of van 'niet willen'. Immers, meer dan ooit gaat de reclassering gebukt onder bezuinigingen en wordt haar beleidsruimte beperkt tot het uitvoeren van door de politiek geprioriteerde, op controle en repressie afgestemde taken. Maar ook binnen dit knellende keurslijf heeft de reclassering een eigen verantwoordelijkheid zich te blijven bezinnen op haar toekomst; de richting van denken bepaalt immers mede de toekomst van de dader. Het is tijd de horizon te verbreden en de, voor dader en reclassering onvermijdelijke 'ontmoeting' met het slachtoffer niet langer uit de weg te gaan. Dat dit alles dient te gebeuren met inachtneming van het eigen profiel spreekt voor zich; de reclassering is en blijft een dadergeoriënteerde organisatie. Dat perspectief hoeft een herwaardering van de resocialisatiegedachte betrokken op het slachtoffer echter niet in de weg te staan.

3 R.S.B. Kool, De menselijke maat, in: M. Boone e.a. (red.), *Discretie in het strafrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 211-226. Voorts: A. von Hirsch e.a., *Restorative Justice and Criminal Justice: Competing or Reconcilable Paradigms?*, Oxford: Hart 2003.

4 Voor een concrete uitwerking van zo'n herstelrechtelijk georiënteerd sanctiestelsel: B. van Stokkom, Herstel, zelfcorrectie en communicatief straffen, in: B. van Stokkom (red.), *Straf en herstel*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

5 G. Homburg, I. Jonker & J. Soethout, *Eindevaluatie Herstelbemiddeling*, eindrapport, Amsterdam: Regioplan 2002. Zie ook: J. Frijns, Herstelbemiddeling; parel aan de kroon van Terwee, *PROCES* 1999, p. 130-160.

Tussen welzijn, wet en wetenschap. Over sturing in de reclassering

'We hoeven ons niet te haasten, er bestaan geen afgeronde situaties, pleeg ik te zeggen, het levensgevaar van nu is morgen een kleinigheid en omgekeerd: een kleinigheid nu is morgen de dood. Als ik mijn cliënt niet help zal iemand anders het doen, als die het niet doet zal hij zichzelf helpen, en als hij daar niet toe in staat is, dan draagt hij wat zijn deel is.'

– György Konràd, *De bezoeker*

Inleiding

Bij het opnieuw lezen van de artikelen in de bundel Reclassering: Horizon 2000 uit 1988¹ lijkt het soms wel of de tijd zestien jaar heeft stilgestaan. Evenals toen is ook nu sprake van zich snel wijzigende maatschappelijke omstandigheden, forse bezuinigingen en onduidelijkheid over positie, taak en doelstelling van de reclassering. Er wordt nu een lijn uitgezet in de richting van een maximale inpassing van de reclassering in het veiligheidsbeleid van de overheid. Het is echter de vraag of deze ontwikkeling toereikend is om de reclassering met voldoende eigen beleidsruimte een rol met toegevoegde waarde te laten spelen in de strafrechtspleging en of het veranderende beleid intern en extern voldoende draagvlak heeft.

In dit artikel wil ik een aantal recente ontwikkelingen binnen de reclassering onder de loep nemen en hier en daar van commentaar voorzien. Mijn keuzes hebben betrekking op sturing binnen de reclassering, met name op de relatie tussen overheid en reclassering. Sturing is het bepalen van te behalen resultaten, het organise-

ren van het werk, het stellen van tijdslimieten en het controleren van geleverde prestaties en heeft voornamelijk het karakter van eenrichtingsverkeer: de leiding stelt vast wat er gedaan moet worden. Dit betekent dat sturing taakgericht is.² Het is mijns inziens echter niet zo dat bij sturing altijd sprake is van doelbewust, efficiënt en effectief handelen.

Het artikel is bewust opiniërend en geschreven vanuit mijn reclasseringservaring en betrokkenheid. Mijn opmerkingen bezitten daarom niet de distantie om te komen tot geobjectiveerde uitspraken. Wel heb ik getracht waar mogelijk te verwijzen naar bronnen van waaruit ik de ontwikkelingen beschouw.

In het kort enkele historische lijnen³

De reclassering in Nederland is ontstaan in 1823 met de oprichting van het 'Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen'. De eerste periode van de reclassering van 1823 en tot 1886 kenmerkt zich door een grote mate van aansluiting van de reclassering bij het in

* Jaap A. van Vliet werkte zestien jaar op verschillende plaatsen als leidinggevende in de reclassering en een aantal jaren als zelfstandig organisatieadviseur en onderzoeker in de forensische zorg. Hij is nu beleidsmedewerker bij de reclassering Leger des Heils en doet daarnaast wetenschappelijk onderzoek naar de aansluiting tussen Justitie en Algemene Geestelijke Gezondheidszorg. Hij is redacteur van PROCES. E-mail: vliet.aktief@tiscali.nl.

1 C.J.C.F. Fijnaut (red.), *Reclassering: Horizon 2000. Ontwikkelingen in strafrecht en samenleving en de rol van de reclassering*, Arnhem [etc.]: Gouda Quint [etc.] 1988, p. 7.

2 D. Keuning & D.J. Eppink, *Management & Organisatie. Theorie en Toepassing*, Houten 1999, p. 483.

3 Om een indruk te krijgen van de ontwikkeling van de reclassering in het strafrechtelijk overheidsbeleid wil ik verwijzen naar: J.A. Jansse de Jonge, *Om de persoon van de dader. Over straftheorieën en voorlichting door de reclassering*, Arnhem: Gouda Quint 1991 en J.P. Heinrich, *Partiële reclassering en overheid in Nederland sinds 1823*, Arnhem: Gouda Quint 1995.

die tijd veranderende gevangeniswezen, dat vóór die tijd sterk was gericht op afschrikking en vergelding. In deze periode ontstond, ook vanuit de overheid, erkenning voor een andere doelstelling van de gevangenisstraf: de 'zedelijke verbetering' en hulp na ontslag uit detentie, die aan de resocialisatiedoelstelling van de latere reclassering ten grondslag lag. Classificatie van groepen gedetineerden, scheiding van jeugdigen en volwassenen en cellulaire opsluiting vonden plaats in deze periode.

Pas in een volgende periode van de ontwikkeling van de reclassering, in 1912, verklaarde het Leger des Heils zich bereid, samen met 'het Genootschap' en een aantal voornamelijk lokaal werkende instellingen, reclasseringswerk te gaan uitvoeren. Dit lag voor de hand, omdat de zorg voor gevangenen al sinds de jaren tachtig van de negentiende eeuw in Engeland aan de basis van het ontstaan van 'The Salvation Army' lag. Hier werden door William Booth 'Prison Gate Houses' opgezet, dicht bij de gevangenen, waar gevangenen naast bed, bad en brood de mogelijkheid kregen te werken en weer aan de samenleving te wennen.⁴ Pas na het Leger des Heils werden andere reclasseringsinstellingen landelijk actief.

Een belangrijke periode in de recente historie loopt van 1976-1985, waarin een grote afstand bestond tussen reclassering en overheid. Hierin plaatst Heinrich de Algemene Reclasseringsvereniging (ARV) als grootste reclasseringsorganisatie centraal. De ARV zag zichzelf als welzijnsorganisatie, die welzijnswaarden en -normen tot gelding wilde brengen binnen het strafrechtelijke veld, maar toch op een zekere afstand van de strafrechtspleging. Het spanningsveld tussen reclassering en overheid in die periode had te maken met enerzijds deze opstelling van de reclassering en anderzijds de strafrechtelijke klimaatverandering die haar sporen op het takenpakket van de reclassering naliet. Toename van de criminaliteit veroorzaakte capaciteitsproblemen binnen het strafrechtelijke apparaat en voor de oplossing hiervan werd deels de reclassering verantwoordelijk gesteld. In

toenemende mate drong het inzicht door dat strafrecht noch hulpverlening in staat waren een adequaat antwoord te bieden op de toenemende criminaliteit.⁵

De periode tussen 1982 en 1995 werd gekenmerkt door de oprichting van negentien zelfstandige arrondissementale stichtingen, federatief samenwerkend met het Leger des Heils en Hulp voor Onbehuisden (HVO) in de Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen. Deze organisatievorm pretendeerde ruimte te scheppen voor een inbreng vanuit de regionale samenleving, die vorm kreeg in besturen waarin in het bijzonder gebruikers van diensten van de reclassering zitting hadden. Dit model, hoewel op het oog een maximaal vormgegeven particuliere organisatievorm, leidde tot grote versnippering en een machtsstrijd binnen federatief verband. Tegelijkertijd gaf het vorm aan de opvatting van het ministerie van Justitie dat de reclassering een herkenbaar onderdeel moest zijn van de strafrechtspleging.

De Stichting Reclassering Nederland (1995-2003)

De in 1995 totstandgekomen reorganisatie beoogde om vanuit onder meer dit inzicht een evenwichtige bijdrage te leveren aan de strafrechtspleging. Centraal stonden hierin drie reclasseringsorganisaties: Reclassering Nederland, Verslavingsreclassering en Reclassering Leger des Heils, verenigd onder één koepelorganisatie, Stichting Reclassering Nederland. Deze periode van 1995 tot 2004 kenmerkt zich door de geleidelijke afbouw van alternatieven voor strafrechtspleging ('voorkeur'-varianten, zoals hulpverlening in het kader van schorsing preventieve hechtenis en alternatieve sancties) ten gunste van werkwijzen die meer in het strafrecht zijn verankerd (toenemende populariteit van toezicht als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf, en werk- en leerstraffen). Ook is in deze periode een ontwikkeling te zien van het gebruik van voorgestructureerde diagnoses en registra-

4 A.J. Maris (red.), *Tussen roeping en beroep. Honderd jaar Reclassering Leger des Heils in Nederland*, Arnhem: Gouda Quint 1991, p. 13-22.

5 Heinrich, *Particuliere reclassering en overheid in Nederland sinds 1823*, p. 281 e.v.

tie en verantwoording van uitgevoerde werkzaamheden middels het Reclasserings Informatie Systeem (RIS) en aan de hand van overeengekomen aantallen genormeerde producten. Sinds 1999 werd echter een nieuw registratiesysteem ingevoerd, het Cliënt Volg Systeem (CVS), waarin, meer nog dan in het RIS, gegevens ten aanzien van cliënten, al dan niet uitgevoerde werkzaamheden en hoeveelheden gerealiseerde producten moesten worden verwerkt. Dit enerzijds met het oog op de professionele organisatie van de werkzaamheden tussen reclasseringswerkers, anderzijds met het oog op verantwoording van de productie aan het ministerie van Justitie. Op 1 januari 2002 werd uiteindelijk, gekoppeld aan de systematiek van het CVS, overgegaan op het systeem van outputsturing (OPS) en outputfinanciering. Ik kom hier nog op terug.

Terugkijkend naar het congres *Horizon 2000* valt op dat de reclassering toen te weinig betrokken bleek bij het vinden van antwoorden op problemen en ontwikkelingen in de strafrechtspleging in die tijd. Daarnaast blijkt dat er volop ruimte werd genomen voor interne discussie over identiteit en doelstellingen. Hoewel om succesvol te kunnen functioneren in de samenleving deze interne bezinning noodzakelijk is, lijkt het alsof de reclassering de stap van visie/identiteit naar operationeel beleid toen, maar ook na de reorganisatie van 1995, onvoldoende heeft kunnen maken. Mede daaraan ten grondslag lag in de laatste periode de organisatiestructuur, waarbinnen de drie reclasseringsorganisaties binnen vastgelegde budgettaire verhoudingen (respectievelijk 70%, 20% en 10%), werden geacht samen te werken in één koepelorganisatie, Stichting Reclassering Nederland (SRN). Dit gebeurde in toenemende mate in een organisatiestructuur die, zoals Van der Laan elders in dit nummer betoogt, is ontleend aan de 'vermeende managementlogica van de warenpro-

ductie'. De grondslagen voor deze organisatiestructuur hadden echter nauwelijks reclasseringsbreed draagvlak op operationeel niveau. Onder meer uit een recent onderzoek onder medewerkers van de Reclassering Nederland van Boone blijkt dat de productienormen centraal zijn komen te staan en dat inhoudelijke en professionele normen aan het zicht zijn onttrokken.⁶ Maar voor wie in de dagelijkse praktijk van de reclassering werkzaam is, was dit al jaren 'practice-based evidence'.

Maar ook op managementniveau en binnen het externe netwerk van de reclassering, inclusief het ministerie van Justitie, lijkt onvoldoende draagvlak voor de organisatiestructuur en de daarbij behorende uitgangspunten te hebben bestaan.

Terwijl de hoop was dat de samenwerking binnen de SRN tot een synergie zou leiden met een versterkte positie van de reclassering bleek dit in de praktijk niet te slagen. Dat kwam mede doordat de directeur van de grootste reclasseringsorganisatie, de Reclassering Nederland, tevens directeur was van de koepelorganisatie SRN en er niet in slaagde tegengestelde belangen te overbruggen. Hij uitte bovendien een aantal malen extreme, niet binnen de organisatie gedragen, standpunten in de pers.⁷ Hierover ontstond regelmatig animositeit tussen de reclasseringsorganisaties onderling, wat nu en dan ook nog eens op straat werd uitgevochten.⁸ Ook met het gevangeniswezen was er voortdurend strijd over de inzet en werkwijze van de reclassering in de penitentiaire inrichtingen.

Dit alles leidde op centraal niveau, maar ook op het lokaal opererende niveau tussen unitmanagement en reclasseringswerkers van de drie reclasseringsorganisaties, te vaak tot concurrentie in plaats van het aanvullend en versterkend op elkaar werken. De verdeling van het werk tussen de drie reclasseringsorganisaties werd arrondissementaal ondergebracht bij Arrondissementale Secretariaten (AS) die organisatorisch waren ondergebracht bij de Reclas-

6 M. Boone, *Leren diversifiëren. Reclassering en culturele diversiteit*, Utrecht: Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen 2002. Zie ook het artikel van Van der Laan in dit themanummer.

7 Zoals ten aanzien van levenslange opsluiting van pedoseksuelen en de (on)mogelijkheid als reclassering voor verslaafden en psychisch gestoorden een rol te vervullen.

8 Zie hiervoor: J.A. van Vliet, Waar is de reclassering? Een poging tot onderzoek van een organisatiecultuur, *PROCES* 2000, nr. 3/4.

sering Nederland. Deze werkverdeling, aan de hand van in een protocol vastgelegde criteria, verliep echter in het algemeen niet voldoende transparant. Dit ondanks de mede ter bewaking hiervan ingestelde overlegstructuur op middelmanagementniveau, het Arrondissementaal Reclasserings Overleg (ARO). Er was een voortdurende strijd tussen de reclasseringsinstellingen over de verdeling van werk (en dus ook de middelen), over vertegenwoordiging in externe overlegvormen en dergelijke.

Vooraf in de laatste vier jaar is mijns inziens de reclassering, mede vanwege deze disfunctionele ontwikkelingen, maar ook als gevolg van diverse maatschappelijke ontwikkelingen (van welzijns- naar veiligheidsdenken), opnieuw in een veranderingsproces terechtgekomen.⁹ In 2002/2003 is nog getracht een oplossing voor de organisatieproblemen te vinden door middel van een nieuw op te richten landelijk Beleids- en Verdeel Orgaan (BVO).¹⁰ Hoewel in een redelijk vergevorderd stadium is deze ontwikkeling door de minister van Justitie afgebroken, naar werd gesteld om budgettaire redenen. Het resultaat is echter voorlopig een grotere sturing van het ministerie van Justitie op de reclasseringsorganisaties.

Het beeld doemt door dit alles op van de SRN als een bureaucratische organisatie die er niet in is geslaagd de deelnemende instellingen te verenigen en daardoor niet in staat bleek de eigen richting te bepalen en pro-actief in te spelen op de zich wijzigende maatschappelijke ontwikkelingen. Van daaruit is het ook voorstelbaar dat het ministerie van Justitie het stuur (weer) van de reclassering heeft overgenomen.

Sinds 1 januari bestaat de SRN als koepelorganisatie niet meer, maar heeft elke organisatie een zelfstandige lijn met het ministerie. In de loop van 2004 zal duidelijk worden hoe de besturingsystematiek tussen reclassering en ministerie van Justi-

tie zal worden georganiseerd voor de komende jaren. Het is daarbij mijns inziens van groot belang dat er bij de reclasseringsorganisaties en het ministerie van Justitie overeenstemming bestaat over de koers en doelstellingen van de reclassering. Welk maatschappelijk probleem wil en moet de reclassering oplossen?

Outputsturing en outputfinanciering

Een van de meest in het oog springende sturingsmechanismen van het ministerie ten aanzien van de reclassering zijn outputsturing en outputfinanciering. Deze zijn per 1 januari 2002 ingevoerd als middel om te komen tot een meer transparante, efficiënte en effectieve bedrijfsvoering van de reclassering. Onder *outputsturing* wordt verstaan het periodiek toetsen en bijsturen op basis van jaarlijks vastgelegde resultaatafspraken. De afspraken hebben betrekking op gedefinieerde producten en projecten en gaan over aantallen én kwaliteit¹¹ ervan. Onder *outputfinanciering* wordt een vorm van afrekening verstaan waarbij de gerealiseerde producten worden bekostigd door de opgeleverde aantallen producten te vermenigvuldigen met de daarvoor afgesproken kostprijs.¹²

Door middel van een nauw omschreven pakket van twaalf 'producten' worden tussen ministerie van Justitie en reclassering op centraal niveau afspraken gemaakt met betrekking tot de in een gegeven jaar te verrichten werkzaamheden (de bedoelde 'producten') en de afrekening middels nauwgezette registratie in het Cliënt Volg Systeem (CVS) daarvan aan de hand van kostprijs (tijdnorm). De geplande productie voor een jaar wordt volgens afspraken en verhoudingsgewijs verdeeld naar de drie reclasseringsorganisaties en via die lijn naar de lokale reclasseringsunits waar reclasseringswerkers uiteindelijk de productie maken.

9 Voor een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen binnen de reclassering gedurende de afgelopen vier jaar verwijs ik naar het artikel van Ridder-Padt in dit themanummer.

10 Op basis van een voorstel van de 'commissie-Luteijn'.

11 Als het gaat over kwaliteit, heeft dit betrekking op de werk- en bedrijfsprocessen en de registratie door het primaire proces. Het heeft geen betrekking op de kwaliteit van de geleverde dienstverlening.

12 R.A.B.C. Rammers, *Eindrapport Evaluatie Outputsturing bij de Stichting Reclassering Nederland*, oktober 2003.

Effecten van outputsturing en outputfinanciering

Waar de reclassering lange tijd een eigen beleid heeft gevoerd ten aanzien van welke werkzaamheden op welke wijze werden aangeboden, is hiervan sinds een aantal jaren nauwelijks meer sprake. De werkzaamheden van de reclassering liggen, meer dan ooit, in het verlengde van het overheidsbeleid: veiligheidsbeleid, terugdringen van recidive. En dit alles nog steeds binnen de al eerder genoemde managementlogica van de warenproductie. Deze logica wordt vertaald in regels die gelden voor outputsturing en outputfinanciering.

De term 'outputsturing' lijkt erop te duiden dat er bij de reclassering sprake is van *vraaggestuurd* werken, zoals voor dienstverlenende organisaties op dit moment gangbaar wordt geacht. Vraaggestuurd heeft, in tegenstelling tot *vraaggericht*,¹³ betrekking op het institutionele niveau, de relatie tussen instelling en cliënt. Het moet worden beschouwd als de tegenhanger van bureaucratisch. Het gaat er volgens Tonkens om dat de instelling in haar organisatie, werkwijze, doelstellingen en methoden gericht is op de vraag of de noden van de cliënt, in plaats van op eigen overleven of op het tevredenstellen van de subsidiegever.¹⁴ Deze gerichtheid is bij de reclassering echter steeds minder aanwezig; omdat datgene moet worden uitgevoerd wat tussen reclassering en ministerie van Justitie vooraf is overeengekomen, wordt dáárop door het management van de reclassering ook gestuurd. Immers, alleen de producten die zijn 'ingekocht' én uitgevoerd worden afgerekend.¹⁵ Meer dan ooit wordt het eigen, al bestaande aanbod van de reclassering

als vertrekpunt genomen voor het handelen van de reclassering. Dit aanbodgestuurde handelen leidt tot de al eerder genoemde effecten, zoals: een gerichtheid om vooral die werkzaamheden uit te voeren die een zichtbaar en meetbaar resultaat (output, dus geld) opleveren. Ook leidt het tot inflexibiliteit omdat vernieuwende werkwijzen en strategieën naar de bestaande productomschrijvingen moeten worden vertaald om financiële dekking te kunnen verkrijgen.¹⁶

Het systeem van outputsturing gaat eraan voorbij dat sturen op eenvoudig meetbare output (dat zijn de middelen het registratiesysteem zichtbaar gemaakte producten) een versimpeling van de werkelijkheid inhoudt. Deze producten zijn uiteindelijk slechts *middelen* om tot de uiteindelijke doelstelling van de reclassering te kunnen komen op weg naar een veiliger samenleving. We zien hier dat de directe resultaten van reclasseringswerk, de 'output',¹⁷ die goed meetbaar is en wordt gefinancierd, leidend is geworden. Het overleven van de organisatie is hier nauw verbonden met het tevredenstellen van de subsidiegever. Wat moeilijk meetbaar is, zijn de *intermediaire*¹⁸ en finale effecten van reclasseringswerk, de 'outcome', welke niet nader is gedefinieerd. De 'outcome', bijvoorbeeld een geslaagd begeleidingstraject of een geslaagde reïntegratie van een cliënt, is in principe datgene waarnaar de reclasseringswerker als professional streeft en dit bepaalt uiteindelijk het succes van de reclassering.¹⁹ Er wordt dan gesproken over multi-value producten die recht moeten doen aan verschillende waarden en die vaak uitsluitend in coproductie (in samenwerking met derden, maar in elk geval in

13 Vraaggerichtheid heeft betrekking op het individuele niveau: wat zich afspeelt tussen professional en cliënt.

14 E. Tonkens, *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*, Utrecht: NIZW 2003, p. 27-39.

15 Wordt van een bepaald product te veel uitgevoerd, bijvoorbeeld omdat daar in een bepaalde regio aanleiding voor of vraag naar is, dan vindt ook geen betaling plaats.

16 Voorzover geen beroep kan worden gedaan op exogene (project)financiering.

17 Bijvoorbeeld: een vroeghulpbezoek, een rapport en (al dan niet succesvol) afgerond toezicht of uitgevoerde leer- of werkstraf.

18 Het proces van beïnvloeding van de cliënt en diens omgeving of netwerk.

19 Datgene wat door de reclasseringswerker met de individuele cliënt en diens netwerk is bereikt, is moeilijk terug te vertalen naar het veiligheidsbeleid van de overheid.

samenpraak met de cliënt) tot stand kunnen komen.²⁰ Hoe de kostprijs ook wordt berekend, het biedt geen garantie voor goede resultaten, mede omdat op het uiteindelijke effect van diensten van instellingen meerdere factoren van invloed kunnen zijn.²¹

Outputsturing is bij uitstek een middel waarmee het ministerie van Justitie de werkzaamheden van de reclassering kan sturen.²² Zo is per 1 januari 2004 de tijdnorm per voorlichtingsrapport met bijna de helft teruggebracht tot zeven uur en is begeleiding van cliënten alleen nog maar mogelijk in opdracht van een justitiële instantie (de rechterlijke macht en het gevangeniswezen). De vraag of deze sturing tot een beter resultaat leidt is niet te beantwoorden en ook niet beantwoord, omdat de relatie tussen 'output' en 'outcome' niet is gelegd, niet is gedefinieerd en niet meetbaar is gemaakt. Bovendien wordt de reclassering hierop niet afgerekend.

Het 'product' trajectbegeleiding, ingevoerd in 2002, werd op 1 januari 2004 weer afgeschaft. Trajectbegeleiding was een organisatorisch construct dat het mogelijk maakte om diverse andere reclasseringsproducten aan elkaar te koppelen. Hoewel inhoudelijk onvoldoende onderbouwd, bood trajectbegeleiding de mogelijkheid om ook in de vrijwillige sfeer en op eigen initiatief contact te hebben met cliënten.

De vraag hierbij is uiteindelijk of outputsturing en de grote invloed van het ministerie van Justitie op het professionele handelen van reclasseringswerkers leidt tot die reclasseringsactiviteiten die bijdragen aan het perspectief van de cliënt op een succesvolle resocialisatie en, vanuit het perspectief van de maatschappij, aan vermindering van recidive.

Ridder-Padt merkt in dit verband op dat door middel van outputsturing wordt bepaald welke werkzaamheden juist zijn binnen de reclassering. Maar outputsturing blijkt in hoge mate de inhoud van de contacten met reclasseringscliënten te bepalen en daarmee is nog niet te zeggen dat dit ook leidt tot het uiteindelijke doel: effectieve reïntegratie en vermindering van recidive. En, zolang deze begrippen niet nader zijn gespecificeerd, is ook op lange termijn geen antwoord te verwachten waarin een directe verbinding tussen reclasseringsinspanningen op microniveau (cliënt) en zichtbare recidivevermindering op macroniveau aantoonbaar zijn.²³ Zo koopt het ministerie bij de reclassering een bijdrage aan het veiligheidsbeleid in, maar ontvangt uitsluitend gegevens over geregistreerde producten.

Er is in de afgelopen jaren een groot aantal artikelen en beschouwingen verschenen waarin de effecten van outputsturing op de dagelijkse praktijk van reclasseringswerkers worden beschreven en ter discussie gesteld als zijnde niet toereikend om het reclasseringswerk mee te kunnen uitvoeren. Het gebruik van het registratiesysteem CVS en het daarmee samenhangende Handboek Reclassering vergen een tijdsinvestering van naar schatting zeker een derde deel van de werktijd,²⁴ terwijl het inhoudelijke resultaat ongewis is. Waarom wordt het systeem van outputsturing desondanks overeind gehouden? De Bruijn, die breed onderzoek deed naar outputsturingssystemen, spreekt in dit verband over de Wet van de Resistentie van Outputsystemen: omdat professionals zich naar een systeem gedragen, ontstaan de ongewenste effecten op het professionele echelon. Op het managerial niveau kan het

20 J.A. de Bruijn, Outputsturing in publieke organisaties. Over het gebruik van een product- en een procesbenadering, *Management en organisatie* 2002, p. 5-21. Zie ook het artikel 'Betalen naar prestatie maakt rattenvanger in de mens los' in *de Volkskrant* van 15 februari 2003, waarin De Bruijn onder meer opmerkt: 'Veel meten is weten operaties lopen vast. Omdat het "rijke beeld" van de werkelijkheid moet worden teruggebracht tot cijfertjes. [...] Prestatiemeting verdrijft ambities. Men wil productieafspraken halen, wat iets heel anders is dan zo goed mogelijk presteren.'

21 Zie bijvoorbeeld: R. Wiercx, De prijs van het product welzijn, *Zorg + Welzijn*, 29 augustus 2001, p. 18-19.

22 Een ander middel is het voor specifieke activiteiten oormerken van subsidiegelden.

23 M.S.H. Ridder-Padt, Doet de reclassering de goede dingen? Over effecten van de nota Effectieve Reïntegratie en het project Outputsturing, *Sancties* 2002, p. 178-183.

24 Onderzoek hiernaar is niet gedaan, maar het is een inschatting op basis van de praktijk.

systeem zijn positieve functies desondanks vervullen. Aangezien deze positieve functies aantrekkelijk zijn voor de beheerder van het systeem – men is in staat bestuurlijk en politiek verantwoording af te leggen – wordt het instandgehouden.²⁵

Terugdringen recidive: een nieuwe kans?

Het door de minister geformuleerde plan van aanpak reïntegratie en toezicht beschrijft de beleidsvoornemens voor het terugdringen van de recidive en het verbeteren van de reïntegratie van justitiabelen.²⁶ Om tot effectieve reïntegratie te komen wordt samenwerking tussen verschillende betrokken partijen nodig geacht. In het programma 'Terugdringen Recidive' (TR),²⁷ mede gebaseerd op de nota 'Effectieve reïntegratie'²⁸ en op de 'What works'²⁹ benadering die in Engeland wordt geïmplementeerd, wordt getracht tot operationeel beleid te komen tussen het gevangeniswezen en de reclassering.³⁰ Binnen dit programma is het terugdringen van de recidive bij de categorie 'veelplegers' een belangrijk speerpunt in het beleid. Sinds medio 2002 wordt in diverse werkgroepen vanuit het ministerie van Justitie, de drie reclasseringsorganisaties en externe deskundigen, gewerkt aan de operationalisering van de doelstellingen van TR. Wellicht dat deze samenwerking aan de doelstelling recidive terug te dringen kenmerkend is voor de huidige verhouding tussen particuliere reclassering en justitie. Steeds duidelijker wordt dat niet het belang van de individuele reclasseringscliënt, maar het belang van de maatschappij (en van de eventuele toekomstige

slachtoffers) centraal staat op de agenda van reclassering en justitie en dat dit binnen de reclassering tot een andere aanpak moet leiden. Het een en ander is mede een gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen waarin vanuit de samenleving stemmen opgaan om tot een zo mogelijk volledig veilige samenleving te geraken. De vraag is of en in hoeverre de reclassering bereid en in staat is om in deze ontwikkeling mee te gaan.

In het kader van TR is met reclassering en gevangeniswezen een diagnostisch instrument ontwikkeld, het RISc. De belangrijkste functies van RISc zijn het vaststellen van de criminogene factoren bij de delinquent, het inschatten van diens risico op recidive en het bepalen van diens beïnvloedbaarheid op grond van persoonlijkheid, leerstijl en motivatie (responsiviteit). Samen met de klinische beoordeling van de werker die met RISc diagnosticeert, leidt dit vervolgens tot een indicatie voor een inhoudelijk plan. Dat plan is gericht op het beïnvloeden van de criminogene factoren, zodanig dat het risico op recidive vermindert. RISc leidt tot een systematische, herhaalbare en zoveel mogelijk op wetenschappelijk inzicht gebaseerde inschatting. Dit is gebaseerd op het uitgangspunt dat recidive is terug te dringen wanneer interventies worden gericht op die factoren die delictgedrag in de hand werken. Het RISc heeft tot doel deze factoren op te sporen en daarop een interventieplan te baseren.³¹

Ook interventies zullen in de toekomst gebaseerd zijn op wetenschappelijke inzichten. Zo is door de TR werkgroep Interventies een interventie geïntrodu-

25 Zie noot 20.

26 Ministerie van Justitie, Brief van de minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 21 augustus 2001, 5114894/01/PJS.

27 Zie B. van der Linden, Terugdringen Recidive, *PROCES* 2004, nr. 3, p. 94-101.

28 Ministerie van Justitie, *Nota Effectieve Reïntegratie. Een gemeenschappelijke uitdaging voor reclassering en het gevangeniswezen*, Den Haag 2001.

29 Introductie van bewezen effectieve gedragsinterventies en een daarbij passend organisatorisch en financieel kader. Zie Van der Linden, Terugdringen Recidive, p. 94-95.

30 Terugdringen Recidive is opgenomen als een van de achttien maatregelen van het project Modernisering Sanctietoepassing (MST), dat moet leiden tot consequentere bewaring, verhoogde effectiviteit van sanctietoepassing en een beter functionerende strafrechtsketen. Zie: Ministerie van Justitie, *Modernisering Sanctietoepassing. Waarom, wat en hoe?*, Den Haag, juli 2003.

31 Zie conceptrapport van de TR werkgroep Diagnose.

ceerd, de COVA-taining (Cognitieve Vaardigheden) en zullen aanvullend nog interventies worden ontwikkeld. Het uitgangspunt is vervolgens dat geen interventie wordt ingezet zonder dat er diagnostiek is gepleegd om zodoende zo veel mogelijk resultaat te boeken.

Tot zover is hier een ontwikkeling in gang gezet die mogelijkheden biedt om professioneler te werken. Ook professionals zijn geneigd dat te zien wat ze willen zien en wat ze zien te interpreteren binnen hun eigen referentiekader. Er is dan ook absoluut winst te boeken door het gebruik van gestructureerde en betrouwbare modellen. Maar er zijn nog wel een paar kanttekeningen te plaatsen.

Wetenschap als dogma

De ontwikkeling van wetenschappelijk getoetste methoden binnen de reclassering en gevangeniswezen sluit aan bij ontwikkelingen in andere sectoren, zoals de forensische psychiatrie. Hier wordt inmiddels al enkele jaren gewerkt aan instrumenten voor risicotaxatie. Er komen onderzoeksresultaten beschikbaar over verschillende vormen van predictie en daarnaast vindt ook discussie plaats tussen voor- en tegenstanders van verschillende modellen.³² Intussen wordt getracht in de praktijk verbeteringen toe te passen. In de forensische psychiatrie bestaat al langere tijd een wetenschappelijke traditie, waar deze nieuwe ontwikkelingen met vallen en opstaan in worden meegenomen.

De reclassering beschikt niet over een praktijk waarin werkwijzen, methoden en methodieken aan wetenschappelijk onderzoek worden onderworpen en waarin een cyclische beïnvloeding van theorie, praktijk en onderzoek plaatsvindt. Veeleer is lange tijd sprake geweest van werkwijzen op basis van ideologische keuzes. Zo was het in de tijd van de ARV gebruikelijk 'achter de klant' te staan en tegen politie, justitie en gevangeniswezen te zijn. Daarop werden methoden en handelen afgestemd. Deze 'welzijnswerkachtige' wijze van den-

ken en werken werd vaak dogmatisch toegepast en leidde niet tot aanpassing op het moment dat de maatschappelijke ontwikkelingen hiertoe aanleiding gaven. Zo was er op managementniveau nauwelijks aandacht voor de meer justitiegelerateerde wijzen van werken die in de organisatie ook werden ontwikkeld en waarbij toezicht en controle werden ingezet.

Een ontwikkeling naar het gebruik van wetenschappelijk ondersteunde werkwijzen is pas kort geleden, rondom de start van het programma Terugdringen Recidive, begonnen. Maar de neiging om het wetenschappelijke te verabsoluteren is aanwezig. In het jaarverslag van de Stichting Reclassering Nederland over 2003 wordt onder meer gesteld dat de Reclassering Nederland zich hard maakt voor 'minder overlast, minder criminaliteit'. Daarbij wordt gekozen voor een 'integere en open werkwijze waarin we actief laten zien wat ons werk voor resultaten oplevert. Daarbij gebruiken we instrumenten die wetenschappelijk verantwoord zijn en aantoonbaar effectief', wordt gesteld.³³ Mijns inziens wordt op deze wijze de wetenschappelijke onderbouwing van het werk als een afgerond eindproduct voorgesteld. Dit lijkt ook te spreken uit de wijze waarop de werkgroep interventies van TR de nieuw ontwikkelde en uitgeteste 'interventie', de training Communicatieve Vaardigheden (COVA), als 'veelbelovend' heeft benoemd. Dit terwijl andere interventies, zoals de al jaren toegepaste, op wetenschappelijke basis geënte, programma's die door onder meer de reclassering Leger des Heils worden uitgevoerd om diverse redenen voorlopig als onvoldoende zijn gekwalificeerd.

Waar interventies worden gedefinieerd als 'gericht op het zodanig beïnvloeden van iemands gedrag en/of omstandigheden dat recidive wordt voorkomen' is onvoldoende duidelijk hoe de reclasseringspraktijk er dan in zijn totaliteit gaat uitzien. De werkzaamheden die de reclassering in het verleden en heden verricht en die niet zijn omschreven als effectieve

32 Zie bijvoorbeeld: E.L.B. Hiltermann, Snel terug naar af, in: T.I. Oei & M.S. Groenhuijsen (red.), *Actuele ontwikkelingen in de forensische psychiatrie*, Deventer: Kluwer 2003, p. 257 e.v.

33 Stichting Reclassering Nederland, *Krachtig op koers*, jaarverslag 2003, Utrecht 2004, p. 9.

interventies worden gemakkelijk gekwalificeerd als zijnde niet-wetenschappelijk en niet-effectief. Naast evidence-based practice bestaat er echter ook practice-based evidence, zoals Van der Laan elders in dit tijdschrift betoogt. Ten onrechte wordt er naar mijn mening van uitgegaan dat alles wat niet wetenschappelijk onderzocht is niet deugt. Maar een werkwijze al dan niet te onderzoeken is geen wetenschappelijke, maar een politieke of beleidsmatige keuze.

Wél wetenschappelijk is het inzicht dat het uittesten van nieuwe interventies, dat plaatsvindt onder zorgvuldig gearrangeerde condities, een hoog behandelingsresultaat kan opleveren. Wanneer dezelfde interventie in de praktijk wordt gebracht en onder doorsnee condities wordt uitgevoerd zijn de resultaten echter minder positief. Dit heeft te maken met meerdere factoren, maar in belangrijke mate met onbekendheid met het antwoord op de vraag *waarom* de interventie werkt. Daarnaast treedt in de dagelijkse praktijk ook nog verwatering op.³⁴ Het is van het grootste belang om dergelijke onderzoeksgegevens te betrekken bij nieuwe ontwikkelingen, maar ook bij de beoordeling van de bestaande praktijk.

Ontwikkeling en toepassing van werkwijzen, het onderzoek daarvan, discussie en opnieuw toepassen van nieuwe inzichten lijkt niet dichterbij wanneer werkwijzen of vernieuwingen te gemakkelijk het etiket 'wetenschappelijk verantwoord' krijgen opgeplakt. Een dergelijke dogmatische aanpak verhindert het werken vanuit een werkelijk vernieuwende, onderzoekende attitude.

Beleidskeuzes vanuit de reclassering

Een groep mensen krijgt bij reguliere hulpverleningsinstellingen of bij de Alge-

mene Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) niet de gevraagde hulp, is niet in staat een te operationaliseren hulpvraag te verwoorden of wendt zich om diverse redenen zelfs niet tot deze organisaties.³⁵ Een deel van hen komt in een later stadium in aanraking met politie en/of justitie. Het is de vraag of hier een samenhang aantoonbaar is te maken. Wel wordt aangenomen dat een toename van het aantal dak- en thuislozen, hoewel niet volledig, aan de vermaatschappelijking van de GGZ is toe te schrijven.³⁶ Aantoonbaar is dat in het gevangeniswezen en tbs-klinieken een groot aantal personen verblijft dat eerder in contact is geweest met hulpverlening en GGZ.³⁷ Door Raes en anderen wordt betoogd dat ervaringen in de tbs-sector het vermoeden sterken dat bij veel terbeschikkinggestelden sprake is van stoornissen die het totstandkomen van commitment aan de zorg belemmeren. Verondersteld wordt dat vroege hechtingsproblemen deze patiënten predisponeren tot 'zorgwekkende zorgmijders'. In die zin is de tbs dan ook te zien als een laatste redmiddel, als andere interventies (in de algemene geestelijke gezondheidszorg of elders) onvoldoende resultaat hebben gehad. Aangenomen wordt dat soms een ernstig en fataal delict nodig is om de impasse in de hulpverlening te kunnen doorbreken.³⁸

Tot voor kort nog was de reclassering als hulpverleningsinstelling een vangnet voor een deel van deze groep mensen die met politie en justitie in aanraking kwamen. In een onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau uit 1985 werd de reclassering nog beschreven als een vorm van categorale hulpverlening. Een en ander had te maken met de door de reclassering te bereiken doelgroep, 'namelijk degenen die in contact (geweest) zijn met politie en

34 A.E. Kazdin & J.R. Weisz, *Evidence-Based Psychotherapies for Children and Adolescents*, New York: The Guilford Press, geciteerd door: N.W. Slot, Behandeling van probleemgedrag bij kinderen en adolescenten: wat werkt, waarom en onder welke condities?, *Kind en Adolescent Review* 11 (2004) 3, p. 379-384.

35 M. ten Have, *Care Service Use for mental Health Problems in the General Population. Trends and Explanations*, Utrecht: Trimbos Instituut 2004.

36 Zie bijvoorbeeld: J. Droëns, Wonen en rehabilitatie, in: G. Pieters & M. van der Gaag (red.), *Rehabilitatie strategieën*, Houten/Diegem 2000 en M. Nuy, *De odyssee van thuislozen*, Utrecht: Uitgeverij SWP 1998.

37 J.L. van Emmerik m.m.v. M. Brouwers, *De terbeschikkingstelling in Maat en Getal. Een beschrijving van de tbs-populatie in de periode 1995-2000*, Ministerie van Justitie DJI 2001.

38 B.C.M. Raes e.a., De grenzen tussen de algemene en de forensische geestelijke gezondheidszorg, *Tijdschrift voor Psychiatrie*, januari 2001.

justitie, dan wel daarmee in contact dreigen te komen. [...] Het justitiële facet vormt de legitimatie voor het reclasseringscontact. Is het contact eenmaal gelegd, dan bestaat een deel van het reclasseringswerk uit werkzaamheden die ook in de niet-justitiële sfeer worden verricht'.³⁹

In die situatie had diagnostiek, vaak beschreven in een voorlichtingsrapport,⁴⁰ het doel te bezien welke aanpak (sanctie en hulpverlening, waaronder verwijzing naar de nodige zorginstellingen) mogelijk was. De reclassering was daarbij bij uitstek de organisatie die een brug kon slaan tussen justitie en de reguliere zorg. Dit in tegenstelling tot de praktijk bij veel reguliere hulpverleningsinstellingen, waar de diagnostiek (deels) in dienst staat van het selectieproces: past deze cliënt wel of niet binnen de organisatie, rekening houdend met het beperkte aanbod van die organisatie?

Op basis van de eerder genoemde nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen is de opvatting binnen de reclassering nu dat efficiënt en (wetenschappelijk) bewezen effectief moet worden gewerkt. Dit heeft geleid tot het diagnostisch instrumentarium (RISc) en de daarop aangepaste interventie. De diagnostiek is erop gericht de selectie te maken op basis waarvan de interventies kunnen worden toegepast. De beleidskeuze is alleen voor die cliënten inzet te plegen waarvoor dit effectief is. Dat wil zeggen dat diagnostiek en selectie aan elkaar worden gekoppeld, zoals dat bij reguliere zorginstellingen veelal gebruikelijk is.

De effectiviteit van interventies is echter niet op individueel cliëntniveau, maar uitsluitend op statistisch niveau zichtbaar te maken. In feite wordt nu van een vraaggerichte aanpak in nog sterkere mate dan al het geval was overgeschakeld op een aanbodgerichte aanpak. In een zorgstelsel waarbinnen meer en meer wordt uitgegaan van een vraaggerichte aanpak (zorg op maat en continuïteit van zorg) is dit mijns inziens een regressieve ontwikkeling in het kader van het voorgaande.

Wanneer de keuze wordt gemaakt voor de groep justitiabelen waarmee statistisch het meeste resultaat is te boeken, hoeven we er niet van op te kijken wanneer de resultaten van de aanpak van de reclassering statistisch inderdaad zichtbaar zullen verbeteren. Wel is dit slechts een resultaat van een rationalisatie van het bedrijfsproces binnen de reclassering. Het geeft in het geheel geen antwoord op de vraag wat de maatschappij hiermee is opgeschoten. Want de reclassering spant zich dan niet meer in voor de groep cliënten die wel met justitie in aanraking komt en veel overlast veroorzaakt, maar die statistisch niet tot de groep behoort waarmee voldoende resultaat valt te behalen. De vraag is wie dit probleem dan wel gaat oplossen.

Het gegeven dat de reclassering op een meer wetenschappelijke basis zal gaan werken laat onverlet dat er, los van elke wetenschappelijke context, keuzes op beleidsniveau worden gemaakt. Op die manier vindt sturing van het reclasseringswerk plaats. Zo is de keuze voor een aansluiting bij het veiligheidsbeleid van de overheid, hoewel min of meer via de toedeling van subsidiegeld afgedwongen, een gemaakte politieke keuze die als zodanig niet wetenschappelijk is te onderbouwen. Wel is het mogelijk om, gesteund door wetenschappelijk onderzoek, maar wellicht nog eerder door een open en onderzoekende attitude, bij te dragen aan het veiligheidsbeleid van de overheid.

Slotopmerkingen

Terwijl in het bijzonder in de periode waarin de ARV centraal stond de reclassering een relatief onafhankelijke positie innam ten opzichte van het ministerie van Justitie, werd in de periode die daarop volgde een evenwichtiger situatie bereikt. In de loop der jaren echter – rond 2000 – werd een omslagpunt bereikt waarin het ministerie van Justitie een langzamerhand belangrijker sturende rol ging vervullen en de reclassering uitdrukkelijk werd betrokken in het veiligheidsbeleid van de overheid. De situatie waarin de reclassering

39 J. Soetenhorst-de Savornin Lohman, *Samenhang in de hulpverlening aan justitie-cliënten*, Rijswijk: Sociaal Cultureel Planbureau 1985, p. 21.

40 M.Z. Pyrek, *Voorlichting in Strafzaken*, Arnhem: Gouda Quint 1991, p. 18.

opereert als onderaannemer van Justitie lijkt in het verschiet te liggen. De vraag is welke rol de reclassering zelf ambiëert en welke kansen er voor de reclassering in het verschiet liggen. Ik wil voor de beantwoording van deze vraag de volgende overwegingen meegeven.

Het programma TR biedt mijns inziens in essentie nieuwe mogelijkheden voor de reclassering. De samenwerking met het gevangeniswezen met het doel gedetineerden terug te geleiden in de maatschappij is daarbij een terugkeer naar de basis van de reclassering. De wetenschappelijke ondersteuning van het reclasseringswerk, die deels wordt ontwikkeld vanuit TR, kan tot een kwaliteitsverbetering leiden. Maar mijns inziens moet daarbij, zoals ik eerder heb betoogd, veel meer een cyclische benadering worden gehanteerd dan nu het geval is.

Het is daarbij van belang in het oog te houden dat een doelstelling als 'minder overlast, minder criminaliteit' een doelstelling is op macroniveau. De reclasseringswerker wordt in de praktijk echter bijna uitsluitend met cliënten geconfronteerd in een één-op-één-situatie. Met alle veranderingen in de werkwijze van de reclassering, geïnitieerd op politiek niveau en afgesproken op beleids- en managementniveau tussen het ministerie van Justitie en reclassering, is er geen sprake van een verandering in de sociaal psychologische wisselwerking tussen cliënt en reclasseringswerker. Alle veranderingen binnen het aanbod van de reclassering ten spijt: de mogelijkheden die reclasseringswerkers op de werkvloer ten dienste staan zijn in essentie nauwelijks veranderd of toegenomen. Nog steeds is er (in aanvang) de unieke confrontatie tussen de reclasseringswerker en de cliënt. En ook is het noodzakelijk dat tussen hen een werkbare basis wordt gecreëerd en ontstaat, nog voordat een aanbod kan worden gedaan of welk 'product' dan ook kan worden gerealiseerd. De reclasseringswerker kan daarbij in eerste instantie uitsluitend gebruik-maken van zijn professionele verbale en non-verbale mogelijkheden om te komen tot een *dialoggestuurd*,

motiverend contact. De werkbare basis laat zich het beste typeren als een betrouwbare relatie; een situatie waarin er vertrouwen bij de cliënt ontstaat dat de reclasseringswerker doet wat hij heeft afgesproken. Zonder deze basis kan er alleen maar sprake zijn van machtsuitoefening met als boodschap: 'als je niet doet wat ik zeg, doe ik geen moeite en ga je (terug) naar de bajes'. Pas nadat een relatie is gelegd tussen reclasseringswerker en cliënt kunnen andere instrumenten, zoals het RISc, worden toegepast.

Bij samenwerking tussen het gevangeniswezen en de reclassering is het vervolgens van grote betekenis om een oplossing te vinden voor het al jaren bestaande probleem dat veel gedetineerden bij ontslag uit de bajes geen geld, geen dak en geen dagbesteding hebben. Het is niet nodig om hier per gedetineerde een individuele risicotaxatie op uit te zetten: deze situatie is per definitie bevorderlijk voor recidive, ook wanneer een ex-gedetineerde deze recidive niet meer wil. Het project Herstart,⁴¹ dat door de reclassering Leger des Heils wordt aangeboden, maakt de noodzaak van het vinden van een oplossing voor deze materiële problematiek zichtbaar.

Ten slotte is de reclassering als geen andere organisatie in de positie een brugfunctie te vervullen tussen justitiële instanties en de reguliere zorg. Het betreft dan niet zozeer de cliënten waarvan vaststaat dat er een goed succes mee valt te behalen, maar juist de moeilijker te benaderen en te motiveren cliënten, die veel recidiveren en overlast bezorgen: dak- en thuisloos, verslaafd, psychisch gestoord, multi-probleem. De reclassering Leger des Heils is, naast het project Herstart, bezig met het ontwikkelen van trajecten om deze doelgroepen te bereiken. Een voorbeeld hiervan is Domus,⁴² dat is gericht op cliënten met diverse van de genoemde kenmerken. Deze trajecten kunnen echter alleen succesvol worden uitgevoerd in samenwerking met meerdere (in dit geval Leger des Heils-)partijen, zoals de Forensische Geestelijke Gezondheidszorg en de maat-

41 J.H.C. van de Paal, J.A. van Vliet & H.-M. Don, Sociaal uitgesloten. De aanpak van het Leger des Heils, *Justitiële verkenningen*, augustus 2001.

42 Zie noot 41.

schappelijke opvang, daarnaast met de regionale zorg- en hulpverleningsinstellingen. Hierbij past een evidence-based vorm van bemoeizorg en casemanagement zoals het Assertive Community Treatment (ACT).⁴³ Hierin staat een teambenadering en intensieve samenwerking tussen verschillende disciplines centraal. Dit werk vraagt niet om een standaardaanpak en standaardfinanciering op beleidscategorieën (zoals veelplegers), maar op het uitzetten van individueel ingevulde trajecten door meerdere sectoren en financieringsstromen heen. Het gaat dan, zoals Buruma stelt, niet om de keten, maar om de case, 'zoals in de gezondheidszorg een dossier ook aan patiënten is gekoppeld en niet aan de kwalen, laat staan dat van tevoren vaststaat welke route de patiënt door het gezondheidssysteem zal afleggen'.⁴⁴

Standaardisering in beleidscategorieën en de daaraan gekoppelde standaardaanpak

is mijns inziens een bedreiging voor de individuele diagnostiek en risico-inschatting. Diagnostiek, voorlichtingsrapportage en een persoonsgebonden aanpak worden dan in feite overbodig.

Voor reclasseringsorganisaties die werken in het spanningsveld tussen welzijn, wet en wetenschap is het systeem van outputfinanciering te knellend en bureaucratisch, maar het geeft bovendien geen inzicht in de kwalitatieve resultaten van de aanpak van de reclassering. Het sturingsstelsel leidt op de werkvloer en bij het middelmanagement ongewild tot het najagen van productiecijfers in plaats van kwaliteit. Het zou van groot belang zijn om te komen tot een systeem dat recht doet aan een professionele registratie ten behoeve van de samenwerking op cliëntniveau, aan de verantwoording van de subsidiegelden en aan het bieden van inzicht in de resultaten van de uitvoering.

43 Zie: J.A. van Vliet, Samen moet!(?) Behoeftebepaling van reïntegrerende justitiabelen aan continuïteit van zorg: theorie en praktijk, in: Oei & Groenhuijsen, *Actuele ontwikkelingen in de forensische psychiatrie*, p. 538-540.

44 Y. Buruma, Modernisering Sanctietoepassing, *Sancties* 2004, p. 218.

Schakel in justitieketen of geketend aan justitie? Interview met algemeen directeur Van Gennip, Reclassering Nederland

Met het wegvallen van de twee auteurs aan wie de redactie de meest positieve bijdragen had toegeschreven, dreigde het beeld dat in dit nummer wordt geschetst van de toekomst van de reclassering wel heel somber te worden. We besloten de zorgen en kritiekpunten die in verschillende bijdragen naar voren komen daarom voor te leggen aan de nieuwe directeur van Reclassering Nederland, een optimistisch man hadden we gehoord. Zo treedt hij ons ook tegemoet. Optimistisch en vooral energiek, de halvering van de ons toebedeelde tijd wordt geheel en al goedge maakt door zijn rappe woordenstroom.

Zijn werkkamer doet wat hybride aan. Zakelijke functionaliteit overheerst, maar in een hoek straalt de vergane chique van een leren bankstel dat men nog vooral in studentenhuisen aantreft. Die inrichting geeft goed weer welke koers Van Gennip wil gaan varen. Het belang van reclasseringsidealen weer zichtbaar maken met respect voor de productiewensen van het ministerie.

Kansrijk en kansarm

Waarom bent u directeur van Reclassering Nederland geworden?

Omdat het een van de leukste banen van Nederland is. Het beleidsterrein heeft mij altijd erg geïnteresseerd, omdat het ergens over gaat. De reclassering is een maatschappelijke organisatie die zich bezighoudt met vraagstukken van de samenleving die ertoe doen. De reclassering speelt in de veiligheidsvraagstukken een cruciale rol, of zou dat moeten doen, leidinggeven aan zo'n organisatie is meer dan leuk. Een andere uitdaging die ik zie is om de reclas-

sering op de kaart zetten en te houden, in de samenleving, bij de politiek, het kabinet en de kamerleden. Daar ligt ook een deel van mijn kracht.

Nog getwijfeld?

Twijfel is ook uitdaging. Vergelijk ik de reclassering van nu met de reclassering van dertig jaar geleden toen ik er mijn carrière begon, dan zie je de veranderingen. Dertig jaar geleden vonden wij het belangrijk om echt onderdeel van de strafrechtsketen uit te maken. Dat was toen helemaal niet vanzelfsprekend. Nu wel, wij zijn onlosmakelijk verbonden aan de keten, maar lijken ook geketend aan justitie. Ik heb er wel goed over nagedacht of er nog wel eer aan te behalen viel. Of de mensen die bij de organisatie werken nog wel gemotiveerd waren om vanuit hun professionaliteit een bepaald doel te bereiken: de samenleving iets beter te maken door middel van gerichte gedragsinterventies bij mensen. Ik heb me afgevraagd of er nog genoeg kansen waren om dat doel te bereiken. Ik heb daar eigenlijk niet over getwijfeld, maar wel over nagedacht. Kan dat? vroeg ik mezelf. Ja, dat kan, was mijn conclusie.

U had het over verschillen tussen vroeger en nu, wat is volgens u het grootste verschil?

Positief: minder vrijblijvend, dat wil zeggen, men was toen even gedreven om het gedrag van mensen te veranderen. De scherpere focus op resultaat, daarin heeft de reclassering sprongen voorwaarts gemaakt door de jaren heen. Ik was op werk-

* Miranda Boone is senior docent-onderzoeker strafrecht en criminologie bij het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Utrecht. René Poort is beleidsmedewerker bij Reclassering Nederland.

bezoek in het land en was daar aanwezig bij een gesprek van een reclasseringswerker met iemand die in een penitentiaal programma zou gaan. Ik was diep onder de indruk van de professionele manier waarop die werker in een half uur tijd het gedrag van die man fileerde, diens risico's voor terugval op tafel legde, zijn omgeving en omstandigheden in kaart bracht en over een en ander harde afspraken maakte. Dat is een voorbeeld van de enorme professionalisering die de organisatie heeft doorgevoerd. En werkers zijn zich daar ook bewust van. Ze weten dat het ergens over gaat, dat de reclassering echt een bijdrage levert aan het veiliger maken van de samenleving door de vermindering van recidive.

De zwakke plek in het geheel is dat je alleen wordt afgerekend op productie en resultaat. Er blijven altijd interventies waarvan het directe effect niet onmiddellijk meetbaar is, maar die zeker niet minder belangrijk zijn. De discussie daarover is moeilijk. En wordt niet makkelijker door de boodschap van de politiek dat we ons moeten richten op de mensen bij wie de kans op succesvolle interventies het grootst is. Terwijl iedereen weet dat de groep van te reclasseren mensen juist voor een groot deel bestaat uit mensen die niet zo kansrijk zijn. Moeten we die dan afschrijven?

Wat vindt u?

Ik zou dat een slechte zaak vinden. Dat is ook een van dingen waar ik me op wil richten. Ik wil aandacht vragen voor het feit dat er nu eenmaal een bepaalde groep mensen in de samenleving is die overlast veroorzaakt, die voor onveiligheid zorgt, maar bij wie niet alle interventies meteen tot succesverhalen leiden. Begrijp me goed, ik pleit er niet voor om tegen het ministerie te zeggen dat ze ons maar gewoon een zak met geld moeten geven en erop moeten vertrouwen dat het dan wel goed komt, dat is het andere uiterste. Maar niets doen in zulke gevallen helpt ook niet. We zullen toch een bepaalde ruimte moeten krijgen om die mensen een professioneel aanbod te doen.

Hoe dat moet, zou ik zo niet direct weten. Ik denk dat we eerst zouden moe-

ten bekijken of er programma's of aanpakken te ontwikkelen zijn voor die hele moeilijke groep mensen, waarmee je ze wél kunt benaderen, en ze kunt motiveren om te veranderen.

Denkt u dan aan langdurige contacten die, oneerbiedig gezegd, uit pappen en nathouden bestaan? Activiteiten die niet gericht zijn op cure, wat de politiek graag wil, maar op control, of care?

Kijk, het is heel eenvoudig, je krijgt ergens geld voor of je krijgt het niet. Om ergens geld voor te krijgen zul je moeten laten zien dat het echt iets uitmaakt wat je doet. Enerzijds zullen we dus dat 'pappen en nathouden' zoals u dat noemt inhoud moeten geven. We moeten beschrijven waar dat dan uit bestaat, en anderzijds moeten we die 'pappen-en-nathouden-methode' monitoren om aan te tonen dat de toepassing ervan leidt tot minder erg gedrag dan helemaal niets doen. Als organisatie moeten we ons voortdurend vernieuwen, voortdurend op zoek gaan naar interventies waarmee je mensen die je nu *niet* bereikt wel kunt bereiken. Ook moeten we bij de politiek en de samenleving continu aandacht vragen voor het risico dat die moeilijke groep tussen wal en schip dreigt te vallen.

Imago

Zijn er andere zwaartepunten in uw visie op de reclassering?

Het imago. De reclassering is heel professioneel en heel gericht bezig met een belangrijk maatschappelijk vraagstuk, maar als je dan kijkt naar het imago, dan zie je dat het grote publiek nog steeds vindt dat ons budget verspild geld is. Die beschouwen ons bij wijze van spreken nog steeds als een geitenwollensokkenorganisatie en denken dat onze werkers de hele dag met criminelen over hun slechte jeugd zitten te praten en koffie zitten te drinken. Dat is natuurlijk niet zo, alhoewel ik vind dat er niks mis is met iemand een kop koffie aanbieden. We moeten en kunnen ons imago verbeteren door te laten zien wat we doen en wat daarvan de resultaten zijn.

Geitenvollensokken? Het verwijt dat wij horen is juist dat de reclassering veel te zakelijk en productiegericht is geworden.

Dat verwijt komt van mensen die betrekkelijk dicht bij de reclassering staan, maar als je het 'gewone publiek' hoort, kranten leest, zelfs als je kamerleden spreekt, dan kom je erachter je dat die hele andere beelden over de reclassering hebben.

Welk imago zou u neer willen zetten?

Van een professionele organisatie met deskundige medewerkers die een hele moeilijke groep mensen heel gericht aanpakken. En daar boeken we resultaten mee. Maar we moeten inderdaad oppassen dat we in dat 'resultaten laten zien' niet doorslaan, dat we dus niet denken dat we door simpelweg onze interventies op te tellen kunnen bewijzen dat we de samenleving hebben veranderd.

Is de kern van het 'imago probleem' niet juist dat de reclassering haar eigen gezicht is kwijtgeraakt, door zich te makkelijk te conformeren aan de wensen van justitie?

Het is me te makkelijk om te zeggen dat de reclassering zich in de laatste jaren zonder slag of stoot aan het ministerie heeft overgegeven. Ik denk echter wel dat het tijd is om kritisch onze eigen deskundigheid, onze positie in de keten onder de loep te nemen, en daarover standpunten in te nemen. Kijk, het mooie is dat we nu een positie hebben, en dat we gewaardeerd worden als partner in de keten. Dertig jaar geleden wilden we dat juist heel graag en ik beschouw dat dus als een belangrijke vooruitgang. We moeten wel benadrukken wat onze eigenheid in die keten is, we moeten laten zien waardoor we verschillen van de anderen. We hebben een hele andere opdracht dan het gevangeniswezen of het Openbaar Ministerie.

Waarin verschilt die opdracht dan?

Iedereen in de keten hoopt dat wat er in die keten gebeurt, ervoor zorgt dat een dader of verdachte niet meer terugkomt in die keten, maar de reclassering is de enige organisatie die echt een essentiële bijdrage

aan de gedragsverandering van die mensen kan leveren. De middelen van de andere ketenpartners, zoals bijvoorbeeld gevangenisstraf, helpen maar even of helemaal niet. Dat is inmiddels voldoende met onderzoek bewezen. Iemand oppakken en vastzetten brengt hem misschien even aan het schrikken. Maar op een dag komen die mensen weer terug in de maatschappij, en als wij, de reclassering, dan niets doen, gaan ze gewoon weer verder met de samenleving onveilig maken. Met wat wij doen, op een professionele manier gedragsinterventies plegen, proberen we dat te voorkomen, maken we de maatschappij dus echt veiliger.

Ja, maar iedereen in de keten noemt als doel 'de maatschappij veiliger maken'. Daarmee onderscheidt de reclassering zich dus niet van anderen. Haar oorspronkelijke doel, resocialisatie – wat soms ook al bijna een verboden woord lijkt te zijn –, bestaat uit meer dan het veiliger maken van de samenleving.

Och, een verboden woord. Ik vind er niets mis mee. Net zo min als ik iets mis vind aan hulpverlening. Ik ben daar ietwat opportunistisch in geworden, als het over dat soort dingen gaat. Wanneer ik de handen op elkaar kan krijgen als ik iets 'veiligheid vergroten' noem in plaats van 'resocialisatie', dan doe ik dat. Om dezelfde reden wil ik ook wel 'interventie' zeggen waar ik eerst 'hulpverlening' zei. Jargon is kennelijk belangrijk, het is niet anders. Het kan het vehikel zijn waarmee je ergens binnenkomt en waarmee je soms ook nog met iets extra's weer naar buitengaat. Maar het gaat natuurlijk niet alleen om terminologie en opportunisme. Veiligheid is niet alleen een maatschappelijk belangrijk thema, maar ook een *hot issue* in de politiek. Kijk maar om je heen. Iedereen heeft ermee te maken, heeft er last van. En ik vind dat we als reclassering daar dan ook iets aan moeten doen. Dat we dus een bijdrage aan de veiligheid moeten leveren.

Daar heeft u gelijk in, maar de reclassering ontleende haar profiel nu juist ook aan haar band met de dader.

Die is, wat mij betreft, ook niet helemaal weg. U bedoelt waarschijnlijk dat we in de

afgelopen jaren concessies hebben gedaan aan onze ideële uitgangspunten. Dat is zo, maar dat was om te overleven. We zijn ze echter niet kwijt. En ik heb er vertrouwen in dat we daar weer terrein op kunnen terugwinnen. Ik vind ook dat we daarover opnieuw positie moeten innemen. En dat we dan tegen een minister die dat niet zo geweldig vindt, 'nee' moeten durven zeggen. Dat we moeten zeggen: hier zijn we goed in en daar niet in, en dat laatste moet u dus niet van ons vragen.

Trekt het ministerie zich daar iets van aan?

Ik denk dat justitie naar onze argumenten zal gaan luisteren. Men ziet daar ook dat bepaalde regels die ze hebben ingesteld, zoals die van de verplichte justitiële titel als voorwaarde voor ons werk, problemen opleveren. Zij zien ook wel dat we daardoor mensen gaan missen die we juist zouden moeten helpen. Het is onze taak om dat soort problemen voor het voetlicht te brengen.

Onderzoek

In dat verband is het ook belangrijk dat we onze activiteiten wetenschappelijk kunnen monitoren, zodat we onderbouwd kunnen laten zien waar we mee bezig zijn. De reclassering noch de wetenschap heeft zich daar in het verleden om bekommerd. Er zijn wel wat onderzoeken gedaan, en hoogleraren laten zich nu en dan wel eens horen, maar echt structureel is er niets gebeurd. Dat is jammer, want wetenschappelijke aandacht voor ons vak en ons vakgebied zou goed zijn. We kunnen ons ermee profileren, het is goed voor ons imago, en het levert vaak geld op.

Is er bepaald onderzoek dat u nu voor ogen heeft?

Ja, er zou veel meer onderzoek gedaan moeten worden naar de verschillende aspecten van recidive en onze invloed daarop. Maar het gaat me niet alleen om onderzoek. Ik zou ook willen dat er wetenschappers waren die verstand van zaken hebben en bepaald gezag, die ons werk zouden kunnen ondersteunen door zich

als opinieleiders op allerlei manieren in het politieke debat over het belang van de reclassering te mengen. Zoiets is van levensbelang voor een organisatie.

Bestuurlijke organisatie

De minister heeft hele duidelijke ideeën over wat hij met de reclassering wil. U waarschijnlijk ook. Wat ziet u als de belangrijkste verschillen tussen uw visie en die van de minister?

De verschillen die ik zie, hebben niet alleen te maken met de visie van de minister, maar ook met de politieke opinie en de hele sfeer in de samenleving. De nadruk in het denken over veiligheid is zeer sterk op repressie komen te liggen. We krijgen op geen enkele manier nog ergens ruimte om aan preventie te doen, of, zoals ik al zei, werk te doen dat niet meteen keihard in resultaten te vertalen valt, maar wel ontzettend nuttig en noodzakelijk is. En daar heeft niet alleen de reclassering last van, dat speelt ook in andere sectoren. Dat vind ik een slechte zaak. Ik voorspel dat de samenleving daar de rekening van gepresenteerd krijgt. Maar ik denk ook dat we terrein terug kunnen winnen op dat gebied. Niet alleen, omdat ik een optimistisch mens ben en graag ergens voor knok, maar ook om een aantal feitelijke redenen. Ten eerste zijn er altijd golfbewegingen. Op een gegeven moment wordt door steeds meer mensen onderkend, ook door mensen die het nu niet zien, dat we groepen uit de samenleving tussen wal en schip laten vallen en als het ware afschrijven. De gevolgen daarvan zullen steeds duidelijker worden en op den duur pikt de samenleving dat niet meer. Het tweede is dat kabinetten en ministers in accenten verschillen. Ten derde, de reclassering is conjunctuurgevoelig. Als het weer beter met de economie gaat, krijgen we weer meer – beleidsvrije – ruimte, daar ben ik zeker van. En – *last but not least* – ten vierde is de reclassering erg hard aan het werk om te laten zien wat haar bijdrage aan de recidivebestrijding en veiligheid is. Minister Donner heeft zijn eigen opvatting, maar als je met vertegenwoordigers van onze ketenpartners spreekt, officieren, rechters, gevangenisdirecteuren, dan merk je dat die zeer onder de indruk zijn van

onze professionaliteit. Dat heeft op een gegeven moment effect. Daar ben ik vast van overtuigd.

Als je al die redenen bij elkaar optelt, dan mogen we best optimistisch zijn.

Goed, maar of u iets met die kansen kunt doen is erg afhankelijk van de bestuurlijke organisatie van de reclassering. Heeft u daar ideeën over?

Hoe kan ik daar nu eens iets over zeggen zonder dat morgen alle kranten vol staan? Er is wat dat betreft niets veranderd in de laatste dertig jaar. Er waren regio's, arrondissementale stichtingen, ressortbureaus, units, en nu weer regio's. Het is moeilijk om daar iets over te zeggen, want het is een gevoelige kwestie. Maar ik wil wel zeggen dat ik vind dat de bestuurlijke organisatie van de reclassering veel eenvoudiger en efficiënter kan. Ik vind dat de reclasseringsorganisaties eens zouden moeten beseffen dat het niet gaat om structuren, muren en kokertjes, maar dat het gaat om het in standhouden en ontwikkelen van aanbod. We moeten simpelweg disciplines bij elkaar brengen in een duidelijkere structuur dan de huidige. Het gevaar van deze discussie is – dat heeft de geschiedenis ook geleerd – dat organisaties bang zijn voor hun eigen hachje. Dat heeft tot gevolg gehad dat die organisaties al decennialang bezig zijn met te voorkomen dat er een eenvoudige oplossing komt: één voordeur. En wel op lokaal niveau. Op dat niveau moeten er organisatorische eenheden zijn die alle disciplines in huis hebben die een justitiabele nodig heeft om niet opnieuw de fout in te gaan. Je ziet dat het doel van de sector ondergeschikt wordt gemaakt aan organisatiebelangen. En dat verdriet me zeer. Daardoor is de reclassering vaak onzichtbaar en dat is doodzonde. Dat is ook mijn bezwaar tegen het zogenoemde concurrentiemodel, waarin iedereen opnieuw het wiel gaat uitvinden, netwerken gaat opbouwen, enzovoort. Ik geloof daar niet in. Ik geloof wel dat gespecialiseerde organisaties aanbod kunnen ontwikkelen waarmee ze zich onderscheiden van andere organisaties, maar dat gebeurt dan op kwaliteit. Ik denk niet dat die kwaliteit automatisch verbetert als er 101 aanbieders voor één programma zijn.

Dat is nog een hele weg, naar die ene voordeur.

Ja, dat is zo, maar ik heb me wel voorgenomen om geen energie te verspillen met discussies over structuur. Als het ter sprake komt, wil ik het er wel over hebben natuurlijk. En dan maak ik van mijn hart zeker geen moordkuil. Dan zal ik mijn partners oproepen om vanuit inhoud en disciplines te redeneren en niet vanuit organisaties.

Inhoudelijke sturing

Dan is er nog de inhoudelijke sturing. De minister is hier duidelijk in. Die wil door zijn subsidiebeleid de touwtjes zoveel mogelijk zelf in handen houden. Wordt dit het laatste meerjarenplan dat de reclassering zelf schrijft?

Dat denk ik niet. Voorzover ik het nu overzie, kan ik voor een deel wel begrijpen dat justitie heeft ingegrepen. De reclasseringsorganisaties hebben niet laten zien dat ze hun onderlinge problemen zelf kunnen oplossen. Ze hebben elkaar keer op keer het hok uit gevochten. Wat het ministerie nu wil, heeft dus niet alleen met de tijdgeest en financiën te maken, of met de persoonlijke mening van minister Donner. Ik verwijt justitie en de Tweede Kamer dus niet dat ze ingrijpen, maar dat ze wéér geen knopen doorhakken. Het ministerie trekt te veel naar zich toe, zonder te regelen wat er echt nodig is: één voordeur op lokaal niveau. Als blijkt dat organisaties dat zelf niet kunnen, zou het departement dát zelf moeten doen.

Ik begrijp dat het ministerie wil weten wat er met het budget gebeurt dat aan de reclassering gegeven wordt, en dat men toezicht op het werk van de reclassering wil houden, de kwaliteit ervan wil waarborgen, et cetera. Natuurlijk moet dat goed geregeld zijn. Dat kunnen we doen via managementcontracten of productieafspraken, of andere heldere afspraken. Maar als die afspraken dan gemaakt zijn, dan moet het ministerie de organisaties hun eigen verantwoordelijkheid laten. De sturing en verdeling zou dan in overleg met de opdrachtgevers op lokaal niveau plaats moeten vinden. Want daar gebeurt het! De opdrachtgevers en leveranciers zouden

veel meer speelruimte moeten hebben om te doen wat nodig is in hun regio. Dat komt de creativiteit en inventiviteit van organisaties ten goede.

Waar ik naar toe wil, is dat we een echte klant-leverancier-verhouding krijgen met onze opdrachtgevers. Dan kunnen we op een gegeven moment ook zeggen dat we geen concessies aan de kwaliteit doen. We kunnen iets leveren, maar daar hangt een prijskaartje aan en als er minder geld is, dan leveren we minder producten, niet minder kwaliteit.

Zijn opdrachtgevers wel geïnteresseerd in kwaliteit? Onze indruk is dat het toch vooral om output gaat en nauwelijks om outcome.

Ik denk dat door op lokaal niveau meer betrokkenheid te creëren en duidelijker te laten zien wat we met ons werk bereiken, dat we dan ook de partners van de noodzaak van *outcome* kunnen overtuigen. Als dan blijkt dat er te weinig geld is om te doen wat echt nodig is in een regio, heb je een discussie die ergens over gaat, een maatschappelijke discussie. Kijk maar naar wat er gebeurd is rond de ziekenhuizen en hun wachtlijsten. Er ontstond pas discussie toen inzichtelijk werd wat wel en niet kon. Dat is ook wat ik bedoelde met 'nee' zeggen tegen het ministerie. Als we geen concessies doen aan de kwaliteit, hebben we het over kwantiteit.

Dan doen we een aantal dingen dus niet. Nu durven we dat niet te zeggen. We moeten heel duidelijk zijn: hier zijn we goed in, dit kunnen we doen, dat kost zoveel, en als het geld er niet is doen we minder.

Wat betekent dat voor keuzes van individuele werkers? Zij moeten voortdurend kiezen tussen kwaliteit of productie. Wat is uw boodschap voor werkers die voor die keuzes komen te staan?

Mijn boodschap zou zijn: breng eens goed met elkaar in kaart wat je vindt dat je eigenlijk zou moeten doen, waar je niet aan toe komt. Waarom dat zo is en registreer dat dan ook. Schrijf op wat je had willen doen en wat de redenen zijn waarom dat niet kon.

Met verhalen van werkers die goed onderbouwd zijn, kunnen we de boer op. Daar hebben we wat aan. Dan kunnen we aangeven waar we niet aan toekomen en waarom niet. Dan laten we de gaten in ons beleidsterrein zien. En juist van die gaten heeft uiteindelijk iedereen last.

Gaat u dat ook aan alle werkers in het land vragen, om dat inzichtelijk te maken?

Ja. Gaandeweg het gesprek ben ik ervan overtuigd geraakt dat ik dat inderdaad aan de werkers moet gaan vragen, ja.

Discretie in het strafrecht

Redactie

M. Boone, R.S.B. Kool, C.M. Pelser
& T. Boekhout van Solinge



Prijs € 45

inclusief BTW,
exclusief verzend- en
administratiekosten,
ook verkrijgbaar via de boekhandel
ISBN 90-5454-517-8

- De grote maatschappelijke aandacht voor onveiligheid en criminaliteit en de dreiging van terrorisme en georganiseerde misdaad vergroten de reikwijdte van het strafrecht en maken inzet van dwangmiddelen eenvoudiger. De verantwoordelijkheid hiervoor wordt vaak eenzijdig bij de politiek gelegd, maar is mede afhankelijk van de invulling van de discretionaire ruimte van individuele functionarissen.
- In deze bundel komt de beslissingsruimte van verschillende beroepsgroepen in diverse stadia van het strafproces aan bod.
- Met aandacht voor onder andere het gebruik van *intelligence* voor het bewijs, de beoordeling van vormfouten door de rechter, de vaststelling van de strafbaarheid bij samenspanningsdelicten, de totstandkoming van voorlichting door de psychiater aan de rechter en de invloed van oriëntatiepunten voor straftoemeting op de bestraffing van drugskoeriers.
- De Pompe-reeks is de publicatiereeks van het Willem Pompe Instituut waarin de bescherming en handhaving van fundamentele rechten in een veranderende wereld centraal staat.

Bestel nu!

Bel onze klantenservice (0522) 23 75 55 of mail naar info@bju.nl

Bju

Boom Juridische uitgevers

Postbus 85576 2508 CG Den Haag tel. (070) 330 70 33 fax (070) 330 70 30
e-mail info@bju.nl website: www.bju.nl

PS van een redacteur

Het einde van onbegonnen werk?,¹ door Ad de Beer

In september 1989 stapt Robbie, een jongeman van dan 25 jaar, het kantoor van de reclassering binnen. Hij woont een paar deuren verder in een pension. Zijn hospita voert het bewind over zijn 'vermogen' en een wat oudere medebewoner heeft zich over hem ontfermd. Robbie helpt mee in de 'bedrijfsvoering' van het pension: hij schilt aardappels, zet de vuilnisbakken buiten en hanteert zo nu en dan de stofzuiger.

Alleen, soms gaat het fout en dan gaat Robbie alleen de stad in: de eerste bierpjes vallen nog wel goed, maar dan is er altijd wel iemand die hem iets sterkers geeft. Dan wordt onze Robbie overmoedig en kan makkelijk ertoe overgehaald worden dingen te doen die niet deugen. En daarom stapt hij dus binnen bij de reclassering. Want hij heeft een dagvaarding gekregen, omdat hij vernielingen heeft aangericht en omdat hij heeft gejat. Niks echt heftigs, maar hij was al eens eerder veroordeeld. En deze keer vraagt de officier van justitie om een voorlichtingsrapport.

Robbie blijkt een zwakbegaafde jongen met een tehuisverleden: zijn vader is er al jaren geleden vandoor gegaan, een oudere broer woont in een beschermde woonvorm, zijn – eveneens zwakbegaafde – moeder heeft Robbie overgegeven aan een gezinsvoogd met de boodschap: mijn nieuwe man kan hem niet verdragen, zie maar wat je met hem kunt. De reclasseringswerker zet dit allemaal op papier, maakt afspraken met de hospita en de oudere medebewoner en adviseert: leg een voorwaardelijke straf op met reclasseringsbegeleiding.

Dat is het begin van een zesjarige relatie. Robbie verandert noodgedwongen een keer of wat van pension: zelfstandige huisvesting is voor hem niet weggelegd. Zo nu en dan gaat het weer fout: zijn kwaaië dronk met soms agressief gedrag. Als je hem beter kent, is hij zo te kalmeren en wordt hij 'zó klein'. Op een dag belt de

politie: hij [en zijn bromfiets] is uit een sloot gevist, Robbie flink zat en de brommer in puin. Of de reclassering hem op komt halen, want hij is ontroostbaar.

Als hij alle pensions in de stad heeft gehad, zoekt de reclassering een nieuw tehuis in een dorp in Brabant waar ze ervaring hebben met mannen als Robbie. Probleem is dat Robbie oneindig heimwee heeft naar zijn eigen stad en dus bij voortduring wegloupt. Bij een van die gelegenheden jat hij een bromfiets. Hij wordt weer gedagvaard, weer een rapport met hetzelfde advies. Een taakstraf is voor Robbie niet haalbaar: de beperkte structuur van zo'n straf kan hij echt niet aan, na twee faliekant mislukte pogingen bij een sociale werkplaats is dat wel duidelijk. En dus komt er weer een voorwaardelijke straf met reclasseringsbegeleiding.

Het ondenkbare wordt uiteindelijk een keer gerealiseerd: hij krijgt een eigen wooneenheid, maar wel in een pand met drugs- en alcoholverslaafden en psychiatrische patiënten. Dat blijkt onleefbaar, Robbie gaat coke gebruiken en anderen misbruiken hem. Robbie gaat eraan onderdoor. Uiteindelijk wordt via de BOPZ Robbie met een rechterlijke machtiging opgenomen in een instelling voor zwakbegaafden. Dat was in 1994.

Hij verblijft daar nog steeds, vrijwillig. Zijn reclasseringswerkster heeft in 1996 zijn dossier gesloten. Het gaat hem redelijk voor de wind, met medicatie en veel geduld kan Robbie in een open wooneenheid op het terrein van de inrichting zich handhaven. Hij vraagt nog regelmatig naar zijn reclasseringswerkster, wanneer ik bij hem op bezoek kom.

De bovenstaande reclasseringsbegeleiding is anno 2004 volstrekt ondenkbaar! Deze vorm van begeleiding is binnen de huidige reclassering niet als product gedefinieerd.

1 Titel van een in 1974 verschenen boek ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van het sociaal-psychiatrisch werk van de Meijersvereniging onder redactie van S. van der Kwast, Meppel: Boom. Ter lezing aanbevolen aan beleidsmakers van vandaag.