



NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

SVG

Verslavingsreclassering



Verslaafd aan regels?

Strategieën voor regelreductie en professionalisering
in de verslavingsreclassering

RECLASSEREN
MET ZORG

ONDER REDACTIE VAN:

Prof. dr. P. H. A. Frissen

Mag. phil. P. M. Karré

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vormgeving: BenedenBoven, Barneveld

Oplage: 500 exemplaren

Verslaafd aan regels?

Strategieën voor regelreductie en professionalisering
in de verslavingsreclassering

Essay van de denktank verslavingsreclassering







Verslavingsreclassering



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur



Inhoud

Woord vooraf	6	
1 Inleiding: tegenstrijdige logica's in de reclassering	10	
2 Oorzaken van regeldruk	16	
3 Tussenconclusie: de verslavingsreclassering als bureauprofessioneel regime	24	
4 Aanbevelingen: naar een professionele verslavingsreclassering	28	
Samenvatting	34	
Bronnen	35	



WOORD VOORAF

*Woud aan
regelgeving*

Woord vooraf

Medewerkers van reclasseringsorganisaties klagen vaak over regeldruk. Zij hebben het gevoel dat hun autonome beslisruimte door derden wordt beperkt, waardoor hun professionaliteit in de knel raakt. De verslavingsreclassering heeft dan ook ambities om de veelheid aan regels die geldt rondom de beroepsuitoefening van haar medewerkers terug te brengen om de effectiviteit van het werk te vergroten. De realiteit staat echter haaks op die ambities. Daardoor blijft het effect van de ambities onzichtbaar voor de professionals en de uitvoeringsinstellingen waartoe zij behoren. Zij merken er in de praktijk weinig van. Soms lijken de beleidsplannen voor regelreductie zelfs een averechts effect te hebben op de professionele ruimte van de reclasseringsmedewerkers.

De reclassering staat aan de vooravond van een grote uitbreiding van haar activiteiten. Naar verwachting gaan, mede als gevolg van een aantal wets- en beleidswijzigingen, de opdrachtgevers een groter beroep op haar doen. Als netwerkorganisatie voor de verslavingsreclassering wil de Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) dan ook graag bijdragen aan een proces waarin de regeldruk daadwerkelijk kan afnemen en er ruimte komt voor nieuwe verhoudingen binnen de sector van de reclassering: tussen de reclasseringsorganisaties onderling en met het departement en de ketenpartners. Dit is ook een voorwaarde om de voorziene groei zo adequaat mogelijk vorm te geven. Concreet heeft de SVG zelf een 'wetsvoorstel'¹ gemaakt. Hierin wordt een alternatieve besturingsvorm voor de reclassering beschreven. Ook heeft zij zich sterk gemaakt voor de aanvaarding en uitvoering van de motie Van Velzen ter vergroting van de professionele ruimte voor de reclassering met een daaraan verbonden pilot. En er is een tweetal quick scans gedaan naar overbodige regelgeving. Het blijkt echter lastig om zicht te krijgen op de oorsprong van het woud aan regelgeving. Bovendien verdient de aansluiting van de zorgwereld met die van justitie nog aandacht.

¹ Eind 2007 heeft de SVG haar visie op de financiering van de reclassering gepresenteerd aan de staatssecretaris van Justitie in de vorm van een voorstel van een nieuwe wet op de reclassering.

Om te komen tot een overtuigende visie op en een adequaat plan voor regelreductie in de verslavingsreclassering heeft de SVG een denktank in het leven geroepen om haar te ondersteunen in dit proces.

Deze denktank bestaat uit:

- **Drs. Marleen Barth**, voorzitter GGZ Nederland
- **Prof. dr. Paul Frissen**, decaan en bestuursvoorzitter Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
- **Drs. Thees Gernler**, manager Reclassering bij ParnassiaBavo groep/Palier Den Haag
- **Prof. dr. Martin Moerings**, hoogleraar Penologie aan de Universiteit Leiden
- **Prof. dr. Mirko Noordegraaf**, hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht
- **Drs. Don Olthof**, voorzitter Raad van Bestuur IrisZorg Arnhem (voorzitter denktank)
- **Prof. dr. Evelien Tonkens**, hoogleraar Actief burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam

De denktank wordt van de zijde van de SVG begeleid door drs. Edwin ten Holte (directeur) en drs. Corine von Grumbkow (stafmedewerker).

De denktank heeft als doel de discussie over mogelijkheden tot regelreductie binnen maar zeker ook buiten de wereld van de reclassering van nieuw elan en prikkelende (en soms tegendraadse) ideeën te voorzien. In 2009 en 2010 is deze groep in totaal vier keer bij elkaar gekomen. Het voorliggende essay, met als penvoerders Mag. phil. Philip Marcel Karré, senioronderzoeker van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, en prof. dr. Paul Frissen, doet verslag van de discussies en aanbevelingen van de denktank.

Stichting Verslavingsreclassering GGZ²

De Stichting Verslavingsreclassering GGZ - kortweg SVG - is een landelijke netwerkorganisatie van elf regionale instellingen voor verslavingszorg met een reclasseringserkenning. Samen vormen zij een landelijk dekkend netwerk. Het landelijk bureau is gevestigd in Amersfoort. Ruim 30% van het landelijk totaal aan reclasseringsactiviteiten wordt door de SVG instellingen verricht.

De volgende organisaties zijn lid van de SVG: Bouman GGZ, Centrum Maliebaan, Emergis, GGZ Groep Noord en Midden Limburg, Inforsa, IrisZorg, Mondriaan Zorggroep, Novadic-Kentron, Parnassia Bavo Groep/Palier, Tactus Verslavingszorg en Verslavingszorg Noord Nederland.

De missie van de SVG luidt: de SVG zorgt voor de herintegratie van (verslaafde) reclassenten, opdat hiermee een bijdrage wordt geleverd aan het verhogen van de veiligheid en de vermindering van overlast in de maatschappij.

Bij de SVG-instellingen werken rond de 700 reclasseringswerkers. Jaarlijks verwijst justitie ongeveer 16.000 personen naar de verslavingsreclassering. Ruim 90% van hen is man, de gemiddelde leeftijd is 36 jaar. Naast hun verslaving hebben zij vaak te maken met een psychiatrische stoornis en problemen in relaties, met huisvesting, financiën, scholing of werk. Ook is er vaak sprake van een gering intelligentieniveau en gedragsproblematiek.

De SVG maakt elk jaar afspraken met het Openbaar Ministerie, de zittende magistratuur en de Dienst Justitiële Instellingen (gevangeniswezen) over de dienstverlening. Deze afspraken liggen vast in een contract met de minister van Justitie. Vervolgens maakt de SVG prestatieafspraken met de elf lidinstellingen. Controle op de prestaties gebeurt met het landelijke cliëntvolgsysteem - kortweg CVS. Over deze prestaties legt de SVG drie keer per jaar verantwoording af aan de minister.

De SVG ontwikkelt beleid en behartigt de belangen van de elf lidinstellingen. Bij het maken van beleid werkt de SVG nauw samen met Reclassering Nederland, het Leger des Heils, GGZ Nederland en het ministerie van Justitie.

² Bron: website SVG (www.svg.nl)

INLEIDING

*Pendelbeweging tussen autonomie
en productsturing*

1. Inleiding: tegenstrijdige logica's in de reclassering

Korte kenschets (verslavings)reclassering

De reclassering van zogenoemde justitiabelen of reclassenten is in Nederland, zoals veel andere taken die we vandaag de dag met de publieke sector associëren, begin 19e eeuw ontstaan vanuit particulier initiatief. De overheid is pas gaandeweg meer betrokken geraakt bij dit proces, gedurende een vrij lange periode van aantrekken en afstoten (vgl. Moors & Vogelvang, 2009: p. 133). Zo is er sinds de jaren zestig sprake van een pendelbeweging tussen vrijwel volledige autonomie (tot medio jaren tachtig), gevierde teugels (tot medio jaren negentig), geleide zelfverantwoordelijkheid (tot het begin van het nieuwe millennium) en strakke sturing op basis van productie (vanaf 2004). De reclasseringsorganisaties zijn nog steeds private organisaties, maar ontvangen inmiddels wel het grootste deel van hun financiering van de overheid (vooral van het ministerie van Justitie).

Onder reclasseringswerk worden momenteel de activiteiten verstaan die in opdracht van het Openbaar Ministerie, de zittende magistratuur en de Dienst Justitiële Inrichtingen worden gedaan. Het gaat hier om advisering en diagnose, de tenuitvoerlegging van taakstraffen, het toeleiden naar zorg, het houden van toezicht op reclassenten en het uitvoeren van trainingen en interventies. Centraal staat hierbij de herintegratie, maar ook de veiligheid van de maatschappij is van groot belang. Andere delen van het reclasseringswerk, zoals de nazorg voor gedetineerden, behoren inmiddels formeel tot het takenpakket van gemeenten.

Het reclasseringswerk is in Nederland bij een drietal organisaties belegd. In volgorde van grootte zijn dat: Reclassering Nederland (RN), de Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) en Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering (LdH JZ&R). De volgende tabel vat enkele relevante kenmerken van de organisaties samen.

Tabel 1: Kenmerken reclasseringsorganisaties

	Budget Justitie	Reclasseringswerkers	Organisatie
Reclassering Nederland	60%	1300	Landelijk kantoor en 10 regio's met 35 units en 12 werkstrafunits
Stichting Verslavingsreclassering GGZ	31%	650	Landelijk kantoor en 25 afdelingen binnen (vnl.) GGZ /VZ
Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering	9%	220	Landelijk kantoor en 10 units

Bronnen: Kaderbrief Ministerie van Justitie van 3 november 2009 (budgetverdeling),

Moors & Vogelvang, 2009: p. 136 en website SVG (overige gegevens).

De drie reclasseringsorganisaties verschillen van elkaar wat geschiedenis, visie, omvang, structuur en manier van werken betreft, maar zijn in feite tot elkaar veroordeeld. Zij vormen samen een publiek bestel op private grondslag (op basis van de Wet Justitiesubsidies en de Reclasseringsregeling uit 1995). De zogenoemde Bilthoven-criteria (eveneens uit 1995) regelen dat elke organisatie haar eigen doelgroepen kent (vgl. Moors & Vogelvang, 2009: p. 143). Op basis van deze criteria moet een cliënt worden toebedeeld aan de instelling die hem of haar de meeste meerwaarde kan bieden. Het hoofdprobleem van de cliënt moet hierbij centraal staan. Voor toedeling aan de SVG is afgesproken dat er sprake moet zijn van problematisch gedrag in relatie tot de verslaving en dat er een relatie moet zijn tussen delict en verslaving.

Volgens onderzoek is bij zeker 50% van de gedetineerden sprake van verslavingsproblematiek (brief Justitieel verslavingsbeleid van het Ministerie van Justitie aan Tweede Kamer juli 2007)³. Het Leger des Heils verleent zijn hulp aan dak- en thuislozen. Dat zijn ongeveer 10% van alle reclasseringscliënten. De overigen zouden moeten worden toebedeeld aan Reclassering Nederland.

In theorie zou er dus geen sprake moeten zijn van concurrentie tussen de drie organisaties, maar in feite is die er wel. Er ontbreekt in de praktijk namelijk overeenstemming tussen de drie reclasseringsorganisaties over het verdeelmechanisme uit de Bilthoven-criteria. Bovendien worden cliënten soms ook pragmatisch verdeeld op basis van beschikbare capaciteit. Bijkomende factor is dat het ministerie van Justitie geen gebruik maakt van de diversiteit tussen de drie reclasseringsorganisaties, maar uniforme productcriteria en kostprijzen hanteert.

³ Er is geen volledig zicht op het totale aantal drugsgebruikers in het strafrechtelijke systeem.

Tegenstrijdige logica's in het dagelijkse werk

Zoals veel andere dienstverleners moeten de reclasseringsorganisaties en de daar werkende professionals in hun dagelijkse werk enkele inherent tegenstrijdige logica's combineren. Zo hebben reclasseringsorganisaties zowel een taak- als een marktoriëntatie, moeten zij begeleiding én controle leveren, maatwerk combineren met een productlogica, zowel verantwoordelijkheid nemen voor de eigen organisatie als ook voor de keten als geheel en in hun werk een goede relatie onderhouden met de omgeving, zonder er te dicht op te zitten of er van te vervreemden. Hierdoor wordt er van verschillende kanten aan hen getrokken en opereren zij continu in een spagaat (mede gebaseerd op Moors & Vogelvang, 2009).

Taak- én marktoriëntatie

De drie reclasseringsorganisaties zijn als private partijen opgericht (en zijn dat nog steeds), maar hebben gaandeweg bepaalde wettelijke taken toegekend gekregen⁴. Deze taken voeren zij uit in naam van de overheid, zonder daar (in formele zin) deel van uit te maken. Het gaat dan ook om typische voorbeelden van hybride organisaties (Karré, 2006; Karré & In 't Veld, 2007), die een taakoriëntatie moeten combineren met een marktoriëntatie. Aan de ene kant moeten de reclasseringsorganisaties in hun werk de klant en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering centraal stellen. Maar aan de andere kant wordt van hen (als *de facto* verstatelijke organisaties) ook verwacht dat zij een duidelijke taakoriëntatie hebben. Deze verplicht organisaties hun werkprocessen in te richten naar de vereisten die vooral bestuursrechtelijk worden gesteld. Rechtsgelijkheid en rechtszekerheid spelen dan een veel prominenter rol. Ook is er per definitie een grote invloed van de politiek op de taakvervulling, zeker in een politiek gevoelig veld als de reclassering. Dat betekent dat er altijd grote externe en voornamelijk politieke druk zal blijven bestaan.

Begeleiding en controle

De reclasseringsorganisaties hebben te maken met bijzonder kwetsbare groepen cliënten. Vaak gaat het om mensen die onvoldoende regie hebben over hun eigen leven en die het in de reguliere dienstverlening niet redden. Zo heeft de verslavingsreclassering vooral te maken met laagopgeleide, werkloze cliënten, die in overgrote mate al langer dan 5 jaar met hun verslaving kampen, rond de 35 jaar oud zijn en in de grote steden wonen (vgl. SVG, 2005; Managementcentrum, 2007). Dit is een groep die naar verhouding voor veel overlast en criminaliteit zorgt. Ook gaan verslaving en psychiatrische stoornissen (co-morbiditeit) vaak hand in hand, evenals een laag verstandelijk vermogen. Deze cliënten hebben goede hulpverlening nodig (bijvoorbeeld door begeleiding en gedragsinterventies) om uit de negatieve spiraal, waar zij vaak in gevangen zitten, te kunnen breken.

⁴ Zij zijn dus zogenoemde rechtspersonen met een wettelijke taak (of RWTs). Deze worden in artikel 91 van de Comptabiliteitswet gedefinieerd als private rechtspersonen die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daarmee geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.

Reclasseringsorganisaties zorgen echter niet alleen voor hulpverlening, maar hebben ook controletaken. De begeleiding die zij bieden heeft immers geen vrijwillig of vrijblijvend karakter, maar wordt opgelegd door de staat als deel van een straf. Reclasseringsorganisaties maken dan ook deel uit van de strafrechtketen, waarin reclassering als essentieel element wordt gezien in de bestrijding van criminaliteit. Van de reclasseringsorganisaties wordt, zoals van andere instanties die te maken hebben met delictplegers met psychische stoornissen (vgl. RMO, 2007), verwacht dat zij handhaving en toezicht combineren met begeleiding en gedragsverandering. Dat betekent zeker voor professionals een loyaliteitsconflict dat eigen is aan de werksoort.

Maatwerk én productlogica

Omdat de verslavingsreclassering met bijzonder kwetsbare groepen cliënten te maken heeft, die specialistische en vooral ook op hun eigen situatie toegesneden hulpverlening en begeleiding nodig hebben, willen haar professionals graag maatwerk leveren. Maar zij zijn wel gehouden dit maatwerk te combineren met de productlogica die voortkomt uit het huidige financieringssysteem. Reclasseringswerkzaamheden worden in het bedrijfseconomische sturingsmodel van het ministerie van Justitie gedefinieerd in termen van producten. En alleen deze vastgestelde producten mogen worden geleverd.

In dit systeem zit enerzijds de prikkel dat de reclasseringsmedewerkers vooral declarabele activiteiten verrichten en daardoor de (onbedoelde) prikkel om voorrang te geven aan ‘gemakkelijke’ cliënten. Maar de productlogica betekent anderzijds ook dat professionals in de reclassering tijd moeten besteden aan een goede verantwoording en registratie van hun werkzaamheden. Hierdoor hebben velen van hen het gevoel te weinig tijd over te houden om aan hun ‘echte’ werk te besteden, namelijk het maatwerk dat zij de cliënt graag willen bieden⁵. Het gaat hier om spanningen die ontstaan door prestatiesturing in professionele omgevingen (De Bruijn, 2006), die binnen de systematiek van de prestatiesturing onvermijdelijk en onoplosbaar zijn. Ze kunnen alleen worden getemperd door een niet al te rigide toepassing van deze sturing.

Organisatieverantwoordelijkheid én ketenverantwoordelijkheid

De verslavingsreclassering is bij uitstek de verbindingsschakel tussen de keten van zorg en de justitieketen. De reclasseringswerker fungeert hierbinnen als een ‘verbindingsofficier’. Dat brengt ook met zich mee dat de reclasseringsorganisaties niet alleen verschillende ketenlogica’s met elkaar moeten combineren, maar ook verantwoordelijkheid dragen voor hun eigen functioneren én voor het slagen van de keten als geheel. De noodzakelijke persoonsgerichte aanpak in de keten strandt echter vaak op de verschillende schotten tussen de financieringsstromen en de organisaties. Er zitten veel afhankelijkheden in het systeem – zo is bijvoorbeeld de aanpak van de reclassering in de gevangenis voor een groot deel afhankelijk van de

⁵ Dat blijkt uit de pilot ter uitvoering van de motie van Velzen en de quick scans die de SVG in 2008 en 2009 heeft verricht naar knellende regels.

wijze waarop de gevangenisorganisatie daarvoor de ruimte geeft. Tegelijkertijd wordt iedere organisatie afzonderlijk gefinancierd en afgerekend op het vervullen van een deelverantwoordelijkheid in de keten, niet op de uiteindelijke re-integratie van de cliënt. Hierdoor lijkt er in de ogen van veel reclasseringswerkers meer aandacht te zijn voor de financiering dan voor het uiteindelijke doel en de kwaliteit van het werk. Verticaal georiënteerde financierings- en sturingsrelaties botsen op de noodzaak van horizontale samenwerking in een keten. Zolang ketenverantwoordelijkheid gecombineerd blijft met afzonderlijke sturing van en verantwoording door afzonderlijke ketenpartners is samenwerking in de keten niet altijd vanzelfsprekend.

Afstand én nabijheid

Een laatste tegenstrijdige logica waarmee de reclasseringsorganisaties te maken hebben, betreft de dubbele positie van hun hoofdopdrachtgever, het ministerie van Justitie. Aan de ene kant pretendeert het departement op afstand te staan en de reclassering als een 'gewone' marktpartij te willen aansturen. Maar aan de andere kant bemoeit het ministerie zich vaak tot op detailniveau met de uitvoering van de reclasseringswerkzaamheden. Dat is een bekend verschijnsel in de relatie tussen kerndepartementen en zelfstandige organisaties⁶. Organisaties staan op afstand, wat de behoefte aan controle, toezicht en beheersing doet toenemen. De beschikbaarheid van ICT bevordert dat nog eens: 'met één druk op de knop' kan immers informatie worden gegenereerd.

Een ander punt van zorg in deze relatie is de homogene en lineaire aansturing van de drie reclasseringsorganisaties door het departement. Justitie ziet en behandelt de drie reclasseringsorganisaties alsof er geen verschillen tussen hen zouden bestaan. Dat is echter een simplificering van de werkelijkheid. Dit leidt er ook toe dat er sprake is van onnodig veel overleg en afstemming tussen de drie organisaties, omdat hun werkwijze niet of nauwelijks van elkaar mag verschillen. Maar niet alleen tussen de drie reclasseringsorganisaties zijn de verschillen groot in visie, werkwijze en doelgroep. Ook de instellingen binnen het stelsel van de verslavingsreclassering zelf verschillen op een aantal belangrijke punten van elkaar.

Naast het ministerie van Justitie hebben de reclasseringsorganisaties ook nog andere opdrachtgevers in de justitiële keten (zoals penitentiaire inrichtingen, de staande en de zittende magistratuur), waardoor verticale en horizontale, en daardoor soms tegenstrijdige, sturings- en controle-impulsen bij elkaar komen. Daarnaast botst landelijk beleid vaak met lokale belangen en initiatieven. Ook dit levert vaak weer trage besluitvorming, spanningen en gevoelens van regeldruk op. Ook deze spanning is moeilijk oplosbaar, als het kerndepartement geen grotere ruimte voor autonomie van organisaties kan of wil erkennen en als controle en toezicht decentrale handlingsvrijheden nodeloos inperken.

⁶ De zogenoemde 'verzelfstandigingsparadox' of, zoals Frissen het noemt, het 'dochter op kamers-syndroom'.

Dochter gaat op kamers (verzelfstandiging) en gaat voorspelbaar andere dingen doen dan de ouders verwachten (de reden voor verzelfstandiging) en dus bellen de ouders iedere avond om naar de activiteiten van dochterlief te informeren (monitoring en verantwoording).

OORZAKEN VAN REGELDRUK

- *Productdenken en protocolisering*
- *Opknippen van werkzaamheden en verantwoordelijkheden*
- *Verantwoordingsdruk*

2. Oorzaken van regeldruk

In september 2008 heeft de SVG een quick scan laten uitvoeren naar overbodige regelgeving (SVG, 2008). Aanleiding hiervoor was de al genoemde motie Van Velzen waarin de reclassering de ruimte krijgt om te experimenteren met een deel van het reclasseringsbudget. In de discussie over deze motie heeft de reclassering aangegeven dat er op de werkvloer veel werkdruk is door wet- en regelgeving en beleidsmaatregelen en -afspraken. Het ministerie heeft daarom alle drie reclasseringsorganisaties verzocht deze regeldruk in kaart te brengen en voorstellen te doen hoe deze kan worden opgelost. Deze eerste quick scan heeft in december 2009 een update gekregen (SVG, 2009)⁷. Uit beide scans blijkt dat doorgaans niet nationale wetgeving de grootste bron is van knellende regels, maar nadere beleidsafspraken. Het gaat dan om afspraken die vaak wel met een zekere inspraak van de reclasseringsorganisaties of het OM tot stand zijn gekomen, maar waarbij het departement uiteindelijk de knopen doorhakt. Ook is er volgens de SVG vaak sprake van anticiperend gedrag: 'als we het nu niet zelf regelen, bedenkt het departement iets ergers' is dan de redenering. Voorbeelden zijn de oprichting van de reclasseringsbalie, het gemeenschappelijk verdeelpunt van de drie reclasseringsorganisaties en de taaksplitsing tussen advies- en toezichtstaken van de reclassering.

Om grip te krijgen op het fenomeen regeldruk in de verslavingsreclassering heeft de denktank de SVG verzocht een overzicht te maken van de meest knellende regels waar de in de verslavingsreclassering werkende professionals mee te maken hebben. Dit bleek een lastige taak te zijn, niet in de laatste plaats omdat zaken voortdurend in ontwikkeling zijn. Wat nu als knellende regel wordt gezien, kan volgend

⁷ Voornaamste conclusies quick scan 2008: belangrijke bron van regeldruk is de diffuse wijze van sturing van het departement. Enerzijds afstand, maar tegelijkertijd gedetailleerde bemoeienis. Ook hebben de organisaties de neiging zelf regels te maken, om verwachte zwaardere regelgeving van het departement te voorkomen. De taaksplitsing tussen advies en toezicht werd door de werkers een bron van regeldruk genoemd. Update 2009: De registratie is voor reclasseringswerkers inmiddels eenvoudiger geworden. Er zijn goede verwachtingen ten aanzien van het nieuwe registratiesysteem Iris. De productiecriteriën zijn vereenvoudigd. Er is daarentegen zorg over de regeldruk van de indicatiestelling forensische zorg. De taakscheiding wordt nog steeds genoemd als een obstakel in het werken. De werkers vinden het toenemend aantal schotten in de keten van zorg en justitie bureaucratische belemmeringen die ketenzorg bemoeilijken.

jaar zijn opgelost doordat de regel wordt afgeschaft, maar wordt tegelijkertijd weer ingewikkelder doordat voor datzelfde onderwerp een nieuw protocol wordt ingevoerd. Wel is volgens de SVG een drietal bronnen of oorzaken te benoemen voor de (gevoelens van) regeldruk bij reclasseringsprofessionals:

- 1) productdenken en protocolisering
- 2) het opknippen van werkzaamheden en verantwoordelijkheden
- 3) indekgedrag, dat volgens de denktank voornamelijk het gevolg is van de verantwoordingsdruk.

Deze punten worden in het vervolg uitgebreider beschreven.

Productdenken en protocolisering

In het huidige financieringssysteem worden organisaties in de verslavingsreclaserings afgerekend op vooraf vastgestelde producten, waardoor de reclasseringsprofessionals gehouden zijn hun werkzaamheden op een bepaalde manier te registreren en te verantwoorden. Dit komt mede doordat hun leidinggevenden begonnen zijn op cijfers te sturen in plaats van op inhoud, juist omdat zij zelf vooral op productie worden afgerekend. Ook de landelijke aansturing op cijfers in het opdrachtgeveroverleg heeft tot gevolg dat de lagere aansturing alleen nog maar over cijfers gaat.

Uit de eerste en de geüpdate quick scan blijkt dat het merendeel van reclasseringswerkers het nut van een goede registratie zeker inziet. Vooral de jongere generatie medewerkers, die min of meer is opgeleid met de vanzelfsprekendheid van het (digitaal) vastleggen van de stappen van het werkproces, heeft hier geen moeite mee. Er is wel verzet tegen driedubbele registraties en tegen het verplichte gebruik van instrumenten en protocollen, zeker als deze aan de financiering zijn gekoppeld.

Er zijn trouwens ook voorbeelden dat het anders kan en dat productdenken en protocolisering niet altijd nodig zijn. Zo is er geen sprake van fragmentering in het reclasseringsproces van reclassenten met tbs. De trajectbegeleiders dragen hier verantwoordelijkheid voor het gehele reclasseringstraject en hebben van daaruit een regiefunctie richting de verschillende betrokken disciplines, al dan niet binnen de eigen organisatie. Hier is dan ook, vanwege het afbreukrisico bij het verkeerd lopen van dergelijke begeleidingen en het enig beoogde resultaat (voorkomen van recidive), op geen enkele wijze sprake van productdenken of productsturing. Men hoeft geen scherp afgebakend op zichzelf staand product af te boeken, maar moet een op goede *outcome* gerichte begeleiding uitvoeren.

Box 1: Illustratie output- en productsturing⁸

De financiering van de organisaties in de verslavingsreclassering is gebaseerd op de regels van het project Herijking Outputsturing 2008 en Vervolg Herijking Outputsturing uit 2009. Deze outputsturing betreft een set integrale kostprijzen van de reclasseringsproducten, met urennormering, kosten van activiteiten, sturing op aantallen, afrekenregels en een beknopte toets op een aantal gedetailleerde kwaliteitscriteria, zoals tijdigheid, volledigheid van onderliggende documenten, het aantoonbaar gebruik van goedgekeurde diagnose-instrumenten en het aantal contacten. En hoewel de doelgroepen, werkwijze en invulling van de producten verschillen per reclasseringsorganisatie, is er een uniforme productdefiniëring, kostprijs en verantwoording. Dit bemoeilijkt een persoonsgerichte aanpak.

De meeste bezwaren tegen regeldruk komen niet voort uit de verplichting tot registratie, maar met name uit het zogenoemde productdenken en de daarbij horende protocolisering van werkzaamheden die indruisen tegen de door veel reclasseringswerkers nagestreefde ambitie om aan cliënten maatwerk te leveren. In de verslavingsreclassering (zoals in veel andere sectoren, zie Noordegraaf & Sterrenburg, 2009) worden productdefinities door professionals voornamelijk als belasting gezien omdat deze niet goed lijken aan te sluiten bij wat zij als hun *core business* beschouwen (op de cliënt toegesneden begeleiding leveren) en omdat deze productdefinities door derden zijn opgelegd. De professional ervaart de productdefinities niet alleen als arbitrair, maar heeft ook het gevoel er geen controle over te hebben. Dit leidt er toe dat de productdefinities en alle daaraan gerelateerde handelingen vooral als belasting worden gezien en onder de noemer regeldruk worden geschaard.

⁸ Dit voorbeeld is afkomstig uit de geüpdate versie van de quick scan uit 2009.

Box 2: Illustratie protocolisering⁹

Om tot een advies aan het OM te komen is er een scala aan protocollen waar de werker zich aan dient te houden. Een beslisboom moet de werker langs de instrumenten voeren. Gaat het om een beknopt reclasseringsadvies of een reclasseringsadvies op basis van het Risc-screeningsinstrument om het recidiverisico te bepalen? Een beknopt advies zonder diagnose-instrument? Of moet er toch een quick scan worden afgenomen? Om hier een beslissing over te nemen is er een handleiding, een checklist, een landelijke procesbeschrijving en een stappenplan. Om vervolgens een Risc af te kunnen nemen is wederom sprake van een handleiding, handreikingen en diverse werkinstructies. Als de uitkomsten van de basisdiagnose Risc hierna niet toereikend zijn, is het noodzakelijk om verdiepingsdiagnostiek uit te voeren. Er zijn richtlijnen en afspraken die bepalen wanneer er sprake moet zijn van een dergelijke verdiepingsdiagnostiek. Als daarnaast op basis van de Risc geconstateerd wordt dat een cliënt zorg nodig heeft, dan start het proces Indicatiestelling Forensische Zorg. Aan deze indicatiestelling worden eisen gesteld die specifiek zijn omschreven in het Uitvoeringsprotocol Forensische Zorg. Aan een groot aantal van deze eisen wordt al voldaan door het reclasseringsonderzoek en de afname van de Risc, maar toch moet ook dit protocol worden doorlopen. Protocollen dienen zeker in veel gevallen een doel en kunnen de werker veel ondersteuning bieden. Bij een overmaat aan protocollen is hiervan echter geen sprake meer. De protocollen dreigen dan het zicht op de cliënt te benemen en belemmeren de flexibiliteit en snelheid van werken. Veel cliënten van de SVG zijn 'oude bekenden'. In dat geval kan een reclasseringswerker op basis van zijn deskundigheid, ervaring en het dikke dossier in een veel korter tijdpad tot een advies over zorg of een bijzondere voorwaarde komen. Echter, de eerder geschetste protocollen en verplichtingen waaraan het advies en de indicatie moeten voldoen maken dat een advies dat redelijk snel opgeleverd zou kunnen worden, een traject van weken wordt.

Regels worden als belastend en vervreemdend gezien als zij niet aansluiten bij de professionele taakopvatting en als zij vooral uit een behoefte tot disciplineren door derden voort (lijken te) komen. Dan is er ook weerstand tegen de bijbehorende registratieverplichtingen. Tegen deze verplichtingen als zodanig is geen bezwaar als zij aansluiten bij de genoemde taakopvatting en vooral het doel dienen van juridische zorgvuldigheid in een systeem van noodzakelijke *checks and balances*.

⁹ Dit voorbeeld is op verzoek van de denktank aangeleverd door Edwin ten Holte.

Het opknippen van werkzaamheden en verantwoordelijkheden

Reclasseren en herintegreren is een veelomvattend en vaak moeizaam traject waarbij de cliënt centraal moet staan. Het vereist een integrale aanpak en het werk houdt niet op als een rapport is geschreven. Het beleid van het ministerie van Justitie is momenteel echter gericht op het opknippen van de diverse werkzaamheden die door alle betrokken partijen (naast de verslavingsreclassering bijvoorbeeld ook penitentiaire inrichtingen, gemeenten en andere ketenpartners) moeten worden verricht om tot een succesvol traject te komen. Achterliggende ideeën hierbij zijn: het afzonderlijk professionaliseren van diverse functies (degene die een adviesrapport schrijft mag niet dezelfde zijn als degene die toezicht houdt) en het idee van onafhankelijkheid (de organisatie die een zorgindicatie schrijft mag geen enkele verbinding hebben met de organisatie die een rol heeft in de uitvoering van de indicatie). Maar elke knip levert risico's op in continuïteit en communicatie. Bovendien wordt een groot deel van de gewenste professionalisering gezocht in een toename van het verplichte gebruik van diverse instrumenten, formulieren en protocollen, die vaak weer een tweeledig doel hebben. Het gaat om uniformiteit, maar ook om aansluiting bij het financierings-traject: de reclasseringswerker moet ook formulieren invullen die leiden tot aansluiting bij de financiering van Diagnose Behandel Beveiligings Combinaties, DBBC's.

Box 3: Illustratie problemen opknippen van werkzaamheden bij terugdringen recidive¹⁰

Bij de reclassering zijn de toezichts- en adviestaken gescheiden om op deze manier belangenverstrengeling te voorkomen en om bij te dragen aan een professionalisering van individuele functies. In de praktijk levert deze (op de werkvloer als kunstmatig ervaren) scheiding echter problemen op, vooral in de samenwerking met andere partijen. Zo werken de organisaties in de verslavingsreclassering bijvoorbeeld bij het terugdringen van recidive nauw samen met het gevangeniswezen. Dit proces van samenwerking is gepland alsof de organisaties naadloos op elkaar aansluiten. De doorlooptijden zijn krap gepland en stappen in de procedures zijn afhankelijk van veel overleg en besluitvorming in de penitentiaire inrichtingen. Met de medewerkers van deze inrichtingen moet als een team worden samengewerkt, maar de taken en bedrijfsculturen zijn zo verschillend dat samenwerking, zo menen de voor de quick scan geïnterviewde professionals, niet goed mogelijk is. Vooral de taakscheiding bij de reclasseringsorganisaties wordt als belemmerend ervaren voor de samenwerking, omdat die, zo menen de professionals, ertoe leidt dat de medewerkers van de penitentiaire inrichtingen met steeds andere reclasseringswerkers te maken krijgen. Dit leidt tot discontinuïteit in de contacten en onnodig veel overdrachtsmomenten.

¹⁰ Dit voorbeeld is afkomstig uit de geüpdate versie van de quick scan uit 2009.

Ook het opknippen van taken druist in tegen de wens van de in de verslavingsreclassering werkende professional om maatwerk en continuïteit in de begeleiding te leveren. Deze wens komt voort uit de overtuiging dat de doelgroep van de verslavingsreclassering absoluut niet gebaat is met korte op producten gerichte contacten met verschillende functionarissen. Taakscheiding zorgt telkens voor een nieuw 'objectief' professioneel oordeel, waarbij er geen enkele sprake is van contactopbouw en er onvoldoende kennis is aangaande de persoonlijkheid van de cliënt en het stadium van het resocialisatieproces waarin de cliënt zich bevindt. Dit maakt in combinatie met de afrekening van individuele medewerkers op een enkelvoudig product en niet op het eindresultaat van 'de totale resocialisatie', dat cliënten zich ook niet zullen binden aan de personen die hen door het vaak ongelofelijk moeilijke proces begeleiden. Dat zet de voor professionele begeleiding en hulp noodzakelijke verbondenheid tussen de cliënt en de reclasseringswerker ernstig onder druk.

Er is geen sprake van ketenzorg waar de cliënt en het hulpverleningsproces centraal staan, maar het gaat om een zorgketen waarin ieder onderdeel volgtijdelijk zijn eigen taak verricht. Bovendien is een splitsing van diagnosestelling en behandeling vanuit een financierings- en verantwoordingsoptiek soms begrijpelijk, maar leidt deze enerzijds tot grotere bureaucratie (vergelijk de jeugdzorg) en ondermijnt deze anderzijds de professionaliteit en in het verlengde daarvan de legitimiteit van medewerkers in de reclassering.

Formalisme en populisme

De toenemende aandacht voor incidenten en de productfinanciering leiden tot een verschuiving in de aandacht, van zowel professionals als managers, van de kwaliteit van het werk naar het voldoen aan de formele eisen en regels die gelden voor hun aandeel in het reclasseringsproces¹¹. Zij proberen tot een situatie te komen waarin altijd herleidbaar is door wie welke werkzaamheden zijn gedaan, in een wereld waarin politici zich als hun principalen sterk onder druk van de publieke opinie voelen staan. Daardoor staat niet het leren van incidenten centraal, maar lijkt het te gaan om een zoektocht naar een 'schuldige' die vervolgens moet worden gestraft. Dat leidt vaak tot risicomijdend gedrag waarin het belang van de cliënt niet als vanzelfsprekend voorop staat.

¹¹ Ook hier kan weer een link worden gelegd met de jeugdzorg en met de AWBZ.

Box 4: Illustratie indekgedrag¹²

Reclasseringsorganisaties opereren vandaag de dag onder het vergrootglas van politiek en media. Hierdoor is de angst om fouten te maken en negatief in de publiciteit te komen ook bij de verslavingsreclassering binnen geslopen. Deze angst leidt tot het invoeren van steeds meer regels en protocollen, vaak ook door de reclassering zelf. Het werken met en registreren volgens deze protocollen kan negatief werken bij de persoonsgerichte aanpak. Het voldoen aan de regels om de kwetsbaarheid van de werker en de organisatie te verminderen, prevaleert dan boven doen wat in eerste instantie nodig is voor de reclassent.

De professional lijkt daardoor soms onderdeel van een politieke logica van beheersing en controle, die op zich begrijpelijk is, maar niet strookt met de logica van professioneel werk. Natuurlijk is de reclassering een bijzondere vorm van dienstverlening. Het strafrechtelijke kader maakt verantwoording over professioneel handelen noodzakelijk, urgenter ook in vergelijking met andere professionele domeinen. Het is echter van belang de bureaucrativering van deze verantwoording te beperken en deze veel meer te laten aansluiten op de bijdrage die reclasseringswerk levert aan de doelstellingen die politiek, departement en instellingen delen: naast de executieve taken, een zo succesvol mogelijke terugkeer van de cliënt in de samenleving en een maximale beperking van de recidive.

¹² Dit voorbeeld is afkomstig uit de geüpdate versie van de quick scan uit 2009.

TUSSENCONCLUSIE

Vergroten legitimiteit

3. Tussenconclusie: de verslavingsreclassering als bureauprofessioneel regime

Uit deze eerste analyse van de situatie waarin de verslavingsreclassering zich bevindt, komt het beeld naar voren van een professional wiens loyaliteit bij de cliënt en de maatschappij ligt en die tussen politiek, bureaucratie, markt en de eigen professionaliteit moet opereren. De verslavingsreclassering is dan ook een uitgesproken voorbeeld van wat in de bestuurskunde een bureauprofessioneel regime heet.

Het gaat hierbij om een hybride setting waarin de bureaucratistische logica van de overheid (met als kernwaarden rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid) op een spanningsvolle manier samenkomt met de logica van de professional (die vooral maatwerk wil leveren). De bureaucratistische logica beperkt de ruimte die de professional nodig heeft om zijn ultieme doel te bereiken, wat tot spanningen en frustraties leidt.

Deze frustraties worden versterkt door het gevoel dat politici en ambtenaren binnenskamers wel begrip tonen voor de moeilijke situatie waarin de professionals in de verslavingsreclassering zich bevinden, maar vervolgens gewoon verder werken aan een systeem dat deze spanningen juist in stand houdt. Dit leidt tot een vervreemding van de reclasseringsprofessionals van hun politieke en ambtelijke opdrachtgevers en toezichhouders.



Het lijkt de organisaties in de verslavingsreclassering, zo concludeert de denktank, op dit moment aan professionele zelfstandigheid en organisatiecapaciteit te ontbreken om op een goede manier om te gaan met deze situatie en de status van bureauprofessioneel regime. De verslavingsreclassering heeft daarnaast ook, zoals veel andere publieke dienstverleners in ons land, een legitimiteitsprobleem. Door de sterke verstatelijking van veel verzorgingsarrangementen sinds de Tweede Wereldoorlog, is de maatschappelijke verankering van het maatschappelijk middenveld verzwakt, waardoor publieke dienstverleners op zoek moeten gaan naar nieuwe bronnen van legitimiteit. De verslavingsreclassering zou bijvoorbeeld het draagvlak voor handelen kunnen versterken door forse slagen te maken op het punt van de professionaliteit van haar medewerkers. Zo bestaat er onduidelijkheid over de *core business* van de verslavingsreclassering: is dat toezicht, hulpverlening, advies of reclassering en herintegratie? Daarnaast zijn er ook geen erkende opleidingen en is er geen sterk professioneel verband.

Ook zou de verslavingsreclassering haar legitimiteit kunnen vergroten door het speciale karakter van haar doelgroep beter te benadrukken. In het geval van de SVG is dat de (verslaafde) reclassent of justitiabele, een groep met speciale kenmerken die specialistische begeleiding nodig heeft. Het is zinvol verder na te denken over de bijdrage die de cliënt zelf kan leveren, bijvoorbeeld door de instelling van een vorm van cliëntenraden. In het 'wetsvoorstel' van de SVG (SVG, 2007) wordt daarnaast ook het voorstel gedaan van het instellen van een forum waaraan verantwoording wordt afgelegd over de kwaliteit en de maatschappelijke opbrengsten van het werk. In dit forum zouden ook de institutionele klanten van de SVG (de opdrachtgevers) een plaats kunnen krijgen. Ook in andere domeinen van zorg is er een hernieuwde zoektocht naar mogelijkheden om cliënten een stem (*voice*) te geven in de organisatie (RMO, 2009).



AANBEVELINGEN

*Professionals beschermen tegen
hoge verantwoordingsdruk*

4. Aanbevelingen: naar een professionele verslavingsreclassering

De denktank is van mening dat het noodzakelijk is dat de verslavingsreclassering zich behalve op het versterken van de eigen legitimiteit richt op het verlichten van de drie voornaamste redenen van regeldruk: 1) productdenken en protocolisering, 2) het opknippen van werkzaamheden en verantwoordelijkheden en 3) formalisme en populisme die leiden tot indekgedrag. Voor elk van deze oorzaken van regeldruk heeft de denktank een tweetal strategieën ontwikkeld, een voor de korte en een voor de wat langere termijn.

Strategieën tegen productdenken en protocolisering

Professionals in de verslavingsreclassering moeten productie draaien en zijn verplicht hiervan een uitgebreide registratie bij te houden. Deze verplichting komt vooral voort uit de wens van het ministerie van Justitie om, als belangrijkste opdrachtgever van de reclasseringsorganisaties, tot op detailniveau van relevante sturingsinformatie te worden voorzien. Dit heeft, zo blijkt uit beide versies van de quick scan, geleid tot een situatie waarin veel leidinggevend en op cijfers zijn gaan sturen in plaats van op inhoud en reclasseringswerkers worden overspoeld door verplichte protocollen.

De denktank vindt dit een zorgelijke ontwikkeling. Naar zijn mening zouden managers in de verslavingsreclassering juist ruimte moeten creëren voor hun professionals door hen af te schermen van het regelwerk dat hand in hand gaat met een productiegerichte manier van werken. Dat vraagt een creatieve aanpak van managers, die als schokdemper of hitteschild moeten fungeren en door slim binnen de grenzen van het bestaande systeem te opereren hun professionals moeten beschermen tegen een te hoge verantwoordingsdruk. Door de verantwoordingsplicht van hun schouders te halen zouden deze zich weer voornamelijk moeten kunnen richten op hun kernactiviteit, de re-integratie van verslaafde delinquenten.

Er kleeft wel een groot probleem aan de wens om de manager als schokdemper te laten fungeren: er zou eerst een fundamentele wijziging moeten plaatsvinden in het denken over het cliëntvolgsysteem (CVS) en de productregistratie. Door de keuze in het CVS voor 'invoer aan de bron' is de manager grotendeels buiten spel en aan de zijlijn gezet. De manager kan de professional niet afschermen van het regelwerk omdat er een directe lijn is tussen 'de regels' en 'de professional' door systemen als CVS.

De denktank vindt het een goede strategie de manager meer verantwoordelijkheid te geven om de schadelijke effecten van het productdenken op de korte termijn te verzachten, maar is ook van mening dat er met het oog op de wat langere termijn geen plaats meer mag zijn voor een productbenadering in de verslavingsreclassering. Deze taak heeft een toezichts-, maar ook een hulpverleningscomponent. Hulpverlening is maatwerk en laat zich naar de mening van de denktank moeilijk vatten in vooraf dichtgetimmerde productdefinities. Hij stelt daarom voor in plaats van een productbenadering in de verslavingsreclassering meer uit te gaan van een procesbenadering, waarin het hulpverlenings- en toezichttraject van de cliënt centraal staat. De in de verslavingsreclassering werkende professional zou zelf inbreng kunnen leveren bij het inrichten van dit nieuwe systeem. Inspiratie voor een dergelijke procesbenadering zou geput kunnen worden uit het zogenoemde huisartsenmodel, waarbij de cliënt het eerste en voortdurende contact heeft met een hoogopgeleide generalist die zelf veel hulp kan bieden en alleen tijdelijk doorverwijst als hij denkt dat meer specialistische zorg nodig is (vgl. Tonkens, 2008). Voor de verslavingsreclassering zou dit betekenen dat een verdere professionalisering onder meer wordt gezocht in de hoedanigheid van de reclasseringswerker als trajectbegeleider.

De verslavingsreclassering experimenteert al geruime tijd met deze aanpak in het forensisch psychiatrisch toezicht, waarin samen wordt gewerkt met de TBS-klinieken. Samen zorgen reclassering en TBS-klinieken voor hulpverlening, terwijl de cliënt nog onder behandeling is van de kliniek. Deze manier van werken kost echter in de huidige systematiek flink wat geld, omdat de overgangen nu dubbel gefinancierd en gefaciliteerd worden. Door een echte procesbenadering zouden dus ook bezuinigingen kunnen worden gerealiseerd.

Box 5: Strategieën tegen productdenken en protocolisering

- **Korte termijn:** de manager als hitteschild en schokdemper.
- **Lange termijn:** van een product- naar een procesbenadering in de verslavingsreclassering, bijvoorbeeld in de vorm van een door het huisartsenmodel geïnspireerd systeem, waarbij de reclasseringswerker ook de rol heeft van trajectbegeleider.

Strategieën tegen het opknippen van werkzaamheden en verantwoordelijkheden

De denktank is van mening dat professionals in de verslavingsreclassering door het opknippen van hun werkzaamheden en verantwoordelijkheden niet meer in staat zijn de zorg aan de cliënt centraal te stellen in hun werk. Hij beveelt dan ook aan de schadelijke gevolgen daarvan op de korte termijn te verzachten door de overgangen tussen de opgeknipte stappen in het hulpverleningsproces soepeler te maken.

Hiervoor is niet in de eerste plaats een uitbreiding van het aantal hulpverleners nodig, maar vooral de ontwikkeling van een nieuw sturingsmodel waarin samenwerking wordt beloond in plaats van bestraft. Door deze nieuwe sturingsrelatie moet het voor de justitiepartners van de verslavingsreclassering eenvoudiger en natuurlijker worden om zich als *facilitators* in plaats van als opdrachtgevers van de reclassering te zien. Er zijn al voorbeelden te noemen van initiatieven waar geprobeerd wordt dit op een innovatieve en laagdrempelige manier te doen. Zo zijn de penitentiaire inrichtingen in Zuid-Limburg begonnen met een nieuwe aanpak van hun re-integratie-inspanningen, waarbij zij een levensloopbenadering hanteren. Om de in de maatschappij terugkerende ex-gedetineerden maatwerk te kunnen bieden in de begeleiding, faciliteren de penitentiaire inrichtingen de andere bij de re-integratie betrokken maatschappelijke instellingen en ketenpartners (zoals onderwijsinstellingen, de reclassering, GGZ, gemeenten en maatschappelijke opvang) in hun dienstverlening.

Op de lange termijn zouden instellingen zelf moeten kunnen beslissen welke taken en verantwoordelijkheden zich er wel voor lenen om opgeknipt te worden en welke niet. Zo kan het vanuit het perspectief van de cliënt verstandig zijn werkzaamheden op te knippen met als doel een goede taakverdeling te genereren. En vanuit het perspectief van de werker kan opknippen ook een duidelijke meerwaarde hebben voor de creatie van goede *checks and balances*. Maar te vaak worden werkzaamheden en verantwoordelijkheden nog uit pure Tayloriaanse beheersingsdrang opgeknipt. Hier moet naar mening van de denktank snel een eind aan komen.

Box 6: Strategieën tegen het opknippen van werkzaamheden en verantwoordelijkheden

- **Korte termijn:** ontwikkelen van een nieuwe sturingsrelatie die samenwerking beloont in plaats van bestraft.
- **Lange termijn:** instellingen zelf laten beslissen of en wanneer opknippen verstandig is. In elk geval opknippen vanuit beheersingsdrang onmogelijk maken.

Strategieën tegen formalisme en populisme

Professionals in de verslavingsreclassering zijn, zo blijkt uit de geüpdate versie van de quick scan, inmiddels als de dood om fouten te maken. Dit komt omdat na incidenten de focus in politiek, media en samenleving vooral ligt op de zoektocht naar ‘schuldigen’ die voor hun fouten snel en naar de voorkeur van sommigen zwaar gestraft moeten worden. Dit leidt niet alleen tot verkramping en verstarring van de reclasseringsorganisatie, maar vooral ook tot risicomijdend gedrag. Uit angst voor een fout te worden gestraft, proberen professionals zich in te dekken door nog nauwkeuriger te verantwoorden wat zij hebben gedaan, waardoor verantwoording van middel om een goede dienstverlening te garanderen tot een doel in zichzelf is geworden, met alle nadelige gevolgen van dien. Zo zijn professionals (niet alleen in de reclassering maar bijvoorbeeld ook in de jeugdzorg) na incidenten vaak drukker met het aantonen dat zij geen schuld dragen aan wat er is gebeurd dan uitgebreid stil te staan bij wat er van incidenten te leren valt.

De denktank vindt dit een gevaarlijke situatie die nu al een negatieve weerslag heeft op de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening door de verslavingsreclassering. Maar hij begrijpt ook dat het tij niet licht te keren valt. Reclasseringsorganisaties zullen op afzienbare termijn te maken blijven hebben met een wereld waarin zij en hun professionals nauwgezet en bijna continu op de vingers worden gekeken. Het lijkt de denktank dan ook verstandig dat de reclasseringsorganisaties het instrumentarium waarmee zij zich na incidenten publiek verantwoorden professionaliseren. Zo zou elke instelling over een incidenten- en escalatiestrategie moeten beschikken als ook over een mediastrategie.

Daarnaast stelt de denktank voor dat alle instellingen van de SVG overeenkomen dat daar waar de schuldvraag rond misgelopen trajecten zich voordoet, de schuld niet lager gelegd kan worden dan het programmaniveau van de instelling. Dit vanuit de gedachte dat de cliënt en de misstand waar deze slachtoffer van is geworden een verantwoordelijkheid zijn van het reclasseringsprogramma binnen de instelling. Hoewel de professional een bepaalde mate van eigen verantwoordelijkheid heeft¹³ is het naar de mening van de denktank in principe dan ook terecht dat de leiding van het programma de volle verantwoordelijkheid op zich neemt bij schuldkwesities.

¹³ Uiteraard heeft ook de cliënt een eigen verantwoordelijkheid voor zijn of haar handelen, maar deze staat hier niet ter discussie.

Op de lange termijn pleit de denktank voor een brede maatschappelijke discussie over de manier waarop organisaties in de publieke dienstverlening geacht worden zich te verantwoorden aan de maatschappij. In de publieke verantwoording zou vooral de vraag centraal moeten staan hoe de kwaliteit van publieke dienstverleners te verbeteren valt door te leren van fouten. Dat neemt uiteraard niet weg dat sommige maatregelen van blijvende symbolische waarde zijn. Het gaat dan niet om een hek-senjacht maar om politiek noodzakelijke vormen van reiniging. Daarnaast moeten de reclasseringsorganisaties naar de mening van de denktank zelf werk gaan maken van een verbreding van hun publieke verantwoording in de geest van het pleidooi van de Algemene Rekenkamer (2004). In het wetsvoorstel zijn hiertoe al voorstellen gedaan. Hier hoort ook de verdere professionalisering bij van de reclasseringswerkers, bijvoorbeeld door het faciliteren van kennisuitwisseling, het opstellen van een beroepsprofiel, het instellen van een vereniging en het vervaardigen van een tuchtrechtelijk kader.

Box 7: Strategieën tegen formalisme en populisme

- **Korte termijn:** verantwoording professionaliseren door de leiding van instellingen de uiteindelijke verantwoordelijkheid op zich te laten nemen.
- **Lange termijn:** verbreding van de publieke verantwoording, verdere professionalisering werkers.

5. Samenvatting

De in de verslavingsreclassering werkende professionals hebben het niet gemakkelijk. Er wordt van verschillende kanten druk op hen uitgeoefend en zij moeten een aantal tegenstrijdige logica's met elkaar in balans weten te brengen. Daarnaast is er ook een hevige discussie over regeldruk. Die komt voort uit het feit dat professionals de indruk hebben dat de regels die zij moeten volgen niet samenhangen met hun professionele identiteit, maar juist het resultaat zijn van de wens van derden om hen te disciplineren. Ook het opknippen van werkzaamheden en de bureaucratisering van relaties ervaren zij als een ernstige beperking van hun professionele ruimte. Naar de mening van de denktank ligt dan ook de invalshoek van de professionele identiteit voor de hand om deze vraagstukken te adresseren.

In dit essay heeft de denktank voor elk van de drie genoemde oorzaken van regeldruk een tweetal *coping strategies* ontwikkeld, een voor de korte en een voor de lange termijn. Zo beveelt hij ten eerste aan dat managers ruimte voor hun professionals moeten genereren om hen te beschermen tegen de schadelijke effecten van productdenken en protocolisering. Ook moet er een fundamenteel debat worden gevoerd over de meerwaarde van een procesperspectief in de verslavingsreclassering.

Ten tweede beveelt de denktank aan de schadelijke gevolgen van het opknippen van werkzaamheden en verantwoordelijkheden te ondervangen door de overgangen tussen de verschillende stappen in de verslavingsreclassering soepeler te maken. De focus zou daarbij moeten liggen op een zo sterk mogelijke wederzijdse betrokkenheid van alle bij het reclasseringsproces betrokken partijen. Met het oog op de lange termijn zouden instellingen zelf moeten kunnen beslissen welke werkzaamheden wel en welke niet opgeknipt kunnen worden.

Ten slotte vindt de denktank het onwenselijk dat elk incident leidt tot een publieke heksenjacht. Dit werkt indekkingsgedrag in de hand en creëert niet de rust en ruimte die publieke dienstverleners nodig hebben om van de eigen fouten en die van anderen te leren. Hierin een verandering aan te brengen is volgens de denktank een kwestie van lange adem. De organisaties in de verslavingsreclassering zijn er op de korte termijn dan ook mee gediend hun publieke verantwoordelijkheid te professionaliseren. Op de lange termijn kunnen zij door een goed systeem van horizontale verantwoording op te bouwen maatschappelijke bondgenoten verwerven en de legitimiteit van hun handelen vergroten.

Bronnen

Algemene Rekenkamer | 2004

Verbreiding van de publieke verantwoording. Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaggeving, kwaliteitszorg en governance, Den Haag.

Bruijn, J.A. | 2006

Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording, Lemma, Den Haag.

Karré P.M.

Caleidoscooporganisaties. Culturele aspecten van hybriditeit in organisaties, in: T. Brandsen, W. van de Donk & P. Kenis (red., 2006): *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening bij hybride organisaties*, Lemma, Den Haag, pp. 55-72.

Karré, P.M. & In 't Veld R.J.

Spanningen in organisaties met publieke en private relaties, in: J.J. Boonstra (red., 2007): *Ondernemen in allianties en netwerken*, Kluwer, Deventer.

Managementcentrum | 2007

Karakteristieken cliëntenpopulatie verslavingsreclassering, Den Haag.

Moors, H. & Vogelvang B.

'Strak 'in het pak genaaid'? Ontwikkeling en werking van verantwoordingsrelaties bij de reclassering', in: H. van Duivenboden et. al. (red., 2009): *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*, Lemma, Den Haag, pp. 133-150.

Noordegraaf M. & Sterrenburg J.

Administratieve lasten voor publieke professionals: ficties en feiten, in: T. Jansen, G. van den Brink & J. Kole (red., 2009): *Beroepstrots. Een ongekende kracht*, Boom, Den Haag, pp. 115-128.

RMO | 2007

Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen, Uitgeverij SWP, Amsterdam.

RMO | 2009

Stem geven aan verankering. Over de legitimering van maatschappelijke dienstverlening, Uitgeverij SWP, Amsterdam.

SVG | 2005

Justitiële verslavingszorg. Een vak apart, Amersfoort.

SVG | 2007

Wetsvoorstel reclassering, Amersfoort.

SVG/Leith - Interim-management en Organisatieadvies | 2008

Quick Scan, Vleuten.

SVG/Leith - Interim-management en Organisatieadvies | 2009

Update Quick Scan, Vleuten.

Tonkens, E. | 2008

Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking en professionaliteit in de publieke sector, Van Gennep, Amsterdam.



Verstevingsreclassering



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur



Bezoekadres Piet Mondriaanlaan 50/52
3812 GV Amersfoort

Postadres Postbus 830
3800 AV Amersfoort
Telefoon 033 460 89 20
Fax 033 460 89 03
Email info@svg.nl
Internet www.svg.nl