

Vergaderjaar 2008–2009

29 270

Reclasseringsbeleid

Nr. 28

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 25 mei 2009

De vaste commissie voor Justitie 1) heeft enkele vragen en opmerkingen over de brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 10 december 2008 over het plan van aanpak voor de uitvoering van het experiment met deels te besteden reclasseringsbudget (29 270, nr. 24) en over de brief van de staatssecretaris van Justitie inzake de voortgang van het Programma Modernisering Gevangeniswezen (24 587, nr. 310) ter beantwoording aan de staatssecretaris van Justitie voorgelegd.

De vragen over het plan van aanpak voor de uitvoering van het experiment met deels te besteden reclasseringsbudget, alsmede de daarop op 20 mei 2009 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De vragen inzake de voortgang van het Programma Modernisering Gevangeniswezen, alsmede de daarop op 11 mei 2009 gegeven antwoorden, zijn gepubliceerd als kamerstuk 24 587, nr. 342.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

De griffier van de commissie,
Nava

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Krom (VVD), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Roemer (SP), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA), Anker (CU) en Heemelaar (GL).

Plv. leden: Sterk (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Smeets (PvdA), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Leijten (SP), Van Raak (SP), De Vries (CDA), Weekers (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Karabulut (SP), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), Slob (CU) en Halsema (GL).

I. VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

De leden van de PvdA-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van de brieven van de staatssecretaris van Justitie over de Voortgangsrapportage Modernisering Gevangeniswezen en over het plan van aanpak voor de uitvoering van het experiment met deels vrij te besteden reclasseringsbudget. Graag maken zij van de gelegenheid gebruik om nog enige vragen te stellen en opmerkingen te plaatsen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brieven van de staatssecretaris. Deze leden zijn positief over de persoonsgerichte aanpak en over het feit dat – na aanvankelijke reserves – de staatssecretaris de motie-Van Velzen toch ruimhartig wil uitvoeren. Deze leden hebben nog wel enkele vragen.

Plan van aanpak voor de uitvoering van het experiment met deels te besteden reclasseringsbudget (29 270, nr. 24)

De leden van de CDA-fractie zijn zeer benieuwd hoe de motie-Van Velzen uiteindelijk zal worden uitgevoerd, en zien de resultaten van de pilot met belangstelling tegemoet. Overigens willen zij er wel op wijzen dat zij in de uitwerking van de pilot een wat vreemdsoortige dubbeldoelstelling zien. Enerzijds zal de professional meer op zijn professionaliteit worden aangesproken, maar anderzijds moet hij zaken gaan doen die buiten zijn formele taakstelling vallen. De leden van de CDA-fractie hadden nu juist begrepen dat het experiment bedoeld was om binnen de grenzen van het bestaande takenpakket de professionaliteit te verhogen en de bureaucratie te verminderen. Graag horen zij nog eens welk doel de staatssecretaris nastreeft met de in hun ogen nogal bureaucratisch opgetuigd experiment.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het plan van aanpak ter uitvoering van de motie-Van Velzen. De motie roept er toe op een experiment te organiseren waarbij de reclasseringsswerkers «de ruimte krijgen», door een deel van het reclasseringsbudget ter vrije besteding beschikbaar te stellen. De gedachte hier achter is dat reclasseringsswerkers zo min mogelijk gehinderd moeten zijn door regels en afspraken, zodat zij zelf de ruimte hebben datgene te doen wat van belang is voor een soepele en veilige terugkeer in de samenleving. Het doel van de motie is om te onderzoeken wat er beter kan bij de reclassering, vooral omdat de indiener van de motie veel signalen heeft ontvangen (en nog steeds ontvangt) van mensen uit de praktijk die zich storen aan de bureaucratie, zoals ook blijkt uit de afgenomen enquête die de SP af nam onder de reclasseringsswerkers. Om te onderzoeken wat er beter kan bij de reclassering is deze motie ingediend. Dit experiment moet dan ook ruimhartig worden uitgevoerd. Deze uitgangspunten en die beoogde strekking van de motie moet naar de mening van deze leden steeds voor ogen worden gehouden. Graag ontvangen zij een reactie van de staatssecretaris hierop.

De leden van de SP-fractie vragen of het projectplan, zoals dat op 10 december 2008 naar de Kamer is gestuurd, nu de definitieve plannen zijn. Is dit het nu of wordt dit projectplan nog verder uitgewerkt? De leden vragen dit om bevestigd te krijgen dat er geen nadere of andere beperkingen aan het experiment worden gesteld dan kan blijken uit dit projectplan zoals bekend bij de Kamer. Wat zijn naar de mening van de staatssecretaris de grenzen aan dit experiment? Is de staatssecretaris bereid de bevindingen en resultaten van dit experiment te gaan betrekken bij het tot stand komen van andere projecten en trajecten, en dit niet andersom te benaderen door andere projecten en trajecten en regels die daaruit voortvloeien «op te dringen» aan dit experiment?

Naar de mening van de leden van de SP-fractie mogen aan het experiment geen andere beperkingen worden gesteld dan het uitvoeren van het vonnis van de rechter en de grenzen van het strafrecht. Door de rechter opgelegd toezicht en andere wettelijke taken mogen vanzelfsprekend niet in gevaar komen. Maar ten aanzien van andere afspraken en regels ligt dit anders. Is de taaksplitsing tussen advies en toezicht ook absoluut in dit experiment? Is de verplichting een RISc af te nemen altijd leidend? Mag de professional meer zelf gaan bepalen of, en zo ja, welke gedragsinterventie zal worden aangeboden? Hoe wordt er voor gezorgd dat de professional ook echt de tijd heeft om datgene te gaan doen wat hij of zij nodig en in het belang van de justitiabele acht?

Ook vragen de leden van de SP-fractie of voorkomen wordt dat het experiment uit zichzelf bureaucratie creëert wanneer bijvoorbeeld iedere handeling die anders is dan normaal gemeld zou moeten worden bij de leidinggevende of zou moeten worden genoteerd. Er hoeft bijvoorbeeld toch niet iedere keer toestemming gevraagd te worden om afwijkend te handelen? En is de dossieropbouw en dossiervorming overeenkomstig de «geldende professionele standaard» ook geen bureaucratisch knelpunt? Wordt dit punt van zorg, te weten dat het experiment juist de bureaucratie moet verminderen en niet zelf moet creëren, in de gaten gehouden? Aan de onderzoeksvragen die in het projectplan staan opgesomd, zou naar de mening van de leden mogen worden toegevoegd de vraag welke regels, afspraken, instrumenten en protocollen onnodig belemmerend of zelfs overbodig zijn. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

De leden van de SP-fractie vragen welk deel van het reclasseringsbudget ter vrije besteding beschikbaar zal worden gesteld. De motie spreekt van «bijvoorbeeld de helft van het budget», hetgeen misschien veel is, maar toch ontvangen de leden graag een indicatie van de omvang van het vrije deel. Zijn er verder nog kosten verbonden aan dit experiment? Zo ja, hoeveel? Hoeveel mensen zullen betrokken zijn bij dit experiment, en geldt dat voor iedere medewerker voor de volledige twee jaar?

Is het experiment inmiddels gestart per 1 januari 2009, zoals bedoeld? Zijn er al tevreden of ontevreden signalen bekend vanuit de regio van het experiment? Hoe wordt er eigenlijk voor gezorgd dat er betrokkenheid is bij de ketenpartners in het arrondissement Den Bosch?

De leden van de SP-fractie vragen een algemene visie op de positie van de reclassering. Zijn er nog andere toekomstplannen, zoals een Wet op de reclassering of een actualisering van de Reclasseringsregeling? Zo nee, kan toegelicht worden waarom dit niet nodig is? Kan de staatssecretaris ook een overzicht geven van de initiatieven die er momenteel bij de reclassering zijn de bureaucratie bij de reclassering terug te dringen? In de brief van 28 oktober 2008 (29 270 nr. 23) spreekt de staatssecretaris over een analyse van de lastendruk bij de reclassering. Wat is hiervan de stand van zaken? Wat zijn de ambities op dit vlak, en wanneer kunnen hiervan resultaten worden verwacht?

Is de staatssecretaris op de hoogte van bijeenkomsten van Reclassering Nederland onder de noemer «Stop de bureaucratie» en de inventarisatie van de SVG om overbodige regels te schrappen? Wat kan er nu al concreet aan overbodige regels afgeschaft worden? Is er al tenminste één regel gevonden die afgeschaft kan worden? Dit experiment is goed en belangrijk, maar mag vanzelfsprekend niet in de weg staan aan algemene initiatieven die er nu al zijn om de regeldruk te verminderen, en ook niet vertragend werken. Graag ontvangen de leden van de SP-fractie een reactie hierop.

De leden van de VVD-fractie vragen de staatssecretaris nader inzichtelijk te maken hoe de verschillende werkplannen er uit (komen) te zien. Hoe groot is bijvoorbeeld naar verwachting het bereik van de pilot? Kan de staatssecretaris een inschatting geven van het aantal medewerkers (fte) dat binnen de drie betrokken reclasseringsorganisaties in de regio (onge-

veer) betrokken zijn bij de uitvoering van de pilot? Is er al enig zicht op de omvang van de daarmee te bereiken groep (ex-)gedetineerden? Zo nee, wanneer verwacht de staatssecretaris de Kamer daar nader over te kunnen informeren?

In de brief staat dat binnen de pilot overeenkomstig de geldende professionele standaard aan dossieropbouw en dossiervorming worden gedaan. Welke aspecten dienen in ieder geval onderdeel te zijn van de pilotdossiervorming? Welke aspecten moeten ten behoeve van een goede evaluatie in ieder geval in het dossier worden opgenomen?

Ten slotte merken de leden van de VVD-fractie op dat het ministerie viermaandelijks een rapportage ontvangt van de drie betrokken directies die weer een rapport hebben ontvangen van de stuurgroep. Is de staatssecretaris bereid de Kamer te informeren over de stand van zaken en tussentijdse bevindingen van de directies? Zo nee, waarom niet?

De leden van de D66-fractie van D66 zijn verheugd over de ruimhartige uitvoering van de motie-Van Velzen door de staatssecretaris. Naar de mening van deze leden kan alleen de goede rechtsgang de inkadering vormen van de pilot. Met andere woorden, deze moet te allen tijde geborgd zijn. Voor het overige moet de professional binnen de pilot kunnen doen wat nodig is en zijn er geen belemmerende regels of afspraken. Deelt de staatssecretaris deze uitleg?

Tenslotte zouden de leden van de fractie van D66 nog graag de visie van de staatssecretaris vernemen op de bevindingen van de Commissie-Lemstra. Deze commissie wees onder meer op de relatie tussen de mate van regeldruk en de wijze van sturing door de overheid. Wat betekent dit voor de reclassering? Hoe staat het met de actualisering van de Reclasseringsregeling 1995, die reeds lang sterk verouderd is?

II. REACTIE VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

1. Doel experiment

De leden van het CDA en de SP hebben vragen gesteld over het doel van het experiment en de reikwijdte ervan. In reactie hierop kan ik aangeven dat het doel van het experiment is dat de reclasseringsorganisaties bij wijze van proef een deel van het budget vrij kunnen besteden voor activiteiten die naar hun oordeel zinvol zijn voor de reïntegratie van (ex-) justitiabelen en die binnen de huidige financieringssystematiek niet vergoed worden.

Daarnaast dient het experiment inzichtelijk te maken of er belemmeringen zijn in het proces van reïntegratie van (ex-)justitiabelen en hoe deze kunnen worden voorkomen door de professionele ruimte van de reclasseringsmedewerkers te vergroten of de verantwoordingslast te verminderen. In het kader van het experiment staan dus zowel de verantwoordingsplicht als de ruimte voor de professional centraal. Het experiment dient daarmee uitvoering te geven aan de motie van Van Velzen (Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 VI, nr. 49).

Zoals ik reeds eerder aangegeven heb (Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 29 270, nr. 21), wil ik het experiment ruimhartig uitvoeren. Ik ben namelijk van oordeel dat de uitvoering van de motie past binnen de persoonsgerichte aanpak van het kabinet. Afhankelijk van de individuele zorg- en begeleidingsbehoefte kan de reclasseringsmedewerker op basis van zijn eigen professionele ruimte extra, op de persoon gerichte, activiteiten verrichten. De uitvoering van de motie past in die zin binnen de doelstelling van het kabinet tot recidivereductie. Het bereiken van het maatschappelijk resultaat staat centraal. Binnen het experiment wordt

daarom ook bekeken of administratieve procedures dit maatschappelijk resultaat in de weg staan.

Binnen het experiment kunnen reclasseringswerkers alle activiteiten verrichten die naar hun professionele oordeel nuttig zijn en bijdragen aan recidive-vermindering. De activiteiten kunnen betrekking hebben op een geleidelijke terugkeer van ex-gedetineerden naar de samenleving en continuïteit van contact tussen reclassering en justitiabele. Concreet kan het gaan om extra begeleiding of gedragsinterventies, nazorg, contact na een justitieel traject, pré-toezicht of toeleiding zorg na een taakstraf. De activiteiten behoeven binnen de huidige financieringssystematiek niet declarabel te zijn.

2. Vrije ruimte reclassering

Het is niet exact aan te geven welk deel van het reclasseringsbudget vrij ter besteding wordt gesteld. De reclasseringsorganisaties gaan allereerst zelf verkennen welke vrije ruimte zij willen benutten. In de loop van het experiment zal pas duidelijk worden hoeveel ruimte de reclasseringsorganisaties nodig hebben. De reclasseringsorganisaties hebben mij overigens laten weten dat meer professionele ruimte juist efficiënter werken betekent. Effectiever werken betekent in de ogen van de reclasseringsorganisaties niet per definitie extra geld.

In ieder geval financier ik aanvullende reïntegratieprogramma's of toeleidingen zorg die naar het professionele oordeel van de reclasseringsorganisaties in het kader van een lopend toezicht of reïntegratieplan noodzakelijk zijn. Daarnaast heb ik in 2009 €300 000 gereserveerd als vangnet om de vrije ruimte met extra waarborgen te omkleden. Daarnaast is maximaal €250 000 beschikbaar gesteld in 2009 voor het onderzoek en de begeleidingskosten.

Op de vraag van de VVD wat het bereik van de pilot is, kan ik aangeven dat het uitgangspunt is dat iedere reclasseringsmedewerker in de regio Eindhoven deel gaat nemen aan het experiment en gebruik kan maken van de vrije ruimte. Dit zal gefaseerd plaatsvinden, omdat de motie niet ten koste mag gaan van de uitvoering van de reguliere wettelijke taken van de reclassering. Er zal gestart worden met 15 reclasseringswerkers en dit zal geleidelijk en verantwoord worden uitgebreid. Het onderzoek naar het experiment zal moeten uitwijzen hoe vaak de reclasseringsmedewerkers van deze ruimte gebruik hebben gemaakt. Ik zal uw Kamer uiterlijk medio 2011 de resultaten van het experiment toezenden. Als daar aanleiding toe is, zal ik u eerder informeren over tussentijdse resultaten.

3. Uitgangspunten en begrenzing experiment

Wat betreft de grenzen aan dit experiment merk ik op dat de uitvoering van de motie niet mag leiden tot het niet of niet tijdig executeren van opgelegde (vrijheids)straffen en strafrechtelijke maatregelen. De reguliere wettelijke taken van de reclasseringsorganisaties in het kader van de strafrechtsketen, te weten de opdrachten van de rechter, het Openbaar Ministerie (OM) of de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) dienen ongehinderd te blijven worden uitgevoerd.

Daarnaast dienen de beleidsafspraken over de uitvoering van de advies-taak, de toezichttaak, de taakstraffen en gedragsinterventies bij de uitvoering van het experiment onverkort te gelden. De uitvoering van de motie mag de beoogde doelen van de professionalisering van de reclasseringstaken, gericht op het verminderen van recidive, niet hinderen. Overigens merk ik hierbij op dat de uitkomsten van het experiment juist ook kunnen

bijdragen aan de professionalisering van de reclasseringstaken. De (tussentijdse) resultaten kunnen eventueel betrokken worden bij andere lopende trajecten. Het projectplan vormt de basis voor de uitvoering van het experiment en deze past binnen de genoemde kaders zoals ik deze eerder aan u heb aangegeven (Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 29 270, nr. 19). Voor een goede beoordeling is het van belang dat voor het experiment voldoende tijd wordt genomen. Het experiment wordt daarom gedurende twee jaar uitgevoerd en zal in januari 2011 gereed moeten zijn. Gedurende deze periode moeten zoveel mogelijk reclasseringswerkers binnen de regio kunnen deelnemen aan het experiment.

4. Start en eerste signalen experiment

Het experiment is formeel van start gegaan op 1 januari 2009. De reclasserings-medewerkers en lokale opdrachtgevers bekijken nu hoe zij deze experimentele ruimte in de praktijk kunnen creëren. Zowel in de verdere voorbereiding als tijdens de uitvoering van het experiment zullen de reclasseringsorganisaties en hun opdrachtgevers, zowel lokaal als landelijk, nauw contact moeten onderhouden over de concrete invullingen van het experiment, het effect en de voortgang ervan. Daarvoor is een speciale werkgroep opgericht, waaraan alle betrokken ketenpartners deelnemen.

De lokale reclasseringsorganisaties moeten de experimentele werkwijze nog goed inbedden in hun eigen werkprocessen. Vanaf mei 2009 is concreet gestart met het benutten van de vrije ruimte voor (ex-)justitiabelen. Overigens duurt een resocialisatietraject vaak minimaal enige maanden, waardoor pas na enige tijd duidelijk wordt wat de vrije ruimte is en op welke wijze deze wordt benut.

De reclasseringsorganisaties worden bij het ontwikkelen van de vrije ruimte begeleid door de Hogeschool van Utrecht en de Universiteit Utrecht. De begeleiding is bedoeld om de reclasseringsorganisaties te voorzien van de wetenschappelijke kaders om de vrije ruimte gericht in te zetten voor het terugdringen van recidive. Het streven is erop gericht dat de vrije ruimte ontwikkeld is aan het einde van 2009. Vervolgens moet onderzocht worden in hoeverre dit daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het bevorderen van de reïntegratie van de justitiabelen en het terugdringen van recidive. Deze evaluatie zal worden uitgevoerd door het WODC in 2010. Voor de evaluatie is het van belang dat geregistreerd wordt welke ruimte door de reclasseringsorganisaties benut wordt en hoe vaak.

5. Administratieve lasten en regeldrukvermindering

Er is door de reclasseringsorganisaties een eerste inventarisatie opgesteld van signalen over ontevredenheid onder reclasseringswerkers over een te hoge administratieve druk. Daaruit blijkt dat het overgrote deel van de administratieve handelingen door de reclasseringsorganisaties zelf wordt veroorzaakt en niet door Justitie worden opgelegd. Het afgelopen jaar heb ik de financieringsvereisten voor de reclasseringsorganisaties al aanzienlijk vereenvoudigd.

Er wordt op dit moment samen met de drie reclasseringsorganisaties ook een analyse uitgevoerd hoe vereenvoudiging van de administratieve lasten het beste kan plaatsvinden. De inventarisaties van de regeldruk door de SVG en Reclassering Nederland worden daarbij betrokken. De uitkomsten hiervan worden zoveel mogelijk meegenomen bij de uitvoering van het experiment. Op dit moment wordt het aantal tijdrovende interne goedkeuringsprocedures bij de reclasseringsorganisaties al

verminderd. Daarnaast zullen zij in 2009 starten met de invoering van een nieuw automatiseringssysteem. Dit zal leiden tot aanzienlijk minder registratiehandelingen door reclasseringswerkers. Niettemin neem ik de suggestie van de SP-fractie over om als onderzoeksvraag aan de evaluatie toe te voegen welke regels en afspraken onnodig belemmerend of zelfs overbodig zijn.

Wel vraagt de aard van het werk, het omgaan met justitiabelen die een straf of maatregel ondergaan, uiterste zorgvuldigheid. Dossievorming dient daarom ook tijdens het experiment plaats te vinden. Dit is nodig om te kunnen nagaan of er zorgvuldig uitvoering wordt gegeven aan wat de rechter of de officier heeft opgelegd. Dit is ook van belang om te kunnen achterhalen wat er gebeurd is bij eventuele incidenten, om daar vervolgens lering uit te trekken.

6. Sturing en wet op de reclassering

De fracties van de SP en D66 hebben vragen gesteld over de sturing van de reclasseringorganisaties in relatie tot de wetten regelgeving. Voor de sturing van de drie reclasseringsorganisaties onderhoud ik op dit moment een subsidierelatie op basis van outputsturing, in nauw overleg met de landelijke vertegenwoordigers van OM, ZM en DJI als feitelijke opdrachtgevers. Hiermee waarborg ik dat de reclasseringsinzet voldoet aan de specifieke behoeften van deze drie opdrachtgevers in de strafrechtsketen. Het voordeel hiervan is een vraaggestuurde productie en een goede verantwoording van overheidsgelden. Het vervatten van de sturingsrelatie in een nieuw wettelijk kader heeft gezien de bevredigende werkwijze geen prioriteit. Ik zal daarom vooralsnog aansluiten bij bestaande wet- en regelgeving en het actualiseren daarvan. Ik richt mij daarbij primair op de Reclasseringregeling 1995, die laatstelijk gewijzigd is in 2004.

Tot slot merk ik op dat de reclasseringsorganisaties een belangrijke partner zijn in de strafrechtsketen. Uit de aard van hun unieke positie tussen de bestraffende overheid en de persoon van de justitiabele kunnen zij een substantiële bijdrage leveren aan een consequente strafrechtelijke afdoening en aan het terugdringen van de recidive. Ik hecht daarom grote waarde aan het werk van de reclasseringsorganisaties. Ik zal daarom binnenkort de pilot bezoeken om mij persoonlijk te laten informeren over de extra mogelijkheden die het experiment kan bieden voor de reclasseringsmedewerkers.