



Reclassering in een veranderende omgeving

Implicaties van *Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing* voor het reclasseringswerk

Reclassering in een veranderende omgeving

Implicaties van *Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing* voor het reclasseringswerk

Den Haag, 30 mei 2017



Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	6
2. Kernbegrippen rond het reclasseringswerk	7
3. Ontwikkelingen in de samenleving en de strafrechtstoepassing	10
4. Ontwikkelingen bij de reclassering	14
5. Beeld van de reclassering	16
6. Perspectieven voor het reclasseringswerk	17
6.1 Invulling van taken	18
6.2 Positie en organisatie	22
7. Conclusie	24
Bijlage: Cijfers	26
Bronnen	31

Samenvatting

De reclassering draagt bij aan resocialisatie en maatschappelijke re-integratie van justitiabelen, met name door het voorbereiden en uitvoeren van in de samenleving ten uitvoer gelegde sancties. In dit advies relateert de Afdeling advisering van de RSJ¹ resocialisatie als doel van het reclasseringswerk aan het werken in een gedwongen kader. Het helder definiëren van het reclasseringswerk en het benadrukken van de samenhang in dit geheel is belangrijk om de reclassering een duidelijker gezicht te geven in een veranderende en complexer wordende omgeving. Op basis van het RSJ-advies *Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing* (2016) wordt de (verdere) ontwikkeling van de reclassering gezien in relatie tot die veranderende omgeving. Moderne sanctietoepassing is meer gevarieerd (naast strafrecht ook bestuursrecht / civiel recht) dan voorheen, extramurale arrangementen zijn in opkomst, de gemeentelijke inbreng en regie nemen sterk toe. Groeiende toepassing van voorwaardelijke straffen, voortgezette toepassing van grote aantallen taakstraffen, inhoudelijke ontwikkeling en verdere differentiatie in de sanctietoepassing en groeiende samenwerking tussen strafrechtstoepassing, gemeenten en zorgaanbieders bieden de reclassering volop kans daarin een betekenisvolle en effectieve rol te spelen. De reclassering kan een belangrijke bijdrage leveren aan de levensloop- en persoonsgerichte benadering, continuïteit én aan de functie van herstel in het totale sanctiebeleid. Met name door creativiteit in het bedenken en realiseren van alternatieven voor opsluiting, het leveren van maatwerk, met perspectief op het verminderen van recidive en detentieschade kan de reclassering bijdragen aan volwaardiger vormen van vrijheidsbeperking. De reclassering is te zien als dé organisatie² die verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeperkende sancties.

Leeswijzer

In dit advies beschrijven we aan de hand van de vier hoofdthema's van de *Visie op sanctietoepassing* de belangrijkste maatschappelijke en strafrechtelijke ontwikkelingen die gevolgen hebben voor het reclasseringswerk in de toekomst. Omdat het van belang is te weten wat we onder reclasseringswerk verstaan, wordt na de inleiding (1) eerst ingegaan op enkele kernbegrippen rond reclassering(swerk) (2). Vervolgens worden de hoofdthema's en afzonderlijke onderwerpen uit de *Visie op sanctietoepassing* doorgenomen en relaties gelegd met de reclassering (3). Na een beschrijving van ontwikkelingen bij de reclassering (4) wordt een beeld weergegeven van de reclassering, zoals dat in de voor dit advies gevoerde gesprekken naar voren is gekomen (5). Daarna volgt een nadere gedachtebepaling over het reclasseringswerk in de toekomst (6). Het advies wordt afgesloten met een conclusie (7).

Plaats en totstandkoming van dit advies

Dit advies vormt niet alleen een vervolg op de *Visie op sanctietoepassing*, maar

¹ Verder te noemen: de Afdeling advisering

² Waar een roddigheidshalve wordt gesproken over 'de reclassering' als organisatie of over 'de organisatie' wordt bedoeld op de gezamenlijkheid van de drie bestaande reclasseringsorganisaties, doorgaans aangeduid als 3RO



past ook in een reeks van eerdere adviezen van de RSJ over reclassering, zoals *Reclasseringsrecht en Reclasseringsstelsel*.³

Voor de totstandkoming van het onderhavige advies is een kleine enquête gehouden onder gemeenten en zijn gesprekken gevoerd met gemeenten, Veiligheidshuizen, directie en medewerkers van de drie reclasseringsorganisaties, beleidsmedewerkers van het ministerie van VenJ en de staf van Bonjo⁴ (voor een opgave van gespreksdeelnemers zie bijlage).

³ *Reclasseringsrecht, advies d.d. 17 oktober 2013, Reclasseringsstelsel, advies d.d. 15 januari 2015. Zie verder: advies d.d. 27 oktober 2005 inzake maatschappelijke opvang ex-gedetineerden en advies d.d. 10 augustus 2005 over de tenuitvoerlegging van werkstraffen*

⁴ *Belangenorganisatie niet-justitiegebonden organisaties*

1. Inleiding

In het RSJ-advies *Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing*⁵ worden ontwikkelingen in de samenleving en in de sanctietoepassing geschetst en aanbevelingen gedaan om deze in een gewenste richting te stimuleren, aan te passen of nader te doordenken. In dit advies worden enkele punten uit de Visie op sanctietoepassing gelicht, die in het bijzonder van betekenis zijn voor de reclassering en verdere ontwikkeling daarvan in de komende jaren.

Een belangrijke constatering in de Visie op sanctietoepassing is dat toenemende samenwerking tussen strafrechtstoepassing, bestuur en zorg kansen biedt voor gezamenlijk optrekken om te komen tot een effectievere aanpak van delinquentie en andere maatschappelijke problematiek. De reclassering is van oudsher in de samenleving geworteld en de afgelopen decennia in toenemende mate onderdeel geworden van de strafrechtstoepassing. Ze is daarom bij uitstek in de positie om te helpen deze samenwerking verder inhoud te geven. Dat is niet enkel een kwestie van positionering. Ook de combinatie van haar taken – zowel gericht op het effectief functioneren van de sanctietoepassing als op gedragsverandering bij delinquenten – biedt de reclassering specifieke kansen om deze stimulerende rol te spelen.

Het bijzondere belang van de reclassering voor de strafrechtstoepassing ligt in het feit dat het reclasseringswerk het gehele justitiële beloop omvat (met accenten op bepaalde momenten), vanaf de aanhouding van de verdachte tot aan het moment waarop de justitiële bemoeienis eindigt. De reclassering kan het gedrag van de delinquent zien, duiden en beïnvloeden in het grotere verband van zijn levensloop en zijn maatschappelijke context.

Welke consequenties hebben deze ontwikkelingen en aanbevelingen voor de reclassering? Zijn haar takenpakket en organisatie voldoende ontwikkeld en toegerust om daar optimaal in mee te gaan en aan bij te dragen? Wordt zij ingeschakeld op de momenten, in de situaties en voor die personen waar dat passend en urgent is en bovendien het grootste effect sorteert? Zou de reclassering ook buiten het strafrechtelijke sanctiesysteem een rol moeten en kunnen spelen? Kortom, doet de reclassering wat zij zou kunnen doen?

De hier te presenteren visie is niet in alle opzichten uniek of nieuw. De Afdeling advisering ondersteunt de ontwikkelingen die gaande zijn en ziet hierin voor de reclassering een belangrijke en centrale rol weggelegd.

⁵ *Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing: versterken van samenhang, betrokkenheid en vertrouwen, RSJ 2016: hierna te noemen Visie op sanctietoepassing*



2. Kernbegrippen rond het reclasseringswerk

Voordat wordt ingegaan op de rol die de reclassering speelt en kan spelen in samenleving en sanctietoepassing, is het van belang duidelijk te hebben wat we verstaan onder reclasseringswerk. De reclassering kent een rijke historie en dito inhoudelijke ontwikkeling. Dat heeft geresulteerd in een diversiteit aan taken. Mede daardoor is haar 'profiel' enigszins hybride en niet voor iedereen helder, laat staan eenduidig. Daarom eerst uitleg en bespreking van enkele kernbegrippen.

De reclassent

Om te beginnen: met wie houdt de reclassering zich bezig? Wie zijn de personen⁶ op wie reclasseringswerk is gericht, welke problematiek ligt achter - respectievelijk wordt veroorzaakt door - de delicten die zij plegen? Welke opdracht ligt er voor degenen die zich met het aanpakken van deze problematiek bezighouden? Het voornaamste kenmerk van 'de reclassent' is dat deze wordt verdacht van het plegen van één of meer delicten en daarvoor mogelijk wordt, of al is, veroordeeld. Deze mensen vertonen, wegens uiteenlopende oorzaken, gedrag dat hen in conflict heeft gebracht met hun sociale omgeving, relaties, de rechtsorde. Ze hebben slachtoffer en samenleving leed en schade toegebracht, soms nadat ze op hun beurt eerder beschadigd zijn geraakt. Er spelen persoonlijke en omgevingsfactoren die risico opleveren voor verder of ernstiger schadelijk en strafbaar gedrag. Persoonlijke factoren zoals een psychische stoornis of andere, structurele of tijdelijke oorzaak voor onmaatschappelijk of gevaar opleverend gedrag. Omgevingsfactoren zoals het ontbreken van materiele voorzieningen: onderdak, inkomen en zorg.

Niet elke delinquent is reclasseringscliënt. In de eerste plaats zijn het justitiële beslissers als OM en rechter die bepalen of de reclassering wordt ingeschakeld. Verdachte of veroordeelde zal zich vervolgens de bemoeienis door de reclassering moeten laten welgevalen, zoals voorlichtingsrapportage, toezicht of een werkstraf. Maar houding en wil van de betrokkene zijn ook belangrijk voor het (kunnen) benutten van de kansen die reclasseringsbemoeienis heeft te bieden.

Kern van het reclasseringswerk

Vanaf haar oprichting in het begin van de negentiende eeuw staat het begeleiden en resocialiseren van de delictpleger (aanvankelijk alleen: de (ex-)gedetineerde⁷) centraal in het reclasseringswerk. Naast het begeleiden en resocialiseren ligt de focus daarbij op het duiden van oorzaken en gevolgen van het delict en de risico's op herhaling daarvan. Zowel de persoon van de dader als zijn omgeving kunnen daarbij een rol spelen. De gevolgen kunnen zowel direct voortvloeien uit het

⁶ We gebruiken verder de aanduiding 'hij', waar ook 'zij' voor mag worden gelezen

⁷ De ontwikkeling van (na)zorg voor gedetineerden, daarna introductie van toezicht in het kader van v.v. en v.i., voorlichtingsrapportage in strafzaken en, vanaf de jaren tachtig uitvoering van taakstraffen, is in veel Europese landen parallel gelopen, zie Van Kalmthout en Dumescu 2009

delict als uit de opgelegde sanctie ('straf na de straf')⁸. Reclasseringswerk is niet alleen gericht op de individuele problematiek van de betrokken persoon maar ook sterk op de maatschappelijke context: het gaat om de verdachte/veroordeelde en/in zijn omgeving. Reclasseringswerk is zowel gericht op de justitiabele: hem motiveren en toerusten om zich maatschappelijk aanvaardbaar te gedragen en van maatschappelijke voorzieningen gebruik te maken, als op de samenleving, dat wil zeggen bevorderen dat maatschappelijke voorzieningen beschikbaar en bereikbaar zijn voor justitiabelen, omdat dit een noodzakelijke basis vormt voor resocialisatie. Het gaat daarbij ook om de samenleving op kleinere schaal: de reclassent en zijn naaste omgeving: gezin, familie en andere relaties.

In het strafproces informeert en adviseert de reclassering justitiële beslissers over: de persoon van de dader

- de context waarbinnen het delict plaats vond en
- te verwachten effecten en gevolgen van op te leggen sancties.

De reclassering speelt ook een rol in de sanctietoepassing zelf: het houden van toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden en het ten uitvoer leggen van werkstraffen. Dat zijn sancties die in de samenleving worden uitgevoerd.

De begrippen reclassering, resocialisatie en re-integratie

De begrippen resocialisatie en re-integratie liggen in elkaars verlengde, maar het onderscheid ertussen is van betekenis voor het definiëren van reclasseringswerk.

Resocialisatie

De letterlijke betekenis van het woord resocialisatie is: opnieuw socialiseren. Met het begrip socialiseren wordt geduïd op het – grotendeels onbewust verloopende – proces van het zich eigen maken van normen, waarden en gebruiken van een groep of cultuur waarvan iemand deel uitmaakt. Socialiseren doet iedereen. Het is een levenslang proces. Socialiseren is niet iets waar een mens om vraagt.

Re-socialiseren, het opnieuw aanleren van sociaal gedrag, is de meer bewuste pendant hiervan, die plaatsvindt of moet plaatsvinden als de socialisatie in eerste instantie gebrekkig is geweest of als zodanig door de omgeving wordt beoordeeld. Resocialisatie is dus het zich opnieuw eigen maken van maatschappelijke normen, waarden en gedrag, waardoor wordt voorkomen dat iemand (opnieuw) in botsing komt met de maatschappij.

Resocialisatie in een justitieel kader is een *strafdoel* op zichzelf. Dit kan gebeuren door gedragsinterventies, therapie, het bijbrengen van empathie voor het slachtoffer en 'gewoon' door op de regels te wijzen. Dit geeft het justitiegerelateerde, resocialiserende reclasseringswerk haar niet-vrijblijvende karakter, het wordt daarom 'ongevraagd' ofwel *in een gedwongen kader* aangeboden.⁹

⁸ 'Straf na de straf': na een straf te hebben ondergaan geen kans krijgen om te re-integreren doordat essentiële voorwaarden daarvoor worden geweigerd (zoals woonruimte en opvang, VOG, werk, verzekering)

⁹ Voor uitwerking van het begrip onvrijwillige cliënt en implicaties van onvrijwilligheid voor hulpverlening en relatie met de cliënt, zie Menger en Krechtig 2004 en Menger e.a. 2016



Re-integratie

De definitie van integratie in Van Dale luidt: "het maken van of opnemen in een groter geheel". Re-integreren is dus het opnieuw deel gaan uitmaken van, opgenomen worden in dat 'grotere geheel', nadat men de aansluiting daarmee kennelijk was verloren. In de (algemene, dus niet specifiek de justitiële) praktijk wordt het begrip integratie gebruikt in de betekenis van de inpassing in de samenleving van mensen die wegens een beperking (verstandelijk, lichamelijk, sociaal, psychisch, nieuwkomer) niet zonder hulp gebruik kunnen maken van (voorzieningen voor) werk, inkomen en wonen. Re-integratie – al dan niet na detentie – duidt dus vooral op de feitelijke herinpassing in de maatschappij op sociale domeinen als wonen, werken, relaties en vrije tijd. Het gaat in vergelijking met (re)socialiseren meer om het aanleren van vaardigheden en methoden van coping, dan om het zich eigen maken van normen en waarden.

Reclassering: resocialisatie én re-integratie

Het gedwongen kader van het (straf)recht biedt aanknopingspunten voor interventies gericht op gedragsverandering. Hierdoor is reclasseringswerk vooral in verband te brengen met *resocialisatie*, een proces waartoe mensen onder enige dwang en drang moeten worden gebracht (waar – ook ongevraagde – steun en controle bij nodig zijn), naast *re-integratie*, praktische activiteiten waar mensen doorgaans zelf het nut van ondervinden, wat sterk bijdraagt aan hun motivatie. Op deze manier zijn resocialisatie en re-integratie elkaar wederzijds versterkende processen.

3. Ontwikkelingen in de samenleving en de strafrechtstoepassing

Nadat in de voorgaande paragraaf het reclasseringswerk is getypeerd, wordt nu een schets gegeven van de beleids- en organisatorische omgeving waarin het reclasseringswerk plaatsvindt. Dit gebeurt aan de hand van de hoofdthema's uit de Visie op sanctietoepassing.

1. Samenwerking bij de uitvoering van sancties

Sanctiestelsels

Voor de aanpak van criminaliteit en andere maatschappelijke problematiek en geschillen bestaan verschillende sanctiestelsels: strafrecht, bestuursrecht en civiel recht. Elk van de drie systemen is (mede) gericht op herstel van de maatschappelijke orde, het voorkomen van ongewenst gedrag en herstel van aangerichte schade, op resocialisatie en gedragsbeïnvloeding. In de *Visie op sanctietoepassing* zijn deze verschillen toegelicht en wordt de noodzaak gesignaleerd van regie bij de keus van een van de systemen.

De keuze voor het toepassen van een van de sanctiestelsels

Bij de keuze in een individueel geval gaat het om de vraag welk systeem, welk soort sanctie of interventie het meest is toegesneden op de problematiek en de daarbij betrokken personen. Hierbij is een adviserende rol voor de reclassering mogelijk, in verband met haar specifieke expertise om dit soort vragen in te schatten en 'dwang en drang' uit te voeren.

De keuze voor een bepaald sanctiestelsel ligt bij degenen die verantwoordelijkheid dragen in elk van de drie systemen, dat wil dus zeggen de lokale driehoek van burgemeester, (hoofd)officier van justitie en hoofd van de politie. Vormen van structureel overleg hierover zijn het Veiligheidshuis¹⁰ en ZSM.¹¹ De reclassering is één van de organisaties die deze samenwerkingsverbanden vormen. Bij ZSM passeert het merendeel van de door de politie aangehouden personen. In deze ontwikkeling kan de reclassering dus voor veel mensen iets betekenen.

Nu in de uitvoering van civiel- en bestuursrechtelijke sancties net zo goed aspecten meespelen als 'streven naar gedragsverandering' en 'meewegen van consequenties voor alle betrokkenen', rijst de vraag of de reclassering ook daar haar expertise kan bieden. We weten dat dit incidenteel gebeurt, maar welke toekomst zien we hier als de ideale voor ons?

2. Balans in doelen van strafrechtelijke sanctietoepassing

In de *Visie op sanctietoepassing* wordt voorgesteld *herstel* te introduceren als

¹⁰ Veiligheidshuis, partners uit de strafrechtsketen, zorgketen, gemeentelijke partners en bestuur in een netwerk voor de aanpak van criminaliteit en andere vormen van misovertreding, overlastgevend en problematisch gedrag. Sommige zijn inmiddels uitgebreid tot Zorg- en Veiligheidshuis

¹¹ ZSM, samenwerking in het aldoen van delicten, Zorgvuldig, Snel en op Maat, zie <https://www.rijksoverheid.nl/tk-bijlage-rapport-snel-betekensvol-en-zorgvuldig-een-tussenevaluatie-van-de-zsm-werkwijze.pdf>. Andere betekenis: Zorgvuldig Selectief Maatwerk



doelstelling van sanctie-uitvoering. En wel als samenlevings- en slachtoffergerichte aanvulling op de 'klassieke' strafdoelen in het strafrecht, die vooral dadergericht zijn. Dit brengt meer balans in de doelstellingen van de strafrechtstoepassing. Met herstel wordt hier bedoeld: het ongedaan maken of tegemoet komen aan leed en schade die slachtoffer en samenleving door het delict hebben ondervonden.¹² De reclassering kan hieraan bijdragen.

Op dit punt wordt in de Visie op sanctietoepassing over het beginsel van proportionaliteit in de strafrechtelijke sanctietoepassing opgemerkt: "de ingrijpendheid van de strafrechtelijke sanctie houdt niet alleen verband met de ernst van het delict maar vaak ook met de (criminogene) problematiek van de justitiabele". Het reclasseringsadvies kan bijdragen aan het in kaart brengen van deze problematiek, opdat de juiste aanpak wordt gekozen.

3. Strafrechtelijke sancties in perspectief

In de Visie op sanctietoepassing ziet de Afdeling advisering een regionaal en (meer dan thans) gedifferentieerd aanbod van sancties en voorzieningen als voorwaarde voor het effectiever kunnen opereren en voor het leveren van maatwerk en continuïteit, met perspectief op het verminderen van recidive en detentieschade en het versterken van resocialisatie en herstel. Daarbij wordt gedacht aan

1. minder (korte) vrijheidsbeneming,
2. meer en volwaardiger vrijheidsbeperking,
3. minder lange en zinvollere voorlopige hechtenis,
4. meer voorwaardelijke modaliteiten,
5. betekenisvoller toezicht en
6. regionale en flexibele vrijheidsbenemende (intramurale) capaciteit.

'Volwaardiger' vrijheidsbeperking zowel in de zin van een zo groot mogelijke kans op gewenste gedragsverandering als op maatschappelijke aanvaardbaarheid voor het achterwege laten van detentie. De reclassering kan hieraan bijdragen door het bedenken en realiseren van deze alternatieven en deze in zijn adviezen mee te nemen.

4. Een toezichthoudende overheid: ruim baan voor de professional

In de sanctietoepassing van de toekomst ziet de Afdeling advisering idealiter een overheid die ruimte biedt voor en vertrouwen heeft in professionals aan de basis. De overheid is verantwoordelijk voor het stelsel, de beleidsontwikkeling en de kaders. Ook voor de reclassering is dit thema van betekenis. Toenemende samenwerking tussen professionals gaat hand in hand met toenemende autonomie. Dit komt eveneens aan de orde in het AEF-rapport¹³ over de reclassering en ligt besloten in het reclasseringsbeleid onder de noemer van *Ruim Baan*.¹⁴

¹² Dit houdt onder meer in dat de gestrafte zich rekenschap geeft van door het delict aangericht leed of schade en dit in enige vorm laten herstellen daarvan, met oog voor gevoelens van genoegdoening en rechtvaardigheid, hetzij tegenover het slachtoffer, hetzij tegenover de samenleving in het algemeen. Visie op strafrechtstoepassing blz. 11

¹³ Eindrapport 9 november 2015 'ketengericht 'werken aan betekenisvol reclasseringswerk', Andersson, Elffers Felix, in opdracht van het Ministerie van VenJ en 3 RO

¹⁴ Onder de naam 'Ruim Baan voor betekenisvol reclasseren' wordt de aandacht bij reclassering meer gericht op het professionele hande-

Buiten de vier hierboven beschreven hoofdthema's uit de Visie op sanctietoepassing zijn enkele specifieke ontwikkelingen aan te stippen, die van betekenis zijn voor de reclassering.

5. De levensloop- en persoonsgerichte benadering; continuïteit van zorg

De reclassering kan in haar adviesfunctie en in haar rol als casemanager informatie inbrengen over de levensloop van de justitiabele. Het is belangrijk dat lopende zorg wordt gecontinueerd. Informatie van andere organisaties, zoals jeugdzorg en ggz, dient daartoe tijdig beschikbaar te zijn.

6. Interventies voor gedetineerden; deelname en selectie

De Dienst Justitiële Inrichtingen wil de resocialisatie van gedetineerden bevorderen en hen daarvoor een grotere eigen verantwoordelijkheid geven. Een detentie- en re-integratieplan dient de basis te vormen voor een planmatige en toekomstgerichte invulling van de detentie. Betrokkenheid van reclassering blijft nu vrijwel beperkt tot langere straffen, dat wil zeggen langer dan vier maanden. Wegens het belang van resocialisatie en re-integratie ligt het voor de hand dat de reclassering een meer nadrukkelijke en vanzelfsprekende rol speelt tijdens detentie, door tijdig adviseren in alle/de meeste gevallen, door gedragsinterventies vaker te adviseren en toe te passen en gedetineerden ook anderszins te begeleiden.¹⁵

7. Snelle ontwikkelingen op ICT-terrein; privacybescherming

Informatiesystemen raken steeds meer verknoopt. Professionals weten op deze manier meer over de burger dan hetgeen uit hun eigen waarneming en ervaring voortvloeit. Dit stelt eisen aan de mate waarin professionals de waarde en relevantie van elkaars informatie kunnen beoordelen. Het delen van informatie vergroot de effectiviteit van hun werk maar versterkt ook hun positie tegenover de burger/hulpvrager/reclassent. Toch moet die zijn vertrouwen kunnen blijven leggen in degenen op wie hij een beroep doet. Daarom zijn privacybescherming en voorlichting aan burgers over wat er is vastgelegd en wordt uitgewisseld (niet alleen schriftelijk maar ook mondeling) van groot belang.¹⁶ Tegelijk bieden moderne (communicatie)middelen, waaronder sociale media en e-health aanknopingspunten voor grotere effectiviteit van het contact tussen reclassering en cliënt.

8. Elektronische controle ter vervanging van detentie

Het uitoefenen van toezicht (met en zonder elektronische controle) is bij uitstek het domein van de reclassering. Door toepassing van toezicht met elektronische controle in plaats van detentie kan detentieschade worden vermeden. Termijnen van toezicht zijn verruimd tot aan (levens)lang toe.¹⁷ Betrouwbare

len van de reclasseringswerker en het 'doen wat nodig is' in plaats van te denken in producten

¹⁵ Zie Bosma e.a. 2016, blz 22 e.v. Het aantal deelnemers aan (gedrags)interventies in penitentiaire inrichtingen blijft achter bij het aantal personen dat ervoor in aanmerking komt. Ook zijn vragen te stellen bij de selectie van deelnemers

¹⁶ Zie RSJ-advies Reclasseringsrecht (2013), blz 44 e.v.

¹⁷ Wet Langdurig toezicht, gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking, Staatsblad 2015 nr 460



reclasseringsadvies (elektronisch) toezicht en een correcte uitvoering zijn cruciaal om een ruimere toepassing mogelijk en haalbaar te maken.

9. Rol van reclassering in gemeentelijk veiligheidsbeleid

Gemeenten zijn in toenemende mate actief op het terrein van de veiligheid: er is een prominente deelname aan het Veiligheidshuis, beleid op het gebied van veelplegers (TopX), lokale aanpak van overlast gevende (drugs)criminaliteit, een zogenaamde *broertjes-en-zusjes*-aanpak, enzovoorts. Soms omvat dit beleid het verlenen van opdrachten aan de reclassering. Het inschakelen van de reclassering kan het element van gedragsbeïnvloeding in de gemeentelijke aanpak versterken.

4. Ontwikkelingen bij de reclassering

Soort en aantallen activiteiten

De geregistreerde criminaliteit daalt al jaren. Dit wordt, mede op basis van slachtofferenquêtes, zichtbaar in de Veiligheidsmonitor van het CBS.¹⁸ De capaciteit van belangrijke onderdelen van de sanctietoepassing, zoals het gevangeniswezen en de justitiële jeugdinrichtingen, is de afgelopen jaren sterk verminderd. Het aantal reclasseringsactiviteiten daalt evenwel niet evenredig mee. Een belangrijke verklaring ligt naar het inzicht van de Afdeling advisering in de toename van voorwaardelijke straffen en het min of meer gelijkblijvend aantal werkstraffen. Met name door ZSM breidt het reclasseringswerk zich uit naar personen (*first-offenders*, niet in verzekering gestelden), die eerder niet werden aangeboden/bereikt.¹⁹ Over een wat langere periode vertoont het aantal reclasseringsactiviteiten van de reclassering enige groei, hetgeen is toe te schrijven aan onderdelen als rapportage en toezicht (zie de bijlage Cijfers).

Verandering van / in de cliëntenpopulatie

Ontwikkelingen in samenleving en sanctiebeleid hebben hun weerslag op aard en samenstelling van de cliëntenpopulatie:

- ZSM strekt zich uit tot alle door de politie aangehouden personen en brengt daarmee meer mensen, onder wie first-offenders, onder de aandacht van de reclassering;
- toename van personen met een psychische stoornis in de strafrechtstoepassing;
- druggebruik is verschoven van heroïne naar cocaïne en andere drugs. Het veranderende profiel van druggebruikers plaatst de (verslavings)reclassering voor een andersoortige problematiek;
- adolescentenstrafrecht brengt (zij het nog in beperkte mate) jongere justitiabelen binnen het bereik van de reclassering;
- radicalisering brengt een getalsmatig beperkte maar complexe problematiek binnen het strafrecht. De reclassering pakt de uitdaging op om geradicaliseerden te bereiken en te resocialiseren. Hiertoe functioneert een landelijk TER-team.²⁰

Toezicht

Toezicht, mits voldoende intensief en toegesneden op de problematiek, wordt beschouwd als een belangrijk middel tegen recidive. Reclasseringstoezicht is ingedeeld in drie niveaus van intensiteit. Aan de ene kant brengt dit methodiek, standaardisatie, rechtszekerheid en overzichtelijkheid mee. Daar staat tegenover

¹⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek, Veiligheidsmonitor 2015. "Het aandeel personen dat naar eigen zeggen slachtoffer is geweest van veelvoorkomende criminaliteit, zoals geweldsdelicten, vermogensdelicten of vandalismedelicten is sinds 2005 met 36 procent gedaald. Veiligheidsmonitor 2016: "Over de periode 2005-2016 laat de ontwikkeling van slachtofferschap van traditionele criminaliteit een gunstig beeld zien. Het totale slachtofferpercentage vertoont een duidelijk dalende trend. Deze daling was het sterkst in de periode 2005-2008, maar na een korte stijging tussen 2008 en 2009, is ook daarna sprake van een dalende tendens. Het slachtofferschap van vermogensdelicten is van 2008 tot 2013 min of meer stabiel gebleven, maar de laatste jaren is ook bij deze delictvorm weer sprake van een afname."

¹⁹ Zie Menger 2016.

²⁰ Het team Terroristen, Extremisten en Radicalen heeft contact met een vijftigtal personen (peilmoment december 2016, zie https://www.reclassering.nl/documents/Factsheets/170216_infoblad_TER.pdf



dat risico-inschatting verstrekkende gevolgen kan hebben voor proportionaliteit van sancties. De koppeling van toezichtniveaus aan de RISc-score heeft een wetenschappelijke basis. De Afdeling advisering meent dat het, nu hiermee een aantal jaren ervaring is opgedaan, tijd wordt voor toetsing van deze koppeling. In de uitvoering is flexibiliteit nodig om het niveau van toezicht optimaal aan te (blijven) passen aan het actuele risico.

Bij intensiteit en frequentie van de drie toezichtniveaus zijn vragen te stellen. Is het laagste niveau van toezicht door de lage contactfrequentie niet (al te) beperkt - waardoor het niet effectief kan zijn of simpelweg niet nodig is? Biedt het niveau 3 voldoende ruimte voor de ernstigste problematiek en het grootste recidiverisico? Zeker zo belangrijk als de frequentie is echter de inhoud van het contact. Voor de effectiviteit van programma's met rehabilitatieve componenten (behandeling, zorg, vaardigheidstrainingen en praktische steun) bestaat meer wetenschappelijke ondersteuning dan voor toezicht dat is beperkt tot controle.²¹

Ruim Baan - meer beslisruimte voor de professional

De overheid heeft de reclassering de afgelopen jaren gestuurd aan de hand van gedetailleerde productdefinities en productietargets. Vanaf 2016 is meer beslisruimte voor de professional ontstaan inzake aard en intensiteit van activiteiten.²² Als de professional daardoor meer eigen keuzes kan (en dus moet) gaan maken, biedt dat perspectief op grotere effectiviteit. Ook de kansen op een betere samenwerking met professionals van andere organisaties nemen toe.

²¹ WODC 2008, blz 25

²² Anderson, Elffers Felix, *Ketengericht werken aan betekenisvol reclasseringswerk, eindrapport, november 2015*

5. Beeld van de reclassering

In vrijwel alle definities van reclassering staat het element van *(na)zorg voor ex-gedetineerden* centraal. Dit mag historisch correct zijn, tegenwoordig is dit een activiteit die – behoudens bij VI-gestelden – al enkele tientallen jaren sterk naar de achtergrond is verschoven. De reclassering moet geregeld uitleggen dat, en waarom, nazorg voor ex-gedetineerden niet meer tot haar kerntaken behoort.²³ Ook het werken met en voor personen *tijdens detentie* is aan het eind van de vorige eeuw vrijwel gestaakt. Het beeld dat over reclassering bestaat komt op dit punt dus niet overeen met de werkelijkheid.

Hoe ervaren 'nieuwere' partners als gemeenten en veiligheidshuizen de samenwerking met de reclassering? Uit een op ons verzoek door de VNG uitgevoerde enquête onder gemeenten en gesprekken die vervolgens zijn gevoerd (zie bijlage) komt als algemeen beeld naar voren:²⁴

- de reclassering beweegt zich in een sterk (regionaal) versnipperd veld. Deze versnippering hangt samen met regionale verschillen in de bestuurlijke, sociaal-maatschappelijke en zorgomgeving. Ze lijkt daarnaast te worden versterkt door de organisatie van reclassering zelf in drie landelijk aangestuurde maar regionaal werkende organisaties, waarbij de verslavingsreclassering bovendien uiteenvalt in regionale, ggz-gerelateerde organisaties;
- de reclassering komt in sommige regio's naar voren als een geïnspireerde en op samenwerking gerichte partner, maar in andere als weinig actief, conservatief en naar binnen gericht;
- de reclassering wordt herkend als een organisatie die adviseert en toezicht houdt in een gedwongen justitieel kader, maar niet iedereen kent haar ook als uitvoerder van sancties, zoals werkstraffen;
- het werken in een gedwongen (justitieel) kader wordt gezien als een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van gedragsverandering bij justitiabelen die anderszins niet open staan voor zorg. De reclassering kan als justitiegebonden organisatie en op basis van haar ervaring hiermee verder gaan dan wijkteams.
- gesprekspartners (in dit geval van buiten de reclassering) ervaren het soms als belemmerend dat de reclassering iets niet doet/mag doen omdat het niet gefinancierd wordt. Zowel reclasseringsmedewerkers als ketenpartners zien toenemende professionele ruimte binnen de reclassering daarom als positief.

²³ Zie bijvoorbeeld het jaarverslag 2013 van *Reclassering Nederland, Reclassering dat is toch iets met ex-gevangenen? – Geluiden uit de samenleving*.

²⁴ Dit is een beeld zoals respondenten dat geven, gepresenteerd zonder oordeel van de RSJ



6. Perspectieven voor het reclasseringswerk

Op basis van het voorgaande kunnen enkele lijnen worden geschetst voor de toekomstige ontwikkeling van de reclassering.

Reclassering(swerk) is

1. een *justitie-, althans sanctiegerelateerde* activiteit en organisatie
2. met wortels in de *samenleving*,
3. die zich veelal in een *gedwongen kader*
4. bezighoudt met personen die een *delict* hebben gepleegd - of daarvan worden verdacht - en die een *sanctie* hebben (te) ondergaan,
5. gericht op een aanvaardbaar maatschappelijk functioneren van die personen.

De reclassering draagt bij aan persoonsgerichte en effectieve strafoplegging door het uitvoeren van de volgende taken:

- advisering aan de rechter m.b.t. de persoonlijke omstandigheden, de criminogene factoren en bij de persoon passende sanctiemodaliteiten;
- uitvoering van vrijheidsbeperkende sancties als taakstraffen en diverse vormen van toezicht op het naleven van justitiële voorwaarden;
- binnen een gedwongen kader aanbieden of organiseren van activiteiten (begeleiding, gedragsinterventies) gericht op resocialisatie, re-integratie en recidivebeperking.

Met deze bijdrage aan een veilige samenleving is de reclassering verantwoordelijk voor de uitvoering van sancties die *in de samenleving* worden tenuitvoergelegd: werkstraffen, (elektronisch) toezicht, interventies en behandeling als bijzondere voorwaarde bij voorwaardelijke veroordeling en -invrijheidstelling. De *combinatie* van het bijdragen aan een persoonsgerichte strafrechtstoepassing, gedragsbeïnvloeding én het (zelf) uitvoeren van sancties, is mogelijk door de positie en de specifieke vaardigheden, waarover de reclassering bij uitstek beschikt. Idealiter wordt sanctietoepassing optimaal benut als stimulans tot gedragsverandering, en wel juist daar waar andere middelen - 'kale' sanctietoepassing en hulpverlening op vrijwillige basis - op zichzelf onvoldoende resultaat zouden kunnen opleveren. De Afdeling advisering is er daarom voorstander van dat de maatschappelijke opdracht van de reclassering uit deze combinatie blijft bestaan. In grote lijnen luidt de opdracht aan de reclassering:

De reclassering draagt bij aan resocialisatie en maatschappelijke re-integratie van justitiabelen, door het voorbereiden en uitvoeren van (met name in de samenleving ten uitvoer gelegde) sancties.

Advisering én sanctie-uitvoering zijn in het reclasseringswerk onlosmakelijk met elkaar verbonden, gericht op resocialisatie van justitiabelen door middel van sanctietoepassing. De reclassering is actief in alle fasen van de

strafrechtstoepassing: vervolging, berechting en tenuitvoerlegging, en dus ook tijdens detentie. Met deze gedachte kan worden ingegaan op de vraag hoe de reclassering haar taakstelling en positie verder kan uitbouwen en versterken. Elke van de vier hoofdlijnen uit de Visie op sanctietoepassing en van de andere in paragraaf 3 beschreven ontwikkelingen bieden aanknopingspunten voor het reclasseringswerk. In het verlengde daarvan wordt hieronder een verdergaande schets gegeven, toegespitst op de taken, positie en organisatie van de reclassering.

6.1 Invulling van taken

Advisering

De Afdeling advisering ziet als centrale vraag bij advisering: 'een sanctie ja of nee, zo ja welke sanctie, voor wie en waartoe'. De vraag 'welke sanctie' strekt zich, zoals de Afdeling het ziet, in toenemende mate ook uit tot de keuze voor straf-, civiel- dan wel bestuursrechtelijk optreden. Daarbij zal de reclassering in ieder geval oog moeten hebben voor

- context van delict en delinquent; levensloop; sociale omgeving;
- proportionaliteit van de sanctie (in relatie tot het gepleegde delict maar ook tot de ernst en hardnekkigheid van criminogene problematiek);
- de resocialiserende functie van de sanctie;
- de herstelfunctie van de sanctie.

De reclassering maakt hierbij gebruik van haar expertise in het onderkennen van criminogene factoren bij de justitiabele én van haar inzicht in de voor het beoogde doel meest geschikte sanctievormen. De reclassering signaleert personen en situaties waarin een op gedragsverandering gerichte sanctie is aangewezen en welke sanctie(s) of maatregelen uit dit oogpunt het meeste perspectief bieden.

Sanctieuitvoering

De Afdeling advisering ziet de reclassering als verantwoordelijk voor het uitvoeren van vrijheidsbepalende sancties (zoals de DJI dat is bij vrijheidsbeneming en het CJIB bij financiële sancties en schadevergoeding). Deze taak omvat 'toezicht' (controle, inclusief gedragsinterventies en begeleiding) en 'werkstraffen'. Het benaderen van deze elementen als één geheel geeft uitdrukking aan de overkoepelende doelstelling.

Professionaliteit van de uitvoering

De Afdeling advisering is – in het verlengde van hetgeen is betoogd in de Visie op sanctietoepassing – van mening dat de gekozen richting van *Ruim Baan*, die aansluit bij ontwikkelingen in aan de reclassering grenzende sectoren, verdere stimulans verdient. 'Doen wat nodig is' vraagt dat de uitvoerend werker in de gegeven situatie gerichte keuzes kan maken: wat doe ik, wat doet een ander, waar en wanneer begin ik en wanneer houd ik op. Juist de reclassering zal zich moeten (blijven) richten op personen van wie het grootste gevaarsrisico uitgaat, bij wie het werken in een gedwongen kader het meest noodzakelijk is en die op een



meer vrijblijvende manier niet worden bereikt. De ernst van de problematiek dient leidend te zijn boven bekostiging.

Voorwaarden voor verantwoord gebruik van professionele ruimte zijn het gebruik van intervisie en intercollegiale toetsing en een stimulerende verhouding met de leidinggevende (die het werk voor de uitvoerenden mede mogelijk moet maken, maar ook beperkingen kan/moet aangeven). Daarnaast moet worden vermeden dat uitvoerend werkers onder een te grote werkdruk kiezen voor de 'gemakkelijkste' problematiek.²⁵

Onder goede advisering ligt goede diagnostiek. Het benutten van wetenschappelijke inzichten over de effectiviteit van sancties, behandeling en begeleiding, verbreedt de basis van waaruit de reclassering adviseert ten aanzien van op te leggen sancties. Daarbij is met name te denken aan toepassing van het *risk-need-responsivity*-beginsel, de *desistance*- en levensloopbenaderingen²⁶ en het *good-lives-model*.²⁷ Momenteel wordt gewerkt aan verbetering van RISc, waarbij de Afdeling Advisering verwacht dat de standaardtoepassing wordt verfijnd en gedifferentieerd en de inbreng van het professioneel oordeel van de adviseur verder wordt gestimuleerd. Tegelijk moet worden gewezen op de recente bevinding van Bosker, die laat zien dat reclasseringstoezichthouders geneigd zijn het in de eerdere adviesfase door hun collega's verrichte RISc-onderzoek over te doen.²⁸ Bosker's conclusies geven steun aan de door de Afdeling Advisering gepropageerde integrale benadering van het reclasseringswerk. In verschillende studies is aangetoond dat continuïteit in de activiteiten en het contact een belangrijke voorwaarde is voor de effectiviteit van een reclasseringstraject. Dit houdt in dat één reclasseringswerker verantwoordelijk is voor de casusregie gedurende het hele traject, inclusief screening/diagnostiek, toezicht en interventies. De RSJ ziet hierin een reden om nog eens goed te kijken naar de taakscheiding en die eventueel te heroverwegen.²⁹

Looptijd, einde en doorwerking van reclasseringsactiviteiten

Het principe dat een straf – vrijheidsbeneming of vrijheidsbeperking, en daarmee ook reclasseringstoezicht – zo lang duurt als waarvoor de rechter in zijn

²⁵ Het Tijdschrift voor Criminologie wijdde onlangs een themanummer aan het gebruik dat 'frontlijnwerkers' in het veiligheidsdomein maken van hun discretionaire bevoegdheid, met name ten aanzien van cliënten in een gedongen kader (Tvc 2016/4). Dit verschijnsel is het sterkst naar voren gebracht in het werk van Lipsky (*Sweet-level bureaucracy Dilemmas of the individual in public services*, 1980 bewerkt en heruitgegeven in 2010)

²⁶ Methodieken en activiteiten gericht op het doen beëindigen van crimineel gedrag. Zie bijvoorbeeld John H. Laub and Robert J. Sampson, *Understanding Desistance from Crime*, in *Crime and Justice*, Vol. 28 (2001), pp. 1-69. *The processes of desistance from crime and other forms of problem behavior appear to be similar. Several theoretical frameworks can be employed to explain the process of desistance, including maturation and aging, developmental, life-course, rational choice, and social learning theories. A life-course perspective provides the most compelling framework, and it can be used to identify institutional sources of desistance and the dynamic social processes inherent in stopping crime.*

²⁷ Zie o.a. Ward T. & Fortune, C. A. (2014) *The Good Lives Model: A strength-based approach to offender rehabilitation*. In D. Polizzi, M. Braswell, & M. Draper (Eds.), *Humanistic Approaches to Corrections and Offender Treatment*. Carolina Academic Press.

²⁸ "Reclasseringswerkers die toezicht houden, ontwikkelen hun eigen visie over de risico's, criminogene factoren en mogelijkheden van de delinquent in plaats van gebruik te maken van de analyse en het plan van hun collega adviseur, en gebruiken hun eigen visie als basis voor het plan van aanpak dat gedurende het toezicht wordt uitgevoerd" * is de toezichthouder beter [dan de adviseur] toegerust om doelen en interventies te prioriteren en daar een passend plan van aanpak voor te formuleren. Dus discontinuïteit tussen advies en toezicht wordt mogelijk niet enkel veroorzaakt door een matige overdracht van het plan van aanpak van de adviseur naar de toezichthouder, maar ook door de wijze waarop het reclasseringswerk georganiseerd is. Dit resulteert in discontinuïteit in het traject van de cliënt" (beide citaten: Bosker 2015)

²⁹ Bosker 2015

vonnis mandaat heeft verleend, is uit het oogpunt van rechtszekerheid voor de veroordeelde een groot goed. Het mogelijk nogal abrupt stoppen van begeleiding op een moment waarop een justitiële titel eindigt, kan nadelig uitpakken als deze hulp niet direct kan worden voortgezet door een andere organisatie, terwijl het beoogde resultaat nog niet is bereikt. Om bereikte resultaten vast te houden, is een tijdige voorbereiding op de overdracht naar een andere organisatie essentieel en zou de reclasseringsbegeleiding in uitzonderingssituaties nog even door moeten kunnen lopen.

Geregeld wordt het toezicht al voor het verstrijken van de proeftijd beëindigd. Doorgaans wegens behaald resultaat, soms wegens een nieuw delict of niet nakomen van voorwaarden. Over succes- en faalfactoren bij lang lopende toezichten is nog niet veel bekend. Het verdient aanbeveling hier nader onderzoek naar te laten verrichten, zodra hiermee voldoende ervaring is opgedaan.

Reclasseringsactiviteiten voor gedetineerden

Voor effectieve resocialisatie en re-integratie van (ex-)gedetineerden ligt inbreng van de reclassering tijdens detentie voor de hand. Advisering m.b.t. het re-integratieplan en het uitvoeren van gedragsinterventies vindt nu al plaats, maar alleen bij straffen van meer dan vier maanden. Daarnaast acht de Afdeling advisering het uit oogpunt van continuïteit zinvol dat de reclassering al in de inrichting contact legt, respectievelijk het contact voortzet, met gedetineerden die na de detentie in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling of -veroordeling nog onder toezicht zullen staan. Maar hierbij hoeft het niet te blijven. De Afdeling advisering ziet ruimte voor meer eigen initiatief van de reclassering om contact te leggen met gedetineerden.³⁰ In het belang van re-integratie is het goed dat de reclassering binnenkomende gedetineerden - dus ook preventief gedetineerden en kortgestraften - screent op mogelijkheden voor resocialisatie en aanbevelingen kan doen m.b.t. de inhoud van het detentie- en re-integratieplan.³¹³²

Re-integratie, rol van de samenleving: inzetten van vrijwilligers

Na detentie houdt de reclassering zich bezig als toezichthouder en als expert in het beoordelen wat nodig is om de sanctie blijvend effectief te maken. Hier spelen naast inhoudelijke redenen – het hebben van expertise - ook praktische redenen mee: de reclassering beschikt over veel informatie over de betrokken personen. De reclassering heeft contacten met aanbieders van sociale en materiële voorzieningen – werk en inkomen, huisvesting, schuldhulpverlening en zorg. De reclassering kan daarnaast een groter appèl op de samenleving doen door het inschakelen van vrijwilligers. Daarmee wordt de band met de samenleving versterkt en wordt de samenleving als het ware mede verantwoordelijk gemaakt voor het helpen resocialiseren en re-integreren van justitiabelen. Effectieve re-integratie komt immers van twee kanten, zoals in Visie op sanctietoepassing is betoogd. In

³⁰ In het verleden waren aan iedere inrichting reclasseringswerkers verboden die met name op verzoek van de gedetineerde werkten. Om uiteenlopende redenen, waar hier niet verder op wordt ingegaan, is dit aanbod beëindigd. De RSJ meent dat op deze manier kan worden voorkomen dat de reclassering te afhankelijk wordt van de inrichtingen.

³¹ Zie voor deze aanbeveling ook het RSJ-advies over re-integratie van ex-gedetineerden, dat later in 2017 uitkomt.

³² Onlangs zijn pilots in twee penitentiaire inrichtingen uitgevoerd, waarbij medewerkers van die inrichtingen en van de reclassering de ruimte kregen om buiten vastgelegde afspraken en protocollen samen te werken en activiteiten uit te voeren.



2010 verrichtten De Croes en Vogelvang in opdracht van Reclassering Nederland een studie naar mogelijke taken en positie van vrijwilligers bij de reclassering. Zij concluderen dat het inzetten van vrijwilligers goed past bij de huidige missie en visie van Reclassering Nederland.³³ De auteurs werken toepassingsmogelijkheden in het toezicht uit, zoals COSA,³⁴ ook met een verwijzing naar voorbeelden uit Zweden,³⁵ de VS en Japan.

Verder ligt samenwerking met bestaande vrijwilligersorganisaties voor de hand.³⁶

Herstel

De reclassering kan ons inziens op allerlei momenten bijdragen aan de doelstelling van herstel.³⁷ Om te beginnen is dit mogelijk bij de advisering in strafzaken. En wel door onder meer antwoord te geven op de vraag: welk soort sanctie is in dit geval aangewezen, voor zowel gedragsbeïnvloeding van de dader als voor herstel? Het laatste aspect is wellicht (nog) geen kernexpertise van de reclassering, maar het is van belang dat de reclassering deze vraag meeneemt en beantwoordt. Hierdoor kan de waarde van het strafproces voor het slachtoffer worden vergroot. In de tweede plaats kan herstel expliciet aandacht krijgen in het toezicht. Zowel in controle op het naleven van bij voorwaarde opgelegde herstelverplichtingen, als in gedragsbeïnvloeding: de cliënt bewust maken van hetgeen hij heeft aangericht en wat hij kan doen om zich daartoe te verhouden. Ten slotte heeft ook de werkstraf een aspect van herstel, met name ten opzichte van de samenleving als geheel.

'Kale' sanctie?

Sancties die (deels) in de samenleving worden tenuitvoergelegd, bieden – buiten de doelen van vergelding en preventie – bij uitstek kansen voor resocialisatie, die in een situatie van (beperkte) vrijheid beter is te bereiken dan in detentie. Voor een optimaal resocialiserend effect is het goed dat deze sancties worden uitgevoerd door de reclassering. De Afdeling advisering volgt daarom niet de soms gehoorde suggestie dat de reclassering de taken 'minder intensief toezicht' en 'kale' werkstraffen afstoot naar andere organisaties. Ook vanuit de integraliteitsgedachte zou de reclassering geen activiteiten moeten afstoten.³⁸

Reclassering bij bestuurlijke en civiele sancties

De Reclasseringsregeling 1995 en verschillende andere (beginselen)wetten en regelingen kennen de reclassering alleen in relatie tot de strafrechtstoepassing.

³³ De Croes en Vogelvang 2010, blz 49 e.v.

³⁴ Cirkels voor Ondersteuning, Samenwerking en Aanspreekbaarheid COSA richt zich op re-integratie van zedendaders die onder toezicht staan van de reclassering. Hierbij vormen vrijwilligers en professionals een netwerk rond de betrokken reclassent. Zie: <http://www.cosanederland.nl/nl>

³⁵ In Zweden wordt 40% van het intensieve toezicht uitgevoerd door een onder verantwoordelijkheid van de reclassering opererende vrijwilliger. De Croes blz 50, zie ook: Van Kalmthout 2009, hoofdstuk Zweden (<http://cep-probation.org/wp-content/uploads/2015/03/Sweden.pdf>), naast de 1000 professionele reclasseringswerkers worden ongeveer 4500 leken-toezichthouders ingezet.

³⁶ Zie ook het RSJ advies Vrijwillig maar niet vrijblijvend, 8 juni 2010, blz 5-7, 19 en 24

³⁷ Zie hiervoor onder paragraaf 3.2, Balans in doelen van strafrechtelijke sanctietoepassing, en verdere toelichting op de herstellfunctie van sancties in het advies Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing

³⁸ Overigens lijkt de term 'kale straffen' o.i. een contradictio in terminis. Aangezien geen enkele sanctie enkel is bedoeld als leedtoevoeging, maar altijd ook is gericht op effecten in de samenleving (preventie, herstel) én bij de veroordeelde (gedragsverandering) is de stelling te verdedigen dat de 'kale' straf niet – behoudens misschien een enkele boete – bestaat. Een werkstraf is een werkstraf maar heeft, ook los van een eventuele combinatie met toezicht, door haar individualiserende en herstellende karakter, altijd een maatschappelijke meerwaarde. Hetzelfde geldt voor de voorwaardelijke (vrijheids)straf.

Maar ook in bestuurs- en civielrechtelijke sancties spelen elementen van toezicht, gedragsbeïnvloeding en re-integratie in toenemende mate mee. De Afdeling advisering beveelt daarom aan dat reclasseringsexpertise ook op deze terreinen wordt ingezet. Dit schept mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding en voegt een persoonsgericht of agogisch aspect toe aan de bestuurlijke sanctie. Voorbeelden zijn er al waar gemeenten de reclassering inschakelt bij re-integratie van ex-gedetineerden en bij toezicht op gebiedsverboden en uithuisplaatsing na huiselijk geweld. Het is zaak tot ruimere toepassing te komen. Om te beginnen zouden deze verspreide en uiteenlopende initiatieven centraal in kaart moeten worden gebracht. De rechtspositie van de 'gestrafte' vormt nadrukkelijk een aandachtspunt, omdat deze niet is gebaseerd op het straf(proces)recht. In wet- en regelgeving op civiel en bestuursrechtelijk terrein dienen de verhoudingen tussen reclassering enerzijds en de betreffende autoriteiten/opdrachtgevers én de betreffende burgers anderzijds worden geregeld. Daarbij gaat het om verplichtingen, met name vrijheidsbeperkende, die aan burgers kunnen worden opgelegd, met een oogmerk van resocialisatie, en het gezag dat de reclassering daaraan kan ontlenen. Praktischer gezegd: als een gemeente een burger de verplichting van reclasseringstoezicht zou (kunnen) opleggen, wat zijn dan mogelijke consequenties als er van dat toezicht niets terecht komt?

6.2 Positie en organisatie

De reclassering is krachtens de Reclasseringsregeling een landelijke, door de minister van V&J bekostigde particuliere organisatie, die haar opdrachten op decentraal niveau ontvangt van Openbaar Ministerie en DJI. Wat de Afdeling advisering betreft blijft dit zo en is decentralisatie van beleidsverantwoordelijkheid voor het reclasseringswerk niet gewenst. Aansturing vanuit de centrale overheid blijft noodzakelijk, zowel vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid voor het sanctiestelsel als om te waarborgen dat er voor reclassenten een éénduidige rechtspositie bestaat. Door regionale accentverschillen in takenpakket en organisatie kan de reclassering echter wel inspelen op verschillen in karakter en cultuur, zoals tussen stad en platteland, en op de per regio uiteenlopende samenwerkingsconstructies in de domeinen van veiligheid en zorg. Nu het Openbaar Ministerie de belangrijkste opdrachtgever is, waarvan de relatie met de reclassering onlangs nog is versterkt,³⁹ is het zaak de reclassering zodanig te organiseren dat deze relatie optimaal uit de verf kan komen. Daarnaast neemt het belang van banden met Veiligheidshuizen en gemeenten toe en zijn die met – veelal lokale en regionale – aanbieders van zorg en andere voorzieningen onverminderd groot. Vanuit deze gedachte is er veel voor te zeggen de reclasseringsorganisatie meer regionaal te oriënteren en door eenheid in de uitvoering te zorgen voor een helder profiel (zie ook de paragraaf 'Beeld van de reclassering').⁴⁰

³⁹ Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 23 november 2015, TK 29 270 Nr. 106. Reclasseringsbeleid

⁴⁰ In opdracht van de staatssecretaris van V&J is enkele jaren geleden een verkenning naar alternatieven verricht. De toenmalige staatssecretaris heeft op dat moment met name om financiële redenen afgezien van ingrijpende organisatieveranderingen. De RSJ kon zich hierrin vinden maar vond wel dat een heroverweging van de organisatie in het verlengde van het Significant-rapport te eniger tijd aangewezen zou zijn. Dit moment komt nu wel in zicht. Zie Advies Reclasseringstelsel RSJ 15 januari 2015



Het financieringssysteem van de reclasseringsorganisatie moet een persoonsgericht en methodisch verantwoord aanbod mogelijk maken. Een ontwikkeling in deze richting is ingezet: het (voor advisering al ingevoerde) 'lumpsum'-financiering opent mogelijkheden voor management- en reclasseringswerkers ruimer te plannen, respectievelijk zelfstandiger te werken. Deze vorm van financiering kan ook voor andere reclasseringsactiviteiten worden ingevoerd.

7. Conclusie

Conclusie

De reclassering vervult een belangrijke rol m.b.t. resocialisatie, re-integratie en recidivepreventie van justitiabelen. Zoals in *Visie op sanctietoepassing* is uiteengezet, is de sanctietoepassing meer gevarieerd (bestuursrecht / civiel recht) geworden. Vrijheidsbeperkende, in de samenleving ten uitvoer gelegde sancties nemen toe, terwijl vrijheidsbeneming minder vaak wordt toegepast. De gemeentelijke inbreng en regie in het veiligheidsbeleid zijn sterk toegenomen. Dit biedt aanknopingspunten voor een ruimere en effectievere inzet van de reclassering: er ontstaan kansen voor meer context- en samenlevingsgerichtheid naast het dadergerichte werk. Met name door creativiteit in het ontwikkelen en realiseren van alternatieven voor opsluiting, het leveren van maatwerk en continuïteit, met perspectief op het verminderen van recidive en detentieschade. En door het versterken van resocialisatie en herstel kan de reclassering bijdragen aan volwaardiger vormen van vrijheidsbeperking. Zogenaemde 'kale' sancties worden opgewaardeerd tot betekenisvolle interventies.

Aan de levensloop- en persoonsgerichte benadering in het totale sanctiebeleid kan de reclassering een belangrijke bijdrage leveren. Doordat de reclassering voor, tijdens en na sanctietoepassing actief is, vormt zij een logische schakel tussen systemen, organisaties en professionals. Dat is belangrijk voor continuïteit in de bemoeienis van justitie, zorg en maatschappelijke voorzieningen.

Externe relaties hebben een uiteenlopend en niet altijd correct beeld van de reclassering. Haar profiel dient herkenbaarder en meer uitgesproken te zijn. Het bieden van meer beslisruimte voor de professional inzake aard en intensiteit van activiteiten biedt perspectief op keuzes die op casusniveau effectiever zijn en vergroot de kansen op een betere samenwerking met professionals van andere organisaties. Dat geldt zowel voor het extramurale als het intramurale werk.

Aandachtspunten

1. Reclasseringswerk draagt bij aan een persoonsgerichte strafrechtstoepassing, gedragsbeïnvloeding én het uitvoeren van sancties.
2. De opdracht luidt: *De reclassering draagt bij aan resocialisatie en maatschappelijke re-integratie van justitiabelen, door het voorbereiden en uitvoeren van (met name in de samenleving ten uitvoer gelegde) sancties.*
3. Advisering én sanctie-uitvoering vormen een samenhangend geheel, gericht op resocialisatie van justitiabelen door middel van sanctietoepassing.
4. De *herstelfunctie* van sancties is één van de doelen van het reclasseringswerk.
5. De reclassering is verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van vrijheidsbeperkende sancties, analoog aan de verantwoordelijkheid van de DJI voor vrijheidsbenemende en het CJIB voor financiële sancties.
6. Reclasseringsadviezen dienen zoveel mogelijk te zijn gebaseerd op



- wetenschappelijke inzichten over de effectiviteit van sancties en het *risk-need-responsivity* beginsel bij interventies, behandeling en begeleiding, aangevuld met de *desistance*-benadering en het *good lives*-model.
7. De scheiding tussen de taken advies en toezicht verdient heroverweging;
 8. Het reclasseringswerk voor gedetineerden is te versterken door
 - het screenen van binnenkomende gedetineerden op het al dan niet aanwezig zijn van kansen voor resocialisatie en re-integratie;
 - het – door de gehele detentieperiode heen - 'doen wat nodig is' voor resocialisatie en anticiperen op de periode na invrijheidstelling.
 9. De effectiviteit van toezicht is te vergroten door de inzet van vrijwilligers. Door de samenleving als het ware terug te laten keren in het reclasseringswerk wordt benadrukt dat re-integratie van twee kanten komt.
 10. De ontwikkeling van professionaliteit en zelfstandig werken verdient te worden voortgezet, met structurele intercollegiale toetsing en intervisie als middelen voor verantwoord gebruik van professionele ruimte.
 11. De veranderende en complexere wordende omgeving waarin de reclassering werkt, vraagt om een helderder profiel, eenheid in uitvoering en een flexibele, regionaal georiënteerde organisatie.
 12. De reclassering is in te schakelen bij vrijheidsbeperkende en betekenisvolle sancties van welke aard ook.
 13. De reclassering kan bijdragen aan het maken van de keuze, zowel beleidsmatig als in individuele gevallen, voor het toepassen van een bepaald type sanctie (straf-, bestuurs- dan wel civielrechtelijk).
 14. Reclasseringsactiviteiten in civiel- en bestuursrechtelijk kader vergen een wettelijke grondslag. Daartoe is het zinvol de verspreide situaties waarin de reclassering al in deze kaders wordt ingezet, centraal in kaart te brengen.

Bijlage: Cijfers:

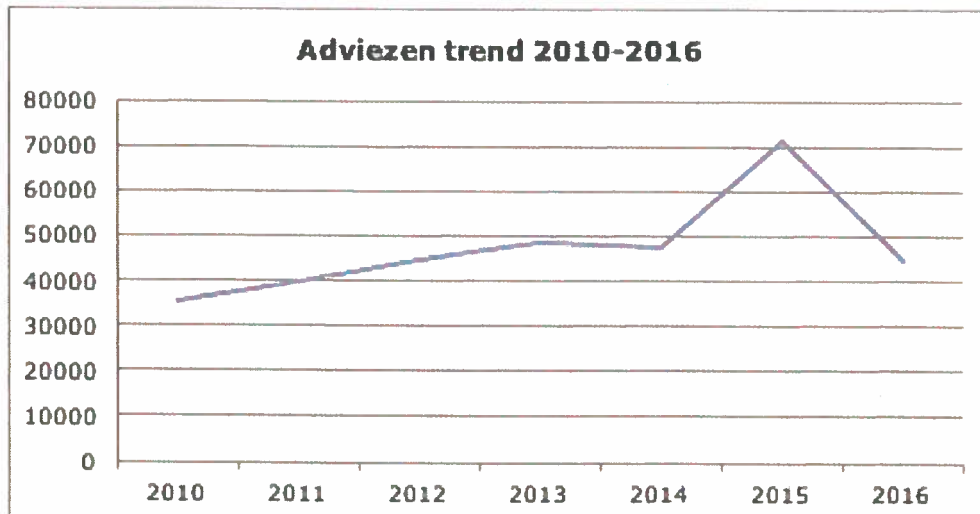
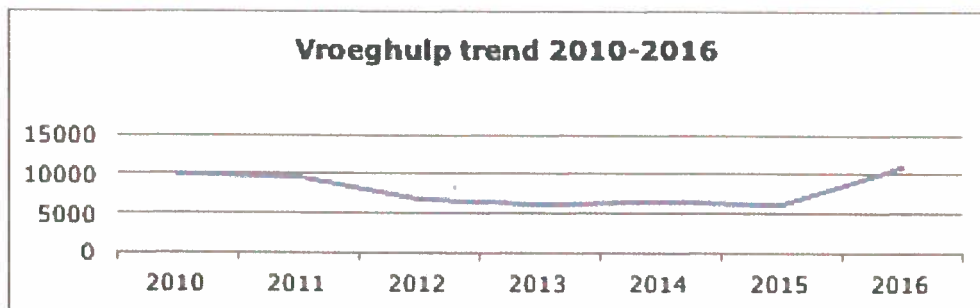
Aantallen reclasseringsactiviteiten 2010 - 2016

Productiecijfers volgens opgave reclasseringsorganisaties en V&J.

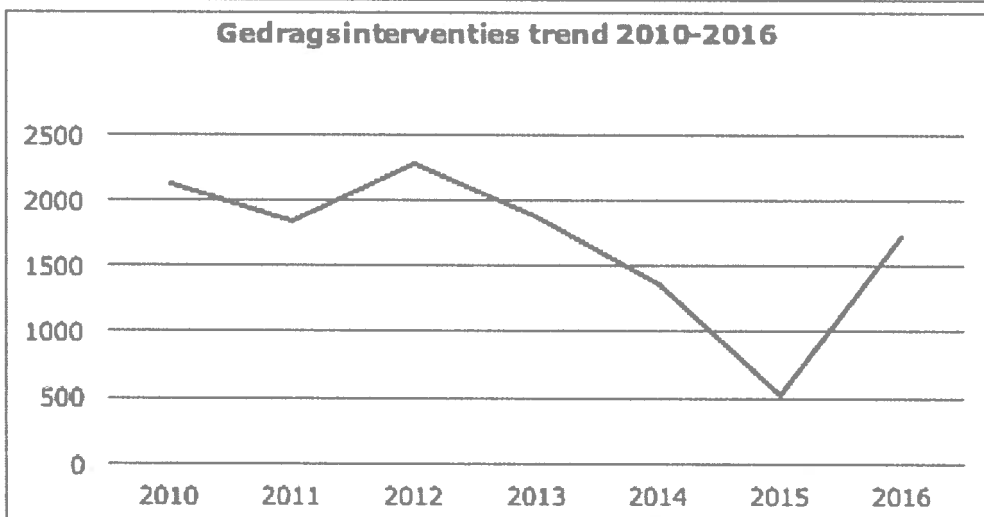
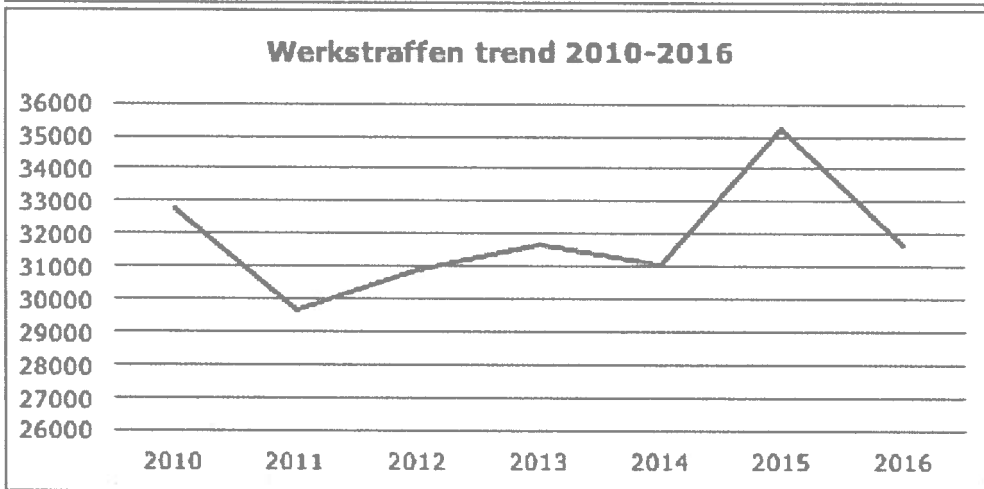
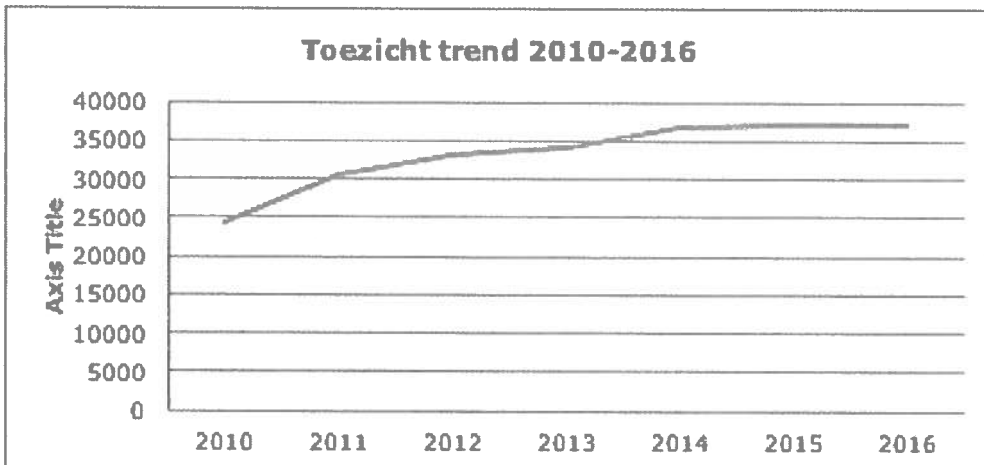
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
		Advisering						
Vroeghulp	RN	6752	6270	3994	3634	3148	3171	5526
	SVG	2119	2049	1754	1917	2573	2541	4618
	LdH	1231	1318	947	502	691	542	747
	totaal	10102	9637	6695	6053	6412	6254	10891
		Plaatsing Forensische Zorg/Toeleiding Zorg						
Adviezen	RN	21698	24979	28436	29918	30133	38283	27089
	SVG	10305	10722	12015	13481	12141	24680	12500
	LdH	3143	4070	4367	5296	5433	8202	5049
	totaal	35146	39771	44818	48695	47707	71165	44638
		Toezicht						
Niveau 1	RN	5367	6318	5741	6578	6933	6508	6284
	SVG						3111	3049
	LdH	792	788	718	562	580	596	613
Niveau 2	RN	4679	8209	9386	9448	9811	10387	10533
	SVG						8970	9296
	LdH	1079	1973	3042	2446	2499	2636	2741
N2, PP-ET	RN	440	667	547	518	527	524	477
	SVG						87	75
	LdH	34	48	72	56	48	27	53
Niveau 3	RN	662	1082	1328	1637	1899	2144	2113
	SVG						1561	1520
	LdH	125	218	344	345	359	387	362
COSA	RN						88	120
Totaal	RN	11148	16276	17002	18181	19170	19651	19527
	SVG	10986	11168	12000	12687	13969	13729	13940
	LdH	2030	3027	4176	3409	3486	3646	3769
	totaal	24164	30471	33178	34277	36625	37026	37236



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gedragsinterventies							
RN	1156	1027	1259	1047	802	161 ⁴¹	780
SVG	690	542	634	541	302	114	615
LdH	280	277	383	290	267	236	337
totaal	2126	1846	2276	1878	1371	511	1732
Werkstraffen							
RN	27278	25874	27430	28667	31.076	34104	29499
SVG	5088	3510	3087	2742	0	1149	1698
LdH	363	274	387	237	0	0	517
totaal	32729	29658	30904	31646	31076	35253	31714

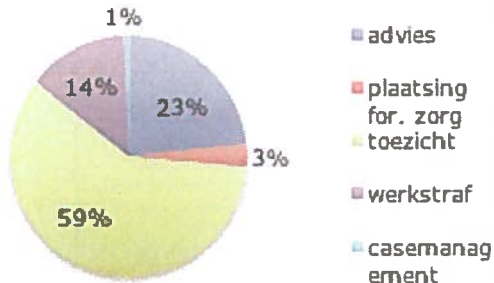


⁴¹ Cijfer kan afwijken wegens verandering in de verantwoording aan het ministerie van VenJ

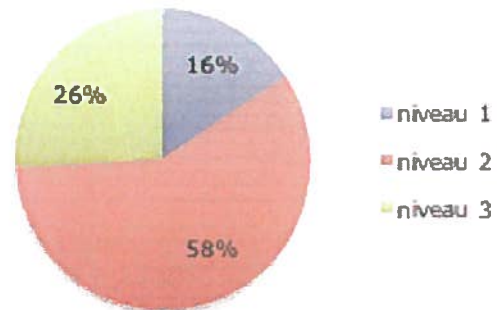




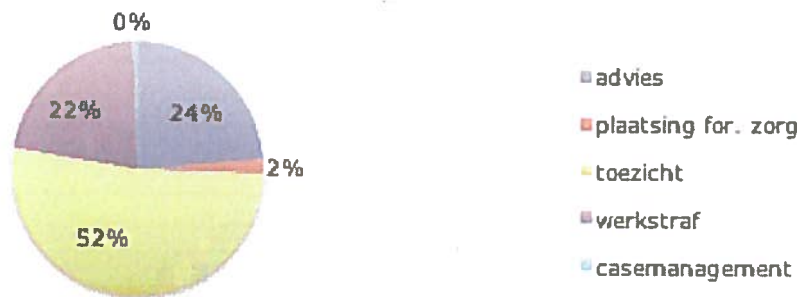
**Activiteiten in uren 2016
(alle instellingen)**



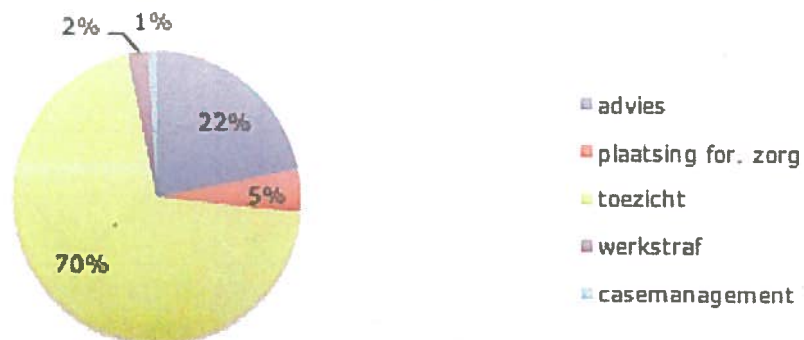
Toezicht naar niveau

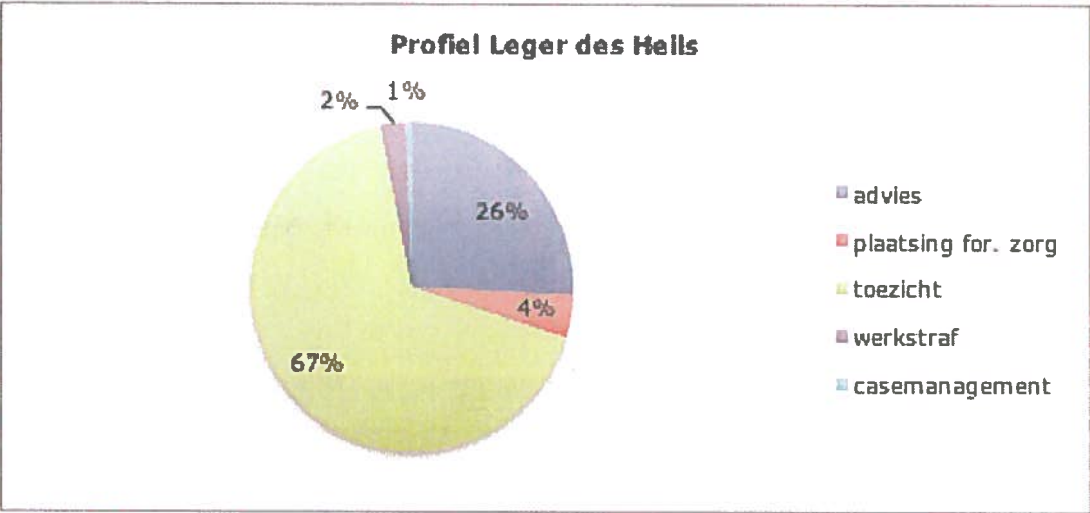


Profiel Reclassering Nederland



Profiel verslavingsreclassering







Bronnen

Literatuur

Andersson, Efficers & Felix

Ketengericht werken aan betekenisvol reclasseringswerk, Eindrapport d.d. 9 november 2015

Bosma e.a. 2016

Anouk Bosma, Maarten Kunst, Anja Dirkwager & Paul Nieuwbeerta, Street-level bureaucracy en verwijzingen naar gedragsinterventies in Nederlandse penitentiaire inrichtingen, Tijdschrift voor Criminologie 2016 (58) 4, blz 22 e.v.

De Croes en Vogelvang 2010

Croes, L. De, en B. Vogelvang, Vrijwilligers binnen Reclassering Nederland, Reclassering Nederland 2010.

Van Kalmthout 2009

Kalmthout, A.M. van, en I. Durnesco (eds), Probation in Europe, Nijmegen 2009

Menger en Krechtig 2004

Menger, A. en L. Krechtig, Het delict als maatstaf, Reclassering Nederland 2004

Menger 2016

Menger, A. en L. Krechtig, Werkplaatsen ZSM: samenwerken bij betekenisvol sanctioneren, PROCES 2016 (95), blz. 21 e.v.

Menger e.a. 2016

Menger, A, L. Krechtig en J. Bosker, Werken in gedwongen kader, methodiek voor het forensisch sociaal werk, Amsterdam 2016

Significant, Verkenning stelselvarianten reclassering, rapport d.d. 31 juli 2014

Veiligheidsmonitor 2015, 2016

Centraal Bureau voor de Statistiek, Veiligheidsmonitor, Den Haag 2015, 2016, <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2017/09/veiligheidsmonitor-2016>

WODC 2008

Kogel, C.H. de, Nagtegaal, M.H., Toezichtprogramma's voor delinquenten en forensisch psychiatrische patiënten, WODC, Den Haag 2008.

Lijst van geïnterviewde personen

De Afdeling advisering heeft gesprekken gevoerd met:

A.A. Andreas, senior beleidsmedewerker Reclassering Nederland Utrecht
J. Brandligt, directeur Bonjo
M.D. Dozeman, regio-secretaris Reclassering Nederland Amsterdam
S.J.F.G. Edwards, beleidsspecialist openbare orde en veiligheid Veiligheidshuis (gemeente Assen)
mr. drs. J.J.H.M. van Gennip, algemeen directeur Reclassering Nederland
C. de Gier, clustermanager Leger des Heils, Jeugdbescherming & Reclassering Amsterdam
drs. C. von Grumbkow, beleidsmedewerker Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) Amersfoort
B. van der Heijden, coördinator Detentie & Terugkeer jeugd gemeente Amsterdam (AcVZ)
M.N. Kooijman, manager Veiligheidshuis Flevoland
M. van de Laar, administratief medewerker Bonjo
J. van Leeuwen, beleidsmedewerker Veiligheidshuis Hollands Midden Leiden
drs. A. Lutjens, coördinerend beleidsmedewerker Ministerie van Veiligheid en Justitie
ir. P.G. Palsma MSc, directeur Leger des Heils, Jeugdbescherming en Reclassering
E.A.J. van Pull MSc, beleidsmedewerker Ministerie van Veiligheid en Justitie
drs. E.C.A. Sinnige, directeur Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG)
mr. M.J. Suijkerbuijk, plv. hoofd beleid Reclassering Nederland Utrecht
H.C.J.W. Traa, teamleider SVG Novadic-Kentron Tilburg
mr. W.J. Veldhof, beleidsmedewerker Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering Utrecht
F. Vellema, unitmanager WSO Reclassering Nederland (Arnhem)
D. Vosgezag, algemeen medewerker Bonjo
A.J. Wildoer, Hoofd Veiligheidshuis Noord-Holland Noord
J. van der Zalm, ketenmanager Veiligheidshuis Hollands Midden Leiden

Naast de gesprekken is er tevens een enquête (per email) uitgezet door de VNG (met dank aan de heer mr. drs. I.C. Kloppenburg, beleidsmedewerker) bij een aantal gemeenten, over de inzet per gemeente. Van vierentwintig gemeenten zijn reacties ontvangen: Almelo, Almere, Amersfoort, Apeldoorn, Arnhem, Assen, Delft, Den Bosch, Den Haag, Eindhoven, Emmen, Gouda, Groningen, Haarlem, Heerlen, Hilversum, Leiden, Oss, Purmerend, Utrecht en Venlo.

