

PS VAN EEN REDACTEUR

Brexit? Ga niet met het reclasseringswerk de markt op

Jacqueline Bosker

Engeland en Wales zijn jarenlang een inspiratiebron geweest voor het reclasseringswerk in Europa. Vanaf eind vorige eeuw werden in Engeland verschillende evidencebased methoden en instrumenten voor het reclasseringswerk ontwikkeld, en de inhoud daarvan en de ervaringen daarmee werden ruimhartig gedeeld en verspreid. Ook werd veel onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het reclasseringswerk door een voor Nederlandse begrippen jaloersmakende hoeveelheid onderzoekers en wetenschappers. Overigens waren daarbij onderzoek en methoden uit met name Canada een belangrijke inspiratiebron voor de Engelsen.

De Nederlandse reclassering heeft veel van de Engelsen geleerd en gekopieerd. Zo is de eerste versie van RISc, het instrument voor taxatie van risico's en criminogene factoren dat sinds 2004 wordt gebruikt door de Nederlandse reclassering, gebaseerd op OASys, het instrument van reclassering en het gevangeniswezen in Engeland en Wales. En ook bij de ontwikkeling van gedragsinterventies en de installatie van de Erkenningcommissie Gedragsinterventies is goed gekeken naar de Engelse praktijk. Deze aanpak van gestructureerde risicotaxatie en aansluitende interventies gericht op het terugdringen van criminogene factoren is met name in Canada ontwikkeld. De Engelsen waren de eersten in Europa die deze aanpak overnamen voor het reclasseringswerk. Nederland volgde snel daarna, evenals verschillende andere Europese landen. Menig Europese delegatie reisde af voor een werkbezoek aan Engeland, en op Europese reclasseringscongressen waren de Engelsen steevast prominent aanwezig om workshops te verzorgen en ervaringen en kennis te delen. Veel van deze inzichten en ontwikkelingen kregen ook een plek in de European Probation Rules, richtlijnen opgesteld door de Europese Unie die de lidstaten ondersteunen bij het inrichten van een effectieve reclasseringspraktijk.¹

Vanaf 2013 heeft de toenmalige conservatief-liberale regering ingrijpende veranderingen doorgevoerd in de organisatie van de reclassering in Engeland en Wales, onder de noemer 'Transforming Rehabilitation'.² De nationale reclasseringsorganisatie, tot dan verantwoordelijk voor alle reclasseringstaken, bleef verantwoordelijk voor advisering aan de rechtbank en voor het toezicht (controle en begelei-

1 Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2010)1 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe Probation Rules, 2010.

2 National Audit Office, *Transforming Rehabilitation. Report by the Comptroller and Auditor General*, Londen: National Audit Office 2016.

ding) van hoog-risicodelinquenten. Het toezicht op de laag- en medium-risicodelinquenten (ongeveer 80% van alle reclasseringscliënten) werd geprivatiseerd. Daarvoor werden, verdeeld over 21 regio's, zogenoemde Community Rehabilitation Companies (CRC's) ingericht. Een variëteit aan private organisaties, waarvan een deel tot op dat moment geen ervaring had met reclasseringswerk, werd verantwoordelijk voor reclasseringstaken op basis van 'payment-by-result'.³ Deze verandering ging gepaard met een flinke bezuiniging op het reclasseringswerk, terwijl de CRC's wel geacht werden om een aanzienlijk extra aantal kortgestraften te begeleiden na hun detentie.⁴ Aanleiding voor deze beleidsverandering was de constatering dat recidivecijfers onverminderd hoog bleven, ondanks extra investeringen. De nieuwe werkwijze zou daar verandering in moeten brengen.⁵ De effecten van deze majeure stelselwijziging worden nauwlettend in de gaten gehouden door de Engelse reclasseringsinspectie (Her Majesty's Inspectorate of Probation). In de afgelopen maanden zijn over de reclasseringspraktijk in verschillende regio's inspectierapporten verschenen. De eerste bevindingen stemmen niet optimistisch.⁶ De inspectie is kritisch over de kwaliteit van het reclasseringswerk in een groot aantal regio's. Dat betreft met name het reclasseringswerk door de CRC's. Men constateert bijvoorbeeld dat er te vaak geen concreet plan van aanpak is, met doelen en interventies gericht op het verminderen van de recidivekans. De keuze voor interventies wordt te veel beïnvloed door het beperkte aanbod aan activiteiten van de CRC's, en te weinig door behoeften en risicofactoren van de cliënt. Begeleiding van gedetineerden na detentie komt slecht van de grond; ze worden onvoldoende ondersteund bij het regelen van huisvesting, werk, inkomen of noodzakelijke zorg. Als gevolg van een vaak hoge caseload is de contactfrequentie te laag. Bij enkele CRC's leidt dit er zelfs toe dat het contact met laag-risicocliënten beperkt blijft tot periodieke telefoongesprekken. Er is te veel discontinuïteit in het cliëntcontact als gevolg van personeelwisselingen. En men constateert dat er te veel medewerkers zijn met een gebrek aan kennis van of ervaring met het reclasseringswerk. Over het werk van de nationale reclasseringsorganisatie is de inspectie positiever, en ook de samenwerking tussen de nationale reclassering en de CRC's wordt over het algemeen als voldoende beoordeeld. De privatisering van de Engelse reclassering had tot gevolg dat nieuwe organisaties ingericht moesten worden. Deze organisaties maken vaak goed gebruik van de aanwezige kennis over effectief reclasseringswerk, waardoor het beleid en de processen op papier redelijk in orde zijn. Maar papier is geduldig, en de praktijk blijkt, zoals hiervoor beschreven, minder rooskleurig. Dat is niet verbazingwekkend als het werk moet worden uitgevoerd door medewerkers met te weinig kennis en ervaring, aangestuurd door managers die ook weinig kaas hebben gegeten van het reclasseringswerk. Dergelijke stelselwijzigingen kennen we in Nederland ook. Denk aan de decentralisaties in de jeugdzorg, die grote gevolgen hebben voor

3 Zie ook het artikel hierover van Chris Fox in *PROCES* 2017, 2.

4 www.russelwebster.com/transforming-rehabilitation-so-far/.

5 Ministry of Justice, *Transforming Rehabilitation. A Strategy for Reform*, Londen: Ministry of Justice 2013.

6 Zie samenvattingen van een groot aantal inspectierapporten op www.russelwebster.com.

de organisatie en kwaliteit van het werk. Of aan de privatisering van de spoorwegen of de postbezorging. Veel tijd en energie van mensen gaat zitten in het organiseren van de verandering, wat vaak ten koste gaat van de kwaliteit van het werk.

Bij de Nederlandse reclassering kennen we dit soort ingrijpende organisatorische veranderingen in een iets beperktere vorm. In 2006 is het reclasseringswerk opgedeeld in verschillende taken die door verschillende medewerkers moesten worden uitgevoerd. Tot dat moment werden reclasseringscliënten vanaf het eerste contactmoment toegewezen aan een reclasseringswerker die veelal het volledige traject de vaste contactpersoon van deze cliënt bleef. De taakscheiding werd doorgevoerd omdat het (toenmalige) ministerie van Justitie niet wilde dat een reclasseringswerker zowel het Openbaar Ministerie en de rechtbanken adviseert als toezicht houdt en het gegeven advies uitvoert. Vanuit de veronderstelling dat reclasseringswerkers dan vooral hun eigen aanbod op zouden nemen in de adviezen aan de rechtbank in plaats van de interventie(s) die het beste is (zijn) voor de cliënt. Een veronderstelling die destijds, voor zover ik weet, niet is onderbouwd met bewijs dat dit op grote schaal gebeurde. Het gevolg was dat reclasseringslocaties aparte units inrichtten voor advies en toezicht. Wat de effecten daarvan waren op de kwaliteit van het werk is nooit goed in kaart gebracht. Wel is uit onderzoek gebleken dat de inhoudelijke aansluiting tussen het plan van aanpak dat de basis vormt voor het advies en de feitelijke interventies die in het toezicht worden ingezet, te wensen overlaat.⁷ We kunnen ons afvragen wat de taakscheiding in Nederland heeft opgeleverd en of dit opweegt tegen de negatieve effecten ervan. Ik zou willen dat aanzienlijke wijzigingen in de organisatie van het reclasseringswerk (maar dat geldt natuurlijk voor de hele non-profitsector) niet enkel gebaseerd zijn op veronderstellingen en ideologie, maar altijd ook op een gedegen probleemanalyse waaruit blijkt dat een verandering noodzakelijk is. En dat er vervolgens na een eventuele verandering goed wordt geëvalueerd of deze de beoogde verbetering daadwerkelijk heeft opgeleverd. We moeten het de Engelsen nageven dat ze dat laatste wel goed doen, gezien de grote hoeveelheid kritische inspectierapporten over Transforming Rehabilitation.

In het begin van deze PS beschreef ik dat Engeland en Wales lange tijd gidslanden waren voor het reclasseringswerk in Europa. Het is pijnlijk om te zien hoe een goede praktijk wordt afgebroken op grond van politiek-ideologische motieven. Toch kunnen we ook nu van Engeland en Wales leren: uitbesteden van reclasseringswerk aan de goedkoopste aanbieder is geen goed idee. Reclasseringswerk is een complex vak dat niet zomaar uitgevoerd kan worden door een organisatie die daarnaast bedrijfsrestaurants beheert en huishoudelijke hulp verzorgt (Sodexo is een van de aanbieders van reclasseringswerk in Engeland). Daarom zou ik politici en ambtenaren van het ministerie van Veiligheid en Justitie die overwegen om het reclasseringswerk aan 'de markt' over te laten, willen adviseren: ga eerst over de grens kijken en keer dan op je schreden terug.

7 J. Bosker, *Linking theory and practice in probation. Structured decision support for case management plans* (dissertation Radboud University Nijmegen), Alphen: Jacqueline Bosker.