



‘RUIIM BAAN’ VOOR BETEKENISVOL RECLASSEREN

Van systeemgestuurd naar
inhoudgestuurd

Katinka Lünemann
Jacqueline Bosker
Meintje van Dijk
Manon Doornebal
Jolijn Broekhuizen

'Ruim baan' voor betekenisvol reclasseren

Van systeemgestuurd naar inhoudgestuurd

Katinka Lünemann

Jacqueline Bosker

Meintje van Dijk

Manon Doornebal

Jolijn Broekhuizen

m.m.v.

Lianne Kleijer

Margreth Egelkamp

Utrecht, augustus 2017

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	5
1.1	Achtergrond 'Ruim baan'	5
1.2	Van systeemgestuurd naar bedoeling	9
1.3	Methodologische achtergrond	13
2	Veranderen van onderop en de rol van het management	17
2.1	Verandering van onderop	17
2.2	Verwachtingen en waardering voor 'Ruim baan'	20
2.3	Rol van management in het veranderproces	21
2.4	Conclusie: verandering van onderop gaat niet vanzelf	25
3	'Ruim baan' voor betekenisvol interveniëren met openbaar ministerie	29
3.1	Van papieren naar betekenisvolle relatie	29
3.2	Instroommanagement: zaak van 3RO en OM	33
3.3	OM en 3RO aan de slag	35
3.4	Conclusie: voorzichtige stappen	35
4	'Ruim baan' maken op ZSM	39
4.1	ZSM-werkplaatsen: de resultaten van een pilot	39
4.2	'Ruim baan' voor nieuwe doelgroepen	40
4.3	Snelle integrale doelgerichte aanpak	42
4.4	Het mondeling advies nader bekeken	44
4.5	Aanpak op ZSM en de reguliere instroom van adviesaanvragen	46
4.6	Conclusie: betekenisvol maatwerk op ZSM	48
5	Veranderproces aan de reguliere voorkant	51
5.1	Achtergrond adviespraktijk	51
5.2	Veranderingen in adviestype	52
5.3	Gebruik risicotaxatie	56
5.4	De kwaliteit van adviezen	59
5.5	Medewerkers reclassering en OM over kwaliteit van de adviezen	63
5.6	Sneladvies	64
5.7	Conclusie: meer ruimte voor eigen afweging	65
6	Nieuwe reclasseringsinzet voor gedetineerden	69
6.1	Aanleiding voor de proeftuinen PI Sittard en PI Alphen a/d Rijn	69

6.2	Een nieuwe werkwijze	70
6.3	Beter afgestemd aanbod voor een grotere groep gedetineerden	72
6.4	Conclusie: beter aanbod voor meer gedetineerden	74
7	Uitstraling 'Ruim baan' naar toezicht en werkstraf	77
7.1	Veranderingen bij toezicht	77
7.2	Veranderingen bij werkstraf	79
7.3	Conclusie: strikte taakscheiding vervaagd	80
8	Stand van zaken 'Ruim baan': een samenvatting	83
8.1	Betekenis van 'Ruim baan'	83
8.2	'Ruim baan' als verandertraject	84
8.3	Veranderingen van processen	85
8.4	Veranderingen in de inhoud van het reclasseringswerk	88
8.5	Ter afsluiting	91
9	Conclusie	95
10	Referenties	97
BIJLAGEN		100
Bijlage 1 Methodologische verantwoording		101
Inleiding		101
Vraagstelling		101
Onderzoeksopzet		102
Bijlage 2: Word Clouds		108
Word Cloud Reclasseringswerkers		108
Word Cloud Unitmanagers		109
Bijlage 3: Figuren mondeling advies en type advies uitgebracht voor DJI		110

1

INLEIDING

Onder de noemer Ruim baan voor betekenisvol maatwerk (ook wel 'Ruim baan' genoemd) zit de volwassenenreclassering¹ midden in een veranderingsproces naar meer ruimte voor maatwerk. 'Ruim baan' bij de reclassering sluit aan bij veranderingen bij het openbaar ministerie (OM), de belangrijkste aanvrager van reclasseringsadviezen. Er wordt door het OM vaker ingezet op een contextgerichte, integrale aanpak. Dit betekent dat er niet alleen sprake is van een strafrechtelijke aanpak, maar dat er in bepaalde gevallen ook aansluiting is met een bestuurlijke aanpak of afstemming met zorg of hulp. Er is meer aandacht voor maatwerk en flexibiliteit (Spiegels en vensters, december 2016). Dit betekent ook een verandering in de vraag aan de reclassering. Het OM zoekt naar meer flexibiliteit, snellere executie van sancties en mogelijkheden om vaker 'betekenisvol' af te doen. Deze verandering bij het OM vraagt van de reclassering om ook buiten gebaande paden te denken en doen. Ook de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is in toenemende mate gericht op samenwerking met externe partners zoals gemeenten om re-integratie van gedetineerden te verbeteren. Van de reclassering wordt gevraagd om daarin te ondersteunen. Daarnaast brengen maatschappelijke ontwikkelingen nieuwe doelgroepen met zich mee waar de reclassering mee wordt geconfronteerd, zoals doelgroepen rond radicalisering of verwarde personen, en lokale Top-X groepen. Onder meer door de transitie naar gemeenten verandert de vraag naar reclasseringsactiviteiten.

De reclassering dient in te spelen op veranderingen en flexibel te reageren op vragen vanuit het OM, DJI en gemeenten. 'Ruim Baan voor maatwerk' aan de voorkant van de reclassering biedt de mogelijkheid om op veranderingen in te spelen. Het is in 2016 van start gegaan. In dit hoofdstuk staan we eerst stil bij de achtergrond en de betekenis van 'Ruim Baan voor betekenisvol maatwerk' en plaatsen dit vervolgens in de bredere maatschappelijke ontwikkelingen 'van systeemgestuurd naar de bedoeling'. We besluiten dit hoofdstuk met een methodologische verantwoording.

1.1 Achtergrond 'Ruim baan'

'Ruim baan' voor betekenisvol maatwerk kent een lange voorgeschiedenis, waarin reclassering, het OM en DJI gezamenlijk optrokken. De ZSM-werkplaats (ZSM staat voor Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen, Slachtoffergericht en Samenlevingsgericht Mogelijk) was een belangrijke stap hierin. Daar staan we eerst bij stil, naast enkele andere ontwikkelingen. Vervolgens gaan we in op de betekenis van 'Ruim baan voor betekenisvol maatwerk' binnen de adviesfunctie van de reclassering.

1 De volwassenenreclassering wordt in Nederland uitgevoerd door Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering, samen aangeduid als 3RO (de drie reclasseringsorganisaties). Waar in dit rapport wordt gesproken over de reclassering worden deze drie organisaties bedoeld.

1.1.1 Relevante ontwikkelingen

De ZSM-werkplaatsen kunnen beschouwd worden als de bakermat van het in 2016 gestarte 'Ruim baan voor betekenisvol maatwerk'. In mei 2014 werden in twee regio's een pilot ZSM-werkplaats ingericht, na jarenlange voorbereiding van reclassering en OM. De ZSM-werkwijze, ingevoerd in 2011, was bedoeld als snel, zorgvuldig, innovatief, samenlevingsgericht en herstelgericht, maar in de praktijk bleek vooral snel te worden gewerkt (Simon Thomas et al., 2016). Vanuit onvrede met de nadruk op snel en te weinig aandacht voor zorgvuldig, startten reclassering en het OM twee pilots, ZSM-werkplaatsen Midden-Nederland en ZSM-werkplaats Noord-Nederland, waar kon worden geëxperimenteerd met meer aandacht voor maatwerk. Van de zaken die binnenkwamen bij ZSM werd een selectie gemaakt van zaken waarin mogelijk extra inspanningen nodig waren van de reclassering (ongeveer vier procent van de zaken). Dit leidde ertoe dat de reclassering zich ging bezighouden met een andere doelgroep: plegers van lichte delicten bij wie sprake is van aanzienlijke problematiek. Tevens resulteerden de ZSM-werkplaatsen in een andere aanpak door de reclassering; er werd niet enkel geadviseerd aan het OM, maar zo nodig ook direct ingegrepen met korte interventies gericht op de problematiek van cliënten. Dit kon binnen het strafrechtelijke systeem zijn, maar ook in het sociale domein. De verbinding tussen straf en zorg werd verbeterd (zie ook hoofdstuk 4.1). Bij deze wijze van werken bleek de productfinanciering die op dat moment voor alle reclasseringstaken gold een knelpunt en deze werd daarom losgelaten voor ZSM. De reclasseringsinzet op ZSM werd vervolgens op grond van fte's gefinancierd (Krechtig, Menger, De Boois & Zuurbier, 2016). De resultaten van de pilots waren positief en zowel het OM en reclassering, als het ministerie van Veiligheid en Justitie wilden de pilots uitbreiden. Oorspronkelijk werd gedacht aan het verbreden van de ZSM-werkplaatsen, maar uiteindelijk werd besloten 'Ruim baan' te maken voor maatwerk aan de hele voorkant van de reclassering, dat wil zeggen de adviesfunctie.

Zoals uit de ervaringen met de ZSM-werkplaatsen naar voren was gekomen, bemoeilijkte de aansturings- en financieringssystematiek de reclassering om op veranderingen in te spelen. De knellende band van de productfinanciering werd al langer gevoeld. Sinds het begin van deze eeuw werden de reclasseringsorganisaties in Nederland gefinancierd op basis van geleverde producten, oftewel outputsturing. Jaarlijks werden afspraken gemaakt over het aantal te leveren producten van elk type, op grond waarvan de reclasseringsorganisaties door het ministerie van Veiligheid en Justitie werden gefinancierd (Poort, 2007; AEF, 2015). De productfinanciering resulteerde in een praktijk waarin productgericht denken en werken leidend was en het realiseren van de productie het belangrijkste sturingsmiddel voor het management werd. Dit had als gevolg dat de reclasseringswerkers onvoldoende konden anticiperen op vragen van opdrachtgevers, zoals het OM en DJI, maar ook van gemeenten, die in toenemende mate een regierol vervullen in het veiligheidsbeleid. Interventies die nodig waren, maar niet pasten in het product waartoe opdracht was gegeven, konden niet worden uitgevoerd. In plaats van de vraag wat nodig is om de kans op recidive van de reclasseringscliënt te beperken en re-integratie te bevorderen, leek de vraag welke activiteiten nodig waren om het product te leveren, leidend. Dit speelde op alle niveaus, zowel operationeel (management-reclasseringswerker, reclasseringswerker-opdrachtgever), tactisch (regionaal

management reclassering-opdrachtgever) als strategisch (reclassering – ministerie van Veiligheid en Justitie), terwijl op alle niveaus de behoefte werd gevoeld om meer de nadruk te leggen op de vraag wat en hoe de reclassering kon bijdragen aan recidivevermindering (Bosker & Lünemann, 2016).

Om meer ruimte te maken voor maatwerk besloot het ministerie van Veiligheid en Justitie onder andere om meer te gaan sturen op resultaten in plaats van producten. Ook werd besloten om meer aan te sluiten bij de behoefte van de opdrachtgevers, het OM en DJI, door hen een rol te geven bij de sturing op de kwaliteit. De productgerichte en verkokerde financieringssysteem werd vanaf 1 januari 2016 losgelaten voor de adviestaak van de reclassering in brede zin (dat wil zeggen: alle taken op ZSM, vroeghulp en advisering, in dit rapport samengevat als 'de voorkant'). Zo werd meer ruimte gecreëerd om 'te doen wat nodig is'. Deze verandering kon eventueel worden uitgebreid naar de andere productgroepen. Voor de voorkant van de reclassering was daarom de lumpsumfinanciering afgesproken vanaf 2016 (kamerbrief Reclasseringsbeleid, november 2015).

Deze 'Ruim baan'-gedachte kan worden gezien als onderdeel van bestaande ontwikkelingen naar meer ruimte voor het professionele oordeel en eigen verantwoordelijkheid en meer 'doen wat nodig is' (doelgericht, efficiënt en effectief werken) binnen de reclassering. 'Slimmer reclasseren'² wordt wel aangehaald als een voorbeeld waar meer ruimte ontstond om te doen wat nodig is, in plaats van strak productgestuurd. Ook de verandering binnen Reclassering Nederland naar sturen op resultaat (en niet alleen op producten) vanaf 2015 kan worden gezien als een ontwikkeling waar meer aandacht kwam voor de professionaliteit en daarmee voor het inzetten van de instrumenten en werkwijze die het resultaat (vergroten sociale re-integratie en verkleinen kans op recidive) dichterbij brengen (Reclassering Nederland, 2014; Etman & Lünemann, 2016). Het denken in termen van 'Ruim baan voor maatwerk' sloot tevens aan bij het programma Koers en Kansen voor de sanctie uitvoering van het ministerie van Veiligheid en Justitie³. Binnen dit programma werd gezocht naar een verbetering van de verbinding tussen strafrechtelijke afdoening en zorg om zo tot een veiliger samenleving te komen.

1.1.2 'Ruim baan voor betekenisvol maatwerk'

Het besluit om lumpsumfinanciering in te voeren voor de adviestaak werd eind 2015 genomen en trad per 1 januari 2016 in werking. In korte tijd werd in aansluiting op de ervaringen met de ZSM-werkplaatsen een plan gemaakt om binnen de hele adviestaak van de 3RO ruimte te maken voor meer maatwerk en een betere aansluiting op het OM en DJI. Gekozen werd voor een losse projectstructuur, geen uitgebreid project-

2 'Slimmer Reclasseren' is een project van de reclassering gericht op het beter, leuker en slimmer maken van het werk van de reclassering. Aanleiding van de beweging naar 'Slimmer reclasseren' vormde de bezuinigingen vanuit het ministerie vanaf 2010 en de hoge instroom, waardoor zaken op de plank bleven liggen of de kwaliteit achterbleef. Door de nadruk op meer efficiëntie werden verbeteringen bedacht en ontstond meer ruimte om 'te doen wat nodig was' (Mondelinge communicatie L. van Essen, 15 mei 2017).

3 Programma Koers en kansen voor sanctietoepassing, ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015-2017. Koers en Kansen, Whitepaper over de toekomst van de sanctie-uitvoering, 2017.

programma en direct aan de slag gaan. De projectstructuur bestond uit een landelijke projectgroep van vertegenwoordigers van 3RO, DJI, het OM en het ministerie van Veiligheid en Justitie en stond onder leiding van het ministerie. Daarnaast werden werkgroepen of projectteams opgericht binnen 3RO en het OM. Daarboven stond de landelijke stuurgroep van directeurs 3RO, het OM, DJI en ministerie van Veiligheid en Justitie op strategisch niveau.

Er is geen uitgebreid plan geschreven, maar de grote lijnen van het plan van aanpak 'Ruim baan voor betekenisvol maatwerk' zijn vastgelegd in een PowerPoint-presentatie (februari 2016). Het doel is te komen tot een nieuwe werkwijze aan de voorkant. Dat wil zeggen dat 1. de inzet van de reclassering bijdraagt aan een snelle en betekenisvolle afdoening van een strafzaak; 2. de inzet beter aansluit bij de behoefte van het OM en DJI; 3. de professional de ruimte heeft om het werk doeltreffend en doelmatig uit te voeren en 4. cliënten meerwaarde ervaren omdat er sneller en betekenisvoller wordt afgedaan. Naast een nieuwe werkwijze aan de voorkant, worden drie andere resultaten benoemd: 1. de nieuwe werkwijze gaat gepaard met een nieuw sturings- en verantwoordings-model voor advies; 2. de opdrachtgeversrol van het OM past binnen dit sturings- en verantwoordingsmodel voor advies en is helder en 3. er is een nieuw uitvoeringskader voor DJI-advies ('Ruim baan voor betekenisvol maatwerk', PowerPoint februari 2016). In wezen is 'Ruim baan' een concept dat nader moet worden ingevuld door de reclasseringswerkers en hun leidinggevend en het OM en DJI. Voor de reclassering gaat het om een andere vorm van werken, waarin niet het systeem leidend is, maar de doeltreffendheid. Dat wil zeggen: 'doen wat nodig is om tot betekenisvolle afdoening te komen'. Binnen 'Ruim baan' werd onderzocht wat betekenisvol interveniëren voor de reclassering betekent. Bij het OM en DJI gaat het met name om een andere wijze van samenwerken met de reclassering voor wat betreft het aanvragen en ontvangen van adviezen.

In elk arrondissement werd met de nieuwe voorkantaanpak aan de slag gegaan door gebruik te maken van de vrije ruimte die ontstond door de lumpsumfinanciering. Het management van 3RO, het OM en DJI in de verschillende arrondissementen werd uitgenodigd om gezamenlijk te zoeken naar een invulling van 'betekenisvol maatwerk' die bij de eigen lokale context past. Deze landelijke ontwikkeling wordt aangeduid als het 'autonome proces'. Elk arrondissement stelde per 1 april 2016 3RO-kwartiermakers aan tot 1 januari 2017⁴

, met het doel om samen met het OM een arrondissementaal plan van aanpak op te stellen en een nieuwe 3RO voorkant-aanpak te organiseren. Een landelijk projectteam ondersteunde hen en was verantwoordelijk voor de organisatie van landelijke startbijeenkomsten voor managers (advies, toezicht, werkstraf, logistiek), instroomcoördinatoren en controllers (Ruim baan voor betekenisvol maatwerk, PowerPoint-presentatie februari 2016).

Om deze ontwikkeling te ondersteunen werd bovendien een aantal experimenten ingericht, waarbij landelijke ondersteuning aanwezig was. De experimenten waren verdeeld

4 De aanstelling van de kwartiermakers is verlengd tot 1 april 2017, met als opdracht zich te focussen op de overdracht aan en verankering van 'Ruim baan' in de lijn per 1 april 2017.

in: 1. Vernieuwing inhoud en proces van advies, 2. Vraagarticulatie en samenwerking, 3. Instroommanagement, 4. Monitor en 5. Proeftuinen DJI. De twee proeftuinen voor vernieuwing van de samenwerkingsrelatie met DJI vallen onder 'Ruim baan' maar deze proeftuinen waren al eerder voorbereid en in 2016 van start gegaan. De DJI-proeftuinen liepen in Alphen aan de Rijn en Sittard. Al snel zijn de experimenten 1 en 2 samengevoegd wegens grote samenhang. Deze experimenten vonden plaats in enkele arrondissementen, namelijk Noord-Nederland, Oost-Brabant en Den Haag voor wat betreft experimenten 1 en 2, en in Noord-Nederland en Rotterdam voor wat betreft het instroommanagement.

1.2 Van systeemgestuurd naar bedoeling

De ontwikkelingen bij de reclassering passen binnen algemene maatschappelijke ontwikkelingen in de publieke sector. Hier staan we eerst bij stil. Vervolgens gaan we dieper in op de betekenis van de verandering van 'systeemgestuurd naar de bedoeling' aan de hand van de visie van Wouter Hart over verdraaide organisaties (2012). Zijn visie wordt binnen de reclassering vaak aangehaald als voorbeeld. Daarna gaan we in op de betekenis van 'doen wat nodig is' voor het professionele kader van de reclassering-swerker.

1.2.1 *Het verlaten van het managerialisme*

In de jaren tachtig kwam het zogenaamde managerialisme meer centraal te staan, ook in overheidsdiensten. Daarvoor bepaalden de professionals in eerste instantie met elkaar wat goede dienstverlening was, kwamen managers voort uit de beroepsgroep zelf en stelden zich dienstbaar op ten aanzien van de professionele praktijk. Met het managerialisme veranderde de koppeling van het professionele handelen aan de organisatie; de organisatie en het leveren van concrete diensten en producten kwam centraal te staan in plaats van de professional en de zaak (Noordegraaf & Siberus, 2016). In deze visie wordt gedacht in termen van operationele doelstellingen en prestatie-indicatoren teneinde de efficiëntie en effectiviteit te bevorderen en de output meetbaar te maken. Taken en mensen worden gemanaged om resultaten effectief en efficiënt te optimaliseren en de kosten zo laag mogelijk te houden; prestatie-meting en organisatorische controle staan voorop. De professional heeft weinig autonomie, de discretionaire ruimte van de professional wordt flink verkleind. De werkvormen worden vastgezet in een strak gedefinieerde uitvoeringspraktijken. Er is sprake van een sterk instrumentalistische visie (Boutellier & Lünemann, 2007; Noordegraaf & Siberus, 2016; De Bruin, 2002). De functies worden gescheiden, waardoor in de zorgsector enerzijds de trits diagnostiek, indicatiestelling en zorgtoewijzing geldt en aan de andere kant de zorguitvoering. In het productdenken worden vraag en aanbod losgekoppeld. Dit is tegenstrijdig aan de kernfunctie van de zorg, waarin de cliënt zelf invloed heeft op het succes van de interventie (Van der Laan, 2003; Boutellier & Lünemann, 2007). Bovendien kan outputsturing leiden tot minder effectiviteit omdat professionals zich gaan gedragen in overeenstemming met de incentives die van het systeem uit gaan, waardoor na verloop van tijd perverse effecten zullen optreden. Het belang van een hoge output verdrijft de aandacht voor innovatie, ambitie, professie en 'bestelverantwoordelijkheid' (De Bruijn, 2002). Dit zagen we ook

bij de reclassering. In veel regio's en reclasseringslocaties werd het realiseren van de productie het belangrijkste sturingsmiddel voor het management. De focus van zowel management als reclasseringswerkers richtte zich in toenemende mate op het leveren van afgesproken productie, in plaats van de vraag wat nodig is om de kans op recidive van de reclasseringscliënt te beperken en re-integratie te bevorderen; de vraag welke activiteiten nodig zijn om het product te leveren werden leidend (Poort, 2007).

De nadelen van dit managerialisme werden ook al ten tijde van de hoogtijdagen van het managerialisme naar voren gebracht, maar krijgen begin deze eeuw meer gehoor. Ook toen werd al gepleit voor circulaire sturing, waarin denken en doen elkaar afwisselen in een iteratief proces van feedback in plaats van een lineair proces met afgescheiden functies en fasen (Van der Laan, 2003; Duyvendak et al., 2006; Boutellier & Lünemann, 2007). Er komt meer aandacht voor een hybride vorm waarin verbinding is tussen het professionele werken en de organisatie. De coördinatie van het werk vindt plaats door interactie en afstemming tussen de professionals die ieder hun eigen verantwoordelijkheden en taken hebben. Er komt verbinding tussen zaaksbehandeling en organisatorische doelen, tussen kwaliteit en effectiviteit. Diensten moeten nog steeds voldoen aan klassieke kwaliteitsstandaarden van voor het managerialisme (zoals professionele aandacht, tijd en menselijkheid) maar ook aan moderne kwaliteitsaspecten die samenhangen met de organisatorische aspecten (zoals tijdigheid, snelheid en efficiëntie). Dit betekent dat meerdere waarden moeten worden gediend. De kern van het professioneel handelen wordt beschermd en tegelijkertijd wordt dit gekoppeld aan het belang van de organisatie, geld en prestaties van de professional (Noordegraaf & Siberus, 2016). In een hybride vorm is naast outputmeting ook aandacht voor procesmeting. Een productbenadering en een procesbenadering krijgen pas betekenis door ze op elkaar te betrekken. Met uitsluitend een outputbenadering ontstaat een armoedig beeld van de prestatie. Uitsluitend een procesbenadering maakt managers sterk afhankelijk van de professional. Er kunnen armoedige, op defensieve redeneringen gebaseerde beelden ontstaan. Door beide benaderingen te combineren ontstaat een meer volledig beeld. 'Een productbenadering kan worden gebruikt om de beelden die uit het proces voortkomen, te bevestigen, te ontmaskeren of te nuanceren. Hierdoor kan een scherper beeld van de professionele prestatie ontstaan' (De Bruijn, 2002, p. 16).

'Ruim baan' kan gezien worden als een ontwikkeling die past in een hybride vorm doordat het professionele werken meer centraal komt te staan. Ook in de verantwoording naar de overheid gaat het niet meer alleen om output. 'Ruim baan' is een zoektocht naar een nieuw evenwicht waarin de bedoeling van het werk voorop staat en het system ondersteunend moet zijn. Wat wordt hiermee bedoeld?

1.2.2 *Doen wat nodig is*

'Ruim baan' is geen programma dat wordt uitgerold, maar een concept, een visie. Het is een manier van denken die zich ook manifesteert in de jeugdzorg, de wijkteams, het onderwijs, en bij de politie: maatwerk mogelijk maken door te doen wat nodig is.

'Ruim baan' betekent dat reclasseringswerkers optimaal reageren op de vraag van de opdrachtgever en de behoeften/problematiek en context van cliënten (*maatwerk*) om

zo de kans op recidive te beperken en een positieve deelname aan de samenleving te bevorderen (*betekenisvol*). Naast de cliënt, wordt ook rekening gehouden met de context waarin het delict is gepleegd, dus met slachtoffers, betrokkenen en omgeving. Ook is het de bedoeling dat OM en DJI concreet formuleren welk advies ze van de reclassering nodig hebben, met een bewustzijn van de schaarse reclasseringscapaciteit. De reclassering reageert vanuit haar professionele expertise en stelt daarbij zo nodig ook de vraag van OM of DJI ter discussie. Productieafspraken en productdefinities mogen niet meer leidend zijn voor de activiteiten van de reclassering. Als een eenvoudig delict is gepleegd en de cliënt heeft een complexe problematiek, dan moet de reclassering daar adequaat en zo nodig direct op kunnen anticiperen in plaats van te wachten tot er een opdracht voor een toezicht komt. En als in een zaak al veel bekend is, maar nog wel uitgezocht moet worden of een verdachte schulden heeft, dan moet een advies enkel over die vraag kunnen gaan. Dus het gaat ook over 'niet doen wat niet nodig is'. Bovenstaande visie werd algemeen gedeeld door de sleutelfiguren die in de beginfase van het onderzoek werden geïnterviewd over de betekenis van 'Ruim baan voor maatwerk' (Bosker & Lünemann, 2016).

Bovenstaande visie sluit aan bij de visie van Wouter Hart over verdraaide zelforganisaties (2015). In deze visie staat niet het systeemdenken centraal, maar begint de dominante denkrichting steeds weer bij de bedoeling. Hij onderscheidt drie cirkels, namelijk 1. de systeemwereld, d.w.z. de wereld van regels, protocollen en prestatie-indicatoren; 2. de leefwereld, waar het gaat om de waardecreatie tussen professional en de klant in het hier en nu; en 3. de bedoeling, dat waar het uiteindelijk om te doen is. De bedoeling is niet een op de hei bedachte missie en visie door het management, maar een continu reflectiemechanisme tussen de mensen die het werk doen vanuit hun kerntaak. In het geval van de reclassering is dat het verminderen van recidive en het bevorderen van resocialisatie. De bedoeling hangt dus samen met een visie die echt effect heeft in het dagelijkse handelen én die vanuit de betekenisgeving in de praktijk continu weer verder wordt geladen en gedeeld. Denken en doen wisselen elkaar af in een iteratief proces, zoals we in de vorige paragraaf aangaven.

Hart waarschuwt voor het doen van een pilot om deze vervolgens uit te rollen, want op die manier wordt een plan van een ander opgelegd en geven mensen niet zelf woorden aan wat zij kwaliteit vinden en welke oplossingen zij voor ogen hebben. Hij benadrukt dat leren en inspireren goed is, maar kopiëren niet. Dit geldt ook voor de in zwang gekomen vormen van zelforganisatie of zelfsturende teams. Dit is een vorm, een steunvorm, maar de valkuil is dat de vorm doel wordt, terwijl de visie en de bedoeling erachter de drager moeten zijn. Er zijn verschillende vormen mogelijk met dezelfde visie en bedoeling. Een visie eigen maken, is echter veel moeilijker dan een vorm opzetten. Er is ruimte en tijd nodig om de visie en bedoeling eigen te maken. Belangrijk in dit proces is dat een team zelf aangeeft wat het nodig heeft om goed te kunnen werken en zelf de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het product draagt.

Alle teams hebben kaders nodig, en die bestaan volgens Hart uit wetgeving, financiële kaders, visie en waarden. Daarnaast moet de ondergrens duidelijk zijn: wanneer voldoet het werk niet meer aan voldoende kwaliteit? Deze ondergrens moet worden bewaakt.

Ook bepleit Hart ondersteuning om een team in zijn kracht te zetten. Doen wat nodig is, betekent dat de hele organisatie aangepast moet worden om te voorkomen dat er twee verhaallijnen ontstaan, die van de bedoeling en die van de systeemwereld. De staf moet ondersteunend denken, het dashboard moet ondersteunend zijn en de auditor en OR moet niet op de systeemwereld blijven sturen.

Ook het verantwoorden van de prestaties en de kwaliteit van het werk verandert als de bedoeling centraal staat. Monitoren is de sleutel om te kunnen leren en het goede gesprek te voeren. Het gaat daarbij om een combinatie van relevante cijfers en narratieve verantwoording. Regelmatig het team vragen hoe ze weten dat het goed is wat ze doen, houdt het team wakker en reflectief (Hart, 2015). Deze visie van Hart sluit aan bij de ontwikkelingen geschetst in de vorige paragraaf.

1.2.3 Doen wat nodig is binnen het reclasseringswerk

Doen wat nodig is moet plaatsvinden binnen de kaders van wetgeving, financiën en visie en waarden, aldus Hart. Het gaat echter ook om het professionele kader. Een beroepsgroep, en dus ook de reclassering als beroepsgroep, moet voldoen aan drie aspecten: waarden, kennisgestuurd en verantwoorden (Menger, 2017; Menger & De Jonge, 2016).

Het eerste aspect, waarden, betekent 'goed handelen in morele zin'. Doen wat nodig is, betekent in dat kader dat voldaan wordt aan de waarden die gelden voor de beroepsgroep reclassering. Deze waarden hangen samen met de duidelijke en maatschappelijk gelegitimeerde missie die ten grondslag ligt aan het werken, namelijk maatschappelijke veiligheid door het terugdringen van recidive en het vergroten van sociale integratie (Krechtig & De Jonge, 2016). Reclasseringswerkers realiseren deze waarden in de context van complexe problematiek en professionele reclasseringswerkers zijn zich dus bewust van de collectieve professionele waarden en voelen zich verankerd in de waarden van hun vak. Van daaruit doen zij wat nodig is en dus niet (enkel) vanuit individuele waarden.

Het tweede aspect betekent dat doen wat nodig is, is gebaseerd op specifieke kennis; expliciete en onderbouwde wetenschappelijke kennisbronnen. Dat wil zeggen dat professionals kennisnemen van relevante theorieën, methoden en onderzoeksresultaten over hun vakgebied. Bijvoorbeeld theorieën over ontstaan en afbouw van delinquent gedrag, onderzoek naar de effectiviteit van interventies, werkwijzen voor risicobeheersing of effectief motiveren en kennis over kenmerken van specifieke groepen delinquenten. De context waarover de reclasseringswerker moet beslissen is altijd complex, de reacties van betrokken actoren (zoals reclasseringscliënten en/ of hun omgeving) zijn onvoorspelbaar en er is sprake van voortdurende handelingsnoodzaak. Daardoor vaart de professional noodzakelijkerwijs ook op de eigen ervaringskennis (*tacit knowledge*) en op de bekwaamheid om creatief en innovatief te reageren op specifieke situaties. Dit betekent dat de reclasseringswerker altijd professionele ruimte moet hebben om maatwerk te kunnen leveren en dat zij met elkaar systematisch reflecteren op het eigen handelen en de resultaten. De methodieken en modellen die wetenschappelijk zijn onderbouwd moeten onderdeel zijn van deze reflectie. Het professionele handelen is het moreel goede doen en de goede technieken en instrumenten gebruiken.

Verantwoorden is het derde aspect. Hoe meer vrije ruimte, hoe belangrijker het is om te verantwoorden. Intern verantwoorden vindt plaats door overleg met collega's, reflecteren op eigen en andermans handelen en het delen van kennis. Daarnaast is externe verantwoording van belang. Dit kan in termen van gehanteerde werkwijzen, resultaten, effectiviteit (realiseren wij de professionele waarden en de daarvan afgeleide doelen?) en kwaliteit (doen we dat op de best mogelijke manier?).

In het doen wat nodig is, is de ondergrens dat het werk moet passen binnen de kernexpertise van de positie van de reclassering: het 'signaleren van (vroeg) ontwikkeling van criminele loopbanen en beïnvloeden van factoren die een rol spelen bij de afbouw hiervan'. Dit betekent dat de kernpositie van de reclassering ingebed is in de strafrechtsteden, maar dat de uitvoeringspraktijk in het lokale sociale-, zorg- en veiligheidsdomein ligt (Menger, 2017).

1.3 Methodologische achtergrond

Het onderzoek had tot doel inzicht te geven in het vormgeven van de 'Ruim baan'-gedachte binnen de drie reclasseringsorganisaties, voortaan 3RO genoemd, en tussen 3RO en het OM en DJI als opdrachtgevers. Het onderzoek bestond uit het volgen en evalueren van de veranderingen binnen de voorkant van het strafproces in relatie tot het OM en DJI. Leidt het loslaten van de op producten gestuurde financiering tot verandering van de werkwijze aan de voorkant en kan een verandering worden geconstateerd naar meer betekenisvol maatwerk? En hoe is de samenwerking en afstemming met het OM en DJI rond de advisering?

We zijn specifiek ingegaan op de deelthema's van de experimenten die in bepaalde arrondissementen worden uitgevoerd. De nadruk van het onderzoek ligt op het in kaart brengen van de beweging die wordt gemaakt en nieuwe werkwijzen die daardoor ontstaan, mede mogelijk gemaakt door de nieuwe bekostigingssystematiek.

Oorspronkelijk liepen er twee onderzoeken: een actie-onderzoek naar de veranderingen op ZSM in aansluiting op de pilots ZSM-werkplaatsen⁵ en het onderzoek naar de 'Ruim baan'-beweging buiten ZSM. Deze twee onderzoeken zijn in elkaar geschoven, omdat veranderingen binnen ZSM nauw gelieerd waren aan de veranderingen binnen de hele adviestaak. In het rapport is wel een apart hoofdstuk over ZSM opgenomen. Een andere verandering van onderzoek is dat de nadruk meer is komen te liggen op de veranderingen binnen de reclassering en minder op de afstemming tussen 3RO en het OM. Reden is dat binnen het OM de concretisering van de 'Ruim baan'-gedachte wordt beschouwd als een 3RO-verandering en niet als een verandering waar het OM ook een verantwoordelijkheid in heeft. Hoewel op landelijk niveau 'Ruim baan' als een gezamenlijk proces wordt beschouwd, is dit niet zo op arrondissementsniveau. Achterliggende reden kan zijn dat voor de reclassering de adviestaak een kerntaak

5 Dit actieonderzoek bestond uit het volgen en evalueren van de veranderingen op ZSM. Daarnaast was ook sprake van meedenken met en coaching van de kwartiermakers.

betreft, terwijl voor het OM het aanvragen en gebruiken van een advies geen kernactiviteit is. De veranderingen vinden daarom vooral plaats binnen 3RO, maar er zijn ook veranderingen in de afstemming tussen 3RO en het OM en 3RO en DJI, waar we nader op ingaan. Een derde verschuiving is dat we oorspronkelijk aandacht wilden besteden aan de verschillen tussen arrondissementen met en zonder experiment. De experimenten kwamen echter nauwelijks van de grond. Logischerwijze kan daarom ook weinig verschil tussen de experimenteerregio's en het autonome proces gevonden worden.

In de volgende paragraaf staan we eerst stil bij de vraagstelling. Vervolgens gaan we kort in op de wijze waarop het onderzoek heeft plaatsgevonden. Voor een uitgebreid overzicht van de toegepaste methodieken zie bijlage 1.

1.3.1 Vraagstelling

De vraagstelling van het onderzoek luidt: Welke veranderingen vinden plaats in het werk van de reclassering aan de voorkant en hoe wordt de afstemming tussen 3RO en het OM (en DJI) vormgegeven? Deze vraagstelling bestaat uit de volgende vragen:

- Wat is de visie op de betekenis van 'Ruim baan' en zijn er verschillen in visie en doelstellingen tussen de verschillende betrokkenen?
- In hoeverre verschilt het werken volgens het concept 'Ruim baan voor betekenisvol maatwerk' aan de voorkant binnen ZSM en buiten ZSM?
- Welke veranderingen worden doorgevoerd in het adviesproces of de inhoud van de adviezen en leidt dit tot verbetering van de kwaliteit van de adviestaak van de reclassering?
- Heeft het concept 'Ruim baan' ook geleid tot veranderingen bij toezicht en werkstraffen?
- Is de afstemming en samenwerking tussen OM en reclassering veranderd en zo ja, in welke zin? Hoe kunnen het OM en reclassering effectief omgaan met knelpunten ten aanzien van vraag en aanbod van adviezen (instroommanagement)?
- Is de afstemming en samenwerking tussen DJI en reclassering veranderd en zo ja, in welke zin?
- Leiden de veranderingen in het kader van 'Ruim baan' tot veranderingen in de samenwerking met lokale partners (gemeenten, buurtteams, gemeentelijke instellingen)?

1.3.2 De gehanteerde onderzoeksmethoden

Binnen het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd, namelijk 1. interviews en observaties, 2. analyse van de adviezen, 3. een landelijke enquête en 4. focusgroepen.

In de beginfase van het onderzoek zijn interviews gehouden met sleutelfiguren om inzicht te krijgen in de betekenis van 'Ruim baan' en de verwachtingen, namelijk sleutelfiguren van het ministerie van Veiligheid en Justitie, 3RO, het OM en DJI. Ook alle kwar-

tiermakers zijn gesproken. Deze fase is afgesloten met twee tussentijdse rapportages: Evaluatie 'Ruim baan' voor betekenisvol maatwerk en Kwartiermakers aan het woord.

Vervolgens hebben we, verspreid over de 3RO en in alle tien de arrondissementen, reclasseringswerkers en leidinggevenden (n=53) gesproken. We interviewden enkele officieren van justitie (n=7) en enkele andere relevante personen, zoals projectleiders van de experimenten, een controller, een ZSM-coördinator, instroommanagers, een ketenprocesmanager en een rechter-commissaris.

Daarnaast hebben we verschillende bijeenkomsten bijgewoond (n=35), zoals kick-off bijeenkomsten, casuïstiekbesprekingen van reclasseringswerkers, ontmoetingen tussen 3RO en het OM, bijeenkomsten over instroommanagement, inspiratiebijeenkomsten voor het middenmanagement en bijeenkomsten in het kader van de DJI-pilot. Tevens bezochten we de kwartiermakerbijeenkomsten. Tot januari 2017 bezochten we vooral bijeenkomsten en knoopen zo mogelijk een aantal gesprekken daaraan vast. Zo kregen we een breed beeld van de ontwikkelingen. Vanaf begin 2017 hebben we ons geconcentreerd op vijf arrondissementen ter verdieping van het landelijke beeld. We hadden interviews en groeps gesprekken met relevante personen van 3RO en het OM in de drie experimenteerregio's Den Haag, Oost-Brabant en Noord-Nederland en daarnaast Oost-Nederland en Utrecht.

Ten tweede is de beschikbare monitorinformatie over alle uitgebrachte adviezen in de periode januari 2015 – december 2016 verzameld en vond een analyse plaats naar de ontwikkelingen in uitgebrachte adviezen over 2015 en 2016. Een willekeurige steekproef van adviezen is inhoudelijk beoordeeld (n=60) en een aanvullend dossieronderzoek naar de mondelinge adviezen (n=140) en sneladviezen (n=39) is uitgevoerd. Over de inhoud van deze mondelinge adviezen is een aparte tussenrapportage opgesteld (Bosker & Lünemann, 2017).

Ten derde is in november 2016 een enquête onder medewerkers van de reclassering uitgevoerd over de bekendheid en ervaringen met 'Ruim baan' (Broekhuizen & Lünemann, 2017). Een kleine 700 mensen werkzaam bij 3RO vulden de enquête in. Binnen het OM is ook een enquête uitgezet, maar de respons was te beperkt en onevenredig verdeeld over de arrondissementen, waardoor we de resultaten buiten beschouwing hebben gelaten.

Ten vierde zijn verschillende focusgroepen gehouden (n=11). Eind november kwam een focusgroep met betrokken reclasseringswerkers uit elk arrondissement bijeen om over de eerste resultaten te spreken. In januari 2017 vonden vier focusgroepen met reclasseringswerkers en vier focusgroepen met management van reclassering plaats om door te praten over de ervaringen met 'Ruim baan'. In april vond een focusgroep plaats met reclasseringswerkers en leidinggevenden over de voorlopige resultaten van 'Ruim baan' naar aanleiding van een beschrijving van het landelijke beeld (Lünemann & Bosker, 2017). En er vond een focusgroep met DJI plaats. Tot slot heeft in maart 2017 nog een expertisesessie plaatsgevonden met koplopers over het verantwoorden en monitoren van het werk, georganiseerd door de landelijke ondersteuning.

2

VERANDEREN VAN ONDEROP EN DE ROL VAN HET MANAGEMENT

‘Ruim baan voor betekenisvol maatwerk’ is geen project of pilot, maar een concept of gedachtegoed waarin de bedoeling van het werk voorop staat en niet het systeem. Het werken volgens dit gedachtegoed is een algemene maatschappelijke ontwikkeling, zoals in hoofdstuk 1 uiteen is gezet. Het is de bedoeling dat de reclasseringswerkers zelf in de uitvoering van hun werk (van onderop) niet meer productgestuurd, maar vanuit de kernwaarde van hun werk, recidive verminderen en resocialisatie bevorderen, doen wat nodig is en dat het OM in de vraag formulering duidelijker aangeeft welke informatie of soort advies nodig is om tot een goede beslissing te komen.

In dit hoofdstuk concentreren we ons op de veranderingen bij de reclassering. Hoe komt zo’n verandering van onderop tot stand en wat is het beeld over betekenisvol maatwerk? Wat is de rol van het management bij de verandering naar meer ruimte voor de professional, waarbij de oude positie van de manager niet meer past, namelijk beheersbaarheid, planmatigheid, zekerheid en continuïteit? Hoe ziet die veranderende rol en taak van de manager eruit? Op deze vragen gaan we achtereenvolgens in.

2.1 Verandering van onderop

De beweging naar ‘Ruim baan’ moet van onderop worden gemaakt. Kwartiermakers zijn aangenomen om deze beweging in gang te zetten en allianties te zoeken met reclasseringswerkers, unitmanagers, officieren van justitie en ketenpartners in hun arrondissement. Zij moeten kwartier maken zodat daarna de reclasseringsmedewerkers en managers op de ingeslagen weg doorkunnen.

2.1.1 Kwartiermaken

De kwartiermakers gingen in april 2016 aan de slag. Zij kregen de opdracht om ‘Herpositionering Voorkant’ in hun arrondissement vorm te geven in 2016⁶ (3RO Kwartiermaker ‘Herpositionering Voorkant’). Het ARO (arrondissementaal reclasseringsoverleg) of SRO (strategisch reclasseringsoverleg) was hun opdrachtgever. De kwartiermakers beschreven hun rol in termen als: beïnvloeden, verbinden, lostrillen, aanjagen van een beweging, bewustwording en ruimte creëren, losmaken van onderop, draagvlak creëren, ontgroeven en coachen. Het ging om beïnvloeding van uitvoerende reclasseringswerkers, middenkader en ketenpartners.

De kwartiermakers werden aangesteld om ‘Ruim baan’ te maken aan de voorkant, en ZSM in het bijzonder. ZSM, met name de werkplaatsen ZSM, wordt beschouwd als de bakermat voor de verandering, en als een bron van inspiratie. De manier waarop de beweging naar betekenisvol maatwerk wordt gemaakt, verschilt per arrondissement.

6 De aanstelling van de kwartiermakers liep tot 1 januari 2017 en is verlengd tot 1 april 2017, met als opdracht zich te focussen op de overdracht aan en verankering van ‘Ruim baan’ in de lijn per 1 april 2017.

Overall worden echter ondersteunende werkgroepen en klankbordgroepen opgericht met reclasseringswerkers binnen en buiten ZSM en unitmanagers, om de beweging naar betekenisvol maatwerk te maken. Dit zijn de aanjagers of de ambassadeurs van de verandering naar werken vanuit de bedoeling in plaats van productgestuurd. Hoewel de bedoeling was de beweging samen met OM te maken, is er geen sprake van het samen optrekken door een officier van justitie en een kwartiermaker. De beweging wordt vooral binnen 3RO gemaakt.

De eerste fase van het kwartiermaken bestond voornamelijk uit voorlichting, aan reclasseringswerkers, middenmanagement en ketenpartners. Op allerlei manieren werden pr-activiteiten op touw gezet, zoals voorlichtingsbijeenkomsten, een ludieke lipdub, posters en koektrommels. Er was een landelijke nieuwsbrief waarbinnen ruimte was voor arrondissementaal nieuws. Kwartier maken is de discussie aangaan. Dit betekende vooral concreet maken wat onder ruim baan maken kan worden verstaan. In de ene regio wordt vooral lang voorlichting gegeven en nagedacht hoe je kwartier moet maken, terwijl in andere regio's mensen direct aan de slag gingen, en door te handelen weer op ideeën kwamen.

De kwartiermakers ontmoetten enthousiasme én weerstand. Enthousiasme omdat werkers 'weer mogen doen wat nodig is', 'heel graag weer aan de slag gaan met hun vak'. Weerstand omdat knelpunten werden voorzien in de uitvoering, zoals 'moet ik dan ook 's avonds werken' of koudwatervrees 'hier ben ik helemaal niet voor opgeleid'. Of weerstand in de zin van 'wat een vaag gepraat' of 'dit deed ik altijd al'. In beide gevallen willen mensen in eerste instantie niet meedenken over de verandering en hoe die geconcretiseerd kan worden. Tegelijkertijd waren er ook hoge verwachtingen (bij stakeholders) en probeerden de kwartiermakers deze te hooggespannen verwachtingen te managen door aan te geven dat deze grote ontwikkeling niet in een jaar voltooid is.

Landelijke beleidsmedewerkers boden ondersteuning in het proces van verandering en aan de kwartiermakers, die daarnaast gebruik konden maken van een coach. Trello, een intern netwerk, werd gebruikt om kennis en ervaring te delen, en elkaar te inspireren. Op een tweewekelijks overleg werden goede praktijken en knelpunten gedeeld en oplossen gezocht. Er was snelle schakeling mogelijk tussen de uitvoering en de beleidsmedewerkers, waardoor er verbinding was tussen het professionele werken en de organisatie. Voorbeeld hiervan was de ontstane praktijk van korte interventies en adviezen, en de invoering van het mondeling advies in het registratiesysteem om deze praktijken in weg te kunnen schrijven. De consequenties van het werken vanuit de bedoeling werden binnen de organisatiestructuur opgepakt.

Kwartier maken is in discussie gaan, mensen enthousiasmeren en bewegen tot verandering, en dit kan alleen als er ook een concreet beeld is van de verandering. Dat concreet maken was een zoektocht voor de kwartiermakers, met de paradox dat de beweging van onderop moet komen en dus niet van bovenaf concreet ingevuld, maar dat een te grote vaagheid over de verandering mensen niet kan overtuigen noch kan uitlokken tot discussie. Een groep van voortrekkers is daarom van belang. Dit gebeurde ook in de praktijk: zij gingen aan de slag, bespraken casuïstiek met elkaar, pakten dossiers van de stapel om te kijken of het advies op een andere manier ingezet kon worden. In hun zoektocht enthousiasmeerden zij weer anderen.

Kortom, de verandering zit in het doen, in de reflectie de verdieping van het eigen maken van de andere manier van werken vanuit de nieuwe visie: denken in oplossingen en niet vanuit het systeem.⁷

Een kwartiermaker:

'Herpositionering voorkant betekent het inrichten van een nieuw team. Maar dit is iets anders dan het 'werkplaatswerken' te introduceren en het productdenken los te laten. Het eerste is heel praktisch: hoeveel fte, waar gaan we zitten, moet daar een leidinggevende op? Hoe ga je casuïstiek inregelen? Hoe doe je dat 3RO? De werkwijze is iets anders, daar gaat het om verdieping van wat reclasseringswerk is.'

2.1.2 Een gedachtegoed verspreiden of een nieuw voorkantteam organiseren

De verandering naar betekenisvol maatwerk is van oorsprong sterk verweven met de ervaringen tijdens de werkplaats ZSM waar reclasseringswerkers samen met officieren van justitie vormgaven aan een andere werkwijze. De andere manier van werken was gekoppeld aan een team van reclasseringswerkers en een officier van justitie, die lichte zaken met een complexe achtergrond uit de grote stapel haalden. Reclasseringswerkers gingen daarmee aan de slag in afstemming met het OM (zie hoofdstuk 4). 'Ruim baan voor betekenisvol maatwerk' betreft de hele voorkant, maar de kwartiermakers waren in eerste instantie meer gesitueerd op ZSM. De experimenten (kwaliteit advies en samenwerking 3RO met OM, instroommanagement) waren vooral gericht op de verandering buiten ZSM, waarbij alle arrondissementen een verandering moesten inzetten door het loslaten van de pxf financiering (het autonome proces).

Het doel dat de kwartiermakers zichzelf stelden is een nieuw functionerend voorkantteam, of een nieuwe werkwijze ("casuïstiekcultuur"), of het doen landen van het gedachtegoed binnen en buiten de reclassering. Het eerste doel is een organisatievorm, en het laatste doel is een visie op het werk. Een visie die de hele reclassering betreft, niet alleen de voorkant, maar ook toezicht, werkstraffen, gedragsinterventies en de administratie.

In bijna alle arrondissementen lag de nadruk op de organisatievorm, het vormgeven van een voorkantteam, als middel om de verandering na de periode van het kwartiermaken te borgen. Daarbij opteert de meerderheid voor een vast team op ZSM met een teamleider, die contacten heeft met de reguliere units en een minderheid voor een meer fluïde team van reclasseringswerkers uit verschillende units (advies en toezicht en werkstraffen) dat een soort sneeuwbal effect kan genereren, zodat uiteindelijk de hele reclassering betekenisvol maatwerk levert. In het vaste voorkantteam op ZSM wordt de verbinding met de reguliere units geborgd door te werken met schillen waarin reclasseringswerkers zitten die 'Ruim baan'-activiteiten ontwikkelen. Deze schillen om het kernteam heen kunnen bestaan uit reclasseringswerkers die op ZSM werken en in een advies/toezichtunit, of reclasseringswerkers die alleen in een advies-unit, of toezichtunit (of gecombineerde unit) werken. Ook kunnen er reclasseringswerkers van werkstraffen of gedragsinterventies in een schil zitten. Aan hen worden vragen weggezet rond

7 Zie voor een uitgebreid verslag van de rol van de kwartiermakers: Kleijer, Lünemann & Krechtig, De kwartiermakers aan het woord, 2016

betekenisvol maatwerk. De meer fluïde teams gaan uit van het 'sneeuwbalscenario', waar de nadruk ligt op een breed team bestaande uit reclasseringswerkers uit alle units (advies, toezicht, werkstraffen) onder begeleiding van een procesbegeleider of coach. De focus ligt op het verspreiden van het gedachtegoed binnen de hele reclassering. De reclasseringswerkers in het fluïde team zijn binnen hun units de ambassadeurs van de 'Ruim baan'-gedachte.

De bedoeling van een apart team is dat het een voortrekkersrol heeft, een vliegwiel voor verandering. Een nadeel van een apart voorkantteam kan zijn dat het een excuus vormt voor anderen om niet aan de slag te gaan met het 'Ruim baan'-gedachtegoed, omdat het voorkantteam daar voor is; 'voor 'Ruim baan' zaken moet je bij het voorkantteam zijn'. 'Ruim baan' als nieuwe werkwijze wordt dan niet overgenomen in de reguliere units. Ook als reclasseringswerkers in zowel het voorkantteam als in een unit zitten, kunnen worden beschouwd als de 'Ruim baan'-werker, waardoor de andere werkers zich de andere manier van denken - vanuit de bedoeling in plaats vanuit het systeem -, niet eigen maken, zo komt uit de focusgroepen naar voren. Het voordeel van het fluïde team is dat het gericht is op het verspreiden van het andere gedachtegoed via een sneeuwbalmethode zodat het een autonoom proces wordt waar de hele organisatie aan deel neemt. Een van de kwartiermakers ziet dit in haar arrondissement: *'Momenteel is de sneeuwbal zo groot geworden dat ik het niet meer in de hand kan houden.'* Door ook te werken met een team wordt het verspreiden van het 'Ruim baan'-gedachtegoed levend gehouden. Of dit ook zo werkt in de praktijk, moet de toekomst uitwijzen.

2.2 Verwachtingen en waardering voor 'Ruim baan'

Er is waardering voor het 'Ruim baan' concept, zowel van reclasseringswerkers als leidinggevend, zo komt uit de enquête, gehouden in november 2016, naar voren (Broekhuizen & Lünemann, 2017). De verwachting bij reclasseringswerkers is dat meer ruimte voor maatwerk betekent beter te kunnen aansluiten bij wat nodig is en buiten kaders kan treden, waardoor er meer verbetering kan optreden op de leefgebieden van de cliënt. Maatwerk betekent meer inzetten op gedragsverandering, cliënten motiveren, bijvoorbeeld voor geïndiceerde zorg, en cliënten in hun kracht zetten. Het biedt de mogelijkheid te differentiëren tussen cliënten. Daarnaast verwacht men dat betekenisvol maatwerk een beroep doet op de professionaliteit van de reclasseringswerker; de eigen verantwoordelijkheid wordt erdoor versterkt. In navolging van 'Ruim Baan voor maatwerk' werden de verplichte kaders over adviesformats en het gebruik van risicotaxatie losgelaten. Het is aan de reclasseringswerkers wanneer een risicotaxatie instrument zal worden ingezet en of er een beknopt advies, sneladvies op regulier adviesrapport wordt opgesteld. Door niet standaard een uitgebreid advies te maken, maar per zaak te kijken of dat wel nodig is, ontstaat ruimte om een grotere instroom aan adviesvragen te kunnen afhandelen, zo is de verwachting van een aantal managers. Ook is de verwachting dat adviseurs naast het uitbrengen van adviezen meer zelf met cliënten aan het werk gaan. Verschillende medewerkers spreken de verwachting uit dat een verschuiving naar de lichtere zaken zal plaatsvinden (zie hoofdstuk 4). Daarnaast zijn er verwachtingen omtrent samenwerking. De afstemming met het OM over de vraag naar advies en de mogelijke interventie zal toenemen. Ook de samenwerking met collega's zal worden vergroot in het zoeken naar de beste aanpak, zo is de verwachting.

De mogelijkheden van 'Ruim baan' worden positief gewaardeerd, maar de praktijk is weerbarstiger.

De reclasseringswerkers die voor een groot deel van hun werktijd volgens de principes van 'Ruim baan' werken (9% van de reclasseringswerkers), vinden dat hun werkplezier is toegenomen omdat ze kunnen doen wat nodig is, dat wil zeggen maatwerk leveren zodat wordt bijgedragen aan het terugdringen van recidive. Men is minder gericht op het genereren van de standaardproducten, en ervaart meer ruimte voor eigen inzichten en creatieve oplossingen. Voor de grootste groep reclasseringsmedewerkers geldt echter dat de werkdruk een belemmering vormt om te anticiperen op wat de cliënt (in zijn of haar context) nodig heeft. Zij ervaren geen of te weinig ruimte binnen hun werk om maatwerk te leveren. Dit wordt versterkt als unitmanagers sturen op productie. Er is meer tijd nodig voor onderling overleg over de betekenis van 'Ruim baan' in het dagelijkse werk, daar is iedereen het over eens: reclasseren naar de bedoeling vraagt een cultuuromslag en hiervoor is collegiaal overleg, en overleg met OM en andere ketenpartners nodig. Daarnaast is er een groep reclasseringswerkers die behoefte heeft aan meer structuur en duidelijke aanwijzingen hoe dit proces naar betekenisvol maatwerk handen en voeten moet worden gegeven.

Een deel van de leidinggevendenden is ook teleurgesteld, omdat de veranderingen zo langzaam gaan, wat ze mede wijten aan het ontbreken van een duidelijke gezamenlijke visie bij de start van de 'Ruim baan'-beweging. Maar ook het ontbreken van concrete handvatten en het gemis van betrokkenheid bij OM en DJI dragen bij aan de teleurstelling. De meerderheid heeft behoefte aan meer ondersteuning, zo komt uit de enquête naar voren. Met name is er behoefte aan meer concrete informatie over hoe de managementrol in te vullen. Er is behoefte aan inspiratiedagen, *best practices* en richtlijnen voor de gehele keten, en men wil leren van elkaar en van ervaringsdeskundigen. Er is behoefte aan meer ruimte, tijd en formatie. Wel vindt driekwart van de leidinggevendenden dat het sturen op betekenisvol maatwerk door de reclasseringswerker is toegenomen. (Broekhuizen & Lünemann, 2017)

2.3 Rol van management in het veranderproces

De kwartiermakers hadden als taak de verandering naar betekenisvol maatwerk in gang te zetten en draagvlak te creëren. Het middenmanagement heeft in het voorjaar van 2017 het stokje overgedragen gekregen. In deze paragraaf staan we stil bij de (veranderende) rol van het management. Eerst gaan we eerst in op de behoefte aan ondersteuning van reclasseringswerkers en vervolgens op de ervaringen en behoeften van leidinggevendenden.

2.3.1 Reclasseringswerkers over rol management

In het najaar van 2016 stelt een ruime meerderheid (63%) van de reclasseringswerkers die tenminste 25% van hun werk aan de voorkant verrichten, dat ze door hun leidinggevendenden gestimuleerd worden om betekenisvol maatwerk te leveren en dat dit sturen op maatwerk is toegenomen. Hoewel het betekenisvol maatwerk wordt gestimuleerd, mist ruim twee derde van de reclasseringswerkers concrete ondersteuning van hun leiding-

gevende. Ongeveer de helft van de reclasseringswerkers (55%) vindt dat er nog te veel gestuurd wordt op productie (dit speelt meer bij reclasseringswerkers van RN, dan van SVG en LdH) (Broekhuizen & Lünemann, 2017).

Uit de focusgroepen en interviews komt naar voren dat reclasseringswerkers vinden dat een deel van de unitmanagers niet weet wat de verandering naar betekenisvol maatwerk inhoudt. *'Net als bij reclasseringswerkers zetten ook managers 'Ruim baan' informatie soms in een mapje en lezen ze het niet'*. Daarnaast is een kritiekpunt dat unitmanagers vooral bezig zijn met de vraag wat het voorkantteam betekent voor de formatie van zijn of haar eigen team.

Een deel van de reclasseringswerkers voelt zich niet gewaardeerd in het werk wat ze doen: *'Managers zijn bang dat we mensen zonder juridisch kader bij ons houden'*. Anderen voelen zich in het diepe gegooid. Reclasseringswerkers die binnen hun unit aparte tijd hebben gekregen voor betekenisvol maatwerk, voelen zich daar niet altijd in ondersteund door hun unitmanager. Het is een soort *'freewheelen'*, enige ondersteuning was wel prettig geweest, is een veel gehoord geluid van reclasseringswerkers. Ze voelen zich niet ondersteund, noch door de unitmanager, noch door hun collega's. Het ontbreekt aan een gezamenlijk gevoelde urgentie. Een enkeling voelt zich alleen staan.⁸

'Voor alles wat met 'Ruim baan' te maken heeft, zegt het management 'ga maar naar Katrien'. Ik ben dus eigenlijk 'Ruim baan' binnen de unit. Ik heb PowerPoints gemaakt over wat 'Ruim baan' is, wat een 'Ruim baan'-casus is, wat je kunt doen, binnen welke kaders, et cetera. Ik ga langs teamleden om mensen enthousiast te krijgen om anders te gaan werken. Tijdens presentaties zeggen ze dan 'oh ja, ja, leuk!' maar vervolgens gaat de map weer dicht en gaat iedereen weer door met waar ze mee bezig waren.' (Een reclasseringswerker tijdens een focusgroep)

Om dat gevoel van *'eenzaamheid'* te voorkomen moeten minimaal twee mensen binnen een unit de ruimte hebben voor *'Ruim baan'*, zodat zij elkaar kunnen stimuleren en ondersteunen, en samen de unit kunnen activeren om allemaal *'Ruim baan'* te maken, zo zeggen de reclasseringswerkers. Bovendien moeten er voldoende uren zijn om betekenisvol maatwerk te kunnen leveren, zodat routine en kennis kan worden opgebouwd. Ondersteuning en stimulering door de unitmanager is onontbeerlijk.

Aan de reclasseringswerkers is tijdens de focusgroepen ter afsluiting gevraagd wat zij willen veranderen of juist behouden (35 reclasseringswerkers). Reclasseringswerkers willen meer duidelijkheid: wat is de betekenis van *'Ruim baan'*, welke doelgroepen verdienen aandacht van de reclassering, welke prioriteiten moeten gesteld en welke (juridische) kaders gelden. Daarnaast moet de *'Ruim baan'*-gedachte meer wordt verspreid over de hele reclassering, onder meer door casuïstiekbesprekingen. Het productiedenken moet worden losgelaten, en minder werkdruk (door meer personeel) is gewenst. Ook willen ze betere samenwerking met het OM. De reclasseringswerkers willen de ruimte om te kunnen doen wat nodig behouden, evenals de professionaliteit

8 De in het citaat genoemde naam is gefingeerd.

en het belang van het professionele oordeel. Ook de samenwerking met ketenpartners (op ZSM) moet behouden blijven. (Zie Bijlage 2: Word Cloud reclasseringswerkers.)

2.3.2 Unitmanagers over hun rol

Managers waren gewend om te sturen op productiecijfers en het uitvoeren van protocollen. Bij Reclassering Nederland kwam met de verandering naar RN 2.0 in 2014 meer de nadruk op sturen op resultaat naast het sturen op productie en procedures. De professional kreeg meer ruimte in het kiezen van de wijze waarop het resultaat bereikt kon worden. Deze verandering is nog in volle gang (Etman & Lünemann, 2016; Etman & Lünemann 2017). De veranderingen door het loslaten van de outputfinanciering sluiten erbij aan. Bij SVG en het Leger des Heils was altijd al meer ruimte voor maatwerk, en werd minder (rigide) op product gestuurd, zo komt uit de interviews naar voren. Het is aan de managers, in dialoog met de reclasseringswerkers en andere betrokkenen, om het 'Ruim baan'-gedachtegoed in de praktijk vorm te geven.

Veel unitmanagers verkeren in onzekerheid over hun rol in de beweging naar meer betekenisvol maatwerk. De oude manier van productie tellen past niet meer, er komen taken bij, er wordt anders gewerkt, maar er is nog geen nieuwe vorm gevonden om over het werk te praten en te oordelen of iemand zijn of haar werk goed doet. Op de vraag in de enquête van november 2016 of men zich toegerust voelt voor de beweging naar betekenisvol maatwerk, bevestigt een derde van de leidinggevendenden dit: hij of zij voelt zich toegerust om de medewerkers op goede wijze invulling te laten geven aan de nieuwe werkwijze aan de voorkant; er is voldoende informatie over de ontwikkelingen, er zijn kaders en ze voelen zich prettig bij de andere manier van aansturen. Daarentegen voelt een op de vijf leidinggevendenden zich niet toegerust omdat nog veel onduidelijk is. Zij hebben behoefte aan duidelijke kaders, helderheid over sturingsmogelijkheden en eventuele nieuwe afrekenregels. Er is ook een grote groep (44%) die zich noch toegerust, noch niet toegerust voelt. Deze laatste groep geeft aan dat het productiedenken nog niet uit de organisatie is verdwenen, en dat dit het 'Ruim baan' maken voor betekenisvol maatwerk belemmert. (Broekhuizen & Lünemann, 2017)

"Hoe houd je focus op de organisatiedoelstellingen en missie en verdwaal je niet in de vele mogelijkheden en ruimte die er ineens zijn? Best practice voorbeelden zouden helpen, inspiratiedagen en normvinding." (Citaat uit: Broekhuizen & Lünemann, 2017)

Tijdens de focusgroepen met managers in januari 2017 is, evenals aan de reclasseringswerkers, ter afsluiting gevraagd wat zij willen veranderen of juist behouden (17 managers). Overduidelijk komt naar voren dat managers de schotten tussen advies, toezicht en werkstraf en gedragsinterventies willen beslechten en dat de 'Ruim baan'-gedachte niet alleen de voorkant betreft, maar alle reclasseringswerkzaamheden. Ook willen managers meer middelen om te definiëren wat de gewenste kwaliteit is en meer ondersteuning, bijvoorbeeld verplichte workshops, in de betekenis van werken naar de bedoeling voor reclasseringswerkers en managers. De managers waren unaniem van mening dat de ruimte om te kunnen doen wat nodig is behouden moet blijven. Ook het behouden van professionaliteit of het professionele oordeel en de samenwerking en

korte lijnen met ketenpartners (op ZSM) moet behouden blijven. Dit zijn dezelfde items die ook de reclasseringswerkers naar voren brachten. (Zie Bijlage 2 Word Cloud managers.)

2.3.3 Niet sturen maar ondersteunen en vragen stellen

Een deel van de managers voelt zich onthand. Hoe moeten ze nu sturen? Hoe moeten ze nu het gesprek aangaan over het werk van medewerkers? En hoe moeten de managers zich verantwoorden naar de regiomanagers en directie? Uit de focusgroepen komt naar voren dat het voor managers lastig is om en ervoor te zorgen dat de wachtrij weggewerkt wordt, en tegelijkertijd reclasseringswerkers de ruimte te geven voor maatwerk. Managers bevinden zich in een spagaat en een deel van de managers valt terug op het sturen op productie en output. Een unitmanager merkt op tijdens de focusgroep:

'Als we in het proces van 'Ruim baan' zitten en mogen leren, moeten we niet dubbelzinnige boodschappen geven als 'je moet doen wat nodig is, maar je moet wel dit en dit leveren elke maand'.

Er zijn ook managers die uitgaan van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van de medewerkers. Ze kijken niet meer naar productiecijfers, maar vragen aan de reclasseringswerker 'Wat is de afweging die je maakt' of 'waarom doe je wat je doet?' Een unitmanager geeft het verschil aan:

'De werkers kunnen nu meer werken vanuit hun eigen professie en managers hoeven minder aan te sturen vanuit een controlerende manier, maar zijn meer coachend en faciliterend. In het begin was het wel een zoektocht, omdat je als manager, hoe je het ook wendt of keert wel verantwoordelijk bent voor wat en hoeveel er de deur uit gaat. Met de overstap naar lumpsum kwamen nagenoeg geen kaders en richtlijnen, en deze zijn wel wenselijk. Dit gebrek aan richtlijnen is nu intern opgelost door toch weer iets van een informeel kader op te stellen omdat werkers hier ook behoefte aan hadden (aan wat er van hen wordt verwacht, wat normaal is om te leveren en hoe zij dit moeten doen). Daarnaast wordt duidelijk aangegeven dat werkers ruimte hebben om bijvoorbeeld naar een zorgoverleg te gaan, een intake, etc. En dit werpt ook vruchten af.'

Managers merken dat ook reclasseringswerkers niet vanzelf anders gaan denken. Een unitmanager geeft aan dat reclasseringswerkers nog steeds met lijstjes komen, en alleen kunnen denken in producten omdat ze zo jaren zijn opgevoed; er werd gekeken naar productie en niet naar inhoud en kwaliteit, wat overigens sterker was bij RN dan bij verslavingsreclassering. Zij geeft een voorbeeld van een gesprek met de reclasseringswerker:

RW: 'Ik kan productie niet meer in ROBIN zien.

UM: 'Nee klopt, maar je kunt wel aantal adviezen zien.'

RW: 'Maar hoeveel moet ik er dan doen?'

UM: 'Zoveel als nodig is.'

RW: 'Oh, kun je niet iets aangeven?'

UM: 'Nou, ik heb liever dat je tien mondelinge adviezen doet die goed zijn, dan vijf uitgebreide met een diagnostisch instrument, waarvan je denkt hmmm.'

Dit geeft aan dat unitmanagers belangrijk zijn in het te weeg brengen van een andere werkhouding. Het is belangrijk reclasseringswerkers te ondersteunen in het werken vanuit de bedoeling. Als het middenmanagement dit niet doet, is het voor reclasseringswerkers moeilijk om tot verandering te komen. Een voorbeeld:

'Ik krijg een belletje van een reclasseringswerker die een zorgaanbieder vond voor een cliënt (rapportage al klaar, dus eigenlijk werk klaar). De zorgaanbieder zat ver weg, de cliënt kan er niet alleen heen, want is autistisch. Kan ik mee? Dan zeg ik ja. Kost mij alleen maar tijd (en geld), maar dat doe ik wel. Maar als je middenkader hebt dat niet zo durft te denken, dan is het 'Ruim baan' denken gedoemd te mislukken.' (Unitmanager)

Het beperken van de werkdruk is een belangrijke voorwaarde voor het kunnen handelen en denken in termen van betekenisvol en oplossingsgericht. En het gaat ook om een vakinhoudelijke ondersteuning door het management, zo komt uit verschillende gesprekken met unitmanagers naar voren. Tot de rol van manager hoort bijvoorbeeld helpen prioriteren in doen wat nodig is. Reclasseringswerkers zijn geneigd zich in te zetten voor cliënten en laten hun hulpverlenershart spreken in plaats van grenzen te bewaken. *'Managers moeten niet onderschatten dat reclasseringswerkers zich heel verantwoordelijk voelen en een enorme drive hebben'*, aldus een manager. Het gaat daarbij niet alleen om individuele reclasseringswerkers, maar ook om het team dat gezamenlijk de aangevraagde adviezen moeten leveren en het werk moet verrichten.

Een ander punt is dat het een zoektocht is naar het borgen van de kwaliteit op individueel niveau, zeker nu er meer gewerkt wordt langs lijnen van teamverantwoordelijkheid. *'We gaan er nu wel vanuit dat mensen zelf (als team) kunnen organiseren, maar als dat niet zo is, en de competenties achterblijven, wat dan? Dit is wel een onderwerp wat vaak aan bod komt in gesprek met collega-managers'*. Ook is het zoeken waar de grenzen liggen: wat is de ondergrens? Inzicht in de kwaliteit van het werk is noodzakelijk en manieren om dit te hebben als manager is deelnemen aan casuïstiekbesprekingen, gebruik van individuele audits, steekproeven uit de adviezen nemen en die beoordelen. Daarnaast zijn cijfers belangrijk. Niet meer de cijfers van de productie zoals vroeger, maar wel bijvoorbeeld het aantal gevraagde adviezen (instroom) en het aantal geleverde adviezen (uitstroom). De leuze 'niet tellen maar vertellen' vinden managers niet juist, het gaat om beide, zowel tellen als vertellen.

2.4 Conclusie: verandering van onderop gaat niet vanzelf

De kwartiermakers zijn in het voorjaar van 2016 aan de slag gegaan met draagvlak creëren en het gedachtegoed van betekenisvol maatwerk te doen landen. Hun bakermat is ZSM, maar de beweging is veel breder dan dat; het gaat niet alleen om betekenisvol maatwerk op ZSM, maar aan de hele voorkant. En vaak zijn ook toezicht, werkstraffen

en gedragsinterventies erbij betrokken. Het vormgeven van een voorkantteam, met of zonder schillen, vast of meer fluïde, is een belangrijk doel. 'Ruim baan' is een concept en vraagt meer dan een verandering in vorm, een voorkantteam. Het gaat om een andere manier van reclasseren, waarbij het doordesemen van de visie belangrijk is. Een voorkantteam kan een vliegwiel zijn. Gevaar is dat de andere werkwijze alleen gekoppeld wordt aan een team en specifieke 'Ruim Baan' reclasseringswerkers.

Het middenmanagement speelt een belangrijke rol in deze verandering. De verandering van productgestuurd naar bedoeling gestuurd vraagt andere competenties van managers, namelijk meer ruimte bieden aan het team, vragen stellen over het werk en reclasseringswerkers ondersteunen in het proces naar een werkwijze die bedoeling gestuurd is en niet systeemgestuurd.

Het is overigens niet zo dat betekenisvol maatwerk alleen van deze tijd is. Ook vóór 'Ruim Baan' werkten reclasseringswerkers op die manier binnen de units; zochten oplossingen buiten de producten om en zochten contact met het OM voor overleg over betekenisvol reclasseren. Deze reclasseringswerkers kunnen nu gelegitimeerd werken zoals ze altijd al deden, maar toen tegen de stroom van het productiedenken in.

3

‘RUIM BAAN’ VOOR BETEKENISVOL INTERVENIËREN MET OPENBAAR MINISTERIE

Binnen het OM is een ontwikkeling gaande naar betekenisvol interveniëren en meer aandacht voor contextinformatie als een van de aspecten om de juridische beslissing op te baseren, zoals in de inleiding (hoofdstuk 1) is aangegeven. In de zaaksoriëntatie staat de magistratelijke rol van het OM centraal (verticale rol), terwijl in de omgevingsoriëntatie het OM samen met de ketenpartners zoekt naar de meest wenselijke interventie (horizontale rol). De horizontale rol is relatief nieuw. Officieren van justitie zijn gewend vanuit hun magistratelijke rol te reageren. Optreden als gelijkwaardige ketenpartner vraagt een nieuw repertoire van competenties van officieren van justitie en het is zoeken naar een verbinding tussen beide rollen, aldus het OM (OM perspectief 2015). De net ingevoerde productafspraken bij het OM maken het overigens niet makkelijker om deze omgevingsoriëntatie goed vorm te geven (zie OM jaarverslag 2016, p4). Toch zet het OM steeds vaker in op een integrale aanpak en is er meer aandacht voor maatwerk en flexibiliteit (Spiegels en vensters, december 2016). Ook is er binnen het OM een programma Straf en Zorg om deze ontwikkeling te stimuleren. Deze ontwikkeling betekent ook een verandering in de vraag aan de reclassering. Het ‘Ruim baan’ maken voor betekenisvol maatwerk hangt nauw samen met deze ontwikkeling bij het OM; het biedt de mogelijkheid om meer flexibel in te spelen op de vraag vanuit het OM. ‘Ruim Baan voor maatwerk’ is daarom een gezamenlijke opgave van OM en 3RO.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de veranderende relatie tussen 3RO en OM. We geven een korte schets van de klassieke relatie tussen OM en reclassering en vervolgens beschrijven we een aantal veranderingen die momenteel plaatsvinden in deze relatie. Daarna staan we stil bij de specifieke problematiek rond de instroom en we sluiten af met een conclusie.

3.1 Van papieren naar betekenisvolle relatie

3.1.1 Een papieren relatie

De samenwerking van reclassering met het OM kenmerkte zich tot voor kort vooral door een grote mate van afstand. Officieren van Justitie vragen via een digitaal systeem (JD-online) adviezen aan, zonder daarbij concreet aan te geven welke vragen men beantwoord wil zien. De reclasseringsorganisaties zijn vervolgens geneigd om zo volledig mogelijke adviezen te leveren, volgens het standaard format. Dat is immers de opdracht. Er wordt te weinig de vraag gesteld wat er in een specifieke zaak nodig is. In sommige zaken is geen uitgebreid rapport nodig maar wil een officier van justitie antwoord op een specifieke vraag, bijvoorbeeld of een verdachte schulden heeft. Dit betekent dat in veel gevallen het gesprek tussen OM en reclassering ontbreekt over de noodzaak voor een advies en de specifieke vragen die in een bepaalde casus beantwoord moeten worden.

Een ander punt is dat officieren van justitie vanuit hun magistratelijke rol gewend zijn beslissingen te nemen, boven de partijen te staan en op afstand te blijven. Reclasseerders hebben de neiging om te veel tegen een officier van justitie op te kijken. Zij zijn minder geneigd de officier van justitie als een gelijkwaardige ketenpartner te zien, waarbij in de samenwerking ieder een eigen rol heeft.

3.1.2 Samenwerken en afstemmen op ZSM en daarbuiten

'Ruim baan' is gestart als een gezamenlijk traject waarin de vraagarticulatie van het OM en de samenwerking tussen OM en reclassering voorop staan. De inzet van de reclassering moet beter voldoen aan de behoefte van het OM, en het OM moet beter aangeven wat zij verwachten van de reclassering. Dit vraagt een andere manier van met elkaar overleggen en samenwerken.

Het contact tussen officieren van justitie en reclasserders neemt vooral op ZSM toe, zo zeggen OM en reclassering en dit kwam ook uit de enquête in november 2016 naar voren. Op ZSM werken officieren van justitie en reclasserders in dezelfde ruimte; het is dan makkelijker om in overleg tot een bepaalde interventie te komen (zie hoofdstuk 4). Een meer contextgerichte werkwijze waarin het OM de juridische afdoening verrijkt en juridische mogelijkheden worden gebruikt om te doen wat nodig is binnen ZSM, is nog sterk afhankelijk van de persoon van de officier van justitie. Ook speelt een rol dat er officieren van justitie zijn, die maar twee keer per jaar een ZSM-dienst draaien, waardoor er geen kennis en attitude wordt opgebouwd op betekenisvol afdoen binnen ZSM. En officieren van justitie willen vaak snel beslissen en niet verdiepen. Voor de reclassering geldt eveneens dat het leveren van betekenisvol maatwerk persoonsgebonden is en ook bij de reclassering zijn er medewerkers die maar enkele diensten in het jaar draaien. Zij komen minder snel los van de oude manier van werken. Er zijn echter, zeker op ZSM, steeds meer voorbeelden waar officieren van justitie de reclassering opzoeken. *'Officieren die zelf met het initiatief komen: zou dit wat voor 'Ruim baan' zijn: afdoen of eerst even kijken.'* Ook stappen reclasserders op ZSM vaker naar de officier van justitie met de vraag een zaak aan te houden zodat het een en ander kan worden uitgezocht en de officier beter geïnformeerd een beslissing kan nemen.

De invulling van de rol van de reclassering in het leveren van betekenisvol maatwerk buiten ZSM is nog nauwelijks ingevuld of bekend bij officieren van justitie. Reden kan zijn dat officieren van justitie vaak ook niet op de hoogte zijn van de ontwikkelingen rond betekenisvol maatwerk omdat er vanuit het OM niet duidelijk is gecommuniceerd dat 'Ruim Baan voor maatwerk' ook gaat over afstemming tussen OM en 3RO over de advisering. Het vergt van het OM verandering in de vraagarticulatie. 'Ruim baan' wordt door officieren van justitie vooral met 3RO geassocieerd en niet met veranderingen binnen het OM. Een enquête over de betekenis van 'Ruim baan', uitgezet onder officieren van justitie, werd nauwelijks ingevuld en leverde daarom geen representatief beeld op. Wat ook een rol kan spelen in de onbekendheid van 'Ruim baan' en hun eigen rol daarin, is het gegeven dat advisering een kerntaak is van de reclassering, terwijl het aanvragen van een advies en het inbrengen van het advies in het strafproces slechts een klein onderdeel is van het werk van de officier van justitie. Door een officier van justitie

werd naar voren gebracht dat de rol van de reclassering op de onderzoeksafdeling minimaal is.

'Op de onderzoeksafdeling is de rol van de reclassering minder voor de hand. De vervolgingsbeslissing is dan al genomen. Het gaat daar doorgaans om flinke werkstaf of gevangenisstraf. Ook zijn er regelmatig rapporten van NIFP. Hier is nog weinig verandering merkbaar in de rol van reclassering.'

Toch vindt ook buiten ZSM een lichte verandering plaats. In het verleden waren er ook al reclasseringswerkers die de telefoon pakten om over een adviesaanvraag meer helderheid te krijgen, en dit vindt nu iets vaker plaats. *'Het OM is makkelijker bereikbaar, minder 'statig' en zit meer op één lijn met de reclassering dan vaak wordt gedacht'*, aldus een reclasseringswerker. Een officier van justitie geeft een voorbeeld over het zoeken van contact met de reclassering over een lichte zedenzaak:

'Laatst had ik bijvoorbeeld ook een zedenzaak waarbij een meneer een paar keer in beeld was gekomen omdat hij in de supermarkt meisjes in de billen kneep. Niet heel heftig, maar sommige meisjes deden hier wel aangifte van. De meneer ontkende het niet, maar vond het ook niet zo'n probleem. Van mijn collega kreeg ik de vraag wat we hiermee konden, en deze meneer is in contact gebracht met de reclassering die vanuit het 'Ruim baan' principe is gaan kijken wat voor iemand de meneer is en of hij begeleiding nodig heeft.'

Het gaat bij maatwerk niet alleen om de inhoud van het advies, maar ook verschil in snelheid van leveren. Een officier van justitie spreekt de verwachting uit dat door het loslaten van outputsturing meer maatwerk mogelijk is, bijvoorbeeld als er op korte termijn een advies geleverd moet worden. Voorheen was het vaak niet mogelijk om op korte termijn een rapport uit te brengen. Deze officier hoopt dat de reclasseringswerkers nu *"meer uitgaan van wat wel kan in plaats van niet kan"*.

In verschillende arrondissementen zijn er bijeenkomsten geweest waar officieren van justitie en reclasseringswerkers informatie uitwisselden, in gesprek gingen over verwachtingen van elkaar, en spraken over casuïstiek. Deze bijeenkomsten met elkaar dragen eraan bij dat het makkelijker is om contact te zoeken. Er is nog geen sprake van een gelijkwaardige relatie. Van oudsher zijn officieren van justitie magistraten en hebben een zaaksoriëntatie, waarin juridische zuiverheid en onafhankelijkheid bepalend zijn. De kern van het werk is juridisch relevante vragen te stellen, beslissingen te nemen en opdrachten te geven. Zij zijn niet gewend vragen te stellen naar de sociale achtergrond vanuit een omgevingsoriëntatie. Een medewerker bij het OM:

'Het OM is gewend te zeggen: "Ik wil gewoon goede reclassering, niet productie", en nu moeten ze daaraan toevoegen: wat vraagt dat van mij? Wat zijn consequenties van mijn keuzes voor ketenpartners? Het stellen van vragen is een beperkte vaardigheid binnen het OM, wat te maken heeft met de essentie van hun werk. Jij moet het zeker weten als officier van justitie. Maar nu moeten ze willen leren en dit begint met verwondering. Dat is niet eigen aan een officier van justitie.'

Een officier van justitie geeft eveneens aan dat hiërarchie sterk speelt bij het OM in relatie tot de reclassering. Om dit te doorbreken moeten zowel het OM als reclassering veranderen. *'Op ZSM deed reclassering veel minder zijn mond open, de hiërarchie zit er nog steeds in. Het OM moet ruimte geven en reclassering moet ruimte nemen.'* De verandering die plaatsvindt op ZSM en daarbuiten betreft vooral meer overleg, maar dit betreft geen overleg over de afdoening, zo komt uit enkele focusgroepen naar voren. De winst zit vooral in een betere communicatie, het kennen van elkaars rol en staan voor de expertise die je hebt.

3.1.3 Vraagarticulatie OM en inzet expertise reclassering

Duidelijk is dat officieren van justitie 'Ruim baan' (nog) niet zien als een ondersteuning van hun eigen nieuwe werkwijze waarin contextinformatie vaker nodig is om te kunnen kiezen voor een betekenisvolle interventiestrategie. Er is nog weinig verandering in het aanvragen van adviezen buiten ZSM door OM; doorgaans vraagt het OM een standaardadvies. Daar is een nog meer traditionele zaak gerichte en juridische oriëntatie en een minder brede blik dan bij ZSM. *'Vaak is er toch nog sprake van snelheid en het aanvinken van hokjes onder het motto 'de reclassering zoekt het verder uit'.* En de reclasseringswerkers zijn gewend om gewoon aan de slag te gaan als een standaardaanvraag binnenkomt: 'U vraagt en wij draaien'. Zij zijn helemaal gericht op een schriftelijke rapportage en missen daardoor dikwijls een proactieve houding, zo wordt naar voren gebracht door een instroomcoördinator. *'Rapporteurs binnen de reguliere units voelen zich lang niet altijd onderdeel van een keten. Zij gaan volledig voor een schriftelijke rapportage en alles wat zij ernaast moeten doen haalt hun uit hun ritme.'* Een proactieve houding is echter noodzakelijk om vraag en aanbod op elkaar te laten aansluiten. Als bijvoorbeeld te voorzien is dat de levertijd niet gehaald kan worden, kan beter overleg worden gezocht om uit te zoeken of de leverdatum wel reëel is. Of als een reclasseringswerker zich afvraagt wat nu de werkelijke vraag is, is het belangrijk om contact te zoeken met de officier van justitie. Een officier van justitie geeft aan prijs te stellen op ongevraagd advies als bepaalde aandachtspunten door de reclassering worden gesignaleerd die niet in de adviesvraag van het OM benoemd staan. Dit gebeurt echter nog heel weinig. Het nieuwe werken betekent volgens een reclasseringswerker:

'Niet meer denken vanuit een product, vanuit de RISc, maar vanuit: wat willen ze weten? Zodat je korter kan rapporteren. Wat zit erachter, wat is de reden voor het aanvragen van het rapport. Een specifiekere vraag. Om verheldering van de vraag moet daarom de telefoon gepakt.'

Om de vraag voor advies en het aangeboden advies op elkaar te doen aansluiten is het dus belangrijk dat bij onduidelijkheid of vragen, de reclassering de juiste persoon bij het OM kan vinden en visa versa. Het belang van zaakseigenaarschap bij reclassering en OM komt duidelijk naar voren in de interviews. Van beide zijden zijn er klachten over het ontbreken ervan aan de andere zijde.

Officieren van justitie zijn lang niet altijd tevreden over het reclasseringsadvies, ze vinden het te lang, te veel overgenomen (knippen en plakken) uit andere rapporten en te weinig informatie waar ze behoefte aan hebben. Officieren van justitie zien echter onvoldoende

hun eigen rol daarin, aldus een medewerker van het OM. Officiëren moeten leren formuleren wat ze voor ogen hebben met een advies; welke informatie hebben ze nodig. En ze moeten begrijpen dat het voor reclasseringswerkers lastig kan zijn om vragen te stellen bij een aanvraag. Het gaat erom dat er wederkerigheid ontstaat.

Er zijn te weinig officieren van justitie gesproken om een goed beeld te krijgen van de verschillende meningen over de kwaliteit van een adviesrapportage en hoe breed meningen gedragen worden. Wel komt regelmatig naar voren dat het OM liever korte adviezen heeft. Er zijn officieren van justitie die benadrukken dat zij er ook bij een kort rapport vanuit gaan dat er een gedegen risico taxatie aan ten grondslag ligt. Er zijn echter ook officieren van justitie die daar minder waarde aan hechten (zie ook hoofdstuk 5). De vraag of het OM het gevoel heeft nu betere beslissingen te kunnen nemen door ander soort adviezen, is op grond van het huidige onderzoek nog niet te beantwoorden.

3.2 Instroommanagement: zaak van 3RO en OM

De capaciteit van de reclassering is begrensd, en dat geldt ook voor de ruimte die er is voor het maken van adviezen voor het OM. Het ministerie van Veiligheid en Justitie, die verantwoordelijk is voor het budget van de reclassering, wil meer bewustwording bij het OM voor een meer efficiënte inzet van de reclassering.

Het OM is zich ervan bewust dat er afspraken nodig zijn om de vraag naar adviezen en het aanbod ervan op elkaar te laten aansluiten. Maar hoe hierin verandering te krijgen op arrondissementsniveau is niet eenvoudig. Er spelen zowel processuele aspecten, zoals de vraag hoe de werkprocessen van OM en 3RO beter op elkaar kunnen aansluiten en relevante informatie uit de systemen getrokken kan worden, als inhoudelijke aspecten die samenhangen met prioritering. En hoewel de aanvragen naar een centraal punt gaan, waarna de verdeling naar 3RO plaatsvindt, blijkt in de praktijk dat de verschillende reclasseringsorganisaties lang niet altijd vanuit een gezamenlijk verantwoordelijkheid tot oplossingen komen om aan de adviesvraag te voldoen. Tot slot spelen er verschillende facetten als het gaat om ZSM-instroom, voorgeleiding en reguliere instroom. De discussie over hoe de instroom anders zou kunnen, komt heel langzaam op gang. In alle arrondissementen is er bewustzijn bij OM en reclassering dat veranderingen nodig zijn.

De experimenteerregio's hebben enkele bijeenkomsten gehad waarin OM en 3RO met elkaar in discussie gingen over een verbetering van het instroommanagement. In een van deze experimenteerregio's instroommanagement is afgesproken dat de processen binnen OM en reclassering, die van invloed zijn op de afstemming van vraag en aanbod, in kaart worden gebracht en waar nodig geoptimaliseerd. Ook zal een werkwijze worden ontwikkeld om adviesaanvragen en beschikbare capaciteit beter te kunnen monitoren om tijdig bij te kunnen stellen. De verandering rond instroommanagement kan gevolgen hebben voor de interne organisatie bij zowel 3RO als OM. De gesprekken hierover zijn opgestart, en moeten in de toekomst een verbeterde samenwerkingsrelatie gaan opleveren.

Als het gaat om de instroomproblematiek rond voorgeleidingszaken is er in Oost-Brabant een pilot geweest om dit beter te stroomlijnen, met als resultaat dat er altijd een

(kort) advies wordt geleverd bij een voorgeleiding, maar dat er dan geen advies wordt geleverd voor de raadkamerzitting (tenzij er argumenten zijn om van deze hoofdlijn af te wijken). Een r-c hierover:

'We zijn blij met deze ontwikkeling, blij met de vroeghulprapporten. Vanuit 3RO is het verzoek om naast het vroeghulprapport niet nog een rapport voor bij de raadkamer te vragen, omdat dit veel capaciteit vraagt en ook weinig nieuwe informatie oplevert. In een enkel geval is een extra rapport wel zinnig, en dan is het belangrijk dat de reden voor een extra rapport duidelijk is. Soms is het handig om dit even telefonisch kort te sluiten.'

Wat betreft de instroom bij ZSM valt op dat een dubbele advisering kan optreden: eerst op ZSM en vervolgens een regulier advies (zie hoofdstuk 4, paragraaf 5). Het kan de reclassering zijn die na een screeningsadvies een regulier advies initieert als de zaak aan de politierechter wordt voorgelegd, of het OM vraagt een standaardadvies aan. In elk geval ontbreken afspraken over hoe dubbele advisering kan worden voorkomen. Een officier van justitie hierover:

'Bij RN vindt dubbel werk plaats: eerst vindt er op ZSM een overleg plaats met de reclasseringswerker en vervolgens als de zaak naar de PR gaat, wordt eigenlijk standaard een regulier advies aangevraagd. Maar dit is dubbelop en niet nodig. Hier zou echt een slag gemaakt kunnen worden om de wachtrijen terug te brengen door de reclasseringswerkers op de ZSM meer te verplichten dagadviezen (mondelinge adviezen, gezet in een verkort rapportje) te geven.'

Naast het beter op elkaar afstemmen van processen gaat het ook om prioritering. Een (gezamenlijke) visie op prioritering ontbreekt. Binnen het OM worden adviezen (zeker buiten ZSM) standaard aangevraagd, en de reclassering pakt in principe de aanvragen op, tenzij de tijd ontbreekt, dan wordt er zo mogelijk geretourneerd. Verschillende officier van justitie merken op dat de reclassering niet prioriteert. Een officier van justitie geeft zijn mening: *'Bij zeden en tbs altijd leveren. Bij huiselijk geweld ook. Als er een toezicht loopt, laat toezicht rapporteren. Bij ontkenkende verdachte, niet rapporteren, zeker als je zegt dat je geen advies kunt uitbrengen.'* In sommige arrondissementen wordt wel gezocht naar criteria voor een prioritering zodat de beschikbare capaciteit optimaal benut kan worden, soms naar aanleiding van een gezamenlijke dag van reclassering en OM om de wachtrij te verkleinen. Maar doorgaans wordt op casusniveau een beslissing genomen, en niet gezocht naar structurele oplossingen. De discussie over prioritering wordt nauwelijks gevoerd.

Duidelijk is dat de discussie over instroom op 3RO niveau speelt en opgelost moet worden. In het zoeken naar oplossingen voor het op tijd leveren van de gevraagde adviezen is onderlinge afstemming tussen de reclasseringsorganisaties wezenlijk. Doen wat nodig is draagt bij aan het gezamenlijk (alle reclasseringsorganisaties in de regio) verantwoordelijk voelen voor het niet laten ontstaan van wachtrijen of het oplossen ervan. Het middenmanagement speelt hierin een wezenlijke rol, zowel als het gaat om het zoeken van oplossingen als in het laten voortbestaan van knelpunten, zo komt uit de gesprekken met unitmanagers en officieren van justitie naar voren. In Limburg hebben

ze de handschoen opgepakt om gezamenlijk (alle reclasseringsorganisaties in Limburg) als één organisatie verantwoordelijk te zijn voor het leveren van de adviezen aan OM. Op een bijeenkomst van managers in maart 2017 is de intentie uitgesproken om als 3RO gezamenlijk op te trekken als het om instroom gaat. Dit sluit aan bij de wens van het OM om niet meer met verschillende, elkaar beconcurrerende, reclasseringsinstellingen te maken te hebben.

3.3 OM en 3RO aan de slag

OM en 3RO stonden gezamenlijk aan de start van 'Ruim baan' in navolging van de gezamenlijke ZSM-werkplaatsen. Landelijk was er vanaf het begin afstemming tussen OM en 3RO. Op arrondissementsniveau komt de beoogde samenwerking echter nauwelijks van de grond. De kwartiermakers hebben niet samen met het OM een lijn uitgestippeld in het 'Ruim baan' maken voor betekenisvol maatwerk en betekenisvolle afdoening. Slechts in een enkel arrondissement (Den Haag) is een gezamenlijke notitie opgesteld over een betekenisvolle samenwerking tussen 3RO en OM in het kader van het experiment kwaliteit en afstemming OM. In het algemeen is het OM vooral zijdelings betrokken bij de 3RO ontwikkeling vanuit hun aanwezigheid in het ARO of een ander arrondissementaal overleg tussen OM en 3RO. Er is geen structuur afgesproken hoe OM en 3RO samen kunnen optrekken op bepaalde punten in deze beweging naar betekenisvol maatwerk. De kwartiermaker had bijvoorbeeld geen 'maatje' bij het OM om de wederzijdse afstemming te verbeteren. Het 'Ruim baan' maken voor betekenisvol maatwerk wordt door het OM meer gezien als een proces bij 3RO dan een gezamenlijk proces. Dat de enquête uitgezet onder het OM in november 2016 weinig respons opleverde kan als een signaal hiervan gezien worden (Broekhuizen & Lünemann, 2017). De beweging naar contextgericht werken binnen het OM staat nog te weinig in verbinding met de verandering binnen 3RO, zo concludeerden we begin 2017 (Lünemann & Bosker, 2017).

Inmiddels zijn er in 2017 een projectleider en een beleidsmedewerker binnen het OM aangesteld om gezamenlijk met 3RO de verandering naar betekenisvol interveniëren te stimuleren binnen alle arrondissementen. Daarnaast zijn de reclasseringsofficieren van justitie aanspreekpunt geworden en verantwoordelijk voor het uitwerken van de 'Ruim baan'-gedachte binnen het OM samen met de reclassering. Er is een plan gemaakt om gezamenlijk als OM en 3RO langs de arrondissementen te trekken om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor betekenisvol interveniëren te versterken.

3.4 Conclusie: voorzichtige stappen

Binnen het OM is een verandering gaande naar meer aandacht voor de context waarbinnen het delict plaatsvond en er wordt vaker in afstemming met de keten, waaronder reclassering, een beslissing genomen. Er is een verandering te constateren in de relatie tussen reclassering en OM naar een meer betekenisvolle relatie, vooral op ZSM. Als het gaat om de vraagarticulatie op individueel niveau dan zien we een beginnende verandering waarin het OM vaker zijn vraag specificeert, zodat de reclassering een advies op maat kan geven en bij onduidelijkheid overleg kan hebben met de betreffende

officier van justitie. Wat betreft een meer fundamentele verandering van het instroommanagement, waar het gaat om werkprocessen en prioritering, zijn de eerste voorzichtige stapjes gezet. Het is een ingewikkeld proces waar extra inzet noodzakelijk is.

Met het instellen van een interne structuur binnen het OM is de beweging richting gezamenlijke verantwoordelijkheid voor betekenisvolle interventies versterkt. De uitdaging is de dynamiek tussen reclassering en OM te vergroten, zodat de afstandelijke papieren relatie verandert in een betekenisvolle relatie.

4

'RUIM BAAN' MAKEN OP ZSM

ZSM kan worden beschouwd als het voorportaal van het OM waar de lichtere delicten, de zogenaamde veel voorkomende criminaliteit, binnenkomen. Strafrechtsketenpartners zitten bij elkaar, vaak op het politiebureau, om het OM van informatie te voorzien, zodat zo snel mogelijk een beslissing kan worden genomen welke route ingeslagen moet worden; afdoen door het OM op ZSM, doorsturen naar een TOM-zitting, of dagvaarden. De ketenpartners werken niet na elkaar in een keten, maar werken naast elkaar als partners. Naast snel afdoen gaat het ook om betekenisvol interveniëren. ZSM staat voor Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk afdoen van veel voorkomende delicten en is in 2011 gestart. Betekenisvol is als de interventie niet alleen passend is voor de daad en dader, maar ook recht doet aan het slachtoffer, en de samenleving merkt dat daders snel worden gecorrigeerd (Openbaar Ministerie, 2012).

In dit hoofdstuk staan we stil bij de veranderingen op ZSM, de bakermat voor de 'Ruim baan'-gedachte. Eerst staan we kort stil bij de ervaringen van de ZSM-werkplaatsen in Midden- en Noord-Nederland. Vervolgens gaan we in op het vormgeven van de 'Ruim baan'-gedachte op ZSM. Welke nieuwe doelgroepen komen naar voren en wat is de nieuwe werkwijze? Ook staan we stil bij het mondeling advies.

4.1 ZSM-werkplaatsen: de resultaten van een pilot

De reclassering is vanaf het begin betrokken bij ZSM, vooral om de verdachten die op de monitor staan te screenen, dat wil zeggen de informatie over de verdachte in de systemen checken en wat relevant is voor de ketenpartners doorgeven. Het gaat om verdachten die zijn aangehouden. *'Vijftig verdachten per dag screenen is heel gewoon.'* Gegevensuitwisseling vormt een belangrijk onderdeel van het ZSM-proces waarbij de informatie voor alle relevante ketenpartners beschikbaar komt. Op ZSM werken OM, reclassering, politie, Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming samen.

In 2014 is als uitgangspunt door de 3RO-directie geformuleerd dat de inzet van de reclassering op ZSM creatief, flexibel en innovatief moet zijn. Maatwerk is het credo, en dat betekent dat belangen van dader en slachtoffer centraal moeten staan in plaats van de eigen werkprocessen, producten en organisatiebelangen. De verdachte moet zoveel mogelijk direct worden gesproken door de reclassering en elke verdachte die met een OM afdoening de cel of het politiebureau verlaat, moet een concrete afspraak hebben over een vervolgtraject. Tegen deze achtergrond worden de pilots werkplaatsen ZSM gestart. Het doel van werkplaatsen in Midden- en Noord-Nederland was om te experimenteren met een bredere reclasseringsinzet op ZSM. De deelnemende reclasseringswerkers kregen de ruimte en opdracht om te doen wat nodig is en zich daarmee, samen met het OM en de andere ketenpartners op ZSM zich te richten op betekenisvolle manieren van afdoen en de ontwikkeling van een contextgerichte aanpak (Krechtig et al., 2016).

Normaliter wordt op ZSM binnen 6 uur of 7 dagen besloten of een zaak door het OM binnen ZSM wordt afgedaan, of dat de zaak wordt gerouteerd. Een werkplaatszaak wordt 45 dagen aangehouden en binnen die tijd gaat de reclassering aan de slag met de cliënt en komt met een advies aan het OM over de afdoening. De reclassering onderzoekt of de zaak binnen het strafrecht moet worden afgehandeld of naar het vrijwillig kader kan worden afgebogen. Een werkplaatszaak betreft dikwijls een klein delict met een complexe zorgproblematiek, waarbij niet gewacht kan worden ('crisis biedt kansen'). Ook is het belangrijk dat de cliënt gemotiveerd is. Na 45 dagen wordt op ZSM door de officier van justitie de beslissing genomen op grond van het advies van de reclassering. De werkplaatszaken onderscheiden zich van het reguliere werk van de reclassering in drie opzichten: het gaat om een andere doelgroep, het vindt plaats op een ander moment in het juridische proces en er is sprake van een andere aanpak. De nieuwe doelgroep bestaat uit een grote groep van minder ernstige delicten, maar waar een grote zorgcomplexiteit speelt, en zaken waar een groot risico op recidive is of schade, terwijl het juridisch geen sterke zaak is. De andere aanpak kan worden getypeerd als 'hit and run'; er is een signaal dat er iets aan de hand is en de reclasseringswerker gaat eropaf. Wat is de aard van het probleem, welke hulp is er al, is deze voldoende of moet het worden aangevuld, is er regie? Het wordt ook wel omschreven als kort, intensief casemanagement waar onorthodox maatwerk wordt geleverd.

Bovendien is er een andere relatie met het OM. Reclasseringswerker en officier van justitie hebben meer overleg, denken samen na over wat een betekenisvolle interventie is ondersteund door een juridisch kader. Er zijn regelmatig reflectiebijeenkomsten waar ook de officier van justitie aan deelneemt. Dit is essentieel om tot een gezamenlijke visie op betekenisvol en contextgericht handelen te komen. De ervaring met ZSM-werkplaatsen leert dat er drie randvoorwaarden zijn: een effectieve samenwerking van ketenpartners, de juiste (context) informatie en een ruim pallet aan interventiemogelijkheden. (Krechtig et al., 2016)

4.2 'Ruim baan' voor nieuwe doelgroepen

ZSM is in feite een routeeroverleg waar snel besloten wordt welke route de zaak zal afleggen. ZSM-werkers hebben niet vanzelf meer ruimte om flexibel met zaken om te gaan en te gaan verdiepen. Reclasseringswerkers draaien diensten op ZSM, hoeveel uur per week of maand is verschillend per ZSM-locatie en per reclasseringsorganisatie. Uit het onderzoek komt naar voren dat ruim baan maken beter gaat als mensen volledig of een groot deel van hun tijd op ZSM werken. In Oost-Brabant zijn reclasseringswerkers van RN fulltime op ZSM aanwezig omdat op die manier de kwaliteit van het werk vooruit gaat. Kennis en vaardigheden worden opgebouwd. *'Mensen die af en toe ZSM doen hebben er geen feeling mee.'*

Man had veel schulden, was ontslagen en had een uitkering, maar kon niet rondkomen. Bewindvoering was voorgesteld, man dreigde zijn huis kwijt te raken. > werkplaats: zo snel mogelijk contact opnemen en snel handelen. Dan hoor je wat er nog meer aan problematiek speelt. Voor deze man was bewindvoering en voedselbank geregeld, was hij erg blij mee. Ook is het wijkteam ingeschakeld, handig als de man daar vaker contact mee heeft. Advies: voorwaardelijk sepot met proeftijd van 1 of 2 jaar. Als dat in werking is gesteld, is de reclassering klaar en moet het wijkteam het overnemen.

De kwartiermakers zijn in alle arrondissementen gestart vanuit ZSM (zie hoofdstuk 2). De ZSM-werkplaatsen worden als voorbeeld genomen voor 'Ruim Baan' zaken' binnen ZSM: een licht delict met een complexe zorgachtergrond. Een unitmanager geeft aan dat het een nieuwe doelgroep is:

'Het zijn zaken waarvan we voorheen zeiden: burenruzie, is helemaal geen zaak voor de reclassering. Want het is niet echt een boefje, er is nu toevallig aangifte van. Dat we ons nu toch met deze zaak gaan bemoeien is omdat de reclassering goed is in even doorpakken: hé jongeman, het gaat niet goed met jou. Jij moet even naar maatschappelijk werk. En dat dan ook direct regelt. Zo'n zaak dan aanhouden en later terugkoppelen: dit heeft cliënt allemaal gedaan met dit resultaat en OvJ beslist dan uiteindelijk over de afdoening.'

Het gaat dikwijls om ouderen of dementerenden, verwarde personen of personen met een psychiatrische achtergrond. Dikwijls zijn het personen die onvoldoende zorg krijgen maar dit wel nodig hebben. De omvang van deze groep neemt toe. Deze cliënten lopen meestal al bij de GGZ, de reclassering kijkt dan of er genoeg hulp in zit of dat er nog meer ingezet moet worden, hierbij fungeren zij als een soort casemanager. Naast de psychiatrische problematiek, is er een groep van first offenders waar een zorgproblematiek speelt. De reclassering wil hierop inzetten om first offenders buiten het strafrecht te houden en te voorkomen dat ze een strafblad krijgen. Een reclasseringswerker ZSM geeft aan:

'Ruim baan' is heel leuk. Het is erg fijn dat je mensen eruit pikt om te voorkomen dat ze verder afglijden. Dan is men er vroeg bij om ze het rechte pad te laten volgen. Hierdoor worden ze niet altijd cliënt van de reclassering. Voorheen was het altijd een kader en toezicht, nu gaat men meer laagdrempelig met iemand aan de slag. Bijvoorbeeld zorgcliënten die zorg nodig hebben of mensen die voorheen tussen de wal en het schip vielen. Dan kan de GGZ of het veiligheidshuis gebeld worden om er een casus op maat van te maken, dat maakt het ook leuk en voelt heel betekenisvol.'

Overigens blijkt uit de analyse van het mondelinge advies dat de groep first offenders relatief klein is; de meeste verdachten zijn bekenden van de reclassering (Bosker & Lünemann, 2017). Ook zaken van jongvolwassenen worden zo mogelijk verdiept. De volgende casus van een ZSM werker illustreert dit:

‘Afgelopen week was een jongen aangehouden die carnaval had gevierd, hij kwam niet uit deze regio. Hij was naar het verkeerde huis gegaan en daar is uiteindelijk gevochten en hij had bijna een fiets meegenomen. Deze jongen is opgepakt wegens diefstal met geweld. Hij was 18 jaar, geen strafblad en bezig met de opleiding vrede en veiligheid. Ook had hij een sollicitatie lopen bij defensie. De vraag was of je zo’n jongen een strafblad moet bezorgen of niet. Uiteindelijk bleef alleen een eenvoudige mishandeling over. In deze zaak is overlegd met het OM, zij willen meestal snel een zitting plannen maar nog niet alle informatie was binnen, dus dan zou er al snel een straf aangeboden worden. Uiteindelijk is voorgesteld dat hij een training Alcohol & Geweld zou volgen en de schade zou vergoeden bij het slachtoffer. Het OM is hier goed in meegegaan, dit lukt niet altijd. Strafrechtelijk blijft hij in het kader, moet zich aan de afspraken houden, maar er staat straks alleen het sepot op zijn strafblad.’

Dan is er ook nog een groep waar het bewijs zwak is en de zaak zal worden geseponeerd, maar waar in het kader van betekenisvol maatwerk wel het gesprek wordt aangegaan met de verdachte. Dit speelt bijvoorbeeld bij huiselijk geweld, waar vanuit het perspectief van veiligheid voor het slachtoffer (grote kans op recidive) gekeken wordt of er binnen het sociale domein mogelijkheden zijn.

Wat zijn nu criteria om een zaak te gaan verdiepen? In feite zijn er nauwelijks criteria. Het meest genoemde criterium is klein delict en grote zorgen. Of: *‘Weinig strafrechtsvlees, wel reclasseringsvlees’*. Als er *‘buikpijn’* is dan wordt dit gevoel als signaal gezien dat er een complexe zorgvraag achter het delict kan zitten. Buikpijn is dan het startpunt om een zaak te gaan verdiepen. Goed onderzoeken of buikpijn ook daadwerkelijk duidt op zorgen is essentieel, omdat enkel een intuïtief gevoel over het niet pluis zijn van een zaak onvoldoende reden is om deze op te pakken (Kahneman, 2011). Expliciteren van de signalen die zorgwekkend zijn en onderzoeken of deze daadwerkelijk vragen om ingrijpen door de reclassering is dan essentieel. Het hoeft overigens niet om een complexe zorgachtergrond te gaan, reden kan ook zijn dat niet duidelijk is wat een zinvolle afdoening is. En de aanwezigheid van een crisis is ook een reden om de zaak direct op te pakken.

4.3 Snelle integrale doelgerichte aanpak

Het is vooral binnen ZSM waar ruim baan wordt gemaakt in de zin van een snelle integrale doelgerichte aanpak gericht op het voorkomen van een criminele carrière. Er is meer maatwerk waardoor de activiteiten die worden ondernomen beter aansluiten op wat nodig is, voor de cliënt, maar ook voor de context waarbinnen het delictgedrag plaatsvond.

Als een zaak wordt geselecteerd voor verdieping door de reclassering of het OM (of naar aanleiding van een vraag van een andere ketenpartner) zijn er twee stappen: meer informatie verzamelen en handelen.

In de fase van informatie verzamelen wordt informatie gezocht om het probleem achter het delict helder te krijgen, er wordt onderzocht of er hulp is of dat er (extra) hulp zou moeten komen. Naast het systeem raadplegen, worden vooral relevante personen

gebeld waaronder hulpverleners in het sociale domein. Soms is een telefoontje genoeg, maar soms zijn veel telefoontjes nodig (ook om iemand te pakken te krijgen). Wat aan informatie mag worden uitgewisseld met wie als er geen toestemming is van de cliënt, is niet altijd duidelijk, dit geldt zowel voor de reclassering als voor de ketenpartners. In de fase van informatieverzameling vindt zo mogelijk een gesprek met de verdachte plaats via telehoren, vroeghulp of een huisbezoek. Het telehoren verloopt in het ene arrondissement beter dan in het andere, en dit geldt ook voor de vroeghulp. In Noord-Holland zijn contextduo's gevormd van een reclasseringswerker met een hulpofficier van justitie om gezamenlijk snel de relevante informatie te krijgen.

Naast informatie verzamelen wordt vooral gehandeld; is er een integrale, doelgerichte aanpak. Hierin zijn twee varianten te onderscheiden, namelijk een kort reclasseringstraject gericht op toeleiding naar het sociale domein, en een vorm van intensief casemanagement binnen de strafrechtelijke route; er wordt een traject gestart terwijl de zaak nog moet voorkomen bij de rechter. Uitgegaan wordt van het ervaringsfeit dat crisis kansen biedt: de cliënt is gemotiveerd zijn of haar gedrag te veranderen ten tijde van een crisis en door direct actie te ondernemen wordt de cliënt gemotiveerd gehouden.

In geval van een snelle integrale, doelgerichte aanpak wordt een cliënt kort aan de hand genomen en weer snel losgelaten. De cliënt wordt bijvoorbeeld direct aangemeld bij de verslavingszorg, de reclasseringswerker begeleidt de cliënt naar de schuldhulpverlening of wijkteam. Buiten een juridisch kader kunnen cliënten naar de zorg begeleid worden. Gekeken wordt wat nodig is voor een cliënt om zichzelf te kunnen redden op de lange termijn. Er kan sprake zijn van een kort begeleidingstraject gericht op overdracht naar het sociale domein om ervoor te zorgen dat de noodzakelijke hulp goed van de grond komt. Het toezicht is om een vinger aan de pols te houden of bijvoorbeeld de hulp bij een andere instantie goed gaat. Dit wordt ook wel trajectbegeleiding of een 'light' vorm van toezicht genoemd. Onderstaand een voorbeeld van 'light toezicht'.

Een oudere mannelijke cliënt liet de zorg niet binnen. Hij ging strafbare feiten plegen, waardoor hij terecht kwam in een politiecel. Dit was duidelijk werkplaats materiaal, want het klopte niet helemaal; waarom ging hij op zijn 76e strafbare feiten plegen? Iemand moest zich ontfemen over deze man, hij wilde geen zorg toelaten. De zorg kon op basis van deze feiten zich ook niet terughoudend opstellen. Het werd een een-tweetje: toezicht laten opstarten als stok achter de deur zodat meneer de zorginstantie binnen zou laten. Hij wilde niks, maar was wel autoriteitgevoelig. Daarop werd ingezet. De man moest naar justitie, waar de officier hem heeft toegesproken dat hij iets moest veranderen. Dankzij deze vorm van maatwerk is het uiteindelijk allemaal goed gegaan.

Tot de begeleidende activiteiten behoort ook het versterken van het sociale netwerk rond de cliënt, hoe dit beter ondersteunend kan zijn voor de cliënt. Een unitmanager: 'Werkers hebben veel contacten met het sociale netwerk van cliënten, bijvoorbeeld als het gaat om begeleid wonen, alcohol/drugspreventie.' Naast korte begeleiding wordt soms ook direct ingezet op bemiddeling tussen cliënt en slachtoffer door contact op te nemen met Slachtofferhulp Nederland die op ZSM aanwezig is. Een instroommanager: 'Er is soms overleg met slachtofferhulp Nederland om recidive te voorkomen en bemid-

deling in te zitten, terwijl dit juridisch eigenlijk niet is geregeld.' Dit korte reclasserings-traject gaat vaak samen met een afdoening door de officier van justitie op ZSM, dat wil zeggen een (voorwaardelijk) sepot of strafbeschikking.

In het geval van intensief casemanagement staat continuïteit in de relatie met de cliënt voorop. De zaak wordt doorgezet naar een TOM-zitting of gedagvaard. Voor de zitting is al het een en ander in gang gezet, zodat er geen gat valt tussen de aanhouding en de zitting, zoals het starten bij de verslavingszorg, of het volgen van een training. Een reclasseringswerker op ZSM:

'Het was bijvoorbeeld in het verleden weleens het geval dat bij een casus van huiselijk geweld er het plan lag dat een man een BORG training ging volgen, maar daarmee werd dan gewacht tot de zitting. Dit betekende dat er weer driekwart jaar voorbij was zonder enig ingrijpen, en het gezin blijft ondertussen hetzelfde. Nu zou een collega hier niet meer over twijfelen en iemand gelijk aanmelden voor een training, ook al is de zitting nog niet geweest.'

Als het gaat om doorverwijzing of gezamenlijk optrekken met een organisatie in het sociale domein, lopen reclasseringswerkers soms aan tegen juridische belemmeringen in het uitvoeren van interventies.

Vanaf binnenkomst van de zaak op ZSM totdat de cliënt de strafrechtelijke route verlaat, is iemand verantwoordelijk voor een cliënt: in elke fase van het traject heeft een reclasseringswerker de regie. Er zijn korte begeleidingstrajecten ter voorkoming van een langer toezicht of in aansluiting op een langer toezicht met een warme overdracht van de cliënt van de adviseur naar de toezichthouder. 'Je weeft als het ware een web rondom de cliënt'. Een toezichthouder stelt dat het een soort extra kwaliteit is die je levert wanneer de adviseur iemand bij zich houdt totdat het toezicht loopt. 'Dit is doen wat nodig is.' Op deze manier wordt toegewerkt naar een verder gelegen stip aan de horizon, een lange termijn doel waar de korte termijn acties al op gericht zijn (het gaat echt om het afbouwen van een criminele carrière), en er wordt ingezet op een langdurige relatie met de cliënt. De cliënt voelt zich dan gesteund, heeft het gevoel dat er voor hem/haar ook perspectief is en een kans van slagen (Zie ook hoofdstuk 7).

Een integrale aanpak kan alleen door overleg en afstemming met andere ketenpartners tot stand komen. Om tot een betekenisvolle aanpak te komen is er meer overleg met collega's en ketenpartners, evenals meer overleg met OM over de te nemen stappen. Betekenisvol maatwerk is inherent aan collegiaal overleg en samenwerken, zo komt uit de gesprekken en de enquête naar voren.

4.4 Het mondeling advies nader bekeken

Om de verschillende activiteiten zoals hiervoor beschreven te kunnen verantwoorden is het mondeling advies als categorie in IRIS gebracht. Bovendien is door registratie van activiteiten ook het cliëntdossier actueel. De reclasseringswerkers op ZSM noteren altijd in een journaal kort wat zij doen, maar dit is niet inzichtelijk voor anderen buiten ZSM. Ook reclasseringswerkers buiten ZSM kunnen activiteiten die niet passen in de bestaande producten van advies, toezicht of werkstraf erin wegschrijven. De term

mondeling advies is enigszins misleidend omdat het niet alleen gaat om een mondeling advies aan het OM, rechter-commissaris, ter zitting of tijdens een overleg met een casemanager van DJI.

Veel reclasseringswerkers zijn positief over de mogelijkheid van het mondelinge advies (en ook het ingevoerde sneladvies) vanwege de flexibiliteit. Het biedt de mogelijkheid om anders te werken en het sluit beter aan bij wat een opdrachtgever of cliënt vraagt. Het mondelinge advies wordt vaak gebruikt bij ZSM, maar ook in reguliere adviesituaties.

“Een klant die altijd bij de jeugdreclassering liep was bang voor recidive en meldde zich bij ons. In dit geval had advocaat van deze jongen hem gemeld, de advocaat was op de hoogte van het voorkantteam. Toen is er gebeld en kwam dit aan de orde. We zeggen dan niet dat we er niks mee kunnen omdat we geen opdracht hebben. We gaan het erover hebben om recidive te voorkomen. Dit is weggezet onder mondeling advies. Vroeger zouden we kort door de bocht hebben gedacht: wachten op de opdracht naar aanleiding van een nieuw delict. Nu kunnen we nog meer kijken hoe we recidive kunnen voorkomen, daarvoor zijn we er.”

Het aandeel mondelinge adviezen in IRIS stijgt vanaf juni gestaag tot november 2016, dan lijkt er een soort stabilisatie op te treden rond 400 per maand voor de 3RO (Zie Bijlage 3). In 2016 zijn 1.848 mondelinge adviezen genoteerd in IRIS. Dit cijfer is niet echt betrouwbaar, in die zin dat in de praktijk verschillend wordt omgegaan met de registratie van een mondeling advies. In enkele regio's of locaties wordt erop gestuurd om voor elke activiteit die niet op een andere manier geregistreerd kan worden, een nieuw mondeling advies aan te maken. In andere regio's worden activiteiten op verschillende momenten voor eenzelfde cliënt in één mondeling advies geregistreerd. Of de activiteiten die op ZSM plaatsvinden worden alleen in het journaal vermeld en niet in IRIS onder mondeling advies.

Uit de analyse van 140 mondelinge adviezen komt naar voren dat met name reclasseringswerkers op ZSM of in de voorkantteams veelvuldig gebruik maken van het mondelinge advies. Het wordt voor verschillende doelen gebruikt, namelijk registratie van een advies aan officier van justitie of r-c, voor het vastleggen van informatie en voor het vastleggen van activiteiten.

In het eerste geval - registratie van een advies aan een officier van justitie of r-c - wordt het gegeven mondeling advies of het advies per mail onder het mondelinge advies weggeschreven. Soms in de vorm van een korte samenvatting, maar ook wel door het plakken van een mailwisseling in IRIS. Het advies wordt gebaseerd op een eerste screening op grond van dossierinformatie en/of een gesprek met de verdachte, en regelmatig ook op afstemming in het justitiële domein of met collega's. De focus is: wat is dit voor cliënt, kennen we hem al, wat zou de volgende stap moeten zijn? Veelal gaan deze adviezen over het al dan niet aanvragen van een vervolgadvis bij de reclassering of het NIFP omdat nader onderzoek nodig is, een advies over al dan niet schorsen, of een advies over de afdoening. Ook wordt het mondelinge advies in deze fase gebruikt voor verslaglegging van de informatie over de cliënt die op grond van de screening naar

boven is gekomen, welke afstemming heeft plaatsgevonden met wie en welke conclusies of afspraken op grond daarvan gemaakt zijn.

Zo wordt er bijvoorbeeld melding gemaakt van een man die is opgepakt voor bedreiging met een mes. Hij woont in een sociaal pension, is verslaafd aan alcohol en heeft mogelijk korsakoff. Er zijn signalen dat deze man vanwege het delict en eerdere incidenten niet terug kan naar het pension. Op verzoek van de officier van justitie bezoekt de reclasseringswerker de cliënt in zijn cel, om te bespreken of hij ergens naar toe kan, of hij open staat voor reclasserings-begeleiding en of hij wil meewerken aan een reclasseringsadvies. De cliënt bagatelliseert het delict en verwacht gewoon terug te kunnen naar zijn kamer. Ook wil hij geen begeleiding. Wel is hij bereid mee te werken aan een reclasseringsadvies. De werker heeft ook even contact met een organisatie die de cliënt begeleidt richting werk of dagbesteding, om hun visie over de cliënt te horen. Conclusie is dat per direct reclasseringstoezicht starten niet haalbaar is, maar dat er wel nader onderzoek moet plaatsvinden door de reclassering. In de tussentijd wordt de wijkagent ingeschakeld om te bemiddelen bij het pension.

Het mondelinge advies wordt tevens gebruikt voor registratie van overleg met een case-manager in een PI (met name in de proeftuinen, zie hoofdstuk 6), registratie van overleg over een cliënt in de veiligheidsketen of met zorgaanbieders, of registratie van aanwezigheid bij de rechtszitting. Incidenteel wordt in het mondeling advies melding gemaakt van een kort begeleidingstraject dat is opgestart vanuit ZSM, of vooruitlopend op een reclasseringstoezicht als er nog geen justitieel kader is. Op grond van de beschrijving is niet altijd duidelijk wat de context is waarin het mondelinge advies wordt beschreven.

Dat het mondelinge advies gebruikt kan worden voor veel verschillende activiteiten, en dat daar in de praktijk ook verschillend mee wordt omgegaan is verwarrend, aldus veel reclasseringswerkers. Dit maakt ook dat de term mondeling advies de lading niet dekt omdat het lang niet altijd om een advies gaat. Een onderscheid tussen mondeling advies en activiteiten (vormvrije inzet en trajectbegeleiding) is wenselijk. Te overdenken is ook om een onderscheid te maken tussen echt advies, advies over vervolgstappen, trajectbegeleiding en korte begeleiding. Een ander punt van kritiek is dat het mondelinge advies niet eenvoudig terug te vinden is in het registratiesysteem van de reclassering, en niet beschikbaar is voor opdrachtgevers in JD-online zoals de andere adviessoorten. Door de 3RO is het mondeling advies bewust als een open tekstveld in IRIS opgenomen, omdat men begin 2016 nog niet wist welke nieuwe activiteiten onder deze noemer weggeschreven zouden gaan worden. Het is de bedoeling om na verloop van tijd een beter onderscheid te gaan maken zodat een betere registratie mogelijk wordt.

4.5 Aanpak op ZSM en de reguliere instroom van adviesaanvragen

De verwachting van sommige managers en reclasseringswerkers is dat de instroom van adviesaanvragen bij de reguliere adviesunits wordt verminderd door in te zetten op de hiervoor beschreven doelgroep. Voor die groep is geen regulier advies nodig omdat zij worden afgebogen naar het zorgdomein via een (voorwaardelijk) sepot en door de goede begeleiding of doorverwijzing niet recidiveren. Daarom zal in de toekomst de

instroom bij regulier advies afnemen, is de verwachting. Een andere reden waarom sommige medewerkers verwachten dat de instroom bij regulier advies zal afnemen is omdat er al een advies is gegeven op ZSM en er daarom later voor PR-zitting geen advies gemaakt hoeft te worden.

De praktijk wijst echter uit dat het niet zo eenvoudig ligt. Ten eerste is de vraag of de reclassering moet adviseren als het gaat om first offenders van een licht delict. Deze groep van first offenders zullen ook met de reguliere strafrechtelijke reactie waarschijnlijk niet meer terugkomen en kunnen ook zonder reclasseringsinzet worden doorverwezen naar bijvoorbeeld de schuldhulpverlening. Voor deze groep werd voorheen geen advies van de reclassering gevraagd, terwijl er nu wel reclasseringsinzet is, die tot een resultaat leidt wat zonder reclasseringsinzet ook zou worden bereikt. Dit is dus een toename aan instroom.

'Soms kan juist bij een first offender een geldboete zinvol zijn om af te schrikken en zou je daarnaast een verwijzing kunnen doen door een folder uit te delen om naar bijvoorbeeld schuldhulpverlening bij de gemeente te gaan (Vb man van 63 jaar, first offender, steelt iets kleins omdat zijn kleindochter jarig is en hij haar iets wil geven). Door minder te investeren in dit soort first offenders blijft er meer ruimte over voor de echt complexe zaken.' (OvJ)

En soms kan, bijvoorbeeld bij verwarde personen, een strafrechtelijke reactie meer effect hebben dan begrip tonen en zorg verlenen door de reclassering. Het is belangrijk om meer inzicht te krijgen in de criteria waarom je in geval van een licht delict en weinig risico toch reclasseringsinzet wilt.

Ten tweede lijkt het argument, dat een advies op ZSM een regulier advies uitspaart, niet op te gaan. Het advies dat wordt gegeven op ZSM wordt vaak beschouwd als een screeningsadvies, zoals een instroommanager zegt:

'Op ZSM is het meer een screeningsadvies; afstraffen, denken aan werkstraf, of gezien verleden cliënt en niet meewerkende verdachte niet iets extra's gaan doen, een zaak wel of niet op zitting late komen, etc. Als een bekende binnen komt op ZSM, waarmee het niet zo goed gaat als de reclassering dacht, dan kan op ZSM bijvoorbeeld vroeghulp ingezet worden en kan al gelijk iemand het eerste gesprek voeren over wat er is gebeurd en wat nodig is. Daaruit komt dan een screeningsadvies/vroeghulpadvies. Als dingen nodig zijn om verder te onderzoeken, dan wordt dat in de adviesfase gedaan.'

In deze gevallen is het de reclassering die een regulier advies initieert. Dit komt regelmatig voor, zoals uit de analyse van de mondelinge adviezen naar voren komt. Maar het komt ook voor dat het OM zelf een (standaard)adviesaanvraag doet. Door betere afstemming of een regulier advies nodig is, zou de instroom kunnen afnemen (zie ook hoofdstuk 3).

4.6 Conclusie: betekenisvol maatwerk op ZSM

Op ZSM wordt door een deel van de reclasseringswerkers 'Ruim baan' gemaakt voor een nieuwe doelgroep van lichte delicten en een complexe zorgachtergrond, en wordt ingezet op een (snelle) integrale en doelgerichte aanpak. Er wordt niet alleen gescreend op informatie in de reclasseringssystemen, maar er wordt ook een verdiepingsslag gemaakt. Er wordt overleg gevoerd met andere professionals in het sociale domein, er vindt begeleiding plaats van de cliënt, soms heel kort als een overdracht naar de zorg of een training, gedragsinterventie en soms langer als vinger aan de pols. De afstemming en samenwerking met het OM neemt toe, evenals de afstemming met andere ketenpartners en professionals in het sociale domein, en ook intern tussen de reclasseringswerkers van verschillende units. Op ZSM is beweging richting betekenisvol maatwerk.

Maar de uitdagingen zijn er ook. Allereerst ontbreekt een duidelijk beeld van de doelgroep die verdieping behoeft en hoe ver de extra reclasseringsinzet moet gaan. Criteria om over te gaan tot verdieping of extra begeleiding worden niet altijd geëxpliciteerd. Daarnaast zijn de eerste stappen gezet op uitvoerend niveau in het contact leggen met professionals in het sociale domein, maar dit is erg persoonsafhankelijk, iedereen is zelf het wiel aan het uitvinden. Bovendien zijn er onduidelijkheden als het gaat om de mogelijkheden van informatie-uitwisseling en privacy, en lopen reclasseringswerkers aan tegen juridische belemmeringen in het uitvoeren van interventies.

5

VERANDERPROCES AAN DE REGULIERE VOORKANT

Met het loslaten van de productfinanciering voor de adviestaak in 2016 ontstaat meer ruimte om het type advies en de inhoud van het advies af te stemmen op de actuele situatie. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe dit in de praktijk vorm heeft gekregen. Eerst staan we stil bij de achtergrond van de huidige adviespraktijk. Daarna gaan we achtereenvolgens in op de ontwikkelingen in het aantal en type adviezen dat wordt uitgebracht door de reclassering, het gebruik van risicotaxatie-instrumenten, de kwaliteit van de adviezen, en we staan stil bij het nieuw ingevoerde sneladvies. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

5.1 Achtergrond adviespraktijk

In de afgelopen jaren kende de reclassering verschillende adviestypen die werden ingezet voor advisering aan het OM of de DJI. Een reclasseringsadvies op grond van een RISc⁹ en eventueel aanvullende verdiepende diagnostiek, een beknoptere rapportage (reclasseringsadvies beknopt) op grond van een Quick Scan¹⁰, en een beknopt advies dat niet is gebaseerd op een diagnostisch instrument (reclasseringsadvies beknopt zonder diagnose). Voor deze adviezen waren standaard formats beschikbaar. De beknopte adviezen werden met name gebruikt voor adviesmomenten waarin het advies kort na de opdracht gereed moet zijn, zoals een advies bij voorgeleiding aan de rechter-commissaris. Het reclasseringsadvies bevat een uitgebreider onderzoek naar de risicofactoren en het delinquente gedrag op grond waarvan een plan van aanpak wordt uitgewerkt voor de invulling van de sanctie. Deze adviestypen werd met name ingezet bij de advisering voor de rechtszitting en voor DJI.

In het kader van outputsturing waren voor de verschillende adviestypen verschillende uurnormen vastgesteld. Deze verschilden aanzienlijk per adviestype, waardoor het vanuit het oogpunt van productie interessant was om zo veel mogelijk uitgebreidere adviestypen uit te brengen. In de praktijk kwam het daardoor regelmatig voor dat een RISc of Quick Scan werd gedaan omdat deze nu eenmaal gekoppeld was aan het uit te brengen adviestype, terwijl deze niet actief werd gebruikt voor de analyse. Met name bij adviezen die werden uitgebracht bij voorgeleidingen aan de rechter-commissaris, die veelal binnen een paar uur afgerond moeten worden, kwam het regelmatig voor dat een advies al was gegeven waarna nog voor de productie een QuickScan en beknopt reclasseringsadvies werden ingevuld.

9 RISc is een uitgebreide checklist voor taxatie van statische en dynamische criminogene factoren, het recidiverisico en de responsiviteit op grond waarvan een plan van aanpak wordt opgesteld teneinde de recidivekans te verkleinen

10 QuickScan is een korte checklist voor taxatie van het recidiverisico en de mate van beïnvloedbaarheid op grond van enkele statische en dynamische risicofactoren

In 2014 zijn de 3RO gestart met het project 'Slimmer Reclasseren' gericht op verbetering van de efficiëntie waardoor ruimte ontstond om beter aan te sluiten bij de bedoeling van het reclasseringswerk. Op grond daarvan is in 2014 het format voor het reclasseringsadvies aangepast en ingekort, en is in 2016 het sneladvies geïntroduceerd. Het sneladvies is een schriftelijk advies dat kan worden uitgebracht zonder formele opdracht tot advisering, te gebruiken in verschillende fases in het strafrechtelijk proces waarin een advies wordt uitgebracht zoals voorgeleiding r-c, TOM-zitting, snelrecht of rechtszitting (3RO, 2016).

5.2 Veranderingen in adviestype

5.2.1 Algemene cijfers

Op grond van een kwantitatieve analyse over de uitgebrachte adviezen, een verdiepende analyse over de inhoud van een steekproef van adviezen, en gesprekken met reclasseringswerkers, reclasseringsmanagers en vertegenwoordigers van het OM beschrijven we in deze paragraaf veranderingen in de adviespraktijk van de reclassering. Omdat 'Ruim baan' in 2016 van start is gegaan beschrijven we in de kwantitatieve analyses met name de ontwikkelingen in 2016. Bij een aantal analyses is ook 2015 meegenomen om de ontwikkelingen in perspectief te plaatsen. De mondelinge adviezen zijn daarbij achterwege gelaten omdat deze voor verschillende reclasseringsactiviteiten worden ingezet en niet alleen voor advisering (het mondeling advies wordt beschreven in hoofdstuk 4).

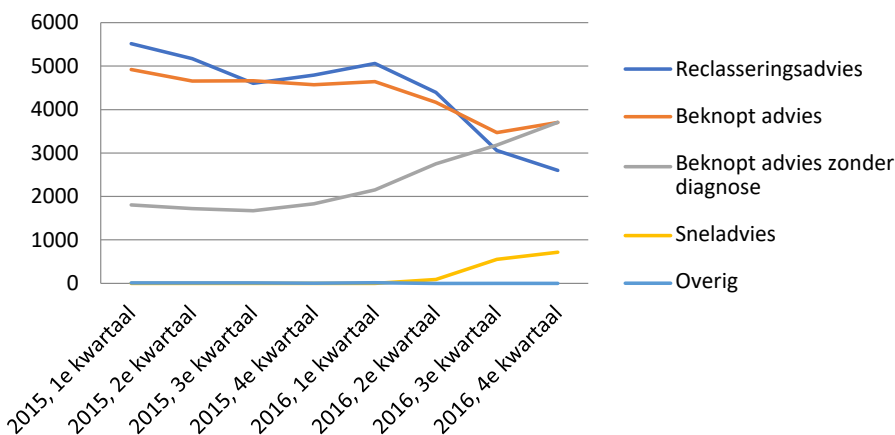
In 2016 zijn door de 3RO 44.364 adviezen uitgebracht. In 2015 waren dat er 45.861. Het aantal uitgebrachte adviezen is dus licht gedaald. In 2016 zijn echter ook 1.848 mondelinge adviezen geregistreerd, waarvan een deel (uit de registratie weten we niet hoeveel) een daadwerkelijk advies is. Naar verwachting is daarom het verschil in aantal uitgebrachte adviezen tussen 2015 en 2016 klein. Van de uitgebrachte adviezen in 2016 werd 61% uitgebracht door RN, 26% door SVG en 13% door LJ&R. Voor een deel van de cliënten worden meerdere adviezen in een jaar uitgebracht. Binnen dezelfde zaak, bijvoorbeeld omdat er eerst geadviseerd wordt bij voorgeleiding voor de r-c en vervolgens voor de rechtbank, en eventueel daarna ook nog voor DJI. Of bij verschillende zaken voor eenzelfde cliënt. Bij recidivisten is het mogelijk dat het aantal adviezen in een jaar aanzienlijk is omdat er bijvoorbeeld meerdere malen een advies voor een rechtszitting wordt gevraagd. Van de uitgebrachte adviezen in 2016 was 74% voor een cliënt waarover in dat jaar één keer werd geadviseerd, 16% van de adviezen werd uitgebracht voor cliënten waarover in dat jaar 2 keer werd geadviseerd. De overige adviezen (10%) werden uitgebracht voor cliënten waarover meer dan 2 keer werd geadviseerd (3 tot 11 keer per cliënt).

5.2.2 Ontwikkeling in typen advies

In figuur 5.1. staat beschreven welke adviestypen werden uitgebracht in de jaren 2015 en 2016. Daaruit blijkt dat in 2016 het gebruik van het reclasseringadvies aanzienlijk daalde. Dat geldt ook voor het beknopte reclasseringsadvies. In plaats daarvan worden steeds

meer korte, snelle adviestypen ingezet: het aantal beknopte reclasseringsadviezen zonder diagnose en sneladviezen stijgt aanzienlijk in 2016.

Figuur 5.1. Uitstroom per kwartaal en type advies in 2015 en 2016 (N=90.225).¹¹



Voor 'Ruim baan' waren de adviestypen gekoppeld aan instrumenten voor risicotaxatie. Dat blijkt nog steeds grotendeels het geval. Van alle reclasseringsadviezen uitgebracht in 2016 is 90% gekoppeld aan een RISc, 1% aan een ander instrument¹², terwijl 9% niet gekoppeld is aan een screeningsinstrument. Van alle beknopte reclasseringsadviezen die zijn uitgebracht in 2016 is 93% gekoppeld aan een QuickScan, 1% aan een ander instrument en 5% van deze adviestypen is niet gekoppeld aan een screeningsinstrument. In 2015 waren deze percentages vergelijkbaar.

De keuze voor een adviestype wordt deels beïnvloed door het moment in het strafproces waarop het advies wordt uitgebracht. Als het gaat om een advies in de fase van vroeghup, voorgeleiding aan de r-c of TOM-zitting ligt een beknopt adviestype voor de hand omdat er weinig tijd is voor onderzoek en analyse, terwijl er bij advisering voor de zitting of aan DJI vaak ruimte is voor een uitgebreidere adviesvorm. In 2016 werd 30% van de adviezen uitgebracht in een fase van het strafproces waarin er weinig tijd is voor het uitbrengen van het advies (snelrecht, voorgeleiding r-c, raadkamer, TOM-zitting), 49% van de adviezen werd uitgebracht voor een rechtszitting, in 9% van de gevallen ging het om een advies aan DJI of OM waarin geadviseerd wordt over de invulling van de tenuitvoerlegging van de sanctie (re-integratieplan TR, penitentiair programma, v.i., PIJ of Tbs), in 8% om een aanvullend advies aan het gevangeniswezen (deeladvies EC, concretiseringsrapport PP/ET, overige vragen GW). De overige 3% van de rapporten

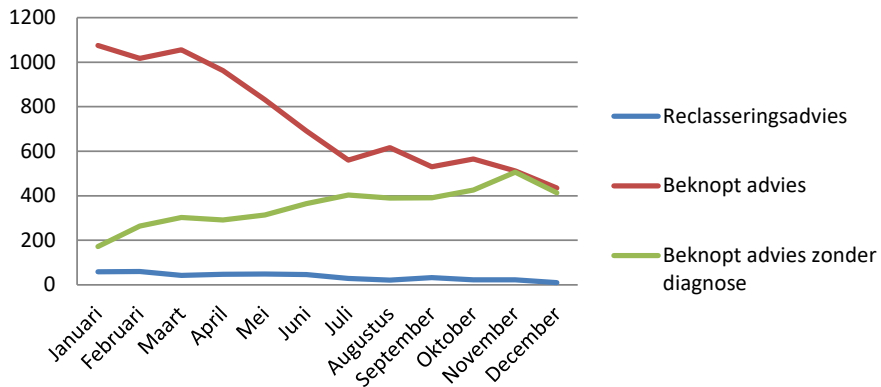
¹¹ Categorie anders betreft advies bureau buitenland en milieu/trippelrapportage.

¹² B-Safer, QuickScan, Static-99 of verdiegingsdiagnostiek

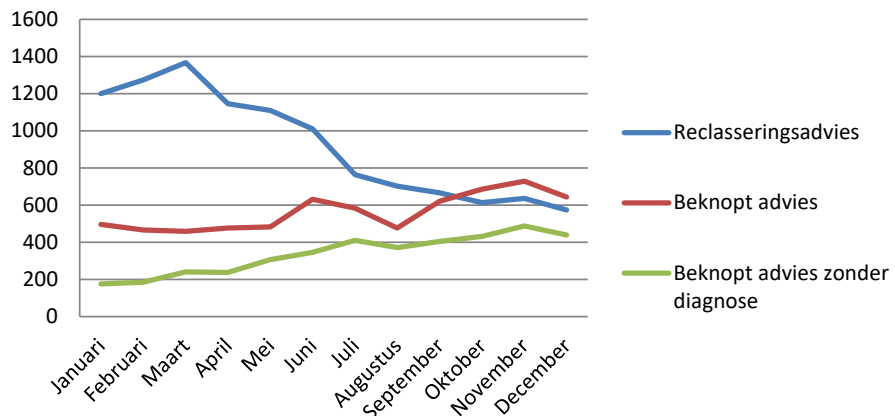
was niet in te delen naar een adviesfase omdat deze enkel geregistreerd staan als een sneladvies.¹³

In figuur 5.2. is te zien dat wat betreft de adviezen in de startfase van het strafrechtelijk traject het aantal beknopte reclasseringsadviezen daalt en het aantal beknopte adviezen zonder diagnose stijgt.

Figuur 5.2. Ontwikkeling van type advies uitgebracht in de startfase van het strafrechtelijk traject in 2016¹⁴ (N= 13.529)



Ook wat betreft de adviezen die worden uitgebracht voor de rechtszitting zien we een verschuiving naar de beknopte adviesvormen en een daling van de reclasseringsad-



viezen (zie figuur 5.3.).

¹³ In 2015 waren deze percentages: 34% van de adviezen in de eerste fase van strafrechtelijk traject, 48% voor de zitting, 10% aan DJI of OM over invulling tenuitvoerlegging sanctie, en 7% overige adviezen aan gevangeniswezen. Het sneladvies bestond nog niet in 2015.

¹⁴ In deze tabellen ontbreken de sneladviezen (N=1.363 in 2016) omdat over de sneladviezen in de monitorinformatie niet genoteerd staat in welke fase deze zijn uitgebracht.

Figuur 5.3. Ontwikkeling type advies uitgebracht voor de rechtszitting in 2016 (N=21.852)

De adviezen aan DJI en het OM in het kader van een re-integratieplan, PP, vi, PIJ of TBS zijn nog voornamelijk reclasseringsadviezen, al is ook daar een lichte stijging van beknopte adviesvormen te zien en een lichte daling van de reclasseringsadviezen. De overige adviezen aan het gevangeniswezen (Algemene verlofregeling, Concretiseringsrapport PP/ET, Deeladvies EC, Detentiefasering, Gratieverzoek, Strafonderebreking, Overige vraagstelling vanuit gevangeniswezen) zijn relatief vaak een reclasseringsadvies beknopt zonder diagnose. Daarin is weinig veranderd in de loop van 2016 (tabellen zijn opgenomen in bijlage 3).

In de gesprekken en focusgroepen geven medewerkers van de reclassering aan dat sinds 'Ruim baan' een meer bewuste afweging gemaakt wordt over het type advies dat wordt uitgebracht. Voorheen werd in bepaalde adviessituaties (rechtszitting, advies aan DJI) standaard voor een reclasseringsadvies gekozen. Maar dat is lang niet altijd nodig aldus reclasseringswerkers en managers van de reclassering. Als er recent over de cliënt is gerapporteerd kan soms volstaan worden met een beknopte aanvulling. Als er al veel informatie over de cliënt bekend is, is niet opnieuw een volledig onderzoek met RISc nodig. Bij bepaalde cliënten (zwaardere delicten, jongvolwassenen) vindt men uitgebreid onderzoek van belang, maar bij lichtere delicten hoeft dat niet. Als er sprake is van Tbs of een Meervoudige Kamer-zaak wordt eerder voor een uitgebreid rapport gekozen dan bij een Politierechter-zitting of TOM-zitting. Als een advies gevraagd wordt over een cliënt die onder toezicht staat (bijvoorbeeld bij recidive tijdens het toezicht) kan de toezichthouder adviseren in de vorm van een voortgangsverslag van het toezicht op grond waarvan een advies wordt gegeven over de afdoening van het nieuwe delict.

"Bijvoorbeeld een klant met toezicht zit weer vast. Eigenlijk wil je aan de r-c vertellen dat het toezicht niet goed loopt, dat je van mening bent dat de voorlopige hechtenis niet geschorst moet worden en de cliënt maar even vastgehouden moet worden. Nu denk je, ik stuur een mail en maak een mondeling advies aan. Dit kan op eigen initiatief en zonder opdracht. Je doet wat goed is voor de klant in plaats van wat goed is voor het geld."

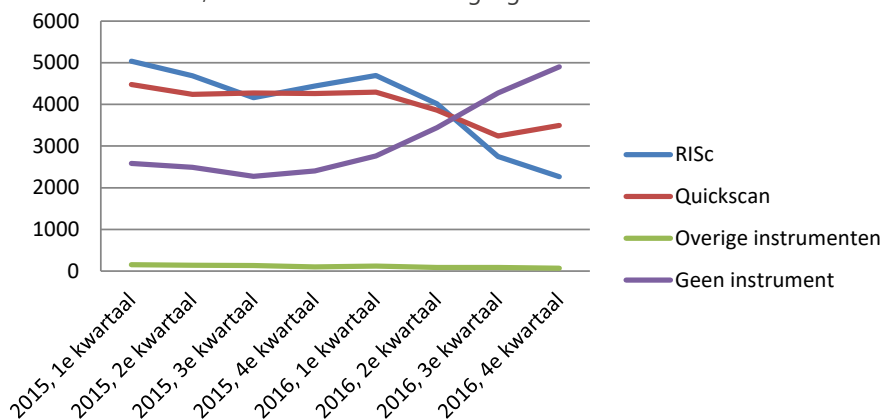
De verwachting dat het vaker uitbrengen van een beknopt advies ruimte creëert voor het wegwerken van de grote instroom wordt vooralsnog niet waargemaakt. Een reclasseringsmanager geeft daarover aan dat hij het gevoel heeft dat er tijd 'weg loopt'. Er is geen zicht op wat medewerkers met de extra tijd doen, aldus deze manager. Het lijkt vooralsnog niet zo te zijn dat adviseurs in groten getale extra activiteiten doen in aanvulling op het uitbrengen van adviezen. De meeste reclasseringswerkers en managers geven aan dat vooral in de ZSM-teams/ voorkantteams nieuwe manieren van werken worden uitgetoetst. De reguliere adviseurs hebben daar geen ruimte voor en zijn vooral bezig met het wegwerken van de grote hoeveelheid adviesaanvragen. Zo stellen managers in de focusgroep: "Aan de ene kant moeten werkers kwaliteit leveren, maar anderzijds moeten ook genoeg zaken de deur uit. Er is niet echt op te boksen tegen de stapel aanvragen die er ligt." Als er extra activiteiten worden benoemd die in de adviesfase worden opgepakt betreft dat bijvoorbeeld extra afstemming met collega's of ketenpartners, meegaan naar een rechtszitting of alvast noodzakelijke zorg in gang zetten.

5.3 Gebruik risicotaxatie

5.3.1 Ontwikkeling gebruik risicotaxatie

In de vorige paragraaf werd al duidelijk dat het gebruik van adviestypen waar geen nieuwe risicotaxatie aan ten grondslag ligt stijgt. In deze paragraaf gaan we meer specifiek in op het gebruik van risicotaxatie-instrumenten. Reclasseringswerkers hebben verschillende risicotaxatie-instrumenten tot hun beschikking. RISC is een uitgebreid instrument voor screening van risicofactoren en factoren voor responsiviteit voor een brede cliëntenpopulatie. Op grond daarvan kan een inschatting van de recidivekans worden gemaakt en een plan van aanpak worden opgesteld (Hildebrand, 2014). Met de QuickScan kan een beknopte taxatie worden gemaakt van het recidiverisico en de mate van veranderbaarheid (Bosker & Van Kuijeren, 2009). De QuickScan is niet geschikt voor het uitwerken van een plan van aanpak. Voor zedendelinquenten wordt de Static-99R gebruikt, welke enkel geschikt is voor de taxatie van de kans op de herhaling van een zedendelict (Harris, Phenix, Hanson & Thornton, 2003). B-Safer wordt gebruikt voor de taxatie van herhaald relationeel geweld (Ruiter, 2009).

Figuur 5.4. laat de ontwikkeling van het gebruik van risicotaxatie zien. Dit geeft een beeld dat vergelijkbaar is met de ontwikkeling van de typen advies. Het aantal adviezen waar een RISC aan ten grondslag ligt, is eind 2016 gehalveerd ten opzichte van 2015. Ook het gebruik van QuickScan is aanzienlijk afgenomen, terwijl het aantal adviezen waarvoor geen risicotaxatie is gebruikt meer dan verdubbeld is. De overige instrumenten betreffen B-Safer en Static-99R, deze worden maar weinig ingezet.



Figuur 5.4. Gebruik risicotaxatie voor adviezen uitgebracht in 2015 en 2016 (N=90.225)

5.3.2 Redenen daling gebruik risicotaxatie

Reclasseringswerkers en managers in de interviews en focusgroepen herkennen dit beeld. In het verleden werd er volgens hen vaak onnodig een risicotaxatie gedaan, alleen omdat het moest vanwege de productie. Dat dit nu niet meer hoeft wordt gewaardeerd. De oorzaken die zij noemen voor de daling van het gebruik van risicotaxatie-instrumenten sluiten deels aan bij de redenen waarom vaker gekozen wordt voor een

beknpte adviesvorm: er ligt een recent rapport of er is al veel informatie over de cliënt waardoor een nieuwe risicotaxatie niet nodig is.

Daarnaast wordt genoemd dat reclasseringswerkers meer gebruik maken van hun professionele oordeel. De items uit RISc of QuickScan zitten wel in het hoofd en komen dus wel aan de orde, aldus veel medewerkers. Bovendien biedt ook het format voor een sneladvies een structuur voor het onderzoek, omdat daar alle relevante criminogene factoren aan de orde komen. In het format voor het sneladvies wordt daarvoor de term “problemen” gehanteerd. In de gesprekken met medewerkers wordt daarnaast ook vaak de term “leefgebieden” gebruikt. Deze medewerkers geven aan dat het voor nieuwe reclasseringswerkers wel van belang is de instrumenten een tijd te gebruiken, om de structuur te leren kennen.

Verder wordt benoemd dat er geen risicotaxatie nodig is in lichtere zaken, bij first offenders, of als er geen inhoudelijk advies wordt gegeven in het adviesrapport. Risicotaxatie-instrumenten moeten wel blijven, maar moeten vooral ingezet worden bij zwaardere delicten, als er weinig informatie bekend is over een cliënt en het daardoor nog niet duidelijk is wat de cliënt nodig heeft, of als een toezicht wordt geadviseerd. Een beleidsadviseur van de reclassering verwoordt dit als volgt:

‘Ik denk met name bij zaken waar ook toezicht wordt geadviseerd, het elementair is dat er een soort diagnose onder het advies ligt. Een toezichthouder wil ook een goed beeld van een persoon die hij moet gaan begeleiden, en dat wordt lastig bij een A4tje sneladvies. Ook bij bepaalde strafeisen boven een aantal jaren is het elementair dat er toch een bepaald advies onder ligt. Indien eerder al een screening is geweest, ligt er al een basis en kun je afwegen om niet alles opnieuw te doen.’

Ook moet RISc volgens veel medewerkers van de reclassering worden gebruikt als een indicatie voor forensische zorg wordt gegeven of als het gaat om een ISD-advies, waarbij het argument met name lijkt te zijn dat de ontvangende partij in dat geval om een RISc vraagt. Enkele reclasseringswerkers hanteren een richtlijn dat een nieuwe risicotaxatie nodig is als een eerdere taxatie meer dan een jaar oud is. Anderen vinden dat niet nodig. Een manager geeft aan dat reclasseringswerkers ook het oude adviesrapport erbij kunnen pakken en met de cliënt doornemen op welke gebieden er veranderingen zijn en op welke niet.

Naast inhoudelijke argumenten lijkt ook de druk op de reclasseringsorganisaties om in een korte tijd veel adviezen te leveren een rol te spelen bij de afname van het gebruik van risicotaxatie. In veel regio's wil het management van de reclassering liever geen adviesaanvragen retourneren. Daarom worden reclasseringswerkers gestimuleerd om vaker een beknopt advies te maken. In enkele locaties wordt het uitgangspunt “sneladvies tenzij” gehanteerd. Daar wordt RISc alleen nog gebruikt bij adviesrapporten voor DJI, aldus een manager. Een reclasseringswerker daarover:

‘Het is een gevaar dat je die instrumenten laat varen vanwege werkdruk. Richting rechter- commissaris ‘even snel’ iets op papier zetten. Maar is het dan nog kwaliteit?’

Voor een deel van de reclasseringswerkers speelt mee dat zij niet enthousiast zijn over het instrument RISC. Ze vinden RISC tijdrovend, er moeten te veel items en velden ingevuld worden, en het levert te weinig op. Nu het niet meer hoeft, doen ze het ook niet meer. Er zijn ook vragen over de inhoudelijke waarde van risicotaxatie-instrumenten. De inschatting van het recidive risico is onvoldoende en zegt niets over een individuele casus aldus een werker. *'Het is een statistisch risico'*. En door enkele werkers werd onvoldoende ruimte ervaren voor hun professionele oordeel toen zij met risicotaxatie-instrumenten moesten werken. *"Jarenlang is de RISC erin gestampt, en stond het professioneel oordelen niet centraal."*

Een deel van de medewerkers van de reclassering is kritisch over de enorme daling van het gebruik van risicotaxatie-instrumenten. Zij zijn van mening dat het belangrijk is om een goede risico-analyse te maken. Een reclasseringswerker stelt:

'Het professioneel oordeel is feilbaar, wat diagnose-instrumenten belangrijk maakt. Instrumenten zijn niet voor niets bedacht, ook een ervaren professional kan dingen vergeten. Een instrument is ervoor om dingen systematisch te checken.'

Daarom pleiten sommige medewerkers van de reclassering voor het maken van landelijke kwaliteitsafspraken over het gebruik van gestructureerde risicotaxatie. Ook officieren van justitie lijken ervan uit te gaan dat ongeacht de lengte van het advies daar een gedegen analyse aan ten grondslag ligt waarbij risicotaxatie gebruikt wordt. Maar als er al meerdere keren over een cliënt is geadviseerd is opnieuw een RISC niet nodig aldus een OvJ, *"Al die informatie is al bekend. Ik wil weten of er een andere, intensievere interventie is die misschien wel zin heeft, of dat er hard gestraft moet worden."*

Een enkele keer wordt de suggestie gedaan om het uitvoeren van een risicotaxatie te verplaatsen naar de toezichtfase, omdat er dan meer tijd is. Anderen brengen daar tegenin dat toezichthouders daar geen tijd voor hebben, en dat het soms beter is om iemand met een onafhankelijke blik (de adviseur) naar een zaak te laten kijken. Bovendien is een aanzienlijk aantal toezichthouders niet opgeleid in het uitvoeren van een risicotaxatie.

5.3.3 RISC en adviezen voor de rechtszitting

Een van de genoemde redenen om geen nieuwe risicotaxatie uit te voeren ten behoeve van een advies is dat er al een recente risicotaxatie ligt waar reclasseringswerkers op terug kunnen vallen. Om meer zicht te krijgen daarop is gekeken naar alle uitgebrachte adviezen voor een rechtszitting (een fase waarin er voldoende tijd is voor het uitvoeren van een risicotaxatie) in de tweede helft van 2016. Daarbij is gekeken naar de periode tussen het uitbrengen van het advies en de meest recente RISC¹⁵. De QuickScan is niet meegenomen in deze analyse omdat dit instrument slechts een korte screening van enkele risicofactoren geeft en daardoor niet geschikt is voor het uitwerken van een plan

15 In totaal zijn 10.655 adviezen uitgebracht voor een rechtszitting in de periode juli t/m december 2016. Daarvan was 36% een reclasseringsadvies, 35% een beknopt advies, 26% een beknopt advies zonder diagnose en 2% sneladvies. Voor 926 cliënten zijn in die periode 2 adviezen uitgebracht. Van deze cliënten is alleen het eerste advies meegenomen in de analyse.

van aanpak. Het doel van deze analyse was om te bepalen of er in het dossier van de cliënt een RISC beschikbaar is waar het advies op gebaseerd kan zijn. Of de reclasseringswerker deze ook daadwerkelijk heeft gebruikt voor het advies is op grond van de cijfers niet te bepalen.

Uit tabel 5.1. blijkt dat voor 38% van de cliënten over wie bij een rechtszitting is geadviseerd een RISC beschikbaar was van minder dan twee maanden oud ten tijde van de advisering. Waarschijnlijk gaat het hier grotendeels om de RISC-en die gemaakt zijn voor dat specifieke advies. Voor 2% van de cliënten een RISC van 3 tot 6 maanden oud, voor 4% een RISC van 7 tot 12 maanden oud, voor 5% een RISC die meer dan een jaar voor het uitbrengen van het advies is gemaakt. Voor 47% van de cliënten over wie is geadviseerd bij een rechtszitting in de tweede helft van 2016 is nooit een risicotaxatie met RISC gemaakt. Dat betekent dat voor een meerderheid van de cliënten waarover is geadviseerd voor een rechtszitting in de tweede helft van 2016 geen recente RISC beschikbaar was.

Tabel 5.1.: Aantal dagen verschil tussen uitgebracht advies (alle adviestypen behalve mondeling advies) voor rechtszitting en RISC, juli – december 2016.

Aantal dagen verschil RISC-advies	Aantal cliënten	Percentage
0 tot 60 dagen (2 maanden)	3.771	38
61 tot 183 dagen (3 tot 6 maanden)	219	2
184 tot 365 dagen (7 tot 12 maanden)	389	4
366 tot 730 dagen (13 tot 24 maanden)	518	5
Meer dan 731 dagen (meer dan 2 jaar)	301	3
Geen RISC	4.631	47
Totaal	9.829	100

5.4 De kwaliteit van adviezen

5.4.1 De Steekproef

Op grond van een steekproef van 60 adviezen die zijn uitgebracht in december 2016 in de arrondissementen Noord Nederland, Oost Nederland, Amsterdam, Den Haag, Oost Brabant en Zeeland / West Brabant is gekeken naar een aantal aspecten die samenhangen met de kwaliteit van de adviezen. De onderwerpen die daarbij aan de orde kwamen zijn: de bronnen waarop de analyse is gebaseerd, de beschrijving van criminogene en beschermende factoren, het recidiverisico en de mate van responsiviteit, de aard en inhoud van het advies en de wijze waarop het advies is opgebouwd. Deze onderwerpen zijn gebaseerd op de kwaliteitsstandaarden die binnen de Reclassering Nederland worden gehanteerd (Reclassering Nederland, 2016), en op actuele kennis over belangrijke aspecten van risicotaxatie en advisering (Menger, Krechtig & Bosker, 2016). Daarbij moet worden aangetekend dat het een globale analyse betreft over een beperkt aantal adviezen en aan de hand van een beperkt aantal criteria.

Er zijn verschillende adviestypen bekeken: 26 reclasseringsadviezen, 19 beknopte reclasseringsadviezen, 13 beknopte reclasseringsadviezen zonder diagnose en 2 sneladviezen¹⁶. Daarvan zijn er 25 uitgebracht door Reclassering Nederland, 22 door instellingen van de SVG en 13 door het LJ&R.

5.4.2 *Informatiebronnen voor het advies*

Wat betreft de bronnen waarop de adviezen zijn gebaseerd blijkt dat voor 51 van de 60 adviezen de cliënt is gesproken. In alle gevallen dat de cliënt niet is gesproken betrof het een beknopte adviesvorm of snel advies. Voor bijna alle adviezen is gebruik gemaakt van het reclasseringsdossier, het Justitieel Documentatieregister en het proces-verbaal. Incidenteel zijn andere bronnen gebruikt zoals een Pro-justitierapportage, informatie via gedragsdeskundigen, het SKDB of ZSM-journaal. Er lijkt niet echt een verschil op grond van adviestype. Voor bijna alle adviezen (52 van de 60) zijn een of meer referenten gesproken. Vaak hulpverleners of gedragsdeskundigen (56), collega reclasseringsswerkers (14), familie of vrienden (19). Een enkele keer iemand van een PI, sociaal wijkteam, gemeente, Raad/JR/Veilig Thuis of politie.

In 24 adviezen (zowel reclasseringsadvies als beknopt) werd verwezen naar een eerder uitgebracht advies. Deze varieerden van een eerder reclasseringsadvies, beknopt advies, TUL-advies, Pro-Justitia rapportage of rapportage van de Raad voor de Kinderbescherming.

In 39 adviezen blijkt uit de tekst dat het advies is besproken met de cliënt. Als dat niet is gebeurd wordt dat soms toegelicht (cliënt wilde niet meewerken of was niet bereikbaar) maar niet altijd. Over afstemming van het adviesrapport met familie van de cliënt of met de opdrachtgever (OvJ/medewerker PI) wordt nauwelijks melding gemaakt.

5.4.3 *Criminogene en beschermende factoren*

Het instrument RISC bevat een vaste set aan dynamische (veranderbare) criminogene factoren die ook terugkomen in het format reclasseringsadvies. Dat zijn: huisvesting, opleiding/werk, financiën, relatie met partner/gezin, relatie met vrienden, drugsgebruik, alcoholgebruik, emotioneel welzijn, denkpatronen/gedrag/vaardigheden, en (pro-criminele) houding (Hildebrand, 2010). De factor emotioneel welzijn is in RISC4 (geïmplementeerd in 2014) vervangen door 'geschiedenis van antisociale gedragingen', omdat uit onderzoek is gebleken dat de factor emotioneel welzijn niets bijdroeg aan het voorspellen van recidive (Van der Knaap & Alberda, 2009).

In de meeste adviezen (50 of meer) wordt iets beschreven over de criminogene factoren huisvesting, opleiding/werk en financiën. Ook de situatie ten aanzien van drugs- en alcoholgebruik en relatie met partner/familie komt in veel rapporten terug (41 tot 46). In de adviezen worden zowel de termen emotioneel welzijn als geschiedenis van antisociale gedragingen gehanteerd. De laatste vooral in reclasseringsadviezen (die zijn gebaseerd op RISC). De factor emotioneel welzijn komt in alle adviessoorten voor, waaronder ook

16 In paragraaf 5.3.4. wordt een extra analyse van sneladviezen beschreven.

negen keer in een reclasseringsadvies dat is gebaseerd op RISC versie 4. In 23 adviezen komen emotioneel welzijn of geschiedenis van antisociale gedragingen niet voor. In opvallend veel rapporten (38 van de 60) wordt niets vermeld over de criminogene factor denkpatronen/gedrag/vaardigheden, terwijl op grond van onderzoek duidelijk is dat deze factor een hoge prevalentie kent (Andrews & Bonta, 2010; Vogelvang, Van Burik, Van der Knaap & Wartna, 2003). Ook houding wordt in veel rapporten niet genoemd als criminogene factor. Over de kwaliteit van relaties met vrienden wordt in 24 rapporten niets gezegd, terwijl ook dit in algemene zin een belangrijke criminogene factor is, zowel wat betreft prevalentie (Vogelvang, Van Burik, Van der Knaap & Wartna, 2003) als voorspeller van toekomstig delinquent gedrag (Andrews & Bonta, 2010; Van der Knaap & Alberda, 2009).

In veel rapporten worden de criminogene factoren beknopt toegelicht. Soms worden slechts enkele factoren toegelicht terwijl er meer aangegeven staan als aanwezig/problematisch. De relatie met het delinquente gedrag wordt niet altijd gelegd. Er zijn ook rapporten met een uitgebreide toelichting, soms ook over leefgebieden die niet problematisch zijn.

In 17 van de 60 adviezen wordt iets gezegd over beschermende factoren. Daarbij worden punten benoemd als: steunend sociaal netwerk, beschermd wonen/goede huisvesting, dagbesteding, medewerking aan hulpverlening, school en realistische levensdoelen hebben.

In enkele rapporten wordt ook de voortgang van een lopend toezicht beschreven, of wordt een link gelegd met de aanpak in het sociale domein.

5.4.4 Recidiverisico en responsiviteit

In 17 van de 60 rapporten wordt niets vermeld over het recidiverisico, soms omdat de cliënt een ontkennende verdachte is, maar niet in alle adviezen wordt een reden benoemd. In een meerderheid van de rapporten (46 van de 60) wordt iets gemeld over motivatie/bereidheid tot medewerking aan reclasseringsbemoeienis of behandeling. Overige aspecten ten aanzien van de responsiviteit komen slechts in 1/3 van de rapporten aan de orde. Daar waar punten benoemd worden gaat het over de aanwezigheid van een (licht) verstandelijke beperking, psychische stoornissen, ontvankelijkheid voor interventies, of ontbreken van contra-indicaties voor werkstraf.

5.4.5 Aard en inhoud van het advies

In een ruime meerderheid van de rapporten wordt een advies gegeven dat aansluit bij de analyse over delinquent gedrag, criminogene en eventueel beschermende factoren en responsiviteit, bij interventies die al (eerder) in gang zijn gezet, of bij het feit dat veel geprobeerd en mislukt is waardoor nu een zwaarder traject wordt geadviseerd. In 25 rapporten komen 1 of meer van de aanwezige criminogene factoren niet terug in het plan van aanpak of advies. In een deel van de adviezen wordt toegelicht waarom, bijvoorbeeld dat oppakken van bepaalde problematiek niet mogelijk is gezien het justitiële kader (schorsing), dat cliënt niet aan een interventie op een bepaalde criminogene factor mee wil werken, of dat er eerst een opname volgt en andere criminogene

problematiek eventueel daarna opgepakt kan worden. In sommige adviezen wordt dit niet toegelicht en gaat het ten koste van de consistentie van het advies, bijvoorbeeld als vermeld wordt dat er aanzienlijke schuldenproblematiek is en er wordt nergens vermeld dat daar iets mee gedaan zal worden, of als cliënt geen woning heeft en dat verder niet terugkomt. Dat sluit overigens niet uit dat deze problematiek in een eventueel toezicht opgepakt gaat worden.

De adviezen zijn vooral gericht op de problematiek van de cliënt. Daarnaast zijn veel adviezen gericht op het voorkomen van recidive en wordt soms melding gemaakt van voorkomen van overlast voor specifieke personen of de maatschappij in het algemeen. In enkele adviezen wordt expliciet vermeld dat aandacht besteed wordt aan herstel van contacten, bijvoorbeeld met familie of vrienden. In de meeste adviezen wordt niets geschreven over slachtoffers.

5.4.6 Opzet en structuur van adviezen

We zien aanzienlijke variatie in zowel de opzet van het advies als de terminologie die gebruikt wordt. Sommige adviezen starten met het advies waarna de onderbouwing volgt, andere geven eerste een analyse en geven daarna het advies. Enkele units gebruiken een eigen standaard format waarin de criminogene factor houding niet voorkomt, maar mogelijk wel aspecten daarvan benoemd worden bij delictbeleving of motivatie (responsiviteit). De toelichting op criminogene factoren wordt op verschillende manieren gegeven: in een opsomming per criminogene factor met daarachter de toelichting, in een integrale conclusie, bij referenten informatie of onder de noemer 'achtergrond'. In sommige rapporten worden alle criminogene factoren in een doorlopende tekst beschreven, waardoor het gemakkelijk kan gebeuren dat een factor die beschreven staat als aanwezig niet wordt toegelicht. Ook de terminologie varieert. In sommige adviezen wordt gesproken over criminogene factoren, in andere over problematiek of leefgebieden. Als een reclasseringsadvies of beknopt reclasseringsadvies is gemaakt waar respectievelijk een RiSc of QuickScan aan ten grondslag ligt, is dat niet altijd terug te lezen in het advies, bijvoorbeeld omdat de criminogene factoren die standaard met deze instrumenten gescreend worden niet of met andere termen terugkomen in het advies.

De omvang van de rapporten loopt uiteen. Het beknopte reclasseringsadvies zonder diagnose en sneladvies zijn relatief kort, gemiddeld zo'n 5 pagina's met een spreiding van 3 tot 9 pagina's. Het reclasseringsadvies en beknopt reclasseringsadvies zijn langer, gemiddeld ruim 8 pagina's met een spreiding van 4 tot 15. De adviezen bevatten weinig herhaling. Ongeveer de helft van de adviezen bevat een samenvatting, veelal in een integrale conclusie of samenvattend beeld. Dat hangt niet samen met het type advies, maar wel enigszins met het aantal pagina's: hoe langer het advies, hoe vaker een samenvatting. Al zijn er lange adviezen van 10 pagina's of meer die geen samenvatting bevatten. Sommige samenvattingen zijn erg beknopt, andere uitgebreider. Ook de volledigheid van de samenvatting varieert. Zo staat er niet in elke samenvatting ook het advies.

In enkele rapporten wordt duidelijk beschreven dat het gaat om een vervolg op een eerder rapport dat recent is uitgebracht. In die gevallen wordt het adviesrapport kort gehouden met een verwijzing naar vorige rapport en een focus op relevante aanvullingen.

Op grond van een globale analyse van adviezen uit 2015 blijkt dat de bevindingen over de rapporten in 2016 niet veel afwijken van die uit 2015. De beschreven kenmerken over de inhoud van de adviezen kunnen daarom niet (alleen) worden toegeschreven aan 'Ruim baan'.

5.5 Medewerkers reclassering en OM over kwaliteit van de adviezen

Wat betreft de kwaliteit van de adviezen geven veel medewerkers van de reclassering aan dat ze het belangrijk vinden dat een goede beschrijving wordt gegeven van de risico- en beschermende factoren (soms worden ook problematiek van de cliënt of leefgebieden genoemd) in relatie tot het delinquente gedrag, en de samenhang daartussen. Op grond daarvan wordt een plan van aanpak op maat gemaakt wat resulteert in een advies. Een geïnterviewde manager geeft aan: "Een kwalitatief goed advies heeft een goede beschrijving van criminogene en beschermende factoren, logische opbouw in het verhaal, logische verbanden en is uitvoerbaar." Andere punten die belangrijk worden gevonden door medewerkers van de reclassering: de cliënt betrekken bij het opstellen van het plan dat onderdeel uitmaakt van het advies, en een goede onderbouwing van overwegingen en keuzes.

Officieren van justitie geven aan dat ze het belangrijk vinden dat vooral de factoren worden uitgewerkt die samenhangen met het delinquente gedrag, van de overige factoren kan kort benoemd worden dat er niets aan de hand is. Een opsomming van eerdere delicten en veroordelingen is niet nodig, die informatie heeft het OM zelf wel, maar een analyse over het delict patroon vinden officieren wel van belang. Als ook het NIFP rapporteert moet de reclassering niet kopiëren uit het rapport van het NIFP maar een eigen visie geven. Een advies moet antwoord geven op de vragen van het OM, en moet met name gericht zijn op de vraag of er reclasseringsbemoeienis nodig is en welke bijzondere voorwaarden eventueel opgelegd zouden moeten worden. Ook moet het advies op tijd zijn ten behoeve van de besluitvorming van de opdrachtgever, en moet het uitvoerbaar zijn. Hoewel officieren van justitie vaak alleen de conclusie lezen, moet de onderbouwing van het advies wel gegeven worden, ook vanwege andere betrokkenen (verdachte, advocaat).

Het advies is ook een belangrijke basis voor het toezicht. Toezichthouders geven aan dat ze het belangrijk vinden dat er een goed onderbouwd advies ligt, liefst gebaseerd op RISc. En dat het advies voor hen uitvoerbaar is.

Behalve inhoudelijke punten worden ook een aantal procesmatige aspecten benoemd die belangrijk zijn voor de kwaliteit van een advies:

- Zo snel mogelijk na de aanhouding starten met een interventie omdat de cliënt dan het meest ontvankelijk is;
- Continuïteit borgen tussen overgangen van intra- naar extramuraal of tussen de verschillende reclasseringsactiviteiten om uitval of vermindering van motivatie te voorkomen en ervoor te zorgen dat cliënten zich gesteund voelen;
- Goede samenwerking en afstemming met alle betrokken professionals rond de cliënt, zowel justitieel als in het sociale domein of de zorg.

Op grond van de gesprekken met medewerkers van reclassering en OM ontstaat de indruk dat er met name wordt geëxperimenteerd met de vorm van de adviezen en nog niet zozeer met de inhoud daarvan. Enkele reclasseringswerkers benoemen wel dat ze anders zijn gaan adviseren, bijvoorbeeld niet een strafadvies geven maar verschillende scenario's uitwerken en de mogelijke gevolgen daarvan. Een adviseur die tevens werkzaam is in een voorkantteam geeft een voorbeeld van een ISD-advies waarin zij met haar collega een andere aanpak heeft gevolgd dan gebruikelijk. Dit werd door het OM zeer gewaardeerd, maar de PI moest eraan wennen.

"Bij ISD is het normaal gebruikelijk dat als een cliënt eenmaal in de PI zit, er geen reclasseringsbemoediging meer is en binnen de PI weer wordt bekeken wat er moet gebeuren. Terwijl de reclassering een cliënt al 20 jaar kent en graag wil meedenken met de PI. In ons advies stond dat de reclassering betrokken zou blijven bij de cliënt, deze zou bezoeken en dat de cliënt binnen drie maanden in een kliniek moest worden geplaatst. In het advies stond dat een ISD in dat geval zin had, als de cliënt gezien werd door dezelfde mensen en snel zou worden uitgevoerd in verband met het tik-op-de-neus effect. Dit rapport is vervolgens doorgestuurd vanuit de rechtbank als voorbeeld hoe het zou moeten."

Zowel vanuit de reclassering als het OM wordt aangegeven dat eenduidigheid in de wijze waarop een advies is opgebouwd prettig is. Voor een officier van justitie leest dat gemakkelijker en sneller.

5.6 Sneladvies

Om tegemoet te komen aan de toenemende behoefte van reclasseringswerkers en opdrachtgevers voor andere vormen van advisering zijn in de loop van 2016 twee adviesvormen toegevoegd aan het assortiment: het sneladvies en het mondeling advies. In hoofdstuk 4 is beschreven hoe het mondeling advies wordt ingezet, in deze paragraaf gaan we in op het sneladvies. Het sneladvies is een schriftelijk advies dat kan worden uitgebracht zonder formele opdracht tot advisering. Het bestaat uit een standaard format met daarin onder andere een opsomming van probleemgebieden: 9 van de 10 criminogene factoren uit RISC. De criminogene factor pro-criminele houding is niet opgenomen in het format, en emotioneel welzijn is opgenomen in plaats van geschiedenis van antisociale gedragingen. Daarnaast is ook een vast onderdeel opgenomen over hulpverleningscontacten. Uit de gesprekken met reclasseringswerkers blijkt dat dit format door een deel van hen erg gewaardeerd wordt, omdat het format ondersteunt om geen relevante leefgebieden over te slaan. Anderen vinden lay-out en opzet inefficiënt en lelijk, en gebruiken het format daarom liever niet.

Voor dit onderzoek zijn 39 sneladviezen uit de periode juni tot en met augustus 2016 bekeken op vergelijkbare thema's als in paragraaf 5.2.3 staan beschreven. Allereerst blijkt dat sneladviezen niet op zichzelf staan. In een aanzienlijk aantal gevallen is niet zo lang voorafgaand aan het sneladvies geadviseerd en wordt volgend daarop opnieuw geadviseerd. Mogelijk mede om die reden is in de helft van de adviezen de cliënt niet betrokken. In dat geval zijn de adviezen gebaseerd op het reclasseringsdossier en/of

informatie van referenten. In geen enkel door ons bekeken sneladvies wordt verwezen naar een eerdere risicotaxatie. Wel wordt soms (7 keer) verwezen naar eerdere adviezen.

Hoewel het format voor het sneladvies standaard een aantal factoren bevat, worden die niet altijd genoemd of toegelicht. Factoren die relatief vaak (in meer dan 20 van de 39 sneladviezen) niet genoemd worden zijn denkpatronen/gedrag/vaardigheden, emotioneel welzijn en relaties met vrienden¹⁷. Op grond van deze analyse is niet duidelijk of deze factoren niet problematisch zijn bij de betreffende cliënt of dat ze niet onderzocht zijn. Beschermende factoren worden nauwelijks benoemd in het sneladvies. Responsiviteit wordt in veel sneladviezen nauwelijks uitgewerkt. In ongeveer de helft van de sneladviezen wordt de motivatie voor interventies of reclasserings- bemoeienis uitgewerkt. Andere responsiviteitsaspecten worden slechts in enkele sneladviezen benoemd. In minder dan de helft van de sneladviezen (17 van de 39) wordt geen uitspraak gedaan over het recidiverisico.

5.7 Conclusie: meer ruimte voor eigen afweging

We zien een verschuiving naar meer beknopte adviestypen en een daling van het uitgebreidere reclasseringsadvies. Reclasseringswerkers pakken de ruimte om een eigen afweging te maken over het type advies. Daarnaast wordt ook door het management gestuurd op beknopt adviseren waar mogelijk om zo de grote vraag aan adviezen op te kunnen vangen. De verwachting dat de ruimte die daardoor zou ontstaan gebruikt kan worden om aan de grote vraag naar adviezen te kunnen voldoen, lijkt in de praktijk niet uit te komen. Het aantal gerealiseerde adviezen in 2016 is niet gestegen ten opzichte van 2015. Hiervoor zijn verschillende verklaringen naar voren gekomen in de gesprekken met medewerkers van de reclassering: mogelijk vragen ook beknopte adviesvorm aanzienlijke tijd, er is adviescapaciteit overgeheveld naar ZSM en de voorkantteams, adviseurs zijn extra taken gaan doen, of adviseurs hebben hun werktempo aangepast nu de productiedruk enigszins van hun schouders is. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen wat precies de oorzaak is.

Voor de flinke daling van het gebruik van risicotaxatie-instrumenten worden verschillende redenen genoemd: er is al een risicotaxatie of voldoende informatie beschikbaar, een professioneel oordeel is voldoende omdat reclasseringswerkers de belangrijke risicofactoren in hun hoofd hebben, in lichtere zaken is geen risicotaxatie nodig, zonder risicotaxatie kunnen meer rapporten worden geleverd. Ook speelt een negatief oordeel van reclasseringswerkers over de beschikbare instrumenten een rol. Uit de analyse van adviezen blijkt dat er voor een deel van de reclasseringscliënten meerdere adviezen in korte periode worden uitgebracht. Dan is één keer een gedegen taxatie voldoende. Echter, in een aanzienlijk aantal zaken vindt geen risicotaxatie plaats terwijl er ook geen recente taxatie ligt waar men op terug kan vallen en dit geldt ook voor de adviezen uitgebracht voor de rechtszitting. In de wetenschap dat een professioneel oordeel over het recidiverisico en de factoren die daaraan ten grondslag liggen minder goed is dan

17 Ook de criminogene factor houding wordt nauwelijks benoemd, maar deze is ook niet in het format opgenomen.

met gebruik van een gestructureerde risicotaxatie (Andrews & Bonta, 2010), is dit een zorgwekkende ontwikkeling.

Reclasseringswerkers nemen ook de ruimte ten aanzien van de opzet en inhoud van adviezen. Er wordt vrij omgegaan met de bestaande formats waardoor er aanzienlijke variatie is in de opzet (volgorde van de verschillende onderdelen) van adviesrapporten en de mate waarin de analyse en adviezen worden toegelicht verschilt. We hebben te weinig officieren van justitie gesproken om te horen hoe dit door de ontvangers van de adviezen wordt beoordeeld. Dit lijkt een interessante vraag voor vervolgonderzoek.

Wat betreft de inhoud van de adviezen zien we dat reclasseringswerkers verschillend omgaan met de analyse en beschrijving van criminogene factoren. Er worden verschillende indelingen en termen gehanteerd, en de mate waarin criminogene factoren worden toegelicht verschilt. In veel rapporten worden bepaalde criminogene factoren niet benoemd, waarbij het niet duidelijk is of dit is omdat ze in een zaak niet relevant zijn of dat ze niet meegenomen zijn in het onderzoek en de analyse. Omdat het gebruik van instrumenten afneemt is er toenemend risico dat criminogene factoren niet of te globaal worden onderzocht. Ook wordt niet altijd de relatie gelegd met het delinquente gedrag, terwijl zowel medewerkers van de reclassering als het OM dat een belangrijk kwaliteitscriterium vinden. Dat komt ook tot uiting in de gebruikte terminologie, waarbij naast criminogene factoren of risicofactoren ook regelmatig de termen leefgebieden of problemen worden gebruikt. Hoewel onderzoek heeft aangetoond dat emotioneel welzijn geen criminogene factor is, wordt deze in de praktijk nog veelvuldig gebruikt. Ook valt op dat de criminogene factoren pro criminele houding in veel adviezen niet benoemd wordt. Op grond van de gelezen adviezen bestaat de indruk dat deze is verschoven naar motivatie en delictbeleving. Beschermende factoren worden in een minderheid van de adviezen benoemd.

Een analyse over responsiviteit wordt in veel rapporten beperkt tot motivatie en bereidheid van de cliënt om mee te werken aan interventies. Of in dergelijke zaken andere relevante aspecten van responsiviteit wel worden onderzocht is niet duidelijk op grond van deze analyse. Adviezen over de te nemen vervolgstappen in het strafrechtelijke proces, de afdoening of noodzakelijke interventies lijken veelal goed aan te sluiten bij de analyse. In enkele adviezen is die aansluiting minder duidelijk, bijvoorbeeld vanwege de beperkte toelichting over criminogene factoren. De link naar slachtoffers of de omgeving van de cliënt wordt nauwelijks gemaakt in de adviezen. Hoewel in dit onderzoek een beperkte analyse is gemaakt over de kwaliteit van de adviezen, laten de resultaten daarvan duidelijk een aantal zorgpunten zien.

6

NIEUWE RECLASSERINGSINZET VOOR GEDETINEERDEN

De reclasseringsorganisaties adviseren op verschillende momenten in het strafrechtelijk proces van gedetineerden¹⁸ aan de DJI. Een advies van de reclassering met de naam re-integratieplan Terugdringen Recidive (TR) wordt direct na het vonnis opgesteld, met als doel om de PI te adviseren over het detentie & re-integratieplan (D&R plan) en de interventies die gedurende de detentie ingezet kunnen worden. In een latere fase van het detentietraject wordt door de reclassering een advies uitgebracht als een gedetineerde in aanmerking komt voor een Penitentiair Programma (PP) dat onder toezicht van de reclassering extramuraal wordt uitgevoerd. Dit advies bouwt voort op het re-integratieplan TR.

We gaan eerst in op de aanleiding voor de proeftuinen in PI Sittard en Alphen a/d Rijn, om vervolgens in te gaan op de nieuwe werkwijze die tot stand is gekomen en als gevolg daarvan een beter afgestemd aanbod. We sluiten af met een conclusie.

6.1 Aanleiding voor de proeftuinen PI Sittard en PI Alphen a/d Rijn

In de afgelopen jaren was de samenwerking tussen gevangeniswezen en reclassering niet optimaal. De samenwerkingsafspraken kenmerkten zich door strikte afspraken over procedures, termijnen en formats die belemmerend bleken voor een effectieve samenwerking ten behoeve van recidivevermindering en re-integratie van gedetineerden (3RO & DJI, 2017). Volgens de afspraken werd een re-integratieplan TR alleen aangevraagd voor gedetineerden met een strafrestant van minimaal 4 maanden, en werden gedragsinterventies¹⁹ van de reclassering pas ingezet nadat het re-integratieplan TR is uitgebracht. De reclassering was daardoor niet betrokken bij een groot gedeelte van de gedetineerden, omdat zij na het vonnis een te laag strafrestant hadden. Terwijl een aanzienlijk aantal van deze gedetineerden wel bekend was bij de reclassering en ook na detentie weer met reclassering in aanraking komt. In de periode van voorlopige hechtenis, die soms een flinke tijd kan duren, werkten reclassering en gevangeniswezen niet samen in het kader van het D&R plan. Wel kwam de reclassering in die fase in de PI als er over een voorlopig gehechte een advies uitgebracht moest worden aan de rechtbank.

Het aanvraagproces voor een advies van de reclassering ten behoeve van de PI was complex en bestond uit een groot aantal administratieve stappen waardoor de tijd tussen het moment van aanvragen en het feitelijk opstellen en leveren van het rapport lang kon zijn. De afspraak dat een re-integratieplan TR moest worden opgeleverd binnen 28 dagen na aanvraag werd vaak niet gehaald. Bovendien werd het aanvragen

18 In dit hoofdstuk wordt de term gedetineerden gehanteerd voor mensen die in voorlopige hechtenis zitten en voor mensen die in een PI verblijven vanwege een gevangenisstraf.

19 Gedragsinterventies zijn individuele of groepstrainingen die methodisch zijn beschreven en onderbouwd, en erkend door de Erkenningscommissie Justitiële Interventies.

van adviezen vaak niet afgestemd op de vraag of er al een recent en bruikbaar advies beschikbaar was. De termijn voor oplevering van een re-integratieplan TR werd bijvoorbeeld niet afgestemd op een eventuele advisering voor een penitentiair programma. Daardoor kon het gebeuren dat er op korte termijn meerdere adviesrapporten geschreven moesten worden over dezelfde cliënt, waarvoor vanwege de productiecriteriën ook steeds weer een risicotaxatie met RISc gemaakt moest worden. Ook kwam het voor dat er re-integratieplannen aangevraagd werden voor gedetineerden die nog een strafrestant van meerdere jaren hadden waardoor het nog weinig zinvol was om al met interventies te starten. De discussies tussen reclassering en PI gingen met name over het al dan niet naleven van de afgesproken processtappen en termijnen, zonder daarbij de vraag te stellen of dit ook tot inhoudelijke knelpunten leidde voor het traject van de gedetineerde.

Een andere reden waarom de samenwerking tussen reclassering en PI niet altijd goed liep was de afstand tussen reclasseringswerkers en medewerkers in de PI die betrokken zijn bij het D&R plan (casemanager, PI-psycholoog). Het was niet voor alle betrokkenen gebruikelijk om even contact met elkaar te zoeken over een gedetineerde waarover advies werd uitgebracht, of het lukte in de beschikbare tijd niet om elkaar daadwerkelijk te spreken. Daardoor was er regelmatig verschil van mening over de inhoud van het adviesrapport van de reclassering, en hadden medewerkers in de PI een andere visie over de interventies die een gedetineerde nodig had. Met name de afstemming tussen reclassering en PI-psycholoog was soms moeizaam, waardoor er langs elkaar heen werd gewerkt. De problemen die hierboven staan geschetst zijn in verschillende regio's nog actueel.

Om de samenwerking tussen reclassering en gevangeniswezen te verbeteren en de advisering door reclassering aan de penitentiaire inrichtingen (PI) te verbeteren zijn in 2016 in PI Sittard en PI Alphen a/d Rijn proeftuinen ingericht. De doelstelling voor deze proeftuinen was als volgt geformuleerd: "De reclassering levert op een doelmatige manier een bijdrage aan de advisering in het D&R proces zodanig dat dit bijdraagt aan een detentietraject waarin werken aan recidive vermindering en betere re-integratie van (ex) gedetineerden voorop staan" (DJI & 3RO, 2016, p. 3). Deze proeftuinen zijn respectievelijk in april 2016 (Sittard) en juli 2016 (Alphen a/d Rijn) gestart, en eind 2016 afgerond.

In dit hoofdstuk worden de resultaten van deze proeftuinen beschreven. Dit hoofdstuk is gebaseerd op enkele groepsgesprekken met medewerkers die betrokken waren bij de proeftuinen en observaties in casuïstiekbesprekingen in de proeftuinen, en gesprekken met de landelijke projectleiders van de proeftuinen. Daarnaast is gebruik gemaakt van de evaluatie die reclassering en gevangeniswezen zelf hebben uitgevoerd gedurende en bij afronding van de proeftuinen.

6.2 Een nieuwe werkwijze

De proeftuinen zijn van start gegaan met een concrete en door reclassering en DJI gezamenlijk vastgestelde doelstelling, vastgelegd in een projectplan. Daarin zijn tevens een aantal uitgangspunten en beoogde resultaten beschreven (DJI & 3RO, 2016). De

wijze waarop in de PI's invulling zou worden geven aan deze doelstelling werd vrijgelaten. Het was de bedoeling dat er in de proeftuinen geëxperimenteerd zou worden om een werkwijze te vinden die optimaal aansluit bij de lokale situatie. De proeftuinen zijn intensief aangestuurd en begeleid. Maandelijks werden casuïstiekbesprekingen georganiseerd waarbij projectleiders en een externe begeleider vanuit Hogeschool Utrecht aanwezig waren om de omslag in denken te begeleiden en stimuleren. In de eerste fase van de proeftuinen was tijd nodig om minder vanuit de regels te werken en meer vanuit de vraag wat nodig is voor een gedetineerde. Dat geldt zowel voor medewerkers van de reclassering als van de PI. Mensen die jarenlang gestuurd zijn op het volgen van de regels zetten niet zomaar de knop om.

In de proeftuinen zijn reclasseringswerkers aanwezig in de PI. Zij screenen alle gedetineerden en voorlopig gehechten bij binnenkomst. In Alphen a/d Rijn gebeurt dat direct na binnenkomst, in Sittard na ongeveer een maand. De reclasseringswerkers kijken of de gedetineerde een bekende is van de reclassering en welke informatie er al over hen beschikbaar is (bijvoorbeeld een recent adviesrapport, diagnostiek, of het verloop van een recent toezicht). Daarnaast screent de casemanager van de PI alle gedetineerden op een aantal praktische gebieden: beschikbaarheid ID, woning, eventuele zorg die nodig is, werk en inkomen, schulden. Ook screent de PI op de mogelijke aanwezigheid van een verstandelijke beperking.

Met deze informatie gaan reclasseringswerker en casemanager met elkaar in overleg. De vraag die daarbij centraal staat is: wat heeft een gedetineerde nodig, welke activiteiten kunnen of moeten al in gang gezet worden, is er een risicotaxatie en advies van de reclassering nodig (re-integratieplan TR), is de cliënt ontvankelijk voor begeleiding of interventies? Met een deel van de gedetineerden gaan de reclasseringswerkers ook in gesprek, bijvoorbeeld omdat ze weinig informatie hebben, en als er geen adviesaanvraag ligt voor de rechtszitting (in dat geval wordt de gedetineerde al gesproken in het kader van het adviesrapport). Casemanager en reclasseringswerker bespreken vervolgens gezamenlijk de inhoud van het D&R plan. Zo mogelijk worden al in de preventieve hechtenisfase interventies opgestart of interventies voor het extramurale traject voorbereid. Is er weinig bekend over de gedetineerde of is de informatie verouderd, dan kan een re-integratieplan TR aangevraagd worden. Dit plan wordt soms gemaakt door adviseurs die niet in de proeftuin betrokken zijn, maar in toenemende mate wordt de verdeling van zaken zo georganiseerd dat de reclasseringswerkers in de proeftuinen deze plannen zelf maken zodat er continuïteit is in de betrokkenheid bij een bepaalde cliënt. Vervolgens wordt het D&R plan uitgevoerd. Gedurende het detentietraject blijven reclassering en casemanagers de cliënt volgen door deze periodiek te bespreken en de uitvoering en eventueel bijstelling van het D&R plan met elkaar afstemmen.

In beide proeftuinen is een groep reclasseringswerkers betrokken die veelal 1 dag per week of 2 weken in de PI werken. Dagelijks is er minimaal 1 reclasseringswerker aanwezig. Deze heeft een werkplek in de buurt van de casemanagers en toegang tot de informatiesystemen van de PI waarin informatie over de gedetineerde wordt opgeslagen. Hierdoor zijn de lijnen kort en wordt meer samen opgetrokken bij het bepalen van een D&R plan. Ook is het voor reclasseringswerkers gemakkelijk om contact te

leggen met de gedetineerde. Regelmatig worden gedetineerden gezamenlijk gesproken door casemanager en reclasseringswerker. Een van de voordelen daarvan is dat gedetineerden die op grond van eerdere ervaringen niet meer willen samenwerken met de reclassering gemotiveerd kunnen worden om dat toch weer te doen.

Er is geëxperimenteerd met het moment van screening. In de proeftuin in Sittard is ervoor gekozen om 35 dagen na binnenkomst gedetineerden te screenen. In de proeftuin in Alphen a/d Rijn worden alle gedetineerden direct na binnenkomst gescreend door zowel casemanager als reclassering. Dat is veel werk, maar heeft als voordeel dat ook de kortgestraften in beeld komen die door de detentie hun huis, werk of uitkering kwijtraken en daarom ondersteuning nodig hebben. Dat kan eventueel ambulantly door de reclassering verder opgepakt worden, omdat een aanzienlijk aantal van hen na detentie onder toezicht komt. De gemeenten zijn daar actief in betrokken.

D&R plannen worden besproken en vastgesteld in het MDO (multidisciplinair overleg) van de PI. Vooralsnog neemt de reclassering geen deel aan die bespreking omdat dit te veel tijd zou vragen. De gezamenlijke voorbespreking tussen casemanager en reclassering zorgt er nu voor dat de informatie en het advies van de reclassering in het MDO meegenomen wordt.

6.3 Beter afgestemd aanbod voor een grotere groep gedetineerden

In beide proeftuinen zijn de betrokken medewerkers van reclassering en gevangeniswezen zeer positief over de nieuwe werkwijze. Men ervaart veel meer dan voorheen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het D&R plan, er wordt meer maatwerk geleverd aan gedetineerden, de detentiefasering wordt sneller in gang gezet en de reclassering is betrokken bij een aanzienlijk groter aantal gedetineerden (3RO & DJI, 2017). Door de snelle werkwijze en afstemming is er meer ruimte om ondersteuning of interventies te bieden aan kortgestraften. Reclasseringswerkers geven aan dat er minder dubbel werk wordt gedaan. Er worden geen re-integratieplannen meer geschreven als er voldoende informatie en een actuele risicotaxatie ligt. Er worden door de reclassering kortere rapporten geleverd, steeds vaker in de vorm van een mondeling advies via een e-mail, die worden opgenomen in het D&R plan. De beschikbare capaciteit die daardoor vrijkomt, wordt ingezet voor de screening van een grotere groep gedetineerden, en het in gang zetten van interventies of activiteiten ten behoeve van gedetineerden die het nodig hebben, niet vanwege het strafresistant maar vanwege de hun problematiek en situatie.

Door uitwisseling van informatie ontstaat een completer beeld van de gedetineerde zodat een plan gemaakt kan worden dat beter is afgestemd op de problematiek en mogelijkheden van de cliënt. Een casemanager geeft als voorbeeld:

'Ik had een plan in mijn hoofd voor een gedetineerde die was afgekickt en bepaalde ideeën had over wat hij wilde gaan doen na ontslag uit de PI. De reclassering had contact met de familie, en zij gaven bepaalde informatie over deze jongen waardoor zijn toekomstplannen mogelijk niet zo'n goed idee waren. Deze extra informatie zou ik zelf nooit krijgen omdat ik die mensen niet spreek. Met deze input kan ik beter in gesprek met de gedetineerde om een reëel plan te maken.'

Ook worden aanzienlijk meer interventies ingezet voor gedetineerden dan voorheen. In beide proeftuinen is zowel het aantal gedragsinterventies als het aantal doorgeleidingen naar (forensische) zorg gestegen (3RO & DJI, 2017). De reden daarvoor is dat veel eerder in het detentietraject, ook al in de preventieve fase, gedragsinterventies opgestart worden. Gezien de veelal korte detentietrajecten komen er daardoor meer gedetineerden voor in aanmerking. In het kader van de proeftuin is bovendien losgelaten dat alleen de gedetineerden die in het plusprogramma zitten in aanmerking komen voor gedragsinterventies. Volgens het huidige DJI-beleid wordt gewerkt met een systeem van promoveren (belonen) en degraderen (straffen) waarbij goed gedrag wordt beloond en ongewenst gedrag onder andere tot gevolg heeft dat de gedetineerde niet meer in aanmerking komt voor bepaalde activiteiten waaronder gedragsinterventies. Hiermee wordt beoogd om "wenselijk gedrag tijdens detentie te stimuleren en om gedetineerden te motiveren om mee te werken aan re-integratie" (Van Gendt, 2013). In de proeftuin is besloten om deze richtlijn los te laten. Als reden wordt daarvoor genoemd: "je wilt een interventie omdat iemand zijn gedrag niet goed is."

Behalve het aantal gedragsinterventies is ook het aantal gedetineerden dat wordt doorgeleid naar forensische zorg toegenomen. Volgens betrokkenen heeft ook dat te maken met de betere samenwerking en het versnellen van de detentiefasering.

De werkwijze lijkt ook de continuïteit in het traject van de cliënt te vergroten. Casemanagers van DJI geven aan dat zij nu meer gericht zijn op het totale traject, en niet enkel op het traject dat een gedetineerde binnen aflegt. "Het doel van detentie is dat iemand het buiten redt, en daar moet je binnen mee beginnen. Dat is iets van DJI en reclassering samen." Er is nu één gezamenlijk plan van PI en reclassering. Door de snelle screening van reclassering en PI bij binnenkomst wordt ook direct duidelijk waar eventuele detentieschade kan ontstaan. Bijvoorbeeld bij een man die ten gevolge van een korte gevangenisstraf die hij moest uitzitten vanwege een niet betaalde boete zijn plaats in een verpleegtehuis kwijt zou raken. In die zaak is direct door de reclassering actie ondernomen om de plek in het verzorgingstehuis te behouden. De reclassering heeft meer mogelijkheden om in een dergelijke casus actie te ondernemen dan medewerkers in de PI.

De nieuwe werkwijze lijkt ook te resulteren in een meer proactieve cultuur. Als systemen knellen en ten koste gaan van gedetineerden, dan legt men zich daar niet meer bij neer 'omdat het nu eenmaal de regels zijn' maar gaat men zoeken naar oplossingen. Bijvoorbeeld: om een uitkering voor een gedetineerde aan te vragen moet iemand beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. De aanvraag kan daardoor pas na invrijheidstelling in gang gezet worden. Vervolgens duurt het nog enkele weken voordat iemand daadwerkelijk de uitkering krijgt. Dat kan een gedetineerde direct na ontslag enorm in de problemen brengen. In de proeftuinen is men daar afspraken over gaan maken met de gemeente,

om ervoor te zorgen dat de aanvraag tijdig gedaan kan worden zodat de uitstroom uit de PI beter verloopt en de kans op een geslaagde re-integratie wordt vergroot. Dit is overigens een probleem dat landelijk speelt en opgepakt zou moeten worden.

Door de betrokken medewerkers in de proeftuinen worden een aantal punten benoemd die nog om verbetering vragen. Ten eerste lijkt de samenwerking nog primair iets tussen reclassering en casemanager PI. Men zoekt meer aansluiting met mentoren en PI-psychologen. Bijvoorbeeld door de reclassering toch deel te laten nemen aan het MDO. Ook geven betrokkenen uit de proeftuinen aan dat in andere delen van de organisatie nog wordt vastgehouden aan eerder vastgestelde protocollen of procesafspraken, of nieuwe protocollen worden ontwikkeld die weinig ruimte laten voor flexibiliteit en maatwerk. Een derde punt dat wordt genoemd is dat de inrichting van de administratieve processen bij de reclassering nog onvoldoende aansluiten bij de flexibiliteit die de nieuwe werkwijze kenmerkt. Zo is het bijvoorbeeld voor reclasseringswerkers in de proeftuinen niet mogelijk om zelf een risicotaxatie aan te maken als ze dat nodig vinden, of een toeleiding naar zorg te regelen als ze niet de toezichthouder zijn van de cliënt. Er wordt door de reclassering veel geregistreerd via het mondeling advies. Die informatie is niet goed toegankelijk, en er zijn aanzienlijke verschillen tussen reclasseringswerkers over welke informatie wordt weggeschreven. Meer eenduidigheid en een betere toegankelijkheid binnen reclassering maar ook voor andere ketenpartners is van belang. Tenslotte geven casemanagers aan dat door de nieuwe werkwijze de omloopsnelheid van het D&R plan hoger is. Dit levert extra werkdruk op voor de casemanager die nog gebonden is aan tijdrovende rapportageformats.

6.4 Conclusie: beter aanbod voor meer gedetineerden

In de proeftuinen in de PI's is een werkwijze ontwikkeld waarin vanuit de gedetineerde wordt gedacht in plaats van vastgestelde processen. Door een effectieve samenwerking vanaf de start van de detentie, en het goed gebruik maken van de informatie die er al is, kunnen D&R plannen sneller vorm krijgen. Daardoor is er meer tijd voor de inzet van gedragsinterventies of doorgeleiding naar zorg, met als gevolg dat het aantal gedragsinterventies en doorgeleidingen naar zorg in de proeftuinen aanzienlijk is gegroeid. Voor reclasseringswerkers is ruimte ontstaan om meer gedetineerden te bedienen, met name meer kortgestraften en mensen in de fase van voorlopige hechtenis. Tevens zijn de activiteiten van gevangeniswezen en reclassering beter op elkaar afgestemd, waardoor de continuïteit in het traject dat een cliënt/ gedetineerde doorloopt verbetert waaronder de aansluiting tussen begeleiding binnen en buiten de gevangenis. Deze nieuwe werkwijze wordt alom door betrokkenen als een succes ervaren. Inmiddels is besloten om de werkwijze te verbreden naar andere PI's.

In de proeftuinen wordt veel gewerkt met mondelinge adviezen. De eenduidigheid daarvan en de toegankelijkheid binnen de reclassering en in de justitiële keten is een punt van aandacht. Daarnaast is ook de aansluiting tussen de werkwijze in de proeftuinen en elders in de organisaties van reclassering en gevangeniswezen een aandachtspunt.

7

UITSTRALING 'RUIM BAAN' NAAR TOEZICHT EN WERKSTRAF

De verandering naar werken vanuit de bedoeling is als visie niet beperkt tot de voorkant, zoals eerder is aangegeven. Bovendien kan aan de voorkant geen sprake zijn van een integrale doelmatige aanpak als toezicht en werkstraf daar niet in meebewegen, (zie hoofdstuk 4). Op een andere manier werken aan de voorkant heeft dus consequenties voor het werken bij toezicht en werkstraffen. Ook in de organisatie rond betekenisvol maatwerk worden toezicht en werkstraffen steeds meer meegenomen; er ontstaan gezamenlijke casuïstiekbesprekingen met advies, gezamenlijke unit-vergaderingen waarin 'Ruim baan' op de agenda staat en klankbordgroepen waarin mensen uit verschillende units plaatsnemen en aan de slag gaan met de betekenis van 'doen wat nodig is' voor hun unit. Verder worden in een aantal units werkers van toezicht en werkstraf betrokken bij het 'voorkantteam' of in de schil daarom heen en er ontstaan gecombineerde units (Rotterdam en Den Haag) waar advies, werkstraf en toezicht samen zitten onder leiding van één manager. Overigens was voorafgaand aan de 'Ruim baan'-beweging al een efficiëntieslag gaande onder de noemer 'Slimmer reclasseren'. Sommige veranderingen die ontstaan binnen 'Ruim baan' waren dus mogelijk al deels in gang gezet binnen 'Slimmer reclasseren'. Voorbeeld daarvan is het loslaten van de contactfrequentie als externe verantwoordingseis en een toezicht voortijdig positief beëindigen.

De veranderingen bij toezicht en werkstraffen kunnen worden beschouwd als 'bijvangst'; doel van betekenisvol maatwerk was in eerste instantie gericht op de voorkant van de reclassering en daarom is alleen daar de productfinanciering losgelaten en werd gesproken van 'herinrichting van de voorkant'. In dit hoofdstuk staan we stil bij de uitstraling van 'Ruim baan' naar toezicht en werkstraffen. Eerst gaan we in op de voorzichtige veranderingen bij toezicht en vervolgens die bij werkstraffen en sluiten af met een conclusie.

7.1 Veranderingen bij toezicht

Een derde van de 306 geënquêteerde reclasseringswerkers die betrokken is bij toezicht geeft in het najaar van 2016 aan anders te werken sinds de introductie van 'Ruim baan'. De mate waarin zij anders werkten, is echter zeer beperkt (gemiddeld 8%, t.o.v. 25% bij advies). Door Slimmer reclasseren was er al meer ruimte gekomen om het toezicht efficiënter en naar de bedoeling in te richten, bijvoorbeeld door meer differentiatie in contactfrequentie.

Door ruim baan te maken voor betekenisvol maatwerk aan de voorkant, vinden er ook veranderingen bij toezicht plaats, zoals vaker oppakken van korte en snelle toezichten, meer aandacht voor maatwerk in de inhoud van het toezicht, en het vaker schrijven van voortgangsrapportages. Hier gaan we op in, waarbij bedacht moet worden dat dit uitzonderingen zijn op de reguliere gang van zaken.

In aansluiting op de snelle doelgerichte aanpak op ZSM neemt ook het aantal korte en snelle toezichten door toezichthouders toe. Deze toezichthouders zijn vaak, maar niet altijd, verbonden aan het 'voorkantteam'. Het toezicht ligt in deze gevallen meer op begeleiding gericht op verandering van gedrag en minder op de controlerende component. Toezichten worden ook sneller opgepakt, soms al direct na advisering, nog voor er een uitspraak van de rechter is, bijvoorbeeld om al praktische hulp te bieden of een zorgtraject te laten starten (zie hoofdstuk 2 en 4). Vroeger stond iemand vaak eerst een aantal maanden op de wachtlijst, waardoor de motivatie weg was voordat iets werd opgepakt.²⁰ Een manager vertelt over de toezichthouders in haar unit:

'Als een cliënt zich op kantoor komt melden voor een toezicht, maar er nog geen opdracht binnen is, dan gaan we nu met de cliënt in gesprek in plaats van de cliënt weg te sturen.'

Het OM staat positief tegenover het direct oppakken van zaken na advisering, nog voordat de zitting plaatsvindt²¹. Hierdoor is er op de zitting al een beeld over of de verdachte goed meewerkt. Bovendien kan urgente problematiek gelijk worden aangepakt wanneer het toezicht direct start.

Naast snelle en korte toezichten, wordt door verschillende toezichthouders naar voren gebracht dat zij meer ruimte voelen en pakken om maatwerk te leveren, zij doen meer en andere activiteiten die relevant zijn in het kader van het toezicht om re-integratie te bevorderen en recidive te voorkomen. Er wordt meer gedaan om de aansluiting met het zorgdomein te verstevigen. Zo wordt bijvoorbeeld bij een aflopend toezicht via de huisarts een verwijzingsbrief gehaald en iemand aangemeld bij een verslavingskliniek als dat nodig wordt geacht. Ook wordt in sommige gevallen een toezicht opgestart als stok achter de deur om iemand toe te leiden naar/binnen te krijgen in een zorginstantie, als onderdeel van een integrale aanpak. Er wordt binnen toezicht meer aandacht besteed aan de overdracht of doorverwijzing naar zorg. Veel reclasseringsmanagers zijn ook van mening dat toeleiden naar reguliere zorg bij het werk hoort. Zoals een manager aangeeft: 'Ruim baan' is ook iemand onderbrengen waar diegene moet zijn.

Daarnaast gaan toezichthouders er ook actiever op uit. Zo gaan zij bijvoorbeeld met hun cliënt mee naar de sociale dienst, een GGZ-gesprek of spreken op een andere locatie af (bijvoorbeeld thuis bij de cliënt of in een koffiebar). Over de locatie van de gesprekken wordt bewuster nagedacht en er wordt laagdrempeliger met iemand aan de slag gegaan. Zo vertelt een reclasseringswerker:

20 Bij schorsingstrajecten diende toezicht altijd al snel te worden opgestart (iemand moet zich binnen een aantal werkdagen melden). Maar ook hier is het proces versneld en wordt efficiënter gewerkt. Bijvoorbeeld in Leiden en Gouda zijn twee buddygroepen opgericht waarin per week gekeken wordt wie dienst heeft in de unit en als er een schorsing binnen komt deze direct wordt verdeeld zodat de persoon direct wordt uitgenodigd.

21 Dit is wettelijk ook mogelijk met een vooraanleiding of JCM-gelden.

“Een collega ging bijvoorbeeld een kopje koffie drinken met een cliënt. Op kantoor zaten alle luiken dicht, en bij het kopje koffie kwamen de verhalen. [...] Het is leuk om te zien dat het minder fabriekswerk is geworden, en er per individu de ruimte wordt genomen en bewust keuzes worden gemaakt hoe iets aan te vliegen.”

Ten derde stappen toezichthouders sneller naar de officier van justitie en gaan ze vaker naar een zitting om toelichting te geven. Er wordt bijvoorbeeld aan de officier van justitie gevraagd de bijzondere voorwaarde van een toezicht aan te passen. Denk aan een ARVA-training (arbeidsvaardigheden) voor iemand die inmiddels werk heeft maar dit ten tijde van het advies niet had. Of een toezichthouder geeft ongevraagd de officier van justitie het advies om de cliënt die is opgepakt, niet te schorsen, omdat het toezicht niet loopt en het beter is dat de cliënt vast blijft in voorlopige hechtenis dan dat er wordt geschorst.

Een andere taak die toezichthouders in toenemende mate oppakken is rapporteren, zij krijgen steeds vaker de vraag om een advies te geven bij een lopend toezicht, schriftelijk dan wel mondeling. Het toezichtverloop wordt ook vaker opgenomen in het adviesrapport en er zijn voorbeelden van een adviesformat waarin toezichthouders een voortgangsverslag kunnen uitbrengen met advies (daarbij eventueel ondersteunend door een rapporteur). Wanneer het zinvol is dat de toezichthouder het rapport schrijft, wanneer er een aanvullende rol is, en wanneer er een uitgebreid adviesrapport moet komen, vergt nader onderzoek.

7.2 Veranderingen bij werkstraf

Uit de enquête afgenomen in november 2016 bleek dat 38% van de 53 geëntequêteerde reclasseringswerkers die betrokken zijn bij werkstraffen anders zijn gaan werken sinds ‘Ruim baan’. De mate waarin zij al anders werkten, was echter net als bij toezicht vrij beperkt (11%; toezicht 8%). Ook uit de meeste gesprekken blijkt dat er nog weinig is veranderd binnen werkstraf. Toch zijn er (voorzichtig) een aantal nieuwe ontwikkelingen te zien in de werkwijze, namelijk een verkorte route, meer maatwerk en nauwere samenwerking met toezicht en advies.

De opdracht voor een werkstraf verloopt volgens de routing: opdracht vanuit het OM, via het CJIB en het Instroompunt naar de betreffende werkstrafunit. In enkele arrondissementen worden, in het kader van ‘Ruim baan’ bij zaken die extra zorg of aandacht nodig hebben, korte werkstraffen direct opgepakt vanuit het voorkantteam. Hierbij is de ZSM-reclasseringswerker vaak de regisseur die de acties uit zet naar de werkstrafunit. Ook wordt in een aantal regio’s momenteel op ZSM een intake gedaan voor werkstraf, waarbij het doel is binnen een week met de werkstraf te starten voor cliënten bij wie dat nodig wordt geacht²².

Naast het eerder opleggen van de werkstraf, is onder invloed van ‘Ruim baan’ meer aandacht voor een werkstraf die bijdraagt aan het beperken van criminogene factoren

22 Hierbij wordt gebruik gemaakt van een werkproces waarbij ZSM-medewerkers via telehoren het intakegesprek werkstraf kunnen doen en direct kunnen verwijzen naar een werkstrafovername. Dit werkproces is aan de orde bij werkstraffen tot 60 uur. Bij werkstraffen hoger dan 60 uur, wordt op korte termijn een afspraak gepland bij één van de 3RO.

en versterken van beschermende factoren. De standaard procedures worden meer losgelaten en er wordt beter gekeken naar de inzet en uitvoer van de werkstraf in relatie tot de specifieke situatie van de cliënt. Een voorbeeld betreft een cliënt die geïsoleerd leeft, en vlakbij een buurthuis woont. Door de reclasseringswerker is geregeld dat de cliënt daar de werkstraf kan doen om te voorkomen dat hij verder wegzakt in een sociaal isolement. Een ander voorbeeld betreft een jongen met een IQ van 70, die zijn werkstraf niet goed uitvoerde. Omdat de jongen wel vaak naar de werkstrafbegeleider belde om af te zeggen en daarmee liet zien dat hij verantwoordelijkheid nam, heeft de werkstrafbegeleider hem bij de sociale werkplaats geplaatst, waar hij de werkstraf voltooide. Door meer aandacht te hebben voor een werkplek die bijdraagt aan het terugdringen van de criminogene factoren, wordt meer gebruik gemaakt van het sociale domein om alternatieve plekken te vinden voor een cliënt. Een werkstraf vindt zodoende niet meer alleen plaats in daartoe gecertificeerde instellingen en bedrijven. De randen van wat mogelijk is, worden opgezocht en dit vergt van werkstrafmedewerkers een grote mate van gedrevenheid om alternatieve plekken te realiseren voor een cliënt, aangezien volgens de kaders een werkstraf alleen mag worden uitgevoerd op daarvoor gecertificeerde plekken.

Onder invloed van de 'Ruim baan'-gedachte ontstaat een nauwere samenwerking met toezicht en advies²³. Zo worden zaken eerder afgestemd met de adviseur en is er meer binding tussen werkstrafmedewerkers en adviseurs. Er zijn voorbeelden van werkstrafmedewerkers die onder invloed van 'Ruim baan' meer doen voor een cliënt dan puur het realiseren van de werkstraf, als ze zien dat de cliënt verschillende problemen heeft. Cliënten mogen langskomen als zij extra vragen hebben, de cliënt wordt aangemeld voor een begeleid wonen traject indien dit nodig is of naar de zorg of hulp toegeleid. In welke mate er meer wordt gedaan dan puur de uitvoering van de werkstraf, hangt sterk af van de individuele medewerker en verschilt ook tussen de drie reclasseringsorganisaties. Een reclasseringswerker geeft aan dat een op 'Ruim baan' geïnspireerde aanpak een andere manier van werken betekent, en dat dit veel extra inspanning vergt: 'Je moet veel harder gaan werken. Ik ben veel extra tijd kwijt in het zetten van extra stappen bij moeilijke cliënten.'

7.3 Conclusie: strikte taakscheiding vervaagt

Duidelijk is dat betekenisvol maatwerk niet alleen de adviesfase betreft. Ook binnen toezicht en werkstraf ontstaat een beweging naar kortere routes, meer maatwerk aansluitend op de behoeften van de cliënt en er is sprake van meer samenwerking. Reclasseringswerkers gaan zich in toenemende mate verantwoordelijk voelen voor een cliënt in plaats van simpelweg voor een toezicht of werkstraf. Hierdoor vervaagt de strikte taakscheiding tussen toezicht en adviseurs, en werkstraffen. Toezichthouders gaan vaker rapporteren, adviseurs pakken vaker een toezicht 'light' op, en werkstrafwerkers vatten hun taak vaker breder op vanuit hun verantwoordelijkheid voor de cliënt.

23 Naast samenwerking met toezicht en advies binnen de reclassering, wordt ook het OM steeds meer betrokken vanuit werkstraf. Zo zoeken sommige werkers het contact met het OM nu ook op omdat zij bij omzet zittingen (over herkansingen e.d.) willen aanschuiven.



STAND VAN ZAKEN 'RUIM BAAN': EEN SAMENVATTING

De volwassenenreclassering zit midden in een veranderingsproces. Het streeft naar meer ruimte voor maatwerk en sluit daarbij aan op ontwikkelingen bij het OM en DJI gericht op een contextgerichte en integrale aanpak. De afstemming en samenwerking van de reclassering met het OM en DJI wordt versterkt. Bij de reclassering wordt de productsturing aan de voorkant losgelaten, waardoor meer ruimte ontstaat voor reclasseren naar de bedoeling: voorkomen van recidive en versterken van re-integratiekansen. Deze verandering maakt onderdeel uit van een maatschappelijke verandering: ook binnen het onderwijs, de jeugdzorg en de politie vindt deze beweging — werken naar de bedoeling — plaats.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de betekenis van 'Ruim baan'. Vervolgens reflecteren we op de vraag wat 'Ruim baan' aan verandering teweeg heeft gebracht, en waar de betrokken organisaties nu staan aan de hand van drie thema's: 'Ruim baan' als verandertraject, de veranderingen in de processen en de veranderingen in de inhoud van het werk. We sluiten af met de kern van de verandering en enkele aandachtspunten voor de vervolgfase.

8.1 Betekenis van 'Ruim baan'

'Ruim baan voor betekenisvol maatwerk' is in 2016 ingegaan met als doel te komen tot een nieuwe 3RO werkwijze aan de voorkant (dat wil zeggen alle taken op ZSM, vroeghulp en advisering) en ruimte te maken voor meer maatwerk in aansluiting op OM en DJI. Het gaat niet alleen om een veranderende werkwijze bij de reclassering, maar ook om een verandering in de wijze van adviesaanvragen door OM en DJI. In wezen is 'Ruim baan' een concept dat nader moet worden ingevuld door de reclasseringswerkers en hun leidinggevendenden, het OM en DJI. Om die ruimte te creëren is vanaf 1 januari 2016 de productgerichte en verkokerde financieringssystematiek losgelaten voor de adviestaak van de reclassering in brede zin.

In korte tijd is in aansluiting op de ervaringen met de ZSM werkplaatsen een plan gemaakt om binnen de hele adviestaak van de 3RO ruimte te maken voor meer maatwerk. Door het ministerie van Veiligheid en Justitie, 3RO, OM en DJI is ervoor gekozen om dit proces van onderop te laten plaatsvinden, gestimuleerd door 3RO kwartiermakers op arrondissementsniveau en een 3RO landelijk team in samenwerking met een OM landelijk team en twee DJI pilots; een losse projectstructuur zonder uitgebreid projectprogramma. Op voorhand is door de organisatie bewust geen inhoudelijk kader bepaald, vanuit de aanname dat het meegeven van een kader de ruimte voor vernieuwing zou inperken, en professionals hun vak verstaan en goed in staat zijn om te bepalen wat nodig is als zij daar daadwerkelijk de ruimte voor ervaren.

'Ruim baan' is geen project of pilot, maar een concept over professionaliteit: de bedoeling van het werk staat voorop en niet het systeem. De verandering van product

gestuurd naar 'doen wat nodig is' kan beschouwd worden als een cultuuromslag die past binnen een maatschappelijke ontwikkeling die ook bij de politie, in het onderwijs en jeugdzorg gaande is (Noordegraaf & Siberus, 2016). Zo'n cultuurverandering is een lang proces.

8.2 'Ruim baan' als verandertraject

In navolging van de ZSM-werkplaatsen wordt ingezet op het vormen van een voorkantteam om de verandering na de periode van kwartiermaken te borgen. Er zijn teams gesitueerd op ZSM, met schillen erom heen van toezichthouders en adviseurs, maar ook reclasseringswerkers van werkstraffen en/of gedragsinterventies. Ook zijn er voorkantteams bestaande uit reclasseringswerkers werkzaam in verschillende units, meer of minder fluïde. De bedoeling is dat het gedachtegoed 'betekenisvol maatwerk' uiteindelijk de hele reclassering doordeesemt. Het voorkantteam moet dienen als een soort vliegwiel voor verandering doordat het bestaat uit betrokken en gemotiveerde reclasseringswerkers. Het gevaar van een voorkantteam is echter dat alleen daar de verandering plaatsvindt, en niet in de hele organisatie. Uit het onderzoek komt naar voren dat professionals die niet werken in het voorkantteam de neiging hebben de verantwoordelijkheid voor betekenisvol maatwerk bij het voorkantteam te leggen in plaats van er zelf mee aan de slag te gaan. Een klein team werkte goed als veranderimpuls op ZSM, en in de PI, maar de vraag is hoe de verandering aan de hele voorkant en in de hele breedte van de reclassering verstevigd kan worden.

In het proces van onderop is het middenmanagement te weinig ondersteund in hun veranderende rol. Niet alle leidinggevenden voelen zich goed toegerust om deze cultuurverandering voor te leven en begeleiding te bieden aan de reclasseringswerkers. Van leidinggevenden wordt nu iets anders verwacht: niet sturen op het halen van productienormen, maar reclasseringswerkers ondersteunen in het afleveren van kwalitatief goed werk, waarbij er een gezamenlijke

verantwoordelijkheid (van het team, en 3RO breed) is om aan de adviesaanvragen te voldoen. Ook heeft de leidinggevende een rol in het bewaken van de ondergrens van kwalitatief goed reclasseringswerk. Deze verandering naar meer ondersteunend leidinggeven in plaats van optreden als manager gaat niet vanzelf.

De grootste verandering heeft plaatsgevonden bij ZSM (de voorkantteams) en bij de proeftuinen in de PI van Sittard en Alphen aan de Rijn. Dit lijkt samen te hangen met drie aspecten. ZSM en de proeftuinen zijn afgebakende ontwikkelingen met een duidelijke doelstelling. Dit in tegenstelling tot ruim baan maken aan de hele voorkant van 3RO (en zelfs breder dan de voorkant), waarbij het voor professionals minder duidelijk is welke verandering van hen wordt gevraagd op grond van de opdracht 'doen wat nodig is'. Daarnaast zijn er de korte lijnen tussen de verschillende personen en organisaties binnen ZSM en binnen de proeftuinen, en vaak ook fysiek contact met officieren van justitie en tussen de ketenpartners, waardoor overleg makkelijk is te organiseren en men elkaar vindt op gezamenlijke doelen en werkwijzen. Ten derde zijn zowel bij de proeftuinen als bij ZSM daartoe gemotiveerde medewerkers aangesteld die de beoogde verandering

vorm moesten geven, en die daarbij actief werden ondersteund en gecoacht. Bij de reguliere adviestaken zijn de lijnen tussen OM of DJI en de reclassering langer, en bleef de reclassering primair gericht op het uitvoeren van de gevraagde adviezen. Door de hoge caseload en het deels voortduren van productsturing door het management, was de (ervaren) ruimte voor vernieuwing daar minder groot. Hoewel er experiment regio's zijn benoemd voor kwaliteit en samenwerking tussen 3RO en OM en instroommanagement, wordt voornamelijk uitgegaan van een autonoom veranderproces van onderop. Door het ontbreken van een inhoudelijk kader en de invulling van 'doen wat nodig is' geheel over te laten aan de professionals, ontbraken concrete doelstellingen, die nodig zijn om verandering te weeg te brengen. Daarnaast ontbrak voldoende ondersteuning van het middenmanagement in hun veranderende rol, terwijl voor het doen slagen van de verandering maar betekenisvol maatwerk het middenmanagement essentieel is.

8.3 Veranderingen van processen

Door de beweging naar betekenisvol maatwerk veranderen de processen binnen de reclassering en zijn er veranderingen in de samenwerking met het OM, DJI en in mindere mate het sociale domein.

8.3.1 *Veranderprocessen bij ZSM en daarbuiten*

Op ZSM is een integrale doelgerichte aanpak van de grond gekomen. Deze is gericht op het voorkomen van een criminele carrière voor een recent erbij gekomen doelgroep, namelijk lichte delicten met een (complexe) zorgachtergrond. Er is meer maatwerk waardoor de activiteiten die worden ondernomen beter aansluiten op wat nodig is, voor de cliënt, maar ook voor de context waarbinnen het delictgedrag plaatsvond. Binnen de geboden ruimte zijn twee varianten van begeleiding ontstaan. De korte begeleiding gericht op overdracht naar het sociale domein, en de langere trajecten waar sprake is van intensief casemanagement binnen de strafrechtelijke route; een traject wordt gestart terwijl de zaak nog moet voorkomen bij de rechter, vanuit de gedachte 'crisis biedt kansen'. Directe actie motiveert de cliënt en houdt de cliënt ook gemotiveerd. In het geval van intensief casemanagement staat continuïteit in de relatie met de cliënt voorop; als na de zitting een langer toezicht gaat lopen, is er warme overdracht van adviseur naar toezichthouder.

Uit de grote groep verdachten die langskomen op ZSM maken reclasseringswerkers een selectie van cliënten waarmee ze aan de slag gaan. Welke criteria zij daarbij hanteren wordt niet duidelijk, omdat veel werkers het lastig vinden deze te benoemen. Men spreekt over 'buikpijn', complexe zorgen of over een crisis. Er is een veronderstelling dat de reclasseringsbemoeienis met deze lichte groep preventief werkt, maar of dat zo is en of daarvoor de juiste selectie en vervolgactiviteiten plaatsvinden, is nog niet duidelijk. Buikpijn of zorg kan een goede aanleiding zijn om beter naar een zaak te kijken. Het is wel belangrijk om vervolgens helder te expliciteren of en waarom het nodig is dat de reclassering zich met een verdachte gaat bemoeien. Veel first-offenders komen eenmalig met het strafrecht in aanraking (Wartna, Tollenaar, Verweij, Alberda & Essers, 2016) en hebben geen extra ondersteuning nodig. Expliciteren en kritisch evalueren van

de overwegingen waarom wel extra reclasseringsondersteuning ingezet moet worden is daarom noodzakelijk, ook in het licht van de schaarse middelen voor reclasseringsinzet.

Veel activiteiten worden weggeschreven in het journaal van ZSM en/of onder het mondeling advies in IRIS of onder sneladvies in IRIS. Het mondeling advies en het sneladvies zijn ingevoerd om de nieuwe activiteiten te kunnen verantwoorden. De reclasseringswerkers werkzaam op ZSM zijn gewend om hun screeningswerkzaamheden alleen in het journaal kort aan te geven. Lang niet iedereen schrijft zijn of haar handelingen en activiteiten in IRIS. Het aantal mondelinge adviezen zegt daarom niet veel. Er worden veel verschillende soorten activiteiten in weggeschreven, maar of en wat erin wordt geschreven verschilt per reclasseringswerker, en ook per arrondissement. Daardoor is het op dit moment niet mogelijk om deze inzet te verantwoorden. Uit de analyse van mondelinge adviezen komt naar voren dat er vier categorieën zijn: een echt advies, een advies over de te nemen vervolgstappen, korte begeleidingsactiviteiten en trajectbegeleiding (een voortgangsverslag). Het is van belang om deze activiteiten in IRIS beter te onderscheiden en goede afspraken te maken over registratie daarvan, zowel ten behoeve van interne informatieoverdracht over een cliënt als externe verantwoording van reclasseringsinzet.

Een ander punt is dat er regelmatig dubbel wordt geadviseerd: eerst op ZSM (mondeling of sneladvies) en later nog een regulier advies. Het advies dat wordt gegeven op ZSM wordt beschouwd als een screeningsadvies, vervolgens initieert de reclasseringswerker een regulier advies of wordt vanuit het OM standaard een advies gevraagd als de zaak voor de rechter wordt gebracht. Zowel vanuit de reclassering als vanuit het OM wordt erop gewezen dat dit vaak dubbelop is en dat hier efficiënter mee kan worden omgegaan.

Ook buiten ZSM wordt ruimte gemaakt voor betekenisvol maatwerk. In de oude situatie kwamen veel rapporten over eenzelfde cliënt na elkaar met steeds weer dezelfde omvang vanwege productiecriteriën. Nu wordt vaker een rapport geschreven op grond van de informatie die er al ligt en wordt gekeken welke extra informatie nodig is. Er worden zodoende minder onnodige rapporten geschreven. Er vindt een verschuiving plaats naar meer beknopte adviezen en minder uitgebreide adviezen met een diagnose. Het management stuurt ook op minder uitgebreide rapportages. Het loslaten van de verplichte kaders wordt als de belangrijkste verandering gezien van 'Ruim baan', waardoor ook ruimte ontstaat om meer zelf aan het werk te gaan met de cliënt. Daarnaast leidt de verandering naar 'doen wat nodig is' tot meer contact en afstemming met toezicht, en, in mindere mate, met werkstraffen en gedragsinterventie. Als er een toezicht loopt, komt het steeds vaker voor dat de toezichthouder een voortgangsrapportage maakt en het toezichtverloop wordt vaker opgenomen in een adviesrapport. Er is duidelijk meer toenadering tussen de verschillende kolommen en dit wordt door reclasseringswerkers en unitmanagers uit de focusgroepen toegejuicht: zij willen graag de schotten beslechten en de 'Ruim baan'-gedachte in heel 3RO doen landen.

De verandering bij de reguliere adviestaak gaat echter moeizamer dan op ZSM. Een van de verklaringen die managers en reclasseringswerkers daarvoor geven, is de instroom van zaken en wachtrijen. De werkdruk is hoog en reclasseringswerkers worden primair

gestuurd op productie of het wegwerken van de aanvragen, waarbij het 'betekenisvol maatwerk leveren' meer zit in beknopt en snel adviseren dan breed kijken wat nodig is. Er worden veel meer beknopte adviezen geschreven, terwijl het aantal adviezen niet stijgt. Het blijft onduidelijk wat er gebeurt met de ruimte die hierdoor is ontstaan. Er zijn voorbeelden van adviseurs die andere activiteiten ondernemen, zoals meegaan naar de rechtszitting of alvast opstarten van zorg of hulpverlening in vrijwillig kader. Maar de omvang daarvan lijkt beperkt. Ook speelt een rol dat meer formatie naar ZSM is gegaan, waardoor er minder formatie bij de reguliere units is. Nader onderzoek over de vraag hoe de vrijgekomen tijd wordt benut, is van belang.

8.3.2 Aansluiting bij het OM, DJI en sociale partners

Een belangrijke reden om over te gaan op lumpsumfinanciering is het stimuleren van een andere relatie tussen het OM en 3RO als het gaat om het aanvragen van adviezen en het leveren ervan. Reclassering kan door de andere financiering flexibeler reageren op aanvragen van het OM. En het OM heeft behoefte aan een reclassering die context-informatie aanlevert en meedenkt in het zoeken naar een betekenisvolle afdoening. De bedoeling is dat de relatie tussen het OM en reclassering verandert van een papieren relatie naar een betekenisvolle relatie. Deze relatie verandert al binnen ZSM, waar het OM en reclassering met de andere ketenpartners in dezelfde ruimte zitten. Daar zoeken officieren van justitie reclassering op, en andersom. Ook is er een begin van verandering buiten ZSM. Er zijn uitwisselings- of casuïstiekbijeenkomsten geweest met officieren van justitie en reclasseringswerkers, waardoor de communicatie is verbeterd en de kennis over elkaars rol is vergroot. De veranderingen zijn echter persoonsafhankelijk, zowel bij het OM als bij de reclassering. De papieren standaard aanvraag van het OM aan 3RO gaat nog volgens de normale gang van zaken. Al stellen reclasseringswerkers steeds vaker vragen bij een standaard aanvraag, of een officier van justitie doet dat.

Wat betreft veranderingen ten aanzien van het instroommanagement; dit kwam moeizaam van de grond. Inmiddels zijn de eerste stappen gezet naar het nemen van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Allereerst is binnen de reclassering afgesproken dat 3RO hier als één organisatie zal optreden ook nadat de adviesaanvragen volgens de verdeelsleutel zijn verdeeld. Het OM heeft dan niet meer te maken met verschillende (elkaar beconcurrerende) reclasseringsorganisaties. Daarnaast zijn de eerste stappen genomen om de verschillende werkprocessen binnen 3RO en het OM, die van invloed zijn op de afstemming van vraag en aanbod van adviezen, tegen het licht te houden met als doel ze te optimaliseren. Ook wordt gezocht naar een manier van monitoren die op tijd inzichtelijk maakt of er frictie gaat ontstaan tussen adviesaanvragen en beschikbare capaciteit. Problemen rond instroom hebben echter ook te maken met prioritering en selectie. Er komen nieuwe doelgroepen bij, lichtere delicten en minder groot risico, maar er gaan geen doelgroepen af. Er zijn geluiden dat de capaciteit die nu naar ZSM en reclasseringsinzet gaat voor een lichte doelgroep, ten koste gaat van de advisering aan de Meervoudige Kamer. De discussie over prioritering moet nog starten.

In de proeftuinen Sittard en Alphen aan de Rijn is een verandering tot stand gekomen in werkwijze; er wordt vanuit de gedetineerde gedacht in plaats van de processen. Hier wordt beter gebruik gemaakt van informatie, waardoor de samenwerking tussen reclas-

sering en PI al vanaf de start effectiever is. De D&R-plannen krijgen sneller vorm en de gedetineerde krijgt sneller een gedragsinterventie of zorg. De continuïteit in het traject is beter gewaarborgd, ook voor wat betreft de aansluiting van de begeleiding binnen en buiten de gevangenis.

Betekenisvol maatwerk kan alleen worden geleverd in afstemming met anderen. De contacten in het sociale domein zijn versterkt, maar dit is vooral op casusniveau en persoonsafhankelijk. Reclasseringswerkers lopen soms aan tegen problemen in de informatie-uitwisseling (privacy) of voelen zich onzeker over de juridische mogelijkheden. Reclasseringswerkers voelen zich verantwoordelijker voor het zoeken naar oplossingen gericht op het voorkomen van recidive en het versterken van sociale integratie. Zij hebben echter ondersteuning nodig om helderheid te krijgen over wat nog juridisch mogelijk is en wat goed reclasseringsoptreden is. De individuele reclasseringswerker weet zich dan gesteund door de organisatie mocht er iets misgaan. Ook voor de externe verantwoording zijn criteria of normen nodig over het werk (wanneer is het goed).

8.4 Veranderingen in de inhoud van het reclasseringswerk

‘Ruim baan’ geeft ruimte aan reclasseringswerkers om te ‘doen wat nodig is’. Door de organisaties is ‘doen wat nodig is’ niet nader geconcretiseerd. Reclasseringswerkers en managers koppelen het aan de missie van de reclassering: doen wat nodig is voor een cliënt om recidive te voorkomen en re-integratie (participatie) te bevorderen. We zien ook doelen die daarvan zijn afgeleid, zoals het voorkomen van uitval of versterken van efficiency in het proces (niet steeds opnieuw een adviesrapport met dezelfde strekking). Hiervoor hebben we daarover al een aantal punten aangestipt. In deze paragraaf werken we nader uit welke veranderingen ‘Ruim baan’ heeft gebracht voor de inhoud van het reclasseringswerk, en welke aandachtspunten er op dat vlak nog liggen voor de komende periode.

8.4.1 Versterken continuïteit en consistentie in traject cliënt

Door ‘Ruim baan’ lijkt er meer aandacht en ruimte te komen voor continuïteit en consistentie in het traject van cliënten. Bij de introductie van outputsturing is het reclasseringswerk opgeknipt in losse producten. Door de in 2006 ingevoerde taakscheiding werden deze producten door verschillende reclasseringswerkers geleverd. Dit had tot gevolg dat er meer discontinuïteit kwam in het traject van reclasseringscliënten. Zij kregen te maken met wisselingen van reclasseringswerkers, die allemaal een stukje van het traject (product) voor hun rekening namen. Tussen die verschillende producten waren er regelmatig perioden waarin geen enkele reclasseringswerker bij de cliënt betrokken was, bijvoorbeeld omdat het advies was geschreven en uitgebracht, maar een opdracht voor toezicht nog niet was gegeven. De combinatie van outputsturing en taakscheiding had ook tot gevolg dat de inhoudelijke aansluiting tussen de verschillende reclasseringstaken (consistentie) soms te wensen overliet. Het kwam regelmatig voor dat de inhoud van een toezicht niet goed aansloot bij een plan van aanpak zoals dat was beschreven in een reclasseringsadvies (Bosker, 2015).

Door het traject van de cliënt als uitgangspunt te nemen – in plaats van het te leveren product – geeft 'Ruim baan' reclasseringswerkers de mogelijkheid om weer meer continuïteit en consistentie aan te brengen. We zien dat bij de lichte doelgroep, waarvoor vanuit ZSM een kort traject wordt uitgezet waarin één reclasseringswerker verantwoordelijk is voor het hele traject. Bij reguliere adviezen worden waar nodig direct interventies in gang gezet na het uitbrengen van het advies, nog voor de opdracht voor een toezicht of werkstraf binnen is. Er wordt door reclasseringswerkers proactief gehandeld om ervoor te zorgen dat begeleiding of zorg, die al in gang gezet zijn, gecontinueerd blijven. En als een cliënt recidiveert gedurende het toezicht wordt het advies steeds vaker uitgebracht door de betrokken toezichthouder. Die is op de hoogte van de actuele situatie en rapporteert daarover in een voortgangsverslag met een vervolgadvis. Uit onderzoek blijkt dat een goede regie over het totale traject van een reclasseringscliënt belangrijk is voor het effectief terugdringen van recidive (Chapman & Hough, 1998). Kerncriteria daarbij zijn consistentie (ervaren samenhang door de cliënt), continuïteit (in tijd en relatie), commitment (van cliënt en reclasseringswerker) en consolidatie (Holt, 2000; Krechtig & Menger, 2016). 'Ruim baan' geeft reclasseringswerkers de ruimte om enkele van deze criteria te versterken en daar wordt in toenemende mate gebruik van gemaakt.

Een gevolg is dat er vaker (tijdelijk) in een vrijwillig kader wordt gewerkt. Dit heeft gevolgen voor het methodisch handelen, voor het uitwisselen van informatie met samenwerkingspartners en voor het registreren van informatie in de systemen van de reclassering. Een vrijwillig kader stelt daar andere eisen aan dan een gedwongen kader. Deze implicaties zijn in het onderzoek weinig aan de orde gekomen en vormen een punt van aandacht voor het vervolg van 'Ruim baan'.

8.4.2 Gestructureerde taxatie van risico- en beschermende factoren

Een opvallende verandering ten gevolge van 'Ruim baan' is de daling van het gebruik van gestructureerde risicotaxatie. Deze daling is deels toe te schrijven aan het beter gebruikmaken van informatie en eerdere rapporten die al beschikbaar zijn. Door niet onnodig een reeds gemaakte risicoanalyse over te doen, ontstaat er tijd voor andere activiteiten. We zien echter ook dat voor een deel van de cliënten geen gestructureerde taxatie plaatsvindt en reclasseringswerkers zich enkel baseren op hun professionele oordeel. Daarvoor hebben we verschillende oorzaken gevonden: vaker kiezen voor een snelle adviesvorm om de wachtrij aan adviesaanvragen weg te werken; sommige reclasseringswerkers vinden een gestructureerde taxatie niet nodig bij lichtere zaken of geven aan dat ze ook zonder instrument weten welke criminogene factoren ze in hun analyse moeten betrekken; een deel van de reclasseringswerkers ervaart geen meerwaarde van of is kritisch over de bruikbaarheid van de bij de 3RO beschikbare instrumenten. Er zijn echter ook reclasseringswerkers die het belang van gestructureerde risicotaxatie benadrukken. Zij zijn kritisch over het dalende gebruik en pleiten voor kwaliteitsafspraken over het gebruik van risicotaxatie-instrumenten.

Een ongestructureerd professioneel oordeel resulteert niet in goede taxaties van risico's, criminogene en beschermende factoren (Andrews & Bonta, 2010). Een goed gestructureerd professioneel oordeel over risico- en beschermende factoren veronderstelt dat

een gevalideerd instrument (checklist) wordt gebruikt en ingezet conform de richtlijnen die daarover zijn opgenomen in de bijbehorende handleiding (Bonta, 2002; Bosker, 2015; De Vries-Robbé, 2014). Een dergelijke checklist ondersteunt het professioneel handelen door te borgen dat de relevante risico- en beschermende factoren meegenomen worden in de analyse, en dat professionals eenduidiger zijn in de wijze waarop ze deze factoren definiëren en wegen. Dat reclasseringswerkers steeds minder gebruik maken van dergelijke instrumenten en het ook in veel gevallen niet nodig vinden, is zorgwekkend. Op dit punt lijkt het van belang dat er professionele kwaliteitsnormen worden gedefinieerd, die houvast geven bij de afweging over gebruik van dergelijke instrumenten.

8.4.3 Focus op criminogene factoren, beschermende factoren en responsiviteit

Een belangrijk onderdeel van het reclasseringswerk is een analyse van criminogene en beschermende factoren en responsiviteit, om op grond daarvan interventies in te zetten die de kans op herhaald delinquent gedrag verminderen. Ook op dit punt lijkt een kwaliteitsimpuls noodzakelijk. 'Ruim baan' geeft reclasseringswerkers de ruimte om zelf te bepalen hoe zij op cliëntniveau een analyse maken en hoe zij daarover rapporteren in een advies. Een inhoudelijke analyse van adviezen laat zien dat veel relevante criminogene factoren niet worden benoemd in de adviezen. Er treedt in toenemende mate variatie op in de criminogene factoren die in de analyse worden meegenomen en de definitie die reclasseringswerkers daarbij hanteren. Bovendien vindt er een verschuiving plaats naar een analyse van leefgebieden of problemen in plaats van een analyse van criminogene factoren. Er wordt niet altijd een relatie gelegd met het delinquente gedrag, terwijl zowel medewerkers van de reclassering als het OM dat een belangrijk kwaliteitscriterium vinden. Beschermende factoren worden in een minderheid van de adviezen benoemd.

Deze constatering lijkt samen te hangen met het vorige punt, dat er veel minder gebruik wordt gemaakt van instrumenten voor gestructureerde risicotaxatie. Veel reclasseringswerkers geven aan dat zij het standaard overzicht van criminogene factoren wel in hun hoofd hebben en daarom niet altijd een gestructureerde risicotaxatie hoeven te doen. Waarschijnlijk bedoelen zij daarmee dat zij de lijst met criminogene factoren (de kopjes uit de RiSc) op hoofdlijnen kennen. Of zij ook de inhoudelijke kennis die daaraan ten grondslag ligt paraat hebben en gebruiken in hun analyse is de vraag. Het is goed mogelijk dat de instrumentele sturing van bovenaf uit het verleden reclasseringswerkers weinig stimuleerde om die kennis echt eigen te maken. 'Ruim Baan voor maatwerk' geeft reclasseringswerkers de ruimte om zelf te bepalen hoe ze de analyse voor een advies maken. Dat vraagt een professionele discipline om onderbouwde kennisbronnen te benutten (Menger, 2017).

Een groot voordeel van 'Ruim Baan voor maatwerk' is de mogelijkheid om op een vernieuwende manier aan criminogene factoren te werken. Op ZSM, waar direct ondersteuning en begeleiding wordt geboden in de zogenaamde 'Ruim baan'-zaken, wordt aangesloten bij de wensen en doelen van cliënten en gezocht naar steunstructuren in de omgeving van de cliënt. Maar ook bij werkstraffen, door een meer outreachende benadering te kiezen bij cliënten met verstandelijke of psychische beperkingen en door

de aard van de werkstraf af te stemmen op de mogelijkheden en criminogene factoren van de cliënt. Op deze manier kan een werkstraf bijdragen aan recidivebeperking, en kan voortijdige uitval uit de werkstraf worden voorkomen. Maar dit vraagt ook extra tijd en inspanningen waarvoor de werkprocessen rond de werkstraffen vooralsnog weinig ruimte bieden.

8.5 Ter afsluiting

In het eerste jaar van 'Ruim baan' is door de gezamenlijk ingezette verandering van het OM en reclassering met name beweging ontstaan bij de reclassering, namelijk aan de voorkant op ZSM en bij de reguliere adviestaak. De ruimte die is ontstaan, biedt reclasseringswerkers de kans om daadwerkelijk betekenisvol aan de slag te gaan met een cliënt en zo de kwaliteit en effectiviteit van het reclasseringswerk te verbeteren.

Er zijn twee bewegingen. Er zijn meer beknopte adviezen, en vaker voortgangsverslagen ten behoeve van het OM door toezichthouders als vorm van advies. Dit gaat gepaard met een daling van het gebruik van gestructureerde risicotaxatie. Deze daling is deels toe te schrijven aan het beter gebruik maken van informatie en eerdere rapporten die al beschikbaar zijn, en deels uit werkdruk en het niet op waarde schatten van het belang van risicotaxatie-instrumenten. Het is belangrijk dat er professionele kwaliteitsnormen worden gedefinieerd, die houvast geven bij de afweging over gebruik van dergelijke instrumenten.

De andere beweging is meer ruimte om daadwerkelijk betekenisvol aan de slag te gaan met een cliënt. Er is een integrale doelgerichte aanpak van de grond gekomen, gericht op het voorkomen van een criminele carrière. Er is er meer aandacht en ruimte voor continuïteit en consistentie in het traject van cliënten. Bij de lichte doelgroep wordt vanuit ZSM een kort traject uitgezet waarin één reclasseringswerker verantwoordelijk is voor het hele traject en bij reguliere adviezen worden waar nodig direct interventies in gang gezet na het uitbrengen van het advies, nog voor de opdracht voor een toezicht of werkstraf binnen is. Er wordt proactief gehandeld om begeleiding of zorg, die al in gang gezet zijn, te continueren. Een ander groot voordeel van 'Ruim baan voor maatwerk' is de mogelijkheid om op een vernieuwende manier aan criminogene factoren te werken. Niet alleen op ZSM, maar ook bij regulier advies en zelfs bij werkstraffen wordt vaker aangesloten bij de wensen en doelen van cliënten en gezocht naar steunstructuren in de omgeving van de cliënt door een meer outreachende benadering, bijvoorbeeld bij cliënten met verstandelijke of psychische beperkingen. Cliënten die normaliter zouden uitvallen, ronden nu wel hun straf of traject af. Dit betekent dat de responsiviteit is toegenomen. Er wordt ook beter aangesloten bij de eigen mogelijkheden van de cliënt en een steunend netwerk, waardoor de eigen kracht en regie toeneemt.

We zien ook aandachtspunten voor het vervolg van 'Ruim baan'. Bij de start van 'Ruim baan' is bewust gekozen om geen inhoudelijke kaders mee te geven. Te veel ruimte kan echter ook tot gevolg hebben dat professionals niet gaan bewegen of in een richting bewegen die niet aansluit bij kennisbasis van hun vak. Daarom zijn professionele normen of kwaliteitscriteria nodig. Deze kunnen als ankerpunt dienen voor het profes-

sionele handelen en professionals kunnen erop aangesproken worden. Deze professionele normen sluiten aan bij de state-of-the-art kennisbasis van het reclasseringswerk.

Een ankerpunt is geen regel die je klakkeloos kunt toepassen op elke situatie, een ankerpunt biedt houvast in de keuzes die moeten worden gemaakt. Het is een kapstok. De neiging is om er een regel (vorm) van te maken, die je wel of niet toepast. Maar op het moment dat het een regel wordt, is betekenisvol maatwerk leveren vanuit de bedoeling niet mogelijk. Om betekenisvol maatwerk te kunnen leveren is vakinhoudelijke kennis noodzakelijk, die up-to-date moet worden gehouden. Het toepassen van regels is makkelijker aan te leren dan inhoudelijke onderbouwing van betekenisvol maatwerk. Het gaat met vallen en opstaan, en kost tijd. In de afgelopen jaren zijn reclasseringswerkers primair getraind in het toepassen van regels en procedures en kreeg de vakinhoudelijke kennis die daaraan ten grondslag ligt te weinig aandacht. De beweging 'Ruim baan' vereist een andere benadering. Versterken en verdiepen van het professioneel handelen is daarom een essentiële voorwaarde om 'Ruim baan' daadwerkelijk gestalte te kunnen geven.

Inmiddels is besloten dat het gedachtegoed 'Ruim baan' breder ingezet gaat worden voor alle reclasseringstaken, en dat de aanpak van de proeftuinen in de PI's verspreid gaat worden naar andere PI's. De naam 'herinrichting voorkant' zal dan ook vervallen.

In de volgende fase zal expliciet aandacht besteed worden aan optimalisering van de samenwerkingsrelatie tussen 3RO en het OM. In dit rapport hebben we relatief weinig aandacht besteed aan de gevolgen van 'Ruim baan' voor het werk van het OM, omdat bij het OM veel minder beweging ontstond dan bij de reclassering (los van de ZSM-ontwikkeling die al langer gaande is). Recentelijk zien we dat vraagstukken rond vraagarticulatie, prioritering en selectie en betekenisvolle samenwerking vaker door reclassering en het OM gezamenlijk worden opgepakt.



CONCLUSIE

In dit hoofdstuk zetten we de belangrijkste conclusies op een rij.

‘Ruim baan voor betekenisvol maatwerk’ is in 2016 ingegaan met als doel te komen tot een nieuwe 3RO werkwijze aan de voorkant (dat wil zeggen alle taken op ZSM, vroeghulp en advisering) en ruimte te maken voor meer maatwerk in aansluiting op OM en DJI.

In elk arrondissement werd met succes aan de slag gegaan met de nieuwe voortaanpak door gebruik te maken van de vrije ruimte die ontstond door de lumpsumfinanciering. De bedoeling is dat het gedachtegoed ‘betekenisvol maatwerk’ uiteindelijk de hele reclassering doordeesemt. Doen wat nodig is betekent: inzetten op gedragsverandering, cliënt motiveren en ondersteunen bij vergroten van eigen kracht om recidive te voorkomen en re-integratie (participatie) te bevorderen.

In navolging van de ‘ZSM-werkplaatsen’ ging veel aandacht uit naar het vormen van voorkantteams op ZSM. Het voorkantteam moet dienen als een soort vliegwiel voor verandering. Al te grote focus op inrichtingsvragen rond deze teams leiden de aandacht af van waar het om moet gaan: *‘De bedoeling is dat het gedachtegoed ‘betekenisvol maatwerk’ uiteindelijk de hele reclassering doordeesemt’.*

Eén van de doelen van ‘Ruim baan’ is dat de relatie tussen het OM en reclassering verandert van een papieren relatie naar een betekenisvolle relatie. Dit betekent voor de reclassering meer flexibel reageren op aanvragen van het OM, contextinformatie leveren en meedenken in de zoektocht naar een betekenisvolle interventie en voor het OM niet standaard een adviesaanvraag indienen, maar een (aan)vraag op maat. Deze verandering vindt vooral plaats op ZSM, waar het OM en reclassering met de andere ketenpartners in dezelfde ruimte zitten. De beoogde verandering in de samenwerkingsrelatie tussen OM en reclassering, gericht op verbetering van vraagarticulatie en instroommanagement, begint langzaam op gang te komen.

Bij de reguliere adviestaak zien we vooral verandering in de wijze van schriftelijk adviseren, namelijk meer beknopte adviezen, en vaker voortgangsverslagen ten behoeve van het OM door toezichthouders als vorm van advies. Dit gaat gepaard met een daling van het gebruik van gestructureerde risicotaxatie. Wij weten niet – ook niet uit de oude praktijk – in hoeveel procent van de gevallen gestructureerde risicotaxatie geëigend is. Daarmee is het te vroeg om te zeggen dat de daling in gebruik zorgelijk is. Wel is het duidelijk dat er geïnvesteerd moet worden in de professionaliteit van de reclasseringswerkers om hen te ondersteunen in hun overweging wel of geen gebruik te maken van gestructureerde instrumenten. Van een juist professioneel gebruik hiervan is immers aangetoond dat het de kwaliteit van hun beslissingen verhoogt. Daarnaast kunnen professionele kwaliteitsstandaarden, ontwikkeld door professionals in samenspraak met kwaliteitsmanagers en onderzoekers, houvast geven bij de afweging over gebruik van dergelijke instrumenten.

Er is een integrale doelgerichte aanpak van de grond gekomen gericht op het voorkomen van een criminele carrière, met name bij ZSM en in de proeftuinen in de PI van Sittard en Alphen aan de Rijn. Daar is meer aandacht en ruimte voor continuïteit en consistentie in het traject van cliënten. Er wordt proactief gehandeld om begeleiding of zorg, die al in gang gezet zijn, te continueren. De contacten in het sociale domein zijn versterkt, vooral op casusniveau en persoonsafhankelijk. Er wordt vaker (tijdelijk en kortdurend) in een vrijwillig kader gewerkt.

Bovengeschetste ontwikkeling is positief. Een aandachtspunt is echter wel dat het werken in een vrijwillig kader gevolgen heeft voor het uitwisselen van informatie met samenwerkingspartners en voor het registreren van informatie in de systemen van de reclassering. Uitwisseling is niet altijd mogelijk en in de praktijk is hier onduidelijkheid over.

De reclassering zet met bovenstaande integrale aanpak in op een nieuwe doelgroep van lichte delicten met een complexe zorgachtergrond. Er ontbreekt echter nog een duidelijk beeld van de doelgroep die verdieping behoeft en hoe ver de extra reclasseringsinzet dan moet gaan.

Op ZSM wordt vaak een (screenings)advies gegeven, en later wordt nogmaals een advies gegeven, of omdat het OM standaard een advies aanvraagt, of omdat de reclassering zelf het advies oppakt. Dit betekent dat er vaak twee maal een advies wordt gegeven, terwijl dit lang niet altijd nodig is. Het verdient aandacht deze dubbele advisering terug te dringen.

In de proeftuinen Sittard en Alphen aan de Rijn is een verandering tot stand gekomen in werkwijze; er wordt vanuit de gedetineerde gedacht in plaats van de processen. Hier wordt beter gebruik gemaakt van informatie, waardoor de samenwerking tussen reclassering en PI al vanaf de start effectiever is. Door betere afstemming tussen DJI en reclassering wordt snel na binnenkomst van een gedetineerde een traject gestart waardoor meer gedetineerden deelnemen aan een gedragsinterventie of doorstromen naar noodzakelijke zorg. De continuïteit in het traject is beter gewaarborgd, ook voor wat betreft de aansluiting van de begeleiding binnen en buiten de gevangenis.

Kortom, in het eerste jaar van 'Ruim baan' is, door de gezamenlijk ingezette verandering van het OM, DJI en reclassering, met name beweging ontstaan aan de voorkant op ZSM en de proeftuinen. Maar ook binnen regulier advies, en zelfs binnen toezicht en werkstraf, ontstaat een beweging naar kortere routes, meer maatwerk aansluitend op de behoeften van de cliënt en er is sprake van meer samenwerking, waardoor de responsiviteit is toegenomen. De eerste stappen van verandering zijn zichtbaar, de uitdaging is dit te verbreden en verdiepen.

REFERENTIES

- AEF (2015). *Ketengericht werken aan betekenisvol reclasseringswerk. Eindrapport*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Andrews, D. A., & Bonta, J. (2010). *The psychology of criminal conduct (5th ed.)*. Newark, NJ: LexisNexis.
- Bonta, J. (2002). Offender risk assessment: Guidelines for selection and use. *Criminal Justice and Behavior*, 29, 355-379.
- Bosker, J. & Kuijeren, M. van (2009). *Gebruikershandleiding QuickScan*. Utrecht: Reclassering Nederland, Stichting verslavingsreclassering GGZ, Leger des Heils, Jeugdzorg en Reclassering.
- Bosker, J. (2015). *Linking theory and practice in probation. Structured decision support for case management plans* (proefschrift). Alphen: Jacqueline Bosker.
- Bosker, J. & Lünemann, K.D. (2017). *Het mondeling advies, periode juni-augustus 2016. Tussenrapportage onderzoek Ruim baan*. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht / Verwey-Jonker Instituut. Intern document.
- Bosker, J. & Lünemann, K.D. (2016). *Evaluatie ruim baan voor betekenisvol maatwerk. Verslag voorbereidingsfase evaluatieonderzoek*. Utrecht: Hogeschool Utrecht / Verwey-Jonker Instituut
- Boutellier & Lünemann, (2007). Dokteren aan disciplineren. Noties achter straf en zorg bij mensen met een psychische of psychiatrische stoornis die crimineel gedrag (kunnen) vertonen. In: *Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen*. Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Broekhuizen, J. & Lünemann, K. (2017). *Wat brengt ruim baan te weeg bij de reclassering? Resultaten enquête onder reclasseringswerkers en hun leidinggevenden bij de 3RO*. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht / Verwey-Jonker Instituut.
- Bruin, J.A. de (2002). *Outputsturing in publieke organisaties. Over het gebruik van een product- en een procesbenadering*. MO, 3, 5-21.
- Chapman, T., & Hough, M. (1998). *Evidence based practice, a guide to effective practice*. London: HM Inspectorate of Probation.
- DJI & 3RO (2016). *Projectplan 3RO DJI advies. "Advies geven op maat." (Versie 0.5)*. Den Haag / Utrecht: DJI en 3RO, intern document.
- Duyvendak, J., Knijn, T. & Kremer, M. *Policy, People and the New Professional. De-professionalisation and Re-professionalisation in Care and Welfare*. Amsterdam University Press.
- Etman, O. & Lünemann, K. (2016). *Wat heeft twee jaar 'RN 2.0' ons gebracht, Evaluatie RN 2.0*. Utrecht: Reclassering Nederland.
- Etman, O. & Lünemann, K.D. (2017) *Vinger aan de pols*. Utrecht: Reclassering Nederland.

- Gendt, L. van (2013). *Handleiding Toetsingskader promoveren en degraderen*. Den Haag: Dienst Justitiele Inrichtingen.
- Harris, A., Phenix, A., Hanson, R.K., & Thornton, D. (2003). *Static-99 Coding Rules Revised 2003*. Retrieved from www.sgc.gc.ca.
- Hart, W. & Buiting, M. (2012). *'Verdraaide organisaties, terug naar de bedoeling'*. Kluwer, Deventer.
- Hart, W. (2015). Verdraaide organisaties. 'Longread' over zelforganiserende teams. Op zoek naar het echte verhaal. Gedownload <http://verdraaideorganisaties.nl/wp-content/uploads/2015/11/verdraaide-zelforganisaties.pdf>
- Hildebrand, M. (2010). *Handleiding RISC Versie 3. Deel 1: Basisdiagnostiek, verdiepingsdiagnostiek en integrale conclusie*. Utrecht: Reclassering Nederland, Stichting verslavingsreclassering GGZ, Leger des Heils, Jeugdzorg en Reclassering.
- Hildebrand, M. (2014). *Handleiding RISC 4*. Utrecht: Reclassering Nederland, Stichting verslavingsreclassering GGZ, Leger des Heils, Jeugdzorg en Reclassering.
- Holt, P. (2000). *Casemanagement: context for supervision*. Leicester: Montfort University.
- Kamerbrief Reclasseringsbeleid. (2015, 23 november). TK 29 270, nr 105.
- Kahneman, D. (2011). *Ons feilbare denken. Thinking, fast and slow*. Amsterdam / Antwerpen: Uitgeverij Business Contact.
- Kleijer, L., Lünemann, K.D. & Krechtig, L. (2016). *Kwartiermakers aan het woord*. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht / Verwey-Jonker Instituut.
- Knaap, L.M. van der & Alberda, D.L. (2009). *De predictieve validiteit van de Recidive Inschattingsschalen (RISC)*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Krechtig, L. & Menger, A. (2016). Het belang van regie. In A. Menger, L. Krechtig, & J. Bosker (Red.). *Werken in gedwongen kader. Methodiek voor het forensisch sociaal werk*. 3^e herziene druk. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Krechtig, L., Menger, A., Boois, M. de & Zuurbier, M. (2016). *Zo samen mogelijk naar een gerichte en effectieve aanpak van crimineel gedrag. Een actie-onderzoek bij de werkplaatsen ZSM in Midden- en Noord Nederland. Rapportage 4: samenwerking en reflecties*. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht.
- Laan, G. Van der (2003). De loskoppeling van vraag en aanbod in de jeugdzorg. *Pedagogiek*, 23, 3-10.
- Lünemann, K.D. & Bosker, J. (2017). *Van forming en storming naar norming en performing. Tussenrapportage landelijk beeld van de ontwikkelingen naar betekenisvol maatwerk bij de reclassering*. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht / Verwey-Jonker Instituut. Intern document.
- Menger, A. (2017). Professionaliteit als norm in het reclasseringswerk. *Proces*, 96, 131-143.

- Menger, A., Krechtig, L., & Bosker, J. (2016). *Werken in gedwongen kader. Methodiek voor het forensisch sociaal werk. 3^e herziene druk*. Amsterdam: SWP.
- Noordegraaf, M. & Siderius, K. (2016). Perspectieven op publieke professionaliteit. *M&O* 2016(2), 4-19.
- Openbaar Ministerie (2016). *Spiegels en vensters. In gesprek over de bedoeling van het OM*. Den Haag.
- Openbaar Ministerie (2015). *Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en werkzaam OM*. Den Haag.
- Poort, R. (2007). Het reclasseringsbeleid van minister Donner. Ontwikkelingen in de jaren 2002-2006 (en daarvoor). *Proces*, 3, 90-97.
- Poort, R. (2007). Het reclasseringsbeleid van minister Donner. Ontwikkelingen in de jaren 2002-2006 (en daarvoor). *Proces*, 3, 90-97.
- Powerpoint Ruim baan voor betekenisvol maatwerk (februari 2016). Reclassering Nederland (2016). *Kwaliteitskader en resultaatafspraken advies - leren met en van elkaar*. Utrecht: Reclassering Nederland.
- Reclassering Nederland (2014). *Ruimte voor Vakmanschap, kiezen en loslaten*. Utrecht: Reclassering Nederland.
- Reclassering Nederland (2016). *Kwaliteitskader en resultaatafspraken advies - leren met en van elkaar*. Utrecht: Reclassering Nederland.
- Ruiter, C., de (2009). *B-SAFER: Gestructureerde beoordeling van het risico van relationeel geweld*. Maastricht University: C. de Ruiter. Zie: www.corinederuiter.eu.
- Simon Thomas, M., Kampen, P. van, Lent, L. van, Schiffelers, M.-J., Langbroek, P., Erp, J. van. (2016). *Snel, betekenisvol en zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*. Universiteit Utrecht – USBO, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, WODC.
- Vogelvang, B., Burik, A. van, Knaap, L.M. van der, & Wartna, B.S.J. (2003). *Prevalentie van criminogene factoren bij mannelijke gedetineerden in Nederland*. Woerden / Den Haag: Adviesbureau Van Montfoort / WODC.
- Vries-Robbé, M. de (2014). *Protective factors. Validation of the structured assessment of protective factors for violence risk in forensic psychiatry*. Doctoral dissertation Radboud University Nijmegen. Utrecht: Van der Hoeven Kliniek.
- Wartna, B.S.J., Tollenaar, N., Verweij, S., Alberda D.L., & Essers A.A.M. (2016). Recidivebericht 2015. Landelijke cijfers over de terugval van justitiabelen bestraft in de periode 2002-2012. Factsheet 2016-1. Den Haag, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- 3RO (2016). Informatieblad Snel Advies en Mondeling Advies. Utrecht: Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ, Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering.
- 3RO & DJI (2017). *Eindevaluatie proeftuinen 3RO DJI Advies*. Utrecht / Den Haag: 3RO en DJI.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

Inleiding

Het onderzoek bestond uit het volgen en evalueren van de veranderingen binnen de voorkant van het strafproces in relatie tot OM en DJI. Leidt het loslaten van de op producten gestuurde financiering tot verandering van de werkwijze aan de voorkant? De nadruk van het onderzoek ligt op het in kaart brengen van de beweging die wordt gemaakt en nieuwe werkwijzen die daardoor ontstaan, mede mogelijk gemaakt door de nieuwe bekostiging systematiek.

Oorspronkelijk liepen er twee onderzoeken. Eerst startte een actie-onderzoek naar de veranderingen op ZSM in aansluiting op de pilots ZSM-werkplaatsen. Naast het verzamelen van informatie en het volgen van de verandering, was ook het begeleiden van de kwartiermakers in hun rol als kwartiermaker onderdeel van het onderzoek. Enkele maanden later startte het tweede onderzoek naar de 'Ruim baan'-beweging buiten ZSM. Deze twee onderzoeken zijn in elkaar geschoven omdat veranderingen binnen ZSM nauw gelieerd waren aan de veranderingen binnen de hele adviestaak. Een andere verandering van onderzoek is dat de nadruk meer is komen te liggen op de veranderingen binnen de reclassering, en minder op de afstemming tussen 3RO en OM. Reden is dat binnen het OM de concretisering van de 'Ruim baan'-gedachte werd beschouwd als een 3RO verandering, en niet als een verandering waar het OM ook een verantwoordelijkheid in heeft. Hoewel op landelijk niveau 'Ruim baan' als een gezamenlijk proces werd beschouwd, was dit niet zo op arrondissementsniveau. Achterliggende reden kan zijn dat voor de reclassering de adviestaak een kerntaak betreft, terwijl het aanvragen van een advies dit niet is voor het OM. De veranderingen vinden daarom vooral plaats binnen 3RO. De rol van DJI bleef in het onderzoek beperkt tot twee proeftuinen in PI Sittard en PI Alphen a/d Rijn. Een derde verschuiving is dat we oorspronkelijk aandacht wilden besteden aan de verschillen tussen arrondissementen met en zonder experiment. De experimenten kwamen echter nauwelijks van de grond, en logischerwijze kan daarom ook weinig verschil tussen de experimenteerregio's en het autonome proces gevonden worden.

We geven eerst de vraagstelling weer en vervolgens gaan we in op de wijze waarop het onderzoek heeft plaatsgevonden.

Vraagstelling

De hoofdvraag luidt: Welke veranderingen vinden plaats in het werk van de reclassering aan de voorkant en hoe wordt de afstemming tussen 3RO en OM (en DJI) vorm gegeven?

Daarbij stonden de volgende deelvragen centraal:

- Wat is de visie op de betekenis van 'Ruim baan' en zijn er verschillen in visie en doelstellingen tussen de verschillende betrokkenen?
- In hoeverre verschilt het werken volgens het concept 'Ruim baan' voor betekenisvol maatwerk aan de voorkant binnen ZSM en buiten ZSM?
- Welke veranderingen worden doorgevoerd in het adviesproces of de inhoud van de adviezen, en leidt dit tot verbetering van de kwaliteit van de adviestaak van de reclassering?
- Heeft het concept 'Ruim baan' ook geleid tot veranderingen bij toezicht en werkstraffen?
- Is de afstemming en samenwerking tussen OM en reclassering veranderd en zo ja in welke zin? En hoe kunnen OM en reclassering effectief omgaan met knelpunten ten aanzien van vraag en aanbod van adviezen (instroommanagement)?
- Is de afstemming en samenwerking tussen DJI en reclassering veranderd en zo ja in welke zin?
- Leiden de veranderingen in het kader van 'Ruim baan' tot veranderingen in de samenwerking met lokale partners (gemeenten, buurtteams, gemeentelijke instellingen)?

Onderzoeksopzet

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, hebben we verschillende onderzoeksmethoden ingezet en het onderzoek in drie fases uitgevoerd:

1. Verkennende fase waarin het perspectief op 'Ruim baan' in kaart is gebracht;
2. De fase van informatieverzameling in alle arrondissementen. In deze onderzoeksfase zijn verschillende onderzoekstechnieken toegepast: interviews en observatie, digitale enquête onder medewerkers en management van 3RO en OM, analyse adviezen, en focusgroepen.
3. De fase van analyse en rapportage.

1. Verkennende fase: interviews en documentstudie

In deze fase, die liep van mei tot eind juli 2016, was het doel om inzicht te krijgen in de achterliggende motieven en doelen van de beweging naar 'Ruim baan' voor betekenisvol maatwerk. Hiertoe zijn gesprekken gevoerd met sleutelfiguren, zoals de projectleiders van het landelijke programma, sleutelfiguren van het ministerie Veiligheid en Justitie, OM, DJI en 3RO. Ook hebben we relevante beleidsstukken en kamerstukken over de aanleiding voor 'Ruim baan' geraadpleegd.

Hiervan is een verslag gemaakt: Bosker, J. & Lünemann, K.D. (2016). *Evaluatie Ruim baan voor betekenisvol maatwerk. Verslag voorbereidingsfase evaluatieonderzoek*.

Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met alle kwartiermakers. Doel was inzicht te krijgen in hun perspectief op de taak van de kwartiermaker en de invulling van Ruim baan voor betekenisvol maatwerk. Het verslag daarvan is: Kleijer, L., Lünemann, K.D. & Krechtig, L. (2016). *Kwartiermakers aan het woord*.

Tevens zijn in deze fase indicatoren ontwikkeld voor het beoordelen van de kwaliteit van de geleverde adviezen en reclasseringsinzet.

2. Fase van informatieverzameling

Deze fase, die liep van juli 2016 tot april 2017, had tot doel de ontwikkelingen, of de beweging die wordt gemaakt naar anders werken aan de voorkant, in kaart te brengen. Deze fase had daarnaast tot doel informatie te verkrijgen over mogelijke andere manieren van verantwoorden dan de verantwoording in het kader van de productsturing, wat als input kon dienen voor het opzetten van een monitor.

Verskillende onderzoeksmethoden zijn ingezet, namelijk: A. interviews en observaties; B. Enquête; C. Analyse adviezen; D. Focusgroepen.

A. Interviewen en observeren

Het volgen van de ontwikkelingen rond 'Ruim baan' vond allereerst plaats door het houden van interviews met veel personen in verschillende functies binnen 3RO, en enkele personen bij het OM en DJI. Daarnaast waren onderzoekers aanwezig op verschillende plaatsen om bijeenkomsten, overleggen en vergaderingen die relevant waren, bij te wonen. We hebben in totaal 35 bijeenkomsten bijgewoond, waaronder startbijeenkomsten in het kader van de experimenten, casuïstiekbesprekingen, managementbijeenkomsten, kwartiermakersoverleggen en overige bijeenkomsten zoals inspiratiesessies in het kader van 'Ruim baan'. Ook schoven we aan bij een ARO of SRO van de arrondissementen.

We hebben 74 personen geïnterviewd, waaronder 12 landelijke sleutelfiguren (MvV&J, 3RO, OM, DJI) en alle kwartiermakers (die we meerdere keren hebben gesproken). Daarnaast zijn 53 unitmanagers en reclasseringswerkers van de 3RO uit alle arrondissementen geïnterviewd, 7 officieren van justitie, een ketenprocescoördinator ZSM van het OM, en een rechter-commissaris. Het was moeilijk om een afspraak met de officieren van justitie te maken omdat hen de tijd ontbrak voor een interview; de afspraken die werden gemaakt, werden regelmatig verzet naar een later tijdstip of konden uiteindelijk niet doorgaan. Daarom zijn minder officieren van justitie gesproken dan de bedoeling was.

Nadat we tot februari in alle arrondissementen interviews hebben gehouden en bijeenkomsten bijgewoond, hebben we in een tussenrapportage het landelijke beeld geschetst, en vervolgens heeft een verdiepende fase plaatsgevonden met interviews in de 3 experimenteerregio's Den Haag, Noord-Nederland en Oost-Brabant, en daarnaast in Midden-Nederland en Oost-Nederland. De volgende onderwerpen zijn daarbij aan bod gekomen: roloppvatting en de veranderingen in werkwijze ten gevolge van 'Ruim baan', kwaliteit van adviezen, instroom, samenwerking en afstemming van 3RO met OM

en DJI, aansturing door het management, uitstraling van 'Ruim baan' naar andere onderdelen van het reclasseringswerk, samenwerking met het sociale- en zorgdomein en met lokale justitiepartners. Er zijn per arrondissement overzichten gemaakt van de belangrijkste ontwikkelingen naar aanleiding van 'Ruim baan'. Deze overzichten vormden de basis voor een tussentijds landelijk beeld. (Zie: Lünemann, K.D. & Bosker, J. (2017). *Van forming en storming naar norming en performing. Tussenrapportage landelijk beeld van de ontwikkelingen naar betekenisvol maatwerk bij de reclassering.*)

B. Enquête

In de tweede helft van november is onder reclasseringswerkers, leidinggevenden van reclasseringswerkers en officieren van justitie een vragenlijst afgenomen over de ontwikkelingen sinds het loslaten van de productfinanciering aan de voorkant en het inzetten 'Ruim baan'. Aan deze vragenlijst werkten 596 reclasseringswerkers mee, 39 leidinggevenden en 47 medewerkers van de 3RO die zich niet tot deze twee groepen rekenen. De enquête onder officieren van justitie leverde te weinig respons op. Er hadden 30 officieren van justitie, onevenredig verdeeld over arrondissementen, deelgenomen aan het onderzoek en twintig vragenlijsten waren geheel ingevuld. Vanwege deze lage en niet representatieve respons hebben we besloten de resultaten niet te beschrijven.

Voor leidinggevenden en reclasseringswerkers is een aparte online vragenlijst ontwikkeld. Deze vragenlijst is besproken in het onderzoeksteam 'Ruim baan', is ter reactie voorgelegd aan de opdrachtgever en vervolgens uitgetest bij enkele leidinggevenden en enkele reclasseringswerkers. De vragenlijst bevatte voor de twee doelgroepen ten dele dezelfde vragen. De verschillen tussen de vragenlijsten hebben met name te maken met het perspectief van de respondent. Zo is aan de reclasseringswerkers gevraagd of ze door hun leidinggevende ondersteund worden in de nieuwe werkwijze, terwijl aan de leidinggevenden is gevraagd of ze hun reclasseringswerkers ondersteunen in de nieuwe werkwijze en is hen gevraagd in hoeverre zij zich gesteund voelen.

De volgende onderwerpen zijn in de vragenlijst aan de orde gekomen: bekendheid met 'Ruim baan', ondersteuning in de (aansturing op de) nieuwe werkwijze, waardering van 'Ruim baan' (initieel en nu), de veronderstelde effecten van 'Ruim baan' en de ontwikkeling in de samenwerking met OM en DJI sinds 'Ruim baan'. Het invullen van de vragenlijst nam bij de meesten tussen de 15 en 20 minuten in beslag. Een verslag van de bevindingen is te vinden in: Broekhuizen, J. & Lünemann, K.D. (2017). *Wat brengt 'Ruim baan' te weeg bij de reclassering? Resultaten enquête onder reclasseringswerkers en hun leidinggevenden bij de 3RO.*

C. Analyse van uitgebrachte adviezen

Om zicht te krijgen op het effect van de beweging die wordt gemaakt op de advisering (kwantitatief en kwalitatief) is op grond van beleidsinformatie (systemen reclassering) bekeken welke veranderingen zich voor hebben gedaan in de aard en omvang van de adviezen. Beschikbare monitorinformatie over alle uitgebrachte adviezen in de periode januari 2015 – december 2016 is door de reclassering aangeleverd en vervolgens geanalyseerd. De focus lag daarbij op de ontwikkeling in 2016, het jaar waarin 'Ruim baan'

geïntroduceerd werd en vorm kreeg. Om te beoordelen of bepaalde ontwikkelingen al langer gaande waren is ook gekeken naar de ontwikkelingen in aantal en soort uitgebrachte adviezen in 2015. Daarbij is gekeken naar verschillen tussen arrondissementen en reclasseringsorganisaties.

Tevens is een willekeurige steekproef van adviezen inhoudelijk beoordeeld op grond van een aantal indicatoren die in de eerste fase zijn vastgesteld. De analyse moest objectief vast te stellen criteria betreffen waarover informatie te vinden is in het reclasseringsdossier. Deze zijn gebaseerd op de kwaliteitsstandaarden die binnen de Reclassering Nederland worden gehanteerd (Reclassering Nederland, 2016), en op actuele kennis over belangrijke aspecten van risicotaxatie en advisering (Menger, Krechtig & Bosker, 2016). Indicatoren waren:

- Gebruikte bronnen (dossierinformatie, gesprek cliënt, referenten).
- Gebruik nieuwe of eerder afgenomen risicotaxatie.
- Verwijzing naar een eerder advies.
- Afstemming van het advies met cliënt, omgeving cliënt (informeel of formeel netwerk), opdrachtgever.
- De criminogene factoren die benoemd worden in de rapportage en de mate waarin deze worden toegelicht.
- De beschermende factoren die benoemd worden in de rapportage en de mate waarin deze worden toegelicht.
- Uitwerking van responsiviteit.
- Het advies dat wordt gegeven.
- De mate waarin het advies logischerwijze voortvloeit uit de analyse.
- De mate waarin het advies aansluit bij de analyse over criminogene factoren.
- De opzet van het adviesrapport (aantal pagina's, samenvatting, herhaling).
- Opvallende punten (een open vraag waarin onderzoekers opvallende punten konden benoemen).

Om vast te kunnen stellen of er een ontwikkeling was waar te nemen in de wijze van advisering zijn zowel adviezen bekeken die zijn uitgebracht voor de start van 'Ruim baan' (december 2015) als in de eindfase van het onderzoek (december 2016). Er zijn twee willekeurige steekproeven van elk 60 uitgebrachte adviezen getrokken, uitgebracht door de 3RO in de arrondissementen Amsterdam, Den Haag, Noord Nederland, Oost Brabant, Oost Nederland, Zeeland-West Brabant (10 per arrondissement). Daarbij is ervoor gezorgd dat de verschillende adviessoorten in het onderzoek meegenomen werden: reclasseringsadvies, reclasseringsadvies beknopt, en reclasseringsadvies beknopt zonder diagnose. Deze adviezen waren uitgebracht in het kader van voorgeleiding aan de r-c, de rechtszitting en advisering aan DJI. De adviezen uit 2016 zijn grondig geanalyseerd,

die van 2015 alleen op hoofdpunten om te kijken of daarin verschillen zijn op te merken ten opzichte van 2016.

Tevens zijn 38 sneladviezen van de 3RO, willekeurig verdeeld over de 10 arrondissementen, bekeken aan de hand van dezelfde criteria. Omdat het sneladvies een relatief nieuwe adviesvorm is, wilden we daar wat specifiekier naar kijken.

Tenslotte is ook naar het mondelinge advies gekeken, omdat ook deze advies- en registratievorm recent is geïntroduceerd, en juist het mondeling advies ruimte moest bieden om activiteiten weg te schrijven die worden uitgevoerd in het kader van 'Ruim baan' en die niet geregistreerd kunnen worden onder de oude producten. In eerste instantie zijn 100 willekeurige mondelinge adviezen bekeken van de 3RO uit de 10 arrondissementen die zijn geregistreerd in de maanden juni tot en met augustus. Daarbij is met name gekeken naar de vraag welke inhoudelijke activiteiten worden weggeschreven in het mondelinge advies. De resultaten daarvan zijn beschreven in een tussenrapportage (Zie: Bosker, J. & Lünemann, K.D. (2017). *Het mondeling advies, periode juni-augustus 2016. Tussenrapportage onderzoek 'Ruim baan'*.) In een latere fase zijn nog eens 40 extra mondelinge adviezen bekeken van de 3RO uit de periode september tot en met december, met het doel om te bekijken of het beeld uit de tussenrapportage nog bijstelling vroeg.

D. Focusgroepen

Gedurende deze fase zijn in totaal 11 focusgroepen georganiseerd met 63 deelnemers waarin (voorlopige) bevindingen zijn voorgelegd en bediscussieerd. Knelpunten en oplossingen zijn besproken, en goede ervaringen zijn gedeeld. In november 2016 heeft een eerste focusgroep plaatsgevonden met reclasseringswerkers om de eerste bevindingen, gepresenteerd via een PowerPointpresentatie, te bespreken. In januari 2017 zijn 4 focusgroepen gehouden met reclasseringswerkers, en 4 focusgroepen met managers, waarin de ervaringen met 'Ruim baan' zijn besproken en de eerste bevindingen bediscussieerd. In april 2017 zijn de voorlopige resultaten, beschreven in het landelijke beeld, voorgelegd aan een focusgroep van reclasseringswerkers en managers (die eerder aan de focusgroepen in januari hadden deelgenomen). Ook heeft een focusgroep in het kader van de DJI proeftuinen plaatsgevonden in april. Deze focusgroepen kenden een variatie aan deelnemers van verschillende 3RO en uit verschillende arrondissementen.

3. Analyse en rapportage

Tot slot vond de analyse en rapportagefase plaats van april tot juni. Tussentijds zijn verschillende tussenrapportage geleverd, zoals hierboven is vermeld.

Tabel: Aantal gesproken personen

Respondent/Arrondissement	Interview	Focusgroepen
Sleutelfiguren	12	
3RO Noord Nederland	8	5
3RO Oost-Brabant	10	3
3RO Den Haag	12	7
3RO Oost Nederland	7	7
3RO Midden Nederland	7	8
3RO Noord-Holland	1	7
3RO Amsterdam	1	5
3RO Rotterdam	1	4
3RO Zeeland-West-Brabant	4	10
3RO Limburg	2	7
OM / r-c	9	
Totaal	74	63

Tabel: Bijgewoonde bijeenkomsten

Soort Bijeenkomst	Aantal
Landelijk/management	2
SRO/ARO	5
Kwartiermakersoverleg	11
Casuïstiek	4
DJI	2
Experiment/'Ruim baan'-bijeenkomst	6
Overig	5
Totaal	35

Tabel: Focusgroepen

Deelnemers	Aantal focusgroepen
Reclasseringswerker	5
Unitmanager	4
Reclasseringswerkers en unitmanagers	1
DJI focusgroep	1
Totaal	11

BIJLAGE 2: WORD CLOUDS

Aan het eind van elke focusgroep is de deelnemers gevraagd op post-its te schrijven wat zij graag nog veranderd zouden willen zien en wat zeker behouden moet blijven. Hieronder geven we een overzicht van de gegeven antwoorden.

Word Cloud Reclasseringswerkers

(35 reclasseringswerkers gesproken in de focusgroepen)

Wat zou je nog graag veranderd willen zien?



Wat moet zeker behouden blijven van "Ruim Baan voor betekenisvol maatwerk"?



Word Cloud Unitmanagers

(17 unitmanagers gesproken in de focusgroepen)

Wat zou je nog graag veranderd willen zien?

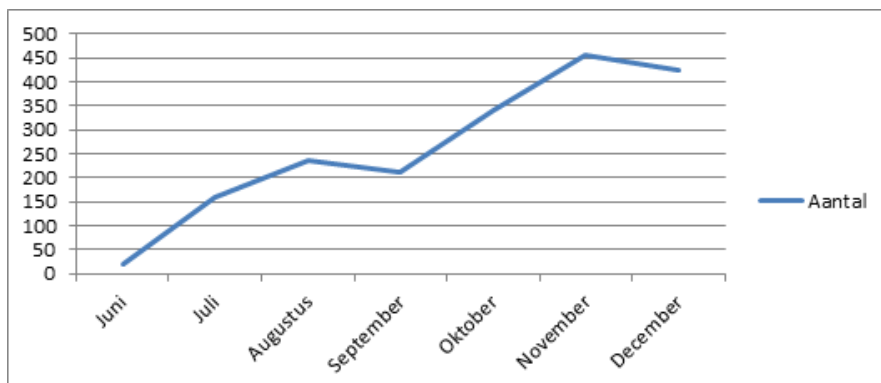


Wat moet zeker behouden blijven van 'Ruim Baan voor betekenisvol maatwerk'?

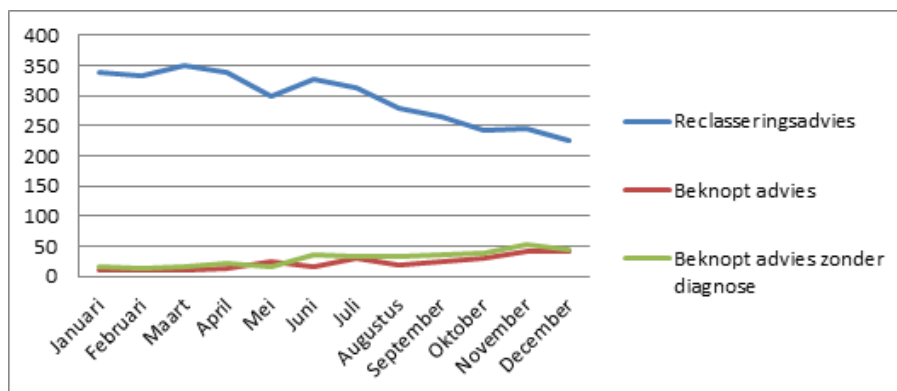


BIJLAGE 3: FIGUREN MONDELING ADVIES EN TYPE ADVIES UITGEBRACHT VOOR DJJ

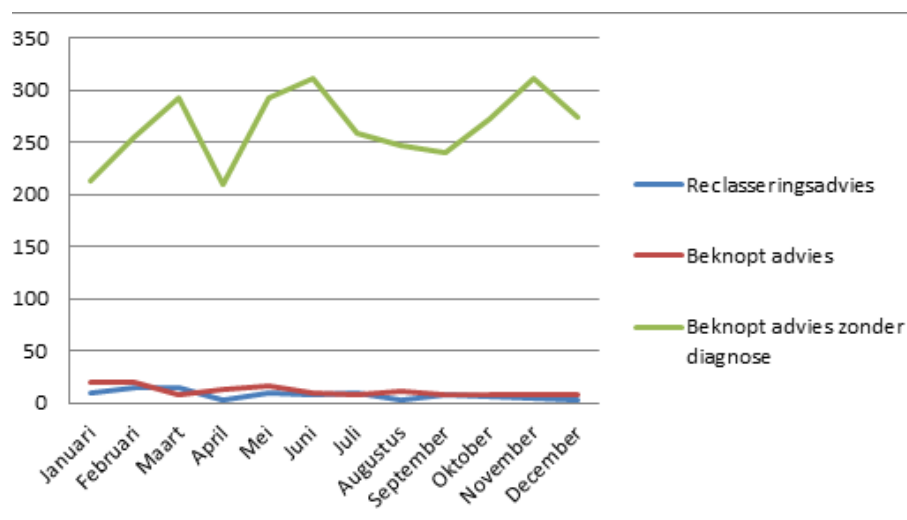
Figuur a. Aantal mondelinge adviezen in 2016 (N=1.848)



Figuur b. Adviezen voor re-integratieplan, PP, vi, PIJ, TBS in 2016 (N=4.182)



Figuur c. Overige adviezen voor GW in 2016 (Algemene verlofregeling, Concretiseringsrapport PP/ET, Deeladvies EC, Detentiefasering, Gratieverzoek, Strafonderebreking, Overige vraagstelling vanuit gevangeniswezen; N=3.403)



Colofon

Opdrachtgever
Auteurs

Reclassering (3RO)
Katinka Lünemann
Jacqueline Bosker
Meintje van Dijk
Manon Doornebal

Met medewerking van

Jolijn Broekhuizen
Lianne Kleijer
Margreth Egelkamp

Foto omslag

Iris Nobel

Omslag

Ontwerppartners, Breda

Uitgave

Hogeschool Utrecht / Verwey-Jonker Instituut
Padualaan 101 Kromme nieuwegracht 6
3584 CH Utrecht 3512 HG Utrecht
T (088) 481 82 83 (030) 230 07 99
E ksi@hu.nl secr@verwey-jonker.nl
I www.hu.nl www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze websites:
<http://www.verwey-jonker.nl> en <http://www.hu.nl>.

ISBN 978-90-5830-834-4

© Hogeschool Utrecht, Utrecht 2017 Het auteursrecht van deze publicatie berust bij Hogeschool Utrecht. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Hogeschool Utrecht. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

