

*Deze tekst heeft tot doel het inhoudelijk debat te voeden over de reikwijdte, positionering, verantwoording en aansturing van de reclassering in Nederland, maar niet om een juridische toets te kunnen doorstaan. Aan deze tekst kunnen geen rechten worden ontleend.
Stichting Verslavingsreclassering GGZ, 2007.*

De Stichting Verslavingsreclassering GGZ is een landelijke netwerkorganisatie van elf samenwerkende GGZ en verslavingszorginstellingen met een reclasseringserkenning. Ruim 30% van de reclassenten valt onder de begelding of het toezicht van de SVG. Als gevolg van de omvang van de problematiek is dit aandeel groeiende.

Vergaderjaar 2007- 2008

Wet op de reclassering

SVG Ontwerp van wet

Amersfoort, 2 november 2007

Wij, Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz., enz.,

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is een wettelijke regeling voor de reclassering te vestigen, opdat allen die zich onder de begeleiding van de reclassering moeten of wensen te stellen daartoe in de gelegenheid worden gesteld, opdat hiermee een bijdrage wordt geleverd aan het verhogen van de veiligheid in de maatschappij en opdat een zodanige toegang tot de reclassering alsmede een samenhangend aanbod aan voorzieningen wordt gerealiseerd dat aansluit op de behoefte aan reclasseringsactiviteiten van de maatschappij, het openbaar ministerie, de rechterlijke macht alsmede de reclassent.

Artikel 1

Algemene bepalingen

In deze wet wordt verstaan onder

- a. Onze ministers: de ministers van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- b. De reclasseringsinstelling: de instelling die reclasseringstaken uitvoert, dan wel laat uitvoeren, en daartoe een erkenning heeft.
- c. De opdrachtgevers: het Openbaar Ministerie, de Zittende Magistratuur en de Minister van Justitie (Dienst Justitiële Inrichtingen).
- d. De medewerker: de werker die reclasseringstaken uitvoert en beëdigd is.
- e. De reclassent: de persoon die onder toezicht en/of begeleiding van de reclassering is gesteld.

- f. De doelgroep: een nader te omschrijven specifieke groep van reclassenten.
- g. De Inspectie voor de Sanctietoepassing: de organisatie die is ingesteld door de Ministers van Justitie en Volkgezondheid, Welzijn en Sport en zorgdraagt voor het toezicht.

Artikel 2

Zorg voor kwalitatief goede reclassering

1. De reclasseringsinstellingen dragen zorg voor de herintegratie van reclassenten en voor het uitvoeren van opdrachten van de opdrachtgevers op het gebied van advies en executie.
2. De herintegratie omvat tenminste het bezien of een reclassent begeleiding of zorg behoeft in verband met problemen die zijn of haar herintegratie belemmeren en welke activiteiten de reclasseringsinstellingen moeten verrichten of kunnen laten verrichten om de herintegratie te bevorderen.
3. De reclasseringsinstellingen dragen hierbij zorg voor een optimale kwaliteit t.a.v. de herintegratieactiviteiten en het uitvoeren van de opdrachten voor advisering, rapportage, toezicht, taakstraffen en begeleiding van de opdrachtgevers.

Artikel 3

Wettelijke taken reclasseringsinstellingen

1. De reclasseringsinstellingen dragen zorg voor de uitvoering van opdrachten van OM, ZM en Ministerie van Justitie (DJI).
2. Deze opdrachten hebben betrekking op de volgende taakgebieden:
 - a) Advisering, diagnostiek en voorlichting.
 - b) De tenuitvoerlegging van taakstraffen.
 - c) Het toezicht houden op het nakomen van door OM of ZM opgelegde voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling en vervroegde invrijheidsstelling, waaronder het uitvoeren van justitieel casemanagement.
 - d) Het ontwikkelen en uitvoeren van op recidivevermindering gerichte interventies.
 - e) Het verlenen van nazorg.
3. De opdrachten op de verschillende taakgebieden worden, met het oog op een samenhangende aanpak die gericht is op herintegratie van de reclassent, zoveel mogelijk in onderlinge samenhang uitgevoerd, in opdracht van de autoriteiten, uit eigen beweging en/of op verzoek van de reclassent of diens vertegenwoordiger.

4. Opdrachtgevers en reclasseringsinstellingen maken afspraken over inrichting van het proces van opdrachtgever – opdrachtnemerschap, zowel op bestuurlijk als op operationeel professioneel niveau. De afspraken worden ter goedkeuring voorgelegd aan onze minister van Justitie.
5. Bij Algemene Maatregel van Bestuur kunnen ook andere taken worden opgedragen aan de reclasseringsinstellingen. Deze Maatregel wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer.

Artikel 4

Zorgplicht ministers

1. Onze ministers van Justitie en van VWS dragen zorg voor een landelijke, samenhangende en dekkende infrastructuur van de reclassering en voor de algemene kaders en doelen van het reclasseringsbeleid. Hiertoe stellen ze vierjaarlijks een beleidskader vast waarin opgenomen: doelen van het reclasseringsbeleid, budgettaire kaders, subsidieregels en voorwaarden te stellen aan inrichting en werking van het stelsel.
2. Onze ministers voeren over het beleidskader overleg met betrokken partijen.
3. Onze minister van Justitie draagt zorg voor de erkenning van reclasseringsinstellingen
4. Onze minister van Justitie heeft een aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van de reclasseringsinstellingen.

Artikel 5

Rijksbegroting, subsidiëring erkende reclasseringsinstellingen en rekenschap

1. Onze minister van Justitie stelt op basis van het 4-jaren beleidskader jaarlijks de subsidie vast waarop de verschillende erkende reclasseringsinstellingen aanspraak maken in overeenstemming met het desbetreffende onderdeel van de voor dat begrotingsjaar vastgestelde rijksbegroting.
2. De subsidie voor de verschillende erkende reclasseringsinstellingen wordt berekend op basis van een bij AMvB vast te stellen berekeningswijze. Deze berekeningswijze bevat in aanleg voor alle erkende reclasseringsinstellingen gelijke maatstaven, met differentiaties naar doelgroep, zorgzwaarte en beveiligingsniveau. De maatstaven hebben in elk geval betrekking op clusters van diensten per taakgebied en op het te realiseren volume aan clusters van diensten per taakgebied

3. De hoogte van de subsidie per erkende reclasseringsinstelling wordt bepaald door de volumeafspraken die jaarlijks – in meerjarenperspectief – worden gemaakt tussen opdrachtgever (OM/ZM, Minister van Justitie/DJI) en opdrachtnemer (de onderscheiden reclasseringsinstellingen). De afspraken behoeven goedkeuring van onze minister van Justitie.
4. De subsidie wordt aan de erkende reclasseringsinstelling betaald volgens een door de minister te bepalen ritme. Zolang de subsidie nog niet is vastgesteld, verstrekt de minister een voorschot.
5. De erkende reclasseringsinstellingen beheren de hen toegekende subsidie op zodanige wijze dat de zorgplicht wordt nageleefd en dat sprake is van een behoorlijke bedrijfseconomische uitvoering van de wettelijke taken (c.q. van de overeengekomen dienstverlening).
6. Onze minister beoordeelt op basis van verkregen informatie en te verwachten ontwikkelingen jaarlijks of het macro-budget toereikend is en beoordeelt voorts of de specifieke budgetten voor doelgroepen en clusters van diensten toereikend is. De resultaten hiervan vormen onderdeel van de beraadslagingen in het kader van de jaarlijkse begrotingsvaststelling en kunnen tot bijstelling van het meerjarig beleidskader leiden.

Artikel 6

Erkenning

1. Subsidiëring vindt plaats aan reclasseringsinstellingen die in het bezit zijn van een erkenning. De reclasseringsinstelling voert reclasseringswerkzaamheden zelf uit, of laat deze onder haar verantwoording uitvoeren door derden.
2. Erkenning is alleen mogelijk indien een organisatie alle wettelijke taken van de reclassering uitvoert.
3. Dispensatie van lid 2 van dit artikel is mogelijk indien minimaal 2 van de 5 taken die ten behoeve van de opdrachtgevers moeten worden verricht, zoals vastgelegd in artikel 3 lid 2, worden uitgevoerd.
4. Onze minister kan de erkenning intrekken indien een reclasseringsinstelling niet voldoet aan de zorgplicht en de uitvoering van de wettelijke taken als omschreven in de artikelen 2 en 3.
5. Voordat onze minister een besluit neemt als beschreven in artikel 6 lid 4, geeft hij het bestuur van de reclasseringsinstelling een waarschuwing onder bepaling van een termijn van tenminste een jaar waarbinnen aan die waarschuwing gevolg

moet zijn gegeven.

6. Bij een besluit als bedoeld onder artikel 6 lid 4, bepaalt onze minister het tijdstip waarop dat besluit van kracht wordt zodanig dat een andere reclasseringsinstelling de behandeling van voor herintegratie in aanmerking komende reclassenten overnemen.
7. Het bestuur van de reclasseringorganisatie heeft gelegenheid in beroep te gaan.
8. In een Algemene Maatregel van Bestuur wordt de Erkenningsregeling uitgewerkt. De Erkenningsregeling wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer der Staten Generaal.

Artikel 7

Kwaliteit

1. Reclasseringsinstellingen dienen zorg te dragen voor een goede kwaliteit van de reclasseringswerkzaamheden.
Hiertoe behoren in ieder geval:
 - a. Het voeren van een algemeen kwaliteitsbeleid en een kwaliteitsbeleid gespecificeerd op de afzonderlijke taken, mede gerelateerd aan de overdrachtsmomenten in de keten.
 - b. De systematische bewaking, beheersing en verbetering van de kwaliteit van de werkzaamheden.
 - c. Het op systematische wijze verzamelen en registreren van gegevens betreffende de kwaliteit.
 - d. Het aan de hand van de gegevens, bedoeld in onderdeel b, op systematische wijze toetsen in hoeverre de uitvoering van de reclasseringswerkzaamheden leidt tot een goede kwaliteit daarvan.
 - e. Het op basis van de uitkomst van de toetsing, bedoeld in onderdeel b, zonodig veranderen van de uitvoering van de reclasseringswerkzaamheden, opdat de kwaliteit wordt verbeterd.
 - f. Het periodiek uitvoeren van een branchebrede benchmark.
2. Reclasseringsinstellingen leggen periodiek extern verantwoording af over de kwaliteit en (maatschappelijke) opbrengsten van hun werkzaamheden. In een protocol leggen ze vast:
 - a. De periodiciteit.
 - b. Welke informatie over kwaliteit en maatschappelijke opbrengsten van de werkzaamheden wordt verschaft.
 - c. Welke (professionele) groepen worden betrokken bij de oordeelsvorming over de kwaliteit van de werkzaamheden en de maatschappelijke opbrengsten.
 - d. Welke systematiek wordt gehanteerd om te komen tot uitspraken en oordelen.
 - e. Hoe minister en ketenpartners worden geïnformeerd over zowel uitspraken en

oordelen als over bestuurlijke hantering.

3. Onze minister kan eisen stellen aan de inrichting en de werking van het kwaliteitsbeleid van de reclasseringsinstellingen.

Artikel 8 Incidenten

1. De reclasseringsinstellingen dienen incidenten die de maatschappelijke veiligheid en risico's in het geding brengen onverwijld aan de minister te melden.
2. De in het vorige lid genoemde melding dient plaats te vinden door middel van een nader vast te stellen incidentenprotocol.
3. Jaarlijks doen de reclasseringsinstellingen openbaar verslag van de incidenten en de genomen maatregelen.

Artikel 9 Gegevensuitwisseling

1. De reclasseringsinstellingen zijn verplicht gegevens uit te wisselen met OM, ZM, DJI, het Ministerie en onderling, voor zover vereist voor het uitvoeren van de reclasseringswerkzaamheden.

Artikel 10 Klachten

1. De minister stelt een aantal vereisten op t.a.v. de door de instellingen in te vullen en uit te voeren klachtenregelingen. Deze vereisten betreffen een aantal criteria waaraan de klachtenregelingen dienen te voldoen. Het gaat hier om criteria t.a.v. de procedure, de transparantie en de beroepsmogelijkheid.
2. De reclasseringsinstellingen dragen zorg voor de opstelling en uitvoering van een klachtenregeling.

Artikel 11 Verantwoording en toezicht

1. De erkende reclasseringsinstellingen dienen jaarlijks bij onze minister een jaarrekening en een jaarverslag in.
2. De jaarrekening waarin rekening en verantwoording wordt afgelegd over

geleverde prestaties en financieel beheer wordt zoveel mogelijk ingericht conform het daartoe gestelde in het BW.

3. De jaarrekening gaat vergezeld van een verklaring omtrent de getrouwheid, afgegeven door een door de instelling aangewezen accountant. Onze minister kan desgevraagd inzicht hebben in de controlewerkzaamheden van de accountant.
2. De verklaring als bedoeld in het 2^e lid heeft mede betrekking op de rechtmatige besteding van de middelen door de reclasseringsinstelling.
5. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gegeven over de uitwerking van het 1e lid voor zover de verantwoording betrekking heeft op onderwerpen die specifiek over de zorgplicht van de organisaties gaan.
6. De reclasseringsinstellingen leggen in het jaarverslag verantwoording af over een behoorlijke uitvoering van de werkzaamheden ten behoeve waarvan de subsidie is verleend en van een doelmatige aanwending van de verkregen subsidie.
7. De reclasseringsinstellingen verstrekken op verzoek van onze minister de benodigde inlichtingen.
8. De Inspectie voor de Sanctietoepassing gaat bij haar werkzaamheden zoveel mogelijk uit van de uitkomsten van de evaluatie van de kwaliteit door of vanwege de reclasseringsinstellingen als omschreven in artikel 7.

Memorie van Toelichting, algemeen deel

Wet op de reclassering

SVG ontwerp van wet

1. Aanleiding en achtergrond /visie op reclassering

De historie van de reclassering is geworteld in de overtuiging dat in een beschaafde samenleving de overheid zorg draagt voor de begeleiding en herintegratie van gedetineerden. Hulpverlening in de gevangenis en de begeleiding van de gedetineerde bij zijn terugkeer in de samenleving waren lange tijd de kern van het reclasseringswerk.

De reclassering is in Nederland in 1823 ontstaan met de oprichting van het “Nederlands Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen”. Gaandeweg ontstond vervolgens vanuit de overheid erkenning voor, naast afschrikking en vergelding, een andere doelstelling van gevangenisstraf: de zedelijke verbetering en hulp na ontslag uit detentie.

In het begin van de 20^e eeuw ging het Genootschap samenwerken met plaatselijke lokaal werkende zorginstellingen en met het Leger des Heils.

Begin jaren 80 ontstond een verwijdering tussen de reclassering en de overheid. De reclassering richtte zich meer op de welzijnskant van het werk, wat tegelijkertijd spanning gaf met de toename van criminaliteit en de capaciteitstekorten in het strafrechtelijke apparaat.

In deze tijd kreeg het bedrijfseconomisch model als sturingsmodel van de rijksoverheid t.a.v. lagere overheden en door haar gefinancierde instellingen meer en meer vaste grond.

T.b.v. het vergemakkelijken van de sturing en het beoogde verkrijgen van transparantie werden de reclasseringswerkzaamheden steeds verder opgeknipt. De reclasseringswerkzaamheden werden gedefinieerd in termen van producten. En alleen op deze vastgestelde producten mocht worden geleverd.

Als gevolg van diverse ontwikkelingen in samenleving en politiek vond gaandeweg tevens een uitruil plaats van de reclasseringsgedachte tegen het beveiligingsdenken.

Reclassering werd louter nog gepositioneerd als onderdeel van de strafrechtsketen. Expliciet zijn de laatste jaren alleen taken bekostigd in het kader van een effectieve sanctietoepassing; alleen reclasseringsactiviteiten waartoe OM, ZM of DJI opdracht hebben gegeven. De andere taken zijn geschrapt en wegbezuinigd of overgelaten aan lagere overheden. Evenwel zonder verplichting deze taken uit te voeren.

Het wordt tijd dit recht te zetten. Reclassering dient (weer) een aanvulling op de strafoplegging te zijn. Naast deze principiële aanscherping van de visie op reclassering is het ook tijd voor een modern sturingsmodel. Geen strakke productsturing. Maar sturing die uitgaat van de eigen verantwoordelijkheid van instellingen en professionals, die de kaders geeft voor horizontaal toezicht, onderlinge uitwisseling, toetsing en ontwikkeling. Aangevuld met een streng en adequaat overheidstoezicht. Gebaseerd op monitoring en waar nodig intensieve inspecties op onderdelen.

De problemen waar de overheid voor staat zijn veelal complexer en van een andere aard dan de problemen waar de meeste bedrijven mee te maken hebben. Zo ook in de strafrecht- en zorgketen. Het reclasseringsproces is niet te vergelijken met een productieproces. Het

opknippen van het reclasseringsproces staat haaks op het goed kunnen functioneren van de keten en op het optimaliseren van de voorwaarden waaronder een professional kan werken.

De reclassering moet weer de *trait d'union* in de strafrechtsketen zijn. Evenzeer in het belang van de samenleving en de terugdringing van de recidive, als in het belang van de reclassent. Dit is een overstijgend, landelijk maatschappelijk belang.

Op tal van terreinen poogt de overheid de werelden van justitie en zorg te verenigen. Naar aanleiding van de in 2005 in de Eerste Kamer aanvaarde Motie Van de Beeten, die een betere aansluiting tussen zorg en justitie wilde bewerkstelligen is de uitwerking van de motie in de stroom van het traject vernieuwing forensische zorg (overheveling zorggelden naar Justitie) beland. Hieruit blijkt dat het verre van eenvoudig is de werelden, alsmede de wetten en regelingen van zorg en justitie, op elkaar te laten aansluiten. Er zijn vele deelprojecten, werkgroepen en externe adviseurs nodig om justitie en zorg met elkaar te verenigen, qua financieringstromen en wet- en regelgeving. Vooralsnog lijkt het er nog niet op dat de operatie gaat leiden tot een versoepeling van de aansluiting, een vermindering van de bureaucratie en een hogere flexibiliteit in het werken.

De RMO (Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling) heeft begin 2007 gerapporteerd over de gescheiden werelden van straf en zorg en de ongewenste effecten hiervan. Strafoplegging staat buiten kijf als middel tot vergelding en vereffening aan de maatschappij of aan individuele personen. Resocialisatie en zorg hebben daarentegen een belangrijke vrijwillige dimensie, al liggen de noodzaak en de aanleiding (het vonnis) deels buiten de vrije wil. In de praktijk moet met beide invalshoeken worden gewerkt. Vanuit het strafproces gaat het om een vaste systematiek van kiezen, selecteren en het toekennen van straffen en behandelingen volgens een vastomlijnd proces. Bij zorg en resocialisatie gaat het om een open proces ter verbetering van het functioneren van een persoon, in het kader van de beste interventie ten behoeve van de persoon, het slachtoffer en de maatschappij.¹

Ook de RSJ (Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming) heeft kort geleden over de zorg aan gedetineerden een rapport gepubliceerd en heeft gewezen op het tekort schieten van de zorg en op de rol die de reclassering in feite zou moeten en kunnen spelen. Een rol waar de reclassering door de huidige structuur, financiering en inbedding onvoldoende aan toe komt².

De reclassering heeft de infrastructuur en de mogelijkheden beide werelden te verenigen. Hierbij is reclassering van een andere orde dan maatschappelijk werk. Er is immers geen sprake van vrijwilligheid. Het gaat om mensen wier gedrag volgens het strafrecht correctie behoeft. Reclassering beschikt over instrumenten om mensen aan te spreken en aan te pakken. Deze stok achter de deur, met als uiteindelijke consequentie de terugmelding aan het OM, geeft de reclassering de benodigde meerwaarde.

In het kader van het verbeteren van de effectiviteit van het terugdringen van de recidive en het verminderen van maatschappelijke overlast dienen straf en zorg dan ook geïntegreerd te worden aangepakt. Dit betekent dat er één straf- en zorgketen dient te zijn en dat het scheiden van taken en functies hierin tot een minimum moet worden beperkt.

De reclassering in Nederland heeft een lange geschiedenis. Tot aan het eind van de vorige eeuw was sprake van een groot aantal zelfstandig werkende instellingen, die samen zorgden voor de noodzakelijke landelijke dekking. Na een aantal fusies en herschikkingoperaties is

¹ Straf en zorg: een paar apart, januari 2007.

nu sprake van drie reclasseringsinstellingen, die elk hun eigen doelgroepen bedienen. Het Leger des Heils legt zich primair toe op de dak- en thuislozen, de SVG-GGZ instellingen op de verslaafde/psychiatrische reclassenten en de RN op de overigen. Deze geschiedenis van de wording van het reclasseringsveld tot wat het nu is laat zich niet wissen en heeft veel voordelen gebracht t.a.v. professionaliteit en landelijke dekking. Er is sprake van deskundigheid t.a.v. de diverse doelgroepen, zoals bijvoorbeeld de verslaafden en psychiatrische reclassenten die een omvangrijk deel van de populatie omvatten. De reclassering in Nederland is dan ook gebaat bij het verder ondersteunen en uitbreiden van de gegroeide infrastructuur, mede op basis van objectief onderzoek naar ontwikkelingen in de vraag.

Dit wetsvoorstel effectueert bovengenoemd gedachtegoed van vereniging van justitie en zorg, opdat de reclassering in Nederland geoptimaliseerd kan worden. Met dit wetsvoorstel beogen we helderheid te verschaffen in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen.

Tenslotte kan gewezen worden op de motie van Van Tijn c.s. en van Bemelmans-Vidéc c.s. (Eerste Kamer, 2004) waarin de constatering van de Algemene rekenkamer werd overgenomen dat over een lange reeks van jaren op tal van beleidsterreinen de uitvoerbaarheid en uitvoeringspraktijk ernstig tekort zijn geschoten. In deze motie werd de regering opgedragen ervoor zorg te dragen dat direct betrokkenen al in een eerste fase bij het wetgevingsproces dienen te worden betrokken, teneinde beleidsstapelings- en verkokeringsproblemen te voorkomen en de uitvoerbaarheid van wetgeving te vergroten. Bij de totstandkoming van onderhavig wetsvoorstel zijn genoemde moties ten volle nageleefd. Dit kan als voorbeeld dienen voor andere beleidsterreinen en departementen.

2. Uitgangspunten en bestuurlijke principes

Het wetsontwerp sluit aan bij uitgangspunten en principes als geformuleerd in het programma Bruikbare Rechtsorde. In 2004 heeft het kabinet dit programma in uitvoering genomen. Bruikbare Rechtsorde wil meer ruimte bieden aan burgers en maatschappelijke instellingen en de eigen rol en interventies van de overheid hierop afstemmen. Voor beleidsonderwerpen waarvoor meer specifieke regelgeving nodig is, kiest het programma voor het zogenoemde ruimtegevende wetgevingsconcept van constructie van zorgplichten. Dit beleidsprogramma kan worden geplaatst in de context van programma's en ambities als Good Governance. In essentie is dit wetgevingsconcept als volgt te typeren:

- Aan maatschappelijke instellingen wordt de verantwoordelijkheid gegeven een bepaald publiek belang te behartigen c.q. een wettelijke taak uit te voeren.
- De betreffende taken worden wettelijk vastgelegd.
- De minister stelt kaders waarbinnen de wettelijke taken tot uitvoering worden gebracht en richt de overheidssturing op het bereiken van de gewenste resultaten (outputs, outcomes).
- Het toezicht door een inspectie is gericht op de vraag of de betreffende maatschappelijke instellingen conform kaders en afspraken uitvoering geven aan de wettelijke taken.³

² De zorg aan gedetineerden met een ernstige psychische stoornis of verslaving, april 2007

³ De Ambtelijke Commissie Toezicht II (o.l.v. de Marjanne Sint, voormalig Secretaris-Generaal VROM) noemt dit type toezicht uitvoeringstoezicht; dit type toezicht is gericht op ZBO's en RWT's). Nadrukkelijk te onderscheiden van nalevingtoezicht richting burgers en bedrijven en interbestuurlijk toezicht door en hogere overheid richting een lagere overheid.

- Maatschappelijke instellingen hebben beleidsvrijheid ten aanzien van de wijze waarop doelen en gewenste resultaten, gegeven beleidskaders, worden gerealiseerd. Zij hebben de ruimte om zelf professionele standaarden en wetenschappelijk onderbouwde methodieken te ontwikkelen, te beproeven en te innoveren. Beoordeling en evaluaties door experts alsmede benchmarks zijn hierbij belangrijke hulpmiddelen.⁴
- Maatschappelijke instellingen hebben managerial beleidsvrijheid om hun instelling en bedrijfsvoering, met in achtneming van de geldende regelingen (zoveel mogelijk cf. het Burgerlijk Wetboek) in te richten.
- Maatschappelijke instellingen leggen op een transparante manier publiek verantwoording af, zowel naar de overheid als naar de samenleving.

In onderstaande paragrafen geven we een beknopte typering van de verantwoordelijkheden van de reclasseringsinstellingen en van de minister.

Verantwoordelijkheid reclasseringinstellingen

Om hun rol in de strafrechtketen professioneel te kunnen vervullen worden taken en verantwoordelijkheden van de reclasseringsinstellingen wettelijk verankerd.

- Wettelijke erkenning als rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) waarop subsidietitel AWB van toepassing is en overigens vooral het burgerlijk wetboek. De wetgever zal een heldere procedure vastleggen onder welke voorwaarden een erkenning wordt verstrekt en ook (gedeeltelijk, tijdelijk) wordt ingetrokken.
- Wettelijk geregelde invloed op de vraag naar clusters van diensten en projecten van de opdrachtgevers (OM/ZM, DJI) met het oog op het in balans houden van kwantiteit en kwaliteit. De reclasseringsinstellingen moeten een volwaardige gesprekspartner zijn in het ketenoverleg. Ze hebben ook de taak nieuwe producten en diensten te ontwikkelen..
- Wettelijk geregelde budgettaire zekerheid. De subsidieregeling heeft een meerjarig karakter en is gebaseerd op de gewenste dienstverlening. De financiering zal een zeker outputkarakter hebben, met dien verstande dat er een empirische relatie is tussen het gewenste doel en een reële financiering. Het is wenselijk te beschikken over een door alle partijen geaccepteerde systematiek van kostprijzen.
- Wettelijk geregelde verantwoordelijkheid voor kwaliteit. De wetgever zal borgen dat de reclasseringsinstellingen als professionele en bedrijfsmatig geleide instellingen zelf verantwoordelijk zijn voor het leveren van kwaliteit. Zij dragen zorg voor ontwikkeling en beheer van kwaliteit-, audit en/of evaluatiesystemen die passen bij de aard van de taken en werkzaamheden. Vanzelfsprekend is de inspectie hierbij een relevante partij in het kader van het uitvoeringstoezicht
- In het verlengde van hetgeen het BW voorschrijft en aansluitend bij principes van good governance leggen de reclasseringsinstellingen verantwoording af aan minister en samenleving. Daarmee maken ze hun maatschappelijke verantwoordelijkheid jegens samenleving en ketenpartners zichtbaar en organiseren ze vertrouwen bij anderen over hun professionele functioneren en bedrijfsmatig presteren. De reclasseringsorganisaties zullen hierbij ook gebruik maken van ervaringen en inzichten zoals ontwikkeld door het samenwerkingsverband publiek verantwoord.⁵

⁴ Deze karakteristiek sluit aan bij het betoog van de WRR in het rapport Maatschappelijke Dienstverlening (2005).

⁵ Binnen dit samenwerkingsverband werken aantal ZBO's, agentschappen en stichtingen aan handvesten, convenanten, visitatieprocedures e.d. Allemaal in het licht van het versterken van good governance. Zie site:

Verantwoordelijkheid minister

De minister heeft in essentie vier verantwoordelijkheden:

- De minister is bevoegd reclasseringsinstellingen te erkennen. Consequentie van een erkenning is dat erkende instellingen recht hebben op subsidie om - gegeven wettelijke regelingen, beleidskaders en afspraken - hun taken te kunnen uitvoeren. Complement van de erkenningsbevoegdheid is de bevoegdheid van de minister om een erkenning al dan niet gedeeltelijk en al dan niet tijdelijk in te trekken.
- De minister is bevoegd zijn meerjarige beleidskader vast te stellen en financiële middelen beschikbaar te stellen voor de reclasseringsinstellingen.
- Als stelselverantwoordelijke heeft de minister instrumenten om samenwerking en afstemming tussen partijen in de strafrechtketen gericht te beïnvloeden.
- De minister kan reclasseringinstellingen (tijdig) aanspreken op hun functioneren en heeft instrumenten om in geval van taakverwaarlozing te kunnen handelen.
- De minister is ten opzichte van het parlement verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de verstrekte publieke middelen.

3. Zorgplicht en taken reclasseringsinstellingen

De wetgever creëert zodanige voorwaarden dat de reclassering zorgdraagt voor de herintegratie van de reclassent. De reclasseringsinstellingen voeren daartoe ook taken uit in opdracht van OM, ZM en het ministerie van Justitie (DJI). Deze taken omschrijft de wetgever als volgt:

- f) Advisering, diagnostiek en voorlichting.
- g) De tenuitvoerlegging van taakstraffen.
- h) Het toezicht houden op het nakomen van door OM of ZM opgelegde voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling en vervroegde invrijheidsstelling, waaronder het uitvoeren van justitieel casemanagement.
- i) Het ontwikkelen en uitvoeren van op recidivevermindering gerichte interventies.
- j) Het verlenen van nazorg.

Deze taken vloeien voort uit de aanhouding, in bewaringstelling of in detentieneming van de reclassenten. De reclasseringsinstellingen adviseren OM en ZM, zodat zij een goed beeld hebben over de persoon en zijn/haar omstandigheden en de opties voor begeleiding en behandeling, opdat hiermee rekening gehouden kan worden bij het bepalen van strafmaat en strafsoort. Tevens draagt de reclassering zorg voor het regelen van praktische zaken t.b.v. de reclassent die na de aanhouding moeten worden verricht t.b.v. de persoonlijke levenssfeer van de reclassent. Daarnaast draagt de reclassering zorg voor de executie van straffen, namelijk het uitvoeren van taakstraffen en het houden van toezicht. De reclassering voert zelf trainingen en cursussen uit, gericht op recidivevermindering. Voorbeelden hiervan zijn de trainingen gericht op de leefstijl en trainingen gericht op preventie van middelengebruik.

De herintegratie van de reclassent staat voor de reclassering centraal, de executieve taken worden zoveel mogelijk in dat perspectief uitgevoerd. Deze herintegratie is gericht op een zodanige motivering, beïnvloeding en begeleiding van de reclassent dat hij/zij, voor zover

mogelijk, in staat is zijn/haar leven in de maatschappij op te pakken. Hiermee zal de kans op recidive verminderen.

De hiervoor genoemde taken vinden grotendeels plaats binnen het justitiële kader, met andere woorden: er is sprake van een strafrechtelijke titel. Voor een deel zullen de werkzaamheden echter voor de aanvang van de titel en/of na afloop van de titel plaatsvinden. Dit betekent dat de werkzaamheden niet strikt worden afgebakend door de strafrechtelijke titel, maar beginnen zodra het professionele oordeel aangeeft dat de werkzaamheden dienen te worden opgepakt en pas aflopen nadat het professionele oordeel heeft aangegeven dat het verantwoord is de werkzaamheden te beëindigen.

De adviesfunctie van de reclassering professionaliseert momenteel in een hoog tempo. Hierdoor zal deze functie binnen de strafrechtspleging aan gewicht winnen. De reclassering dient te zorgen voor een snelle en deskundige advisering aan OM, ZM en DJI. Hierbij is het van belang dat de reclassering voldoende deskundig is t.a.v. de meest adequate sanctie en tevens van de mogelijkheden van zorgtoeleiding en op de hoogte is met de sociale kaart. Het is daarom van belang dat de adviestaak niet op grote afstand van de overige reclasseringstaken wordt geplaatst, zoals de afgelopen jaren meer en meer het geval is geweest uit het oogpunt van mogelijke belangenverstrengeling. Het beeld bestond van de reclasseringswerker die werk naar zichzelf toe schoof. Dit heeft geleid tot vergaande taakscheidingen en een toenemende bureaucratie. Objectiviteit kan echter ook verkregen worden door het bevorderen van professionaliteit en transparantie. Bijvoorbeeld door het werken met eenduidige en eenvoudige protocollen en door intervisie en werkbegeleiding..

Nazorg behoort sinds 2006 tot het takenpakket van de gemeenten. Gemeenten zijn verplicht te alle tijde in overleg met de reclasseringsinstellingen deze activiteiten vorm te geven. Met gemeenten dienen dan ook afspraken worden gemaakt over de vormgeving van de nazorg en de overlap met toezichtactiviteiten. In opdracht van een gemeente kunnen meerdere activiteiten in het kader van de nazorg bij de reclasseringsinstellingen worden gelegd.

Reclassering is een belangrijk onderdeel van de ketens van justitie en zorg. Het is van belang dat de reclasseringsinstellingen hierin stevig zijn ingebed. Juist de reclasseringsinstellingen zijn in staat de reclassent te volgen en gedurende het gehele proces te begeleiden. Trajectbegeleiding of casemanagement zijn dan ook onlosmakelijk verbonden aan het reclasseringswerk en vormen het cement tussen de onderscheiden reclasseringstaken en de verbinding tussen justitie en zorg.

4. Kwaliteit en governance

In een bepaalde periode was er te weinig openheid in de werkzaamheden en de resultaten van het reclasseringswerk. Dit leidde de afgelopen 5 jaren tot een vergaande instrumentalisering in de verhouding overheid – professionals/professionele instelling, uitmondend in controle en gedetailleerde verantwoordingsvereisten. Het reclasseringswerk is zelfs in producttermen gheherdefinieerd! Hieruit voortvloeiend geldt voor de reclassering momenteel een 4-maandelijkse productiecontrole, uitgaande van 11 vastgestelde producten. De productienormen zijn zodanig centraal gaan staan, dat hierdoor de professionele normen meer op de achtergrond kwamen te staan. De producten zijn doelen op zich geworden. Geconstateerd kan worden dat in de huidige structuur professionals en instellingen meer

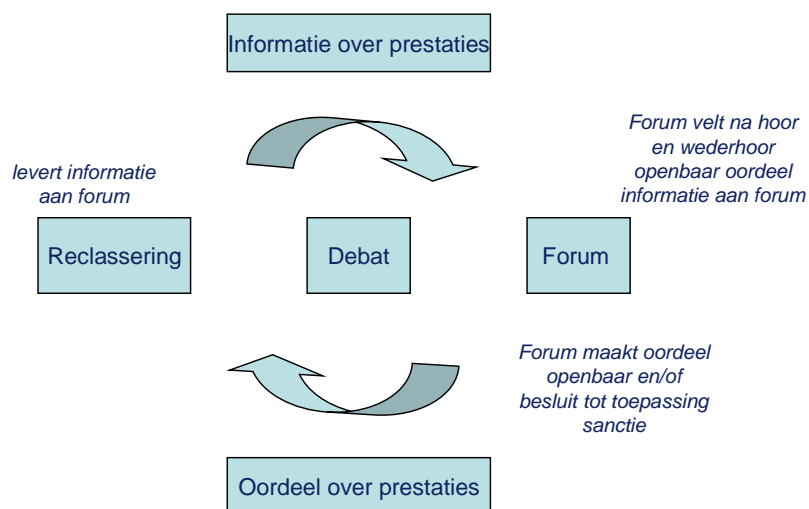
worden beloond voor het voldoen aan productievereisten dan voor het ervoor zorg dragen dat zo goed als mogelijk aan het doel van het reclasseringswerk wordt voldaan. De middelen zijn voor een deel doelen op zich geworden.

Artikel 7 regelt dat de reclasseringinstellingen zorg dragen voor een goede kwaliteit en daartoe gericht kwaliteitsbeleid voeren. Bovendien bepaalt dit artikel dat de instellingen periodiek hierover verantwoording afleggen. Tenslotte regelt dit artikel dat de minister bevoegd is eisen te stellen aan de werking en inrichting van het kwaliteitsbeleid dat de reclasseringsinstellingen voeren.

Uitgangspunt bij het inrichten van het kwaliteitsbeleid is de verantwoordelijkheid op een zo laag mogelijk niveau te leggen om de professional de ruimte te geven zijn werk te doen. Niet de professionele autonomie maar de professionele verantwoordelijkheid staat centraal. Met andere woorden: het gaat er niet om zoveel mogelijk vrijheid te geven aan de werkers, maar om ze de mogelijkheid te geven verantwoordelijkheden te nemen en waar te maken.

Artikel 7.2 geeft de grondslag om de verantwoording over de geleverde kwaliteit zoveel mogelijk in horizontale arrangementen te organiseren. Daar waar de verantwoording richting overheid ("verticaal") primair gaat over de bereikte resultaten, de bedrijfsvoering en de oordelen over geleverde kwaliteit, gaat de horizontale verantwoording primair over de professionaliteit van het werk en de impact hiervan op de geleverde prestaties. Verantwoording wordt afgelegd aan een forum van ter zake deskundigen met behulp van daarvoor beschikbare methoden en werkwijzen. Horizontale verantwoording kent reguliere en niet reguliere vormen. Reguliere vormen zijn onder meer: raden van toezicht, cliënten- of gebruikersraden, visitatiecolleges en ombudsfunctionarissen. Meer incidentele vormen zijn: openbare prestatie-informatie (b.v. via de website, via benchmarking), geformaliseerde handelingsverwachtingen (b.v. kwaliteitshandvest, prestatiecontract), stakeholderdialoog (b.v. adviesraad).

Onderstaande figuur laat zien hoe het proces van horizontale verantwoording kan worden ingericht. De wetgever draagt de reclasseringsinstellingen op hun kwaliteitsbeleid en horizontale verantwoording uit te werken en vast te leggen in protocollen.



In essentie wordt met deze manier van werken invulling gegeven aan de eisen die te stellen zijn aan good governance. Deze eisen zijn kortweg als volgt samen te vatten;

- Wees transparant, open en alert
- Geef rekenschap van het presterend vermogen
- En wees een lerende, integere instelling.

De Inspectie heeft een belangrijke rol om te toetsen of de reclasseringsinstellingen daadwerkelijk een kwaliteitsbeleid voeren en (horizontaal) verantwoording af leggen.

5. Besturingswijze

Publieke taak, private instelling werkzaam in strafrechtketen

De reclassering is als gezegd een publieke taak die wordt uitgevoerd door private reclasseringsinstellingen. Dit zijn rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT). Ze maken deel uit van de strafrechtketen, maar met een eigen, onafhankelijke positie ten opzichte van de ketenpartijen OM/ZM en DJI.

Het besturingsarrangement op hoofdlijnen

Minister en reclasseringsinstellingen onderhouden, gegeven hun eigen verantwoordelijkheden en taken, specifieke relaties met elkaar. Op grond van zijn zorgplicht draagt de minister verantwoordelijkheid dat de reclassering de wettelijke taken uitvoert. Hiertoe krijgt de minister een aantal wettelijke bevoegdheden:

- a) De bevoegdheid tot het verstrekken van subsidie aan reclasseringsinstellingen onder voorwaarden inzake rechtmatige en doelmatige besteding van de verstrekte middelen
- b) De bevoegdheid tot het erkennen van reclasseringsinstellingen (waaronder ook begrepen het intrekken van een erkenning)
- c) De bevoegdheid tot het stellen van eisen aan inrichting en werking van het kwaliteitsbeleid door reclasseringsinstellingen
- d) De bevoegdheid tot het krijgen van informatie onder andere over incidenten
- e) De bevoegdheid tot uitoefenen van toezicht

Ad a: Subsidie

In de artikel 5 en 10 van de wet staan de bepalingen opgenomen die gelden, wil een erkende reclasseringinstelling in aanmerking komen voor subsidie. In essentie komt het er op neer dat de minister bij de subsidiëring de volgende uitgangspunten hanteert.

- De minister is verantwoordelijkheid voor het macro budget. De minister zal eens per vier jaren onderzoek doen naar de vraag naar reclasseringsactiviteiten. De minister zal per arrondissement periodiek onderzoek doen naar de omvang en de aard van de criminaliteit, de omvang en de kenmerken van de toekomstige reclassenten en de hierbij passende reclasseringsactiviteiten aan de hand van een aantal nader te bepalen criteria. Op basis van hem beschikbare informatie en te verwachten ontwikkelingen beoordeelt de minister vervolgens jaarlijks of het macro-budget toereikend is dan wel bijstelling behoef. De door de reclasseringsinstellingen ingestelde Commissie Luteijn heeft in 2002 een voorstel gedaan voor een nadere indeling van de reclassenten aan de hand van een aantal criteria. De indeling zoals gehanteerd door deze Commissie vormen een

objectieve basis voor de wijze van indeling van de reclassenten zoals vastgelegd in de AMVB financiering. Belangrijk onderdeel van het onderzoek betreft de vraagstelling per arrondissement aan OM, ZM en DJI. Zij zijn immers t.a.v. de individuele reclassent de opdrachtgevers voor de reclassering. Aan de opdrachtgevers zullen op arrondissementniveau vragen worden voorgelegd ten aanzien van de gewenste kwantiteit en kwaliteit van taakgebieden en doelgroepen. Op basis van de aldus vergaarde arrondissementale informatie deelt de Minister op landelijk niveau het budget toe.

- De subsidie aan de erkende instellingen vindt plaats op basis van een nader vast te stellen berekeningswijze. De reclassering heeft ruimte nodig in haar professioneel handelen. Het huidige kader van de productfinanciering is hiertoe te knellend. Waar mogelijk gaan per taak doelvoorschriften de middelvoorschriften vervangen. Ter illustratie: het doel of resultaat van advisering is een professioneel advies aan OM en ZM dat een zodanig en tijdig inzicht biedt in de achtergronden en de persoon van de verdachte, de risicofactoren en de behandelingsmogelijkheden dat de rechter dit kan benutten voor zijn vonnis en de (beveiligde) zorginstelling als een eerste indicatie voor de behandeling. De middelen en instrumenten waarmee dit wordt bereikt behoren tot het domein van de instelling en de professionals. De instellingen zijn wel gehouden te werken aan verhoging van de kwaliteit en aan standaardisering en transparantie in de processen. Dit leidt ook tot een verzwaring van de taak van de inspectie (IST). Immers, het kan noodzakelijk blijken om op gedetailleerder wijze na te gaan of het doel is bereikt, op welke wijze en of er gewerkt wordt volgens de vereisten van het strafrecht en volgens de behoeften van de opdrachtgevers. De IST kan hiertoe monitoren, inspecteren en sanctioneren.
- De hoogte van de subsidie die de verschillende erkende reclasseringsinstellingen krijgen uitgekeerd, wordt bepaald door de afspraken die worden gemaakt tussen de opdrachtgevers (OM/ZM/DJI) en reclasseringsinstellingen. Met het verstrekken van de subsidie verleent de minister goedkeuring aan de gemaakte afspraken. Inhoudelijk houdt de minister afstand tot de gemaakte afspraken.
- Als verantwoordelijke voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de verstrekte publieke middelen kan de minister eisen stellen aan de bedrijfsvoering. Voorts stelt hij eisen aan de wijze waarop de instellingen rekenschap en verantwoording afleggen in jaarrekening en jaarverslag.
- Last but not least kan de minister oordelen over geleverde kwaliteit een rol laten spelen in de toekenning van subsidie.

Ad b) Erkenning

De reclasseringstaken worden uitgevoerd door erkende reclasseringsinstellingen.

Momenteel zijn er in Nederland drie reclasseringsinstellingen actief die alle genoemde taken uitvoeren, en een aantal dat een deel van de taken uitvoert.

Er is pas sprake van reclasseringswerk in de zin van de wet als alle taken kunnen worden verricht. Immers, de kwaliteit van het reclasseringswerk is in sterke mate afhankelijk van de positie die de reclassering heeft in de gehele keten van justitie en zorg. Overzicht, het deelnemen aan een uitgebreid netwerk van regionale en gemeentelijke instellingen zijn van essentieel belang binnen het reclasseringswerk t.b.v. een succesvolle herintegratie van de reclassent.

Er is geen reden aan de huidige situatie, waarin het reclasseringswerk wordt verricht door drie reclasseringsinstellingen, veel te veranderen. Niettemin is het van belang dat de minister de bevoegdheid heeft nieuwe instellingen toe te laten tot het domein van de reclassering. In het kader van het bereiken van een betere landelijke dekking van de reclasseringsactiviteiten of indien sprake is van een specifieke gerichtheid op bepaalde taken die leidt tot verhoging van de kwaliteit van de infrastructuur van de reclassering, is het wenselijk de minister de bevoegdheid te geven een instelling toe te laten die niet alle wettelijke taken verricht. Daartoe is artikel 6, lid 2 en lid 3, van de wet bedoeld.

Daarnaast biedt artikel 6 lid 4 de minister de bevoegdheid om in te grijpen in geval sprake is van ernstige taakverwaarlozing door erkende reclasseringsinstelling. De Minister heeft dan de bevoegdheid volgens vastgelegde regels de erkenning in te trekken.

Ad) c Incidentenregeling

Vanwege het publieke belang dat gemoeid is met de reclassering regelt de wetgever in artikel 8 dat de reclasseringsinstellingen incidenten aan de minister melden. In een protocol wordt één en ander nader geregeld.

Ad d) toezicht

De minister houdt toezicht op de in de wet vastgestelde eisen. Artikel 11 van de wet verschaft de minister een aantal instrumenten om toezicht te kunnen houden op het minimumniveau van kwaliteit en kwantiteit van de reclasseringswerkzaamheden. Uitgangspunt bij het financiële toezicht op de reclassering is dat de minister inzicht krijgt in de rechtmatigheid van de inning en besteding van de publieke middelen. De Inspectie voor de sanctietoepassing houdt in opdracht van de minister toezicht op de effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering, in het bijzonder op de aspecten bejegening, beveiliging en behandeling. Hierbij zorgt de IST tevens voor de afstemming met andere toezichthouders, zoals de Inspectie voor de gezondheidszorg.

6. Relatie met de opdrachtgevers (OM/ZM/DJI)

In de stroom van een bedrijfseconomische trend waarbij zoveel mogelijk "markten" werden benoemd in de publieke sector zijn ook de justitiële partners meer en meer in de rol gekomen van opdrachtgevers op arrondissementaal niveau. Over het algemeen ambieerden de opdrachtgevers deze sturende rol niet en achtten deze rol ook niet passend. De in deze wet voorgestelde wijze van werken doet daarentegen wél recht aan de rol van OM, ZM en DJI.

Om tegemoet te komen aan de behoefte bij OM, ZM en DJI aan één "voorkeur" voor de reclassering worden per arrondissement verdeelpunten ingericht. Deze verdeelpunten zijn het eerste aanspreekpunt en zorgen voor een verdeling van de reclassenten op basis van de criteria zoals geformuleerd door de Commissie Luteijn⁶.

⁶ Sinds begin 2007 zijn in alle arrondissementen verdeelpunten werkzaam. De ervaringen moeten nog uitwijzen wat de beste bestuurlijke inbedding van de verdeelpunten zal zijn. Dit zal onderdeel van de wet moeten worden. Momenteel vindt een herijking en actualisering van de Bilthovencriteria plaats. Uitgangspunt blijft een verdeling op basis van kenmerken van de reclassent en vervolgens de instelling die het beste is toegerust en ingebed voor de advisering en toeleiding van de betreffende persoon.

Jaarlijks zal worden gemonitord of afwijkingen van het 4-jarenkader noodzakelijk zijn. Vanwege onder meer ontwikkelingen in de vraag naar reclasseringsactiviteiten kan de minister onder voorwaarden tevens gedurende het jaar tussen arrondissementen of tussen reclasseringinstelling het budget herverdelen.

7. Overige onderwerpen

- a.** Incidenten. De reclasseringsinstellingen zijn zich ten volle bewust van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en de (politieke) verantwoordelijkheden van de minister. Zij zullen dan ook alles in het werk stellen om, voor zover dit in hun vermogen ligt, incidenten en calamiteiten te voorkomen. Risicoloos reclasseringswerk is echter een utopie. De reclasseringsinstellingen zullen in voorkomende gevallen handelen volgens het incidentenprotocol en hierover in het openbaar verslag doen. (artikel 8).
- b.** Gegevensuitwisseling. Ten behoeve van de uitwisseling van gegevens dragen de reclasseringsinstellingen zorg voor de totstandkoming van een hiertoe doeltreffend en efficiënt systeem (reclasseringsapplicatie). Dit systeem behoeft de goedkeuring van de minister. De reclasseringsinstellingen zijn verplicht gebruik te maken van dit systeem ten behoeve van de uitwisseling van gegevens. (artikel 9).
- c.** Klachten. De reclasseringsorganisaties dragen zorg voor de uitvoering van een adequate en transparante klachtenregeling, welke dient te voldoen aan een aantal door de minister vastgestelde criteria. Deze criteria betreffen de procedure en de termijnen en worden in een regeling vastgesteld. Op deze wijze wordt tevens mogelijk gemaakt dat desgewenst aansluiting wordt gezocht met de Wet klachtrecht en/of klachtenprocedures die gehanteerd worden in de zorgsector (artikel 10).