

Vergaderjaar 2003–2004

29 270

Reclasseringsbeleid

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 oktober 2003

Zoals aangekondigd in mijn brief van 5 september 2003 (Kamerstukken II 2003–2004, 28 883, nr. 2) informeer ik u hierbij over de door mij voorgestane beleidswijzigingen voor de reclassering en het bijbehorende verandertraject voor de organisatie. De taakstelling voor de reclassering uit het Hoofdlijnenakkoord versterkt en versnelt de noodzaak tot deze wijzigingen.

Over deze ontwikkelingen heb ik recentelijk op constructieve wijze met de reclasseringsinstellingen van gedachten gewisseld.

In deze brief ga ik allereerst in op mijn visie op taken en positie van de reclassering. Vervolgens benoem ik de logische consequenties voor de activiteiten van de reclassering, de invulling van de taakstelling uit het Hoofdlijnenakkoord en de inzet van intensiveringsmiddelen, en de wijze waarop de bijpassende organisatie- en besturingsstructuur ontwikkeld gaat worden.

De ervaringen met de (recent ingevoerde) systematiek van de outputsturing worden hierbij betrokken.

Tot slot ga ik in op de vertaling van ombuigingen en intensiveringen in het productiekader voor 2004, die in de Justitiebegroting nog niet was ingevuld bij de betreffende beleidsartikelen 5.1.5 en 5.1.11.

De mede op verzoek van de Kamer uitgevoerde evaluatie van de outputsturing treft u aan als bijlage bij deze brief.¹

1. Beleidsvisie

Het vergroten van de maatschappelijke veiligheid heeft een hoge prioriteit binnen het kabinetsbeleid. Om deze hoofddoelstelling te kunnen realiseren, is een efficiënte en effectieve strafrechtsketen die als één samenhangend geheel opereert onmisbaar. In mijn optiek is de reclassering hiervan integraal onderdeel. Het is mijn overtuiging dat de reclassering uit de aard van haar positie tussen de bestraffende overheid en de persoon van de justitiabele, een meer substantiële bijdrage aan een consequente en effectieve strafrechtelijke afdoening kan en zal moeten leveren dan tot

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

dusver. Hiertoe zullen haar activiteiten rechtstreeks verbonden worden aan de specifieke behoeften van de partners in de strafrechtssketen: het openbaar ministerie (OM), de zittende magistratuur (ZM) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

Een consequente en effectieve tenuitvoerlegging van de opgelegde straffen vergt tevens, zeker in de huidige omstandigheden, een meer selectieve inzet van sanctiecapaciteit.¹

De hoofdtaken van de reclassering kunnen worden samengevat als:

- de advisering en voorlichting aan OM, ZM en DJI;
- de tenuitvoerlegging van taakstraffen zoals de werkstraffen;
- het toezicht houden op het nakomen van door OM of ZM opgelegde voorwaarden zoals de «bijzondere voorwaarden» bij een voorwaardelijke veroordeling; en
- het ontwikkelen en uitvoeren van op recidivevermindering gerichte interventies, in samenwerking met DJI.

Bij de laatste drie taken is begeleiding van de justitiabele door de reclassering aan de orde.

De reclassering zal, met behoud van deze hoofdtaken, meer functioneel worden ingeschakeld bij de sanctietoepassing. Ik wijs er op dat hierbij geen sprake is van een fundamentele ommezwaai, doch veeleer van het consequent doortrekken van aanzetten die al vanaf het begin van de jaren negentig zijn gegeven.

Zo is er een voorzichtige start gemaakt met het prioriteren en het selectief inzetten van de begeleiding, bijvoorbeeld bij de keuze die de reclassering in 1995 maakte om voorrang te geven aan de doelgroep van gemotiveerde «kansrijke» jongeren. Sinds twee jaar ook wordt door middel van het programma Terugdringen Recidive gewerkt aan een verdere inkadering van de – voorheen enigszins vrijblijvende – begeleiding, tot een van te voren vastgelegd justitieel traject met verplichtende afspraken en sancties op het niet nakomen ervan. Voorts raakte de reclassering binnen de strafrechtssketen meer en meer betrokken bij de uitvoering van de zogenoemde executieve taken zoals de taakstraffen, waarmee de nadruk niet meer lag op «hulp en steun» aan de justitiabele.

Aanzetten zijn er ook gegeven tot de relatie opdrachtnemer-opdrachtgever ten opzichte van OM, ZM en DJI. Dit model zal verder gestalte moeten krijgen. Met deze partners zullen concrete afspraken worden gemaakt over de vraag welke zaken wel en welke niet om een bijdrage van de reclassering vragen.

Deze toespitsing van de reclasseringstaken zal leiden tot een versterking van de natuurlijke positie van de reclassering in de strafrechtssketen. Ze zal tevens consequenties hebben voor de *besturingsrelatie* met de reclassering. Stond eerder de hulpvraag van de justitiabele centraal bij het subsidiëren van een hulpverleningsaanbod, voortaan zullen explicieter de taken worden bekostigd in het kader van een effectieve sanctietoepassing, met inbegrip van de activiteiten tot het terugdringen van de recidive. Dit betekent ook dat ik in beginsel alleen (reclasserings)activiteiten financier, waartoe OM, ZM of DJI opdracht heeft gegeven.

Een en ander vraagt meer directe sturingsmogelijkheden voor de Minister van Justitie.

2. Gewenste activiteiten van de reclassering

De reclasseringsinzet moet efficiënter en effectiever. Het is mijn vaste overtuiging dat beide doelstellingen tegelijk kunnen worden gerealiseerd. De modernisering van de *advisering en voorlichting aan OM, ZM en DJI* behoeft een juiste indicatiestelling («quick scan») over de delinquent op een vroeg moment in de strafrechtelijke afdoening, bijvoorbeeld tijdens

¹ De daartoe te nemen maatregelen zijn opgenomen in het Veiligheidsprogramma en de gelijktijdig daarmee toegezonden brief, d.d. 16 oktober 2002, over de Modernisering van de sanctietoepassing (Kamerstukken II 2002–2003, 29 600 VI, nr. 8).

de invezekeringstelling (IVS) op het politiebureau. Deze quick scan moet dienen als een zeef voor de wél of juist niet te zetten vervolgstappen, op basis van een taxatie van vooral het recidiverisico, en een eerste indicatie omtrent de mogelijkheid tot gedragsverandering. Dit is van belang voor de vraag naar de adequate en selectieve vervolginzet van de reclassering, die in de plaats zal komen van de huidige veel bredere inzet. Op mijn verzoek wordt hiervoor thans een indicatie-instrument ontwikkeld door de Stichting Reclassering Nederland (SRN).

Op basis van zo'n snelle en juiste indicatiestelling bepaalt het OM het vervolg. Dit zal er toe leiden dat voor een deel van de justitiabelen op dat moment een eenvoudige OM-transactie of lichte taakstraf is geïndiceerd, bijvoorbeeld «first offenders» die een licht delict hebben gepleegd en met een geringe recidive-risico. Bij veelplegers midden in hun crimineel actieve carrière en een geringe verwachting van gedragsbeïnvloeding, zal juist sobere opsluiting voorop staan. De geringe effectiviteitsverwachting bij deze categorie betekent dat in dat geval ook een reclasseringsaanbod achterwege blijft of sterk wordt versoerd.

De *tenuitvoerlegging van taakstraffen* vergt minder begeleiding van de kant van de reclassering dan tot dusver gebruikelijk. Daarom zal een deel van de werkstraffen in de toekomst «kaal» worden uitgevoerd. Ook het *toezicht op het naleven van door OM of ZM opgelegde voorwaarden* vindt tot dusver vooral plaats in het ruimere kader van begeleiding door de reclassering. In een aantal gevallen zal de gedragscontrole als zodanig echter effectiever kunnen worden uitgeoefend in de vorm van toezichtsarrangementen waarbij begeleiding bij andere (hulp)vragen geen rol speelt.

Alleen bij diegenen met een hoog herhalingsrisico bij wie gedragsbeïnvloeding kan worden geacht het gewenste effect te sorteren in de zin van recidivevermindering, en die lang genoeg in bijvoorbeeld detentie verblijven om aan zulke programma's deel te nemen, zal een nadere diagnose en vervolgadvisering aan de orde zijn. De reclasseringsbegeleiding wordt in dat geval gericht ingezet ten behoeve van deze *op recidivevermindering gerichte interventies*. Een voorbeeld zijn de programma's voor (ex-)gedetineerden in het kader van het programma Terugdringen Recidive, waarmee de reclassering inmiddels een voortvarende start heeft gemaakt. De Kamer wordt hierover periodiek geïnformeerd bij de halfjaarlijkse voortgangsrapportages over het Veiligheidsprogramma.

Een en ander betekent: minder reclassering bij doelgroepen die het niet nodig hebben, minder of geen reclassering bij doelgroepen bij wie er geen enkel effect te verwachten is, en het selectief toepassen van reclassering bij doelgroepen met een duidelijk perspectief op effect. Dit wordt gerealiseerd door de onderstaande voorstellen.

3. Maatregelen taakstelling Hoofdlijnenakkoord en intensiveringsgelden

Uit het Hoofdlijnenakkoord vloeit een omvangrijke ombuigingstaakstelling voor de reclassering voort.¹ De omvang voor de reclassering heb ik vastgesteld op € 17,1 miljoen voor 2004 en € 30 miljoen vanaf 2005. De volgende drie maatregelen maken het mij mogelijk hieraan invulling te geven.

¹ Zie voor de ombuiging het Hoofdlijnenakkoord (TK 2002–2003, 28 637, nr. 19), bijlage «Financieel kader 2004–2007, 3a «Ombuigingen», punt d.13». De aanverwante taakstelling voor DJI valt buiten het kader van deze brief.

Maatregel 1: Herinrichting «voorkeur» (adviesing OM, ZM en DJI)
De taak van adviesing aan OM, ZM en DJI zal de komende twee jaar heringericht worden. De introductie van de genoemde quick scan zorgt

voor een selectievere inzet van sanctiecapaciteit. Tevens zullen voor minder justitiabelen de uitgebreide en duurdere diagnose en rapportages nodig zijn.

Maatregel 2: Selectieve inzet reclasserings-begeleiding (tenuitvoerlegging taakstraffen; toezicht op naleven voorwaarden; programma's recidivevermindering)

Begeleiding van justitiabelen door de reclassering vindt tot dusver in vele verschillende kaders plaats. Er kan sprake zijn van materiële hulpverlening zoals schuldsanering of immateriële, psychosociale, hulpverlening zoals het coachen van de justitiabele bij het zoeken naar werk. Voor gedetineerden zal de directeur van de penitentiaire inrichting vanaf 2004 zelf voorzien in deze vormen van hulpverlening, voorzover dat thans al niet het geval is (zoals in een penitentiair programma). Een deel van het reclasseringsbudget wordt daatop overgeheveld naar DJI. Voorts zal zoals hiervoor gezegd de begeleiding door de reclasseringswerker niet meer algemeen voor iedereen worden ingezet, maar selectief. Bij de toeleiding van ex-gedetineerden naar zorg- en opvangvoorzieningen zullen nog meer dan voorheen andere overheden op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken. Immers, ook andere organisaties dragen bij aan vermindering van de recidive.

Maatregel 3: Efficiënte taakuitvoering

Naast bovenstaande maatregelen, dient een deel van de taakstelling te worden ingevuld door efficiëntie maatregelen in de organisatie. Ten eerste zal de uitvoering van de werkstraffen goedkoper worden georganiseerd (nog los van de mate van begeleiding). Ten tweede leg ik een efficiëntie-taakstelling op voor de overheadkosten van de organisatie.

De ombuigingsmaatregelen zullen zodanig worden ingevoerd, dat ze voor 2004 de benodigde € 17 miljoen en vanaf 2005 de € 30 miljoen opleveren. Ik ben thans in overleg met de reclasseringsinstellingen over de nadere uitwerking en implementatie van deze maatregelen.

4. Herpositionering van de reclassering

Het herinrichten van de reclasseringstaken brengt de vraag met zich mee wat de consequenties zijn voor de besturingsvorm.

Onderdeel van mijn visie op de sanctietoepassing is een slagvaardige organisatie van de advies- en executietaak waaronder die van de reclassering, waarbij recht gedaan wordt aan zowel het eigenstandige karakter van de reclasseringsinstellingen als ook aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering.

De uitvoering van de reclasseringstaak is van oudsher overwegend in handen van het particulier initiatief. Inmiddels zijn er drie reclasseringsinstellingen, te weten de Stichting Reclassering Nederland (SRN), het Leger des Heils en de verslavingsreclassering¹. De laatste twee richten zich primair op bijzondere doelgroepen, respectievelijk dak- en thuislozen en verslaafden. Vanaf 1995 is de SRN belast met de taken van de koepelorganisatie, waaronder het onderhouden van de subsidierelatie met het ministerie van Justitie en het verdelen van de middelen over de partnerinstellingen.

Zoals ik reeds in mijn hiervoor vermelde brief over de Modernisering van de sanctietoepassing d.d. 16 oktober 2002 heb aangegeven, is in deze kabinetsperiode de positie van de reclassering voorwerp van onderzoek. Aanvankelijk kon ik me voor de tussentijd vinden in het voorstel van de drie reclasseringsinstellingen op korte termijn over te gaan tot het oprichten van het zogeheten Beleids- en verdeelorgaan (BVO), om zo

¹ De verslavingsreclassering is ondergebracht bij GGz-instellingen, die zich voor deze taak hebben verenigd in de Stichting Verslavingsreclassering GGz Nederland.

functiescheiding tussen het verdelen van middelen en toezicht houden enerzijds en taakuitvoering anderzijds te bereiken.

Mede naar aanleiding van uw vragen en opmerkingen over het BVO en de ombuiging heb ik de voorgenomen oprichting heroverwogen. Ik heb daarbij niet alleen betrokken de directe aanleiding voor het BVO, te weten de gewenste functiescheiding. Ook heb ik alvast meegewogen mijn visie op de reclassering als integraal onderdeel van het strafrecht en mijn verantwoordelijkheid voor de regie van de strafrechtsketen. Naast deze hoofdargumenten hebben de verwachte hogere kosten voor het BVO als overweging meegespeeld.

Voor de *lange termijn* zie ik kort gezegd meer sturing vanuit het ministerie op de taakuitvoering door de reclasseringsinstellingen en meer betrokkenheid van de opdrachtgevers in de keten. De groeiende taak van de executie van sancties, en mijn beleidsvoornemens omtrent het selectiever, effectiever en efficiënter inrichten van de reclasseringstaken vorderen een sterkere ketenregie. Voorts dienen de opdrachtgevers meer zeggenschap te krijgen over het reclasseringsaanbod.

Hoe dat op de lange termijn precies vorm moet krijgen wil ik in overleg met betrokken partijen, waaronder de reclasseringsinstellingen, het komende jaar onderzoeken.

Op *korte termijn* acht ik het beter om af te zien van de oprichting van het BVO en de taak van de middelenverdeling te beleggen bij mijn ministerie. Hiermee wordt zowel tegemoet gekomen aan de wens van functiescheiding als ook aan mijn wens meer sturing te kunnen geven aan de veranderende taakuitvoering van de reclasseringsinstellingen. Concreet betekent dit dat ik een directe subsidie- en sturingsrelatie aanga met de nu erkende reclasseringsinstellingen.

Deze wijziging in aansturing behelst ook aanpassing van de Reclasseringsregeling 1995. De aanpassing is voorzien voor 1 januari 2004. Nadat de visie op zowel de taken als de positionering verder uitgekristalliseerd zal zijn, zal ik ook deze neerleggen in een wetsvoorstel.

5. Verandertraject

Met het voorgaande als inzet, voorzie ik een meerjarig verandertraject. Ik wil daarin de volgende fasering aanbrengen.

In 2004 werken de reclasseringsinstellingen daar waar mogelijk al volgens de nieuwe aanpak. In ieder geval gaat het dan om de maatregelen die de ombuiging voor dit jaar moeten realiseren, en de rol van mijn ministerie bij de verdeling van de middelen.

Parallel daaraan zal ik de discussie initiëren over zowel de taken als de positie. Dit moet uitmonden in concrete voorstellen medio 2004. De voorstellen ten aanzien van de taken kunnen dan vanaf 2005 geïmplementeerd worden. In 2006 wil ik ook het nieuwe besturingsmodel geïmplementeerd hebben, zover haalbaar tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de wet op de reclassering.

Zoals ik hiervoor heb uiteengezet, is de effectiviteit van de reclasseringstaak op dit moment onvoldoende helder. Ik heb u aangegeven dat ik streef naar een selectievere benadering met een grotere effectiviteitsverwachting bij degenen die het betreft. Ook niet duidelijk genoeg is welke activiteiten nu het meeste bijdragen aan het terugdringen van de recidive. Hiervoor zal in de komende jaren een onderzoeksprogramma worden uitgevoerd. Geleidelijk zal dit meer dan voorheen worden ondersteund door de bestaande Recidivemonitor van het Wetenschappelijk

6. Productiekader 2004

Het budgettaire kader voor 2004 en ook daarna wordt niet alleen bepaald door de taakstelling van € 17,1 miljoen. Op het terrein van de reclassering zijn ook intensiveringsgelden beschikbaar om zowel de kwantiteit als kwaliteit te verbeteren. Het gaat hier met name om intensiveringen op het gebied van het volume van de executieve taken, veelplegers en aansluiting op zorg- en opvang-voorzieningen. Het betreft hier een bedrag van circa € 15 miljoen. Het budgettaire kader komt daarmee op € 121,5 miljoen (ten opzichte van € 131 miljoen in 2003).

Zoals aangekondigd in de begroting 2004 en vermeld in de inleiding tot deze brief, heb ik na het bepalen van de wijze waarop de ombuigingen gerealiseerd kunnen worden, voorlopig het zogeheten productiekader voor de reclassering voor 2004 vastgesteld. In het kader van mijn overleggen met de steden over de aanpak van de veelplegers en de onlangs gestarte pilots Terugdringen Recidive zal daarin nog een nader accent worden gelegd.

Productiekader 2004

Volumegegevens reclassering ¹ :	2002	2003	2004
Screening en diagnose			
1. Vroeghulpbezoeken	16 370	15 000	15 000
2. Vroeghulpinterventie	1 834	1 850	1 900
3. Diagnose	–	60 000	60 000
Advies			
4. Voorlichtingsrapport	17 890	15 000	21 000
5. Adviesrapport	10 729	11 500	17 500
6. Maatregelrapport	397	468	400
Toezicht en interventie			
7. Toezicht	8 754	8 432	15 000
8. Trajectbegeleiding	46 087	36 178	– ²
9. Reïntegratieprogramma's	4 106	4 494	9 000
10. Toeleiding (overdracht) zorg en opvang	2 800	4 000	4 000
Sancties			
11. Werkstraffen	20 372	31 000	34 000
12. Leerstraffen	692	900	1 500

¹ Zie Memorie van toelichting bij de Justitiebegroting; Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 Hoofdstuk VI, nr. 2, blz. 148 en 156. De volumegegevens van de eerste 10 producten maken onderdeel uit van beleidsartikel 5.1.5; de laatste 2 van 5.1.11.

² In het kader van de gewenste selectievere inzet van de begeleiding vinden activiteiten uit het product Trajectbegeleiding vanaf 2004 plaats binnen het kader van een toezicht of taakstraf. Het product Trajectbegeleiding als zodanig komt daarmee vanaf 2004 te vervallen.

Met dit productiekader heb ik uitvoering gegeven aan zowel de ombuigingsmaatregelen als ook de doelstellingen behorend bij de intensiveringsgelden. De vraag naar voorlichtingsrapportages, toezichten en taakstraffen is groeiende. Zoals uit de vergelijking met de voorgaande jaren blijkt, kom ik ondanks de ombuigingsmaatregelen in belangrijke mate hieraan tegemoet. Ook verhoog ik het aantal reïntegratieprogramma's, vanuit de gedachte dat het aanbod van programma's wel in voldoende mate aanwezig moet zijn voor de zorgvuldig geselecteerde doelgroepen.

7. Evaluatierapport outputsturing

Zoals in de aanhef van deze brief al vermeld doe ik u hierbij de, mede op verzoek van de Kamer uitgevoerde, evaluatie van de outputsturing reclassering als bijlage toekomen. De evaluatie kon uitsluitend betrekking

hebben op het eerste jaar van de geïmplementeerde outputsturing. Wellicht is op de kwaliteit van de analyse en de wijze van rapportage iets af te dingen. Niettemin heb ik gemeend het rapport tijdig aan de Kamer te moeten doen toekomen.

8. Tot slot

De reclassering staat voor een enorme opgave. Gezien de prestaties van de reclasseringsinstellingen in de laatste jaren en de aanwezige bereidheid tot samenwerking met mijn ministerie en de ketenpartners, heb ik er het volste vertrouwen in dat zij deze opgave tot een goed einde zal weten te brengen.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner