

Diffuse praktijken?

De reclasseringswerker tussen missie en productie

Corine von Grumbkow en Jaap A. van Vliet

1. Inleiding

Vraag de gemiddelde burger wat reclassering is en velen zullen zeggen: *ex-bajesklanten op de rails zetten of het herintegreren van mensen met een strafblad*. Het is niet breed bekend dat de reclassering - uitgevoerd door 3 private organisaties, de 3RO genoemd¹ - een vast onderdeel is geworden van de strafrechtsketen. De reclassering adviseert de rechter en het Openbaar Ministerie (OM) ten behoeve van een vonnis en werkt uitsluitend in opdracht van officieren van justitie, rechters en gevangeniswachten. De nazorg voor ex- gedetineerden, behoort niet meer tot het vaste takenpakket; een verandering die is ingezet onder Minister Donner en die zich tamelijk geruisloos heeft voltrokken (Zwemmer, Jager & Van Vliet, 2007)². Bij de drie uitvoerende organisaties heeft dit wel op verschillende manieren uitgewerkt. Reden hiervoor is dat ze verschillen in visie op reclassering en visie op de hierbij best passende wijze om het werk te sturen, te organiseren én uit te voeren. Afhankelijk van de visie van elk van de drie reclasseringsorganisaties in Nederland wordt hierbij de nadruk gelegd op de veiligheid in de samenleving³, het toeleiden van (justitiele) cliënten naar effectieve, reguliere zorg d.m.v. van een persoonsgerichte aanpak⁴ en het bieden van perspectief aan kinderen, jongeren en volwassenen op een nieuw en zinvol bestaan⁵. In deze bijdrage analyseren wij de reclassering vanuit een inhoudelijk én vanuit een sturingsperspectief en zullen wij deze perspectieven met elkaar verbinden. Het blijkt dat de reclassering, lang geleden begonnen vanuit particulier initiatief, onder invloed van de politiek en het departement haar 'welzijnsveren' moest afschudden. Tegelijkertijd slopen nieuwe verantwoordingsstructuren het werk in. De aanpak van het werk moest wetenschappelijk gefundeerd worden, vaak samengevat onder de noemers 'evidence based' en 'research based'. Dit zetten wij af tegen algemene ontwikkelingen ten aanzien van de uitvoering van overheidstaken. Vervolgens bekijken wij de betekenis hiervan voor de streetlevel worker binnen de reclassering. Eén van de vragen die hierbij gesteld zal worden is: zijn reclasseringswerkers in 2011 nog steeds street level bureaucrats? En: hebben we geleerd van wat Lipsky ruim 30 jaren geleden stelde ten aanzien van de effectiviteit van beleid?

Over de afgelopen 15 jaren is er, na het proefschrift van Henrich (1995) geen systematisch onderzoek meer gedaan naar de ontwikkelingen in de reclassering gedurende deze jaren.

¹ Reclassering Nederland (RN), Stichting Verslavingsreclassering GGz (SVG), Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering (LJ & R).

² Sinds 2005 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de nazorg van gedetineerden, o.m. gebaseerd op de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Wet Werk en Bijstand.

³ Reclassering Nederland.

⁴ Stichting Verslavingsreclassering GGz.

⁵ Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering.

Wij proberen die kloof gedeeltelijk te dichten, onder meer aansluitend bij de door Lipsky ontwikkelde concepten over “street-level bureaucracy”.

In 1980 definieerde Lipsky “street-level bureaucrats” als medewerkers in de publieke dienstverlening die in direct contact staan met het publiek en die tamelijk veel autonome beslissingsruimte hebben in de uitvoering van hun werk. Reclasseringswerkers anno 1980 waren zonder meer “street-level bureaucrats”, net als docenten of politieagenten. Lipsky stelde dat de som van de werkzaamheden van al deze “street-level bureaucrats” uiteindelijk de uitkomsten van, in ons geval, het reclasseringswerk bepaalden. Hij maakte zichtbaar dat beleidsuitvoerders beleidsmakers waren, een tot dan toe vaak verwaarloosde of onopgemerkte cruciale factor bij het formuleren van beleid. Lipsky voorspelde dat de bureaucratistische controle en verantwoordingsverplichtingen (“accountability and productivity”) zouden toenemen. Als de streetlevelbureaucrats hieraan niet tegemoet zouden komen, zou dit hun bestaansrecht regelrecht bedreigen. Zij zouden dan een makkelijke prooi vormen bij bezuinigingsrondes.

2. Historisch perspectief

De reclassering in Nederland heeft een geschiedenis van bijna 190 jaar, met een oorsprong in 1823 in het particulier initiatief (Heinrich, 1995). Gaandeweg ontstond in de 19^e eeuw vanuit de overheid erkenning voor de resocialisatiedoelstelling van het reclasseringswerk. Hierdoor raakt het particulier initiatief betrokken bij de uitvoering van een deel van het overheidsbeleid. Deze resocialisatiedoelstelling is in verschillende vormen van organisatie en uitvoering lang de kern gebleven van het reclasseringswerk. een analyse van deze historische feiten over de reclassering is uitvoerig beschreven in het proefschrift van Heinrich (1995).

De kentering begon rond 1995. De werkwijzen werden meer verankerd, afgebakend en uniform. Geen op het individu toegespitste interventies en gedragstrainingen, maar standaard werk- en leerstraffen. Het reclasseringswerk werd minder hulpverlenend en meer en meer controlerend, waarbij de reclasseringstaak een sterke overlap kreeg met de taak van het OM.

Ook is in deze periode een ontwikkeling te zien van het gebruik van voorgestructureerde diagnoses, registratie en digitale verantwoording van uitgevoerde werkzaamheden aan de hand van overeengekomen aantallen genormeerde producten. Het Cliënt Volg Systeem (CVS) werd ingevoerd in 1999. Hierin moeten gegevens over cliënten, al dan niet uitgevoerde werkzaamheden en hoeveelheden gerealiseerde producten worden verwerkt. Dit enerzijds met het oog op de professionele organisatie van de werkzaamheden van reclasseringswerkers, anderzijds met het oog op verantwoording van de productie aan het Ministerie van Justitie. In 2002 werd uiteindelijk, gekoppeld aan de systematiek van het CVS⁶, overgegaan op het systeem van outputsturing (OPS) en outputfinanciering (Rammers, 2003).

⁶ Inmiddels opgevolgd door een relatief gebruikersvriendelijker systeem, IRIS.

3 Ontwikkelingen ten aanzien van de uitvoering

3.1 NPM

Ten aanzien van de uitvoering van publieke taken werd in de jaren 80 van de vorige eeuw het denken in termen van *markt* en *output* dominant. Het New Public Management (NPM) kwam op, een vorm van publiek management dat zich kenmerkt door resultaatgericht, bedrijfsmatig werken. Marktwerking zou moeten leiden tot optimale afstemming tussen vraag en aanbod en met de invoering van marktmiddelen als prestatiemeting en prestatiebeloning binnen de publieke sector zou de overheid vanzelf efficiënter en effectiever gaan werken (Schrijvers & Meurs, 2007).

Veel bestuurskundigen menen echter inmiddels dat ingewikkelde dienstverleningsprocessen niet zijn te reduceren tot afzonderlijke, apart te financieren producten. De meeste publieke organisaties bevinden zich bovendien niet in een omgeving die voldoet aan de economische criteria die aan efficiënt werkende markten worden gesteld.⁷

Er ontstond een diffuse uitvoering, een mix van formele en informele praktijken, uitgevoerd door organisaties in naam van de overheid, zonder daar echt deel van uit te maken: hybride organisaties. Ook de reclasseringsorganisaties kunnen als hybride organisaties worden beschouwd.⁸

3.2 Naar een persoonsgerichte aanpak: 'What Works'?

Sinds 2002 is het beleid van het Ministerie van Justitie sterk gericht op het terugdringen van recidive op basis van wetenschappelijke principes. 'What Works?' is geen methode, maar een wetenschappelijke stroming, die vooral in Angelsaksische landen tot bloei kwam in de jaren '80. In de kern gaat het om het zoeken naar empirische gegevens over individuele kenmerken en verschillen in crimineel gedrag en activiteit. Zo kan meer inzicht worden verkregen in de vraag welke (gedrags)interventies wetenschappelijk bewezen effectief zouden zijn bij het terugdringen van recidive. Daarop werden uitgangspunten geformuleerd over hoe te handelen om recidive effectief terug te dringen. Het gaat daarbij om de vragen *wat* voor *wie* onder *welke* omstandigheden werkzaam is.

Volgens Andrews & Bonta (1998) en andere onderzoekers in de traditie van 'What Works?' helpt straffen alléén niet om recidive te voorkomen maar is recidivevermindering wel mogelijk wanneer in combinatie met straffen en toezicht gebruik wordt gemaakt van

⁷ Het gaat om de volgende criteria: a. er is sprake van volledige concurrentie, dat wil zeggen het aantal vragers en aanbieders is zo groot dat elk van hen afzonderlijk te klein is om invloed op de prijs uit te oefenen b. alle vragers aan aanbieders zijn volledig geïnformeerd en c. het geheel van markten is volledig, hetgeen bijvoorbeeld inhoudt dat er geen sprake is van externe effecten die de markt beïnvloeden.

⁸Over het functioneren van hybride organisaties is overigens nog niet veel bekend. Zie ook: Bolkland, 2008; Karré & In 't Veld, 2007

wetenschappelijk aantoonbaar werkzame (gedrags)interventies⁹.

De introductie van 'What Works?' lijkt sterk verwant aan het hiervoor geschetste toepassing van het NPM; beide ontwikkelingen zijn ingebed in ideeën rondom verzakelijking en het toepassen van inzichten van elders (wetenschap, bedrijfsleven) op de weerbarstige praktijk van het reclasseringswerk. Zowel het NPM als "What Works?" hebben in de kern een aantal goede zaken ingebracht en hebben geleid tot een professionalisering van het reclasseringswerk. (Andreas & Van Vliet 2012)

Voorbeelden van de geschetste aanpak zijn het beleidsprogramma 'Terugdringen Recidive' (TR)¹⁰ gestart in 2002 en 'Redesign Toezicht' (RT), gestart in 2010. TR beoogt, samen met onder meer reclassering en gevangeniswezen, de recidive van (ex)-gedetineerden te verminderen. Bij de start van het programma TR in 2002 was de recidive van ex-gedetineerden hoog.¹¹ De minister gaf opdracht om de tijd die justitiabelen in de gevangenis doorbrengen of onder reclasseringstoezicht staan, zo in te vullen dat de kans op recidive vermindert. TR beoogt het toezicht van de reclassering, volgens niveaus van intensiteit, begeleiding en toezicht op de ernst van het delict van de cliënt toe te spitsen. De zogenoemde RISC (Risico Inschattings Schalen) is hierbij een belangrijk hulpmiddel. Door middel van dit instrument wordt het recidiverisico van delinquenten ingeschat en wordt in kaart wordt gebracht welke criminogene factoren¹² aan dit risico ten grondslag liggen. In de praktijk loopt het programma TR toch niet zo voorspoedig als bedoeld. Aanvankelijk leed het programma TR aan een overdaad aan protocollering (mede omdat verschillende partijen moesten gaan samenwerken). Maar zelfs nadat dit sterk was teruggebracht bleek uit een recent onderzoek van de Inspectie voor de Sanctietoepassing (2010) dat er sprake is van overregulering (die overigens ook in veel andere programma's van de reclassering is terug te vinden). Ook het programma Redesign Toezicht bleek aan overregulering te lijden. In het programma is sprake van veel voorgeschreven werkzaamheden, zoals een vastgestelde contactfrequentie van reclasseringswerker met de cliënt en een gedetailleerde registratiesystematiek. Mede om die reden werd door de 3RO aan de Hogeschool Utrecht gevraagd om de begeleidingsactiviteiten in het kader van dit programma te herschrijven, te vereenvoudigen én wetenschappelijk te onderbouwen.¹³

De op zich mooie principes van 'What Works?' waren bedoeld om een persoonsgerichte aanpak te realiseren, te wikken en te wegen, en te gebruiken wat de wetenschap aan

⁹ Gedefinieerd: "Een (justitiële) gedragsinterventie is een programmatisch en gestructureerd geheel van methodische handelingen gericht op het beïnvloeden van iemands gedrag of omstandigheden, met als doel het voorkomen van recidive." (Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/recidive/erkenningcommissie-gedragsinterventies#anker-gedragsinterventies>).

¹⁰ Een van de onderdelen van het programma Modernisering Sanctietoepassing (MST).

¹¹ Van alle gedetineerden die in 1997 werden ontslagen uit een gevangenis bleek na vijf jaar 70% opnieuw met justitie in aanraking te zijn gekomen. 47% hiervan kreeg opnieuw een detentie opgelegd. Zie: Erkenningscommissie Gedragsinterventies e.a., 2009.

¹² De kenmerken en omstandigheden van personen die delictgedrag bevorderen.

¹³ [http://www.werkeninjustitieelkader.nl/CmsData/Begeleidingsactiviteiten%20in%20de%20reclassering%20\(document%201\)definitief.pdf](http://www.werkeninjustitieelkader.nl/CmsData/Begeleidingsactiviteiten%20in%20de%20reclassering%20(document%201)definitief.pdf)

inzichten brengt. Maar in de praktijk werden de principes vertaald in voorschriften en regels, een mechanische toepassing van uitgangspunten. Er is in hoge mate sprake van in beleid 'gestolde wetenschap' in plaats van een continu wetenschappelijk denken (Van Vliet, 2011a; zie ook Van den Berg, 2011 p. 111 - 116).

3.2 De overheidssturing op de reclassering

In 2006 was het Kabinet nog van plan haar visie op de reclassering en haar verhouding tot de uitvoeringsorganisaties in de vorm van een wetsvoorstel met de Tweede Kamer te gaan bespreken. Daar is het niet van gekomen. Gaandeweg heeft de overheid impliciet en expliciet echter wel, mede gebaseerd op het NPM en op "What Works", keuzes gemaakt aangaande de reclassering en deze kunnen als volgt worden onderscheiden:

3.2.1 Voor de reclassering werd markt gecreëerd, maar wel een halve... Openbaar Ministerie (OM), Zittende Magistratuur (ZM) en Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) werden in de opdrachtgeversrol geplaatst en bepaalden voortaan de vraag naar *reclasseringsproducten*. (zie Poort, 2007).¹⁴

Als producten werden gedefinieerd:

1. Diagnose en advies
2. Uitvoeren van toezicht
3. Executeren van taakstraffen
4. Uitvoeren van gedragsinterventies.

Maar tegelijkertijd behield het departement de uiteindelijke zeggenschap over de totale omvang van de productie en over de verdeling van deze producten,

3.2.2 Invoering outputsturing, maar departement blijft ook het proces bepalen

Naast het opknippen van het werk in losse producten werd gekozen voor outputsturing. Dat wil zeggen: het departement bepaalt welk resultaat van het reclasseringwerk zij wil zien, en alleen die resultaten betalen. Maar al snel doemde het probleem op dat het moeilijk is te bepalen wat de resultaten van het werk van de reclassering zouden moeten zijn. Meer veiligheid? Of het aantal rapporten? En het departement bepaalt tot op tamelijk hoog detailniveau op welke wijze het werk wordt gedaan. Terecht stellen Moors en Vogelvang (2009) dat het door de reclasseringsorganisaties gevoerde beleid – en daarmee ook de te bereiken resultaten – mede door het Ministerie van Justitie worden bepaald. Zij onderscheiden een missie per reclasseringsorganisatie en de uitwerking daarvan op hoofdlijnen, de visie, die mede wordt bepaald door het Ministerie van Justitie en ketenpartners.

¹⁴ Het creëren van de reclasseringsmarkt is wat anders dan de eerder genoemde "vermarkting" waarbij publieke taken aan de markt werden overgedragen.

3.2.3 Protocollering

Het uitgangspunt van 'What Works?' is een persoonsgerichte, op het individu afgestemde aanpak. Maar de introductie van "What Works?" is gepaard gegaan met een hoog niveau van protocollering, regelgeving en eenvormigheid in de aanpak. Zo is een scheiding ingevoerd tussen de adviseringstaak en toezichtstaak (met als oogmerk 'objectiviteit' te bewerkstelligen). Daarentegen vraagt de bedoelde persoonsgerichte aanpak vooral om effectieve, 'hybride' professionele medewerkers, die met behulp van en op basis van gestructureerde instrumenten hun eigen afweging en oordeel kunnen vellen en onderbouwen (Van Vliet, 2008 p. 243; Menger, 2009).

Conclusie ten aanzien van de uitvoering

Het resultaat van dit alles is een reclassering die steeds op van het ene op het andere heen hinkt. *"Aan de ene kant moeten de reclasseringsorganisaties in hun werk de klant en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering centraal stellen. Maar aan de andere kant wordt van hen (als de facto verstatelijke organisaties) ook verwacht dat zij een duidelijke taakoriëntatie hebben."*¹⁵

Heij (2010) concludeert dat *"het systeem van outputsturing niet gepast is binnen de verslavingsreclassering"*. Daarnaast ervaren reclasseringswerkers door het produktmatig moeten werken, de veelheid aan overdrachten en protocollen veel regeldruk. Uit quick scans over regeldruk uit 2008 en 2009 die de SVG heeft verricht onder reclasseringswerkers en management van de Verslavingsreclassering blijkt het registreren doorgaans niet meer op weerstand stuit bij reclasseringswerkers, maar ook dat tóch regeldruk wordt ervaren. De regeldruk komt dus minder voort uit de noodzakelijke registraties, maar meer uit de vele knippen en overdrachten die de werkers in het werk ervaren (taaksplitsing toezicht en adviestaken; indicatiestelling die over veel schijven gaat; alleen werken in opdracht, geen nazorg kunnen doen) en door de mate van protocollering.

Wat resulteert is een uitvoeringsmodel dat blijft schuren en knellen. En dat waarschijnlijk niet leidt tot de meest optimale reclassering. Het is jammer dat het departement niet eerst haar visie heeft bepaald ten aanzien van de door de reclassering uit te voeren taken en te behalen resultaten en vervolgens op basis hiervan *en* op basis van inzichten en ervaringen uit wetenschap en opgedaan binnen andere ministeries een uitvoeringsmodel heeft gekozen.

Voor wat betreft de aansturing en relatie tussen overheid en uitvoering stelde de Commissie Innovatie Openbaar bestuur in 2008: *"een fundamenteel andere aanpak vereist reflectie op sturingsmechanismen. Centraal daarbinnen is de noodzaak om het bestaande startpunt van het denken over regels - de overheid als natuurlijke hoeder van publieke waarden - los te durven laten"...* " Dit vereist *"uitgaan van vertrouwen"*.¹⁶

¹⁵ Denktank verslavingsreclassering, *Verslaafd aan regels. Strategieën voor regelreductie en professionalisering in de verslavingsreclassering*. P.H.A. Frissen en P.M. Karré (red.). Amersfoort, SVG 2010

Al vele jaren eerder wees Lipsky op het feit dat het publieke werk wordt uitgevoerd door vele duizenden professionals. De effectiviteit van het werk, het bereiken van overheidsdoelen, wordt bepaald door de wijze waarop deze mensen hun werk uitvoeren. We maken nu een stap naar de uitvoering. Wat zou er gebeuren als we een groep reclasseringswerkers aan de slag laten gaan, los van het hiervoor beschreven ‘schurende’ model?

4. Recente ontwikkelingen

4.1 Pilot “Van Velzen/Teeven”

In 2007 aanvaardde de Tweede Kamer een motie ingediend door de Kamerleden Van Velzen (SP) en Teeven (VVD)¹⁷. De motie verzocht de regering om ruimte te maken voor een experiment in de reclassering waarbij *“bijvoorbeeld de helft van het reclasseringsbudget ter vrije besteding beschikbaar werd gesteld”*. Als overweging wordt onder meer genoemd dat de *“druk om productietikken te maken en de daarmee gepaard gaande verantwoordingsplicht die reclasseringsmedewerkers onnodig belemmert in hun werkzaamheden”*. De pilot werd uitgevoerd in 2009 en 2010. Door 63 reclasseringswerkers werden 255 cases uitgevoerd waarin cliënten meer ‘ruimte’ kregen dan gebruikelijk.

In het algemeen bleek dat reclasseringswerkers zich niet ver buiten hun ‘opdracht’ gingen bewegen als ze ruimte krijgen. Vanuit hun professionele missie gingen zij zich vooral bezig houden met het organiseren van continuïteit, ook als zij daarvoor taken moesten overnemen van andere organisaties. Verder gingen ze meer tijd en energie besteden aan het doorverwijzen van zeer complexe cliënten naar andere organisaties of gingen ze zelf aan de slag met het intensiever begeleiden van deze cliënten als daarvoor (nog) geen andere organisaties gevonden konden worden. Het ging hierbij onder mee om daders van huiselijk geweld, licht verstandelijk gehandicapten en verslaafden met een psychiatrisch probleem, veelal mensen met impulsief of meegaand gedrag.

In de kern ging het bij veel werkzaamheden om het kunnen bieden van ketenzorg; dóórgaan voor een cliënt al was dit vanuit bepaalde regels of afspraken niet toegestaan. Ook werden activiteiten gedaan waarvan reclasseringswerkers ten onrechte eerst meenden dat die niet tot hun takenpakket behoorden. Blijkbaar zagen reclasseringswerkers soms geboden of verboden, ook als die er niet waren.

De pilot heeft interessante bevindingen opgeleverd voor de verdere ontwikkeling van professionaliteit. Ook heeft de pilot laten zien wat er nodig is om iemand echt doorgaande zorg te kunnen bieden; en dát is wat reclasseringswerkers graag willen doen. Niet iemand steeds moeten loslaten. Maar de verwachtingen waren hoger gespannen. Het gevoel van ‘ruimte’, dat aanvankelijk heerste, werd al snel getemperd. Belangrijke reden hiervoor was de tamelijk strakke inkadering van het experiment, waarbinnen alle staande beleidsafspraken rond het reclasseringswerk in stand moesten blijven. Van een vrije ,

¹⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2007-2008, 31 200 VI, nummer 49

experimentele setting was geen sprake. Ook is gebleken dat “regelvrij werken” niet iets is wat een reclasseringswerker zomaar gaat doen. Durft hij het niet (meer)? .Werkers voelden zich meer vogelvrij dan regelvrij. Blijkbaar moeten er goede randvoorwaarden gecreëerd worden, wat ook nogal wat vraagt van het management. In het rapport over de pilot wordt onder meer gesteld: “*versterk de organisatie en communiceer over randvoorwaarden, bevorder innovatief denken ook via voorbeeldgedrag van managers*” (Geuijen, Bos, e.a. 2010). Produktgericht werken blijkt, evenals in andere organisaties, infecterend te zijn. Wanneer vanuit de top van de organisatie wordt gesteld dat productie maken belangrijk is (“als jullie je rapportenquota niet halen worden we gekort”) wordt dit via lagere managementlagen doorgegeven naar de werkvloer. Dat is voor een organisatie die tot doel heeft specialistisch maatwerk te leveren een ongemakkelijke uitgangspositie. Dat is hinken van het ene op het andere been.

4.2 Strategieën voor regelreductie en professionalisering in de verslavingsreclassering

Aan de vooravond van wederom een groot aantal reorganisaties in of om het reclasseringswerk heen¹⁸ wilde de SVG bijdragen aan een proces van vermindering van de regeldruk en goede sturings- en werkverhoudingen binnen de reclassering. Zij heeft daarom een denktank gevraagd om hiertoe wegen te schetsen. In haar analyse stelt de denktank dat de reclassering van doen heeft met tegengestelde logica's: zowel een taak- als een marktorientatie; zowel begeleiden als controleren; maatwerk moeten leveren, maar afgerekend worden op producten; organisatiefinanciering en ketenverantwoordelijkheid en tenslotte: een departement dat wenst op afstand te sturen maar zich tot in detail met de inhoud van het werk bemoeit (SVG, 2010). De werkers ervaren regeldruk, welke grotendeels wordt veroorzaakt doordat de werkzaamheden zijn 'opgeknipt' en door de toenemende mate van protocollering van het werk¹⁹.

In de bestuurskunde duidt men de verslavingsreclassering als een bureauprofessioneel regime: een hybride setting waarin de bureaucratistische logica van de overheid op een spanningsvolle manier samenkomt met de logica van de professional, die vooral maatwerk wil leveren. Dit leidt tot een zekere mate van vervreemding van de reclasseringsprofessionals met hun politieke opdrachtgevers.

“Het ging om huiselijk geweld. Er was weer een incident geweest. De officier eiste dat ik de zaak retourneerde, maar ik wist zeker dat ik hem weer terug zou krijgen. Dus ik ben doorgegaan met de gesprekken.”(Geuijen, Bos, e.a. p.40)

De denktank ziet in dat de politieke en ambtelijke context van de reclassering in beperkte mate beïnvloedbaar is; daarom moeten de organisaties en professionals zich vooral richten op wat ze zelf kunnen doen. Managers kunnen een cruciale rol spelen in het creëren van

¹⁸ Na Redesign Toezicht en Herijking advies (interne reorganisaties van het werk) speelt nu o.m. de introductie van de Wijziging van de Justitiële voorwaarden, Herijking van de Executieketen, Arrondissementale herindelingen en de wijzigingen van het beleid t.a.v. de Werkstraffen.

¹⁹ Deze protocollering is grotendeels ingezet door het management van de 3RO. Binnen de reclassering wordt hier wat ambivalent naar gekeken. Enerzijds wordt het als ondersteunend ervaren, anderzijds als belemmerend en overbodig.

voldoende handelingsruimte voor hun werkers. Professionals zouden hun professionele identiteit moeten versterken. De organisaties moeten investeren in werkmodellen die de nadelen van het opknippen van de werkzaamheden tegengaan. Het zogenoemde “huisartsenmodel” zou als inspiratiebron kunnen dienen. Zo kan de reclasseringswerker weer in zijn kernrol van trajectbegeleider komen voor de cliënt binnen het ingewikkelde grensgebied tussen straf en zorg. In die kernrol kan hij hulp bieden, maar verwijst door naar specialisten zodra dit nodig is.

De Tweede Kamer heeft een aantal malen met Staatssecretaris Teeven gesproken over de bureaucratie in de reclassering en uitkomsten van de pilot. Zijn conclusie was dat er inmiddels veel is bijgesteld in diverse afspraken en systemen, waardoor wat er nog rest aan (ervaren) regeldruk en bureaucratie vooral gezocht moet worden in het management van de reclasseringsorganisaties en bij de reclasseringswerkers die regels en afspraken zien waar ze er niet zijn.

‘In het kader van de bureaucratiesering en de motie-Van Velzen c.s. heb ik na de drie deelsessies waarvan ik er één heb bijgewoond de reclasseringsorganisaties erop gewezen dat ik dit toch vooral een zaak vind van hen zelf, waaraan vanuit de Kamer het maximale is gedaan. Ik denk dat er vanuit het kabinet ook het maximale aan is gedaan. Ik zal dit ook kritisch blijven volgen, want ik vind dat er flexibel moet worden gewerkt.(Staatssecretaris Teeven tijdens het Algemeen Overleg reclassering op 13 juni 2012²⁰)

Op zich is dit niet te ontkennen maar het gaat voorbij aan de kern van het probleem dat begint bij het gekozen sturingsmechanisme; het eerder genoemde schurende en knellende model en de tegengestelde logica’s.

5. Wikken en wegen op elk niveau

5.1 De wikkende en wegende overheid

De samenleving is complex en daarmee de sturing ook. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2006) bepleit een vorm van collectief leren waarbij de overheid voor de sectoren die onder haar hoede vallen het initiatief neemt, “*de lerende overheid*”. Het pleidooi van de WRR vraagt om een wikkende en wegende overheid, die ruimte geeft aan andere standpunten; soms zelfs een fout maakt en dit erkent. In het huidig tijdsgewricht, waarin een verkeerde inschatting van een ambtenaar na melding in de media meteen tot politieke schade leidt voor zijn minister of wethouder, is dit geen populaire boodschap.

De overheid moet dus durven wikken en wegen en leren maar moet tegelijkertijd kunnen laten zien dat ze leidend is waar het gaat om thema’s van sociale en economische rechtvaardigheid. In de visie van Lipsky speelt de overheid hierin de sleutelrol. Tegelijkertijd stelde Lipsky dat publieke organisaties nooit de maatschappelijke problemen kunnen

²⁰ Tweede Kamerstukken 29270, nummer 66 en nummer 69.

oplossen, maar dat ze wél een belangrijke bufferfunctie hebben in het kanaliseren hiervan. Geen eenvoudige opgaven dus en ook lastig te combineren. Ook voor de reclassering geldt onzes inziens dat deze een rol heeft in grote thema's als veiligheid²¹ en herintegratie. Toch heeft de reclassering vooral voor individuele cliënten een belangrijke rol en behoort het geven van advies en begeleiding tot herintegratie tot het standaardbeschavingspakket van een samenleving, evenals overigens haar toezichhoudende taak t.b.v. een veiliger maatschappij.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft in 2007 een in dit verband interessant rapport geschreven. De centrale vraagstelling daarin is hoe straf en zorg beter op elkaar kunnen aansluiten, zodat knelpunten als hoge recidive, toenemende psychische problematiek in gevangnissen en onvoldoende preventie en nazorg na afloop van detentie beter het hoofd worden geboden. Er bestaat nog steeds een gebrekkige samenwerking tussen de algemene GGz, hulpverlenings- en zorginstellingen in het algemeen, het gevangeniswezen, de reclassering en de forensische psychiatrie (Van Vliet, 2006). Te wijten aan onder meer verschillende waarden, concurrentie tussen instellingen, bureaucrativering, financieringsstromen en niet op elkaar afgestemde regelgeving. Dit belemmert de noodzakelijke zorg en begeleiding door de keten heen. Onder meer uit het onderzoek naar de uitvoering van de Pilot Van Velzen blijkt dat reclasseringswerkers juist in dat soort situaties geneigd zijn om oplossingen te zoeken, kloven te overbruggen tussen organisaties en regels waarmee vervolgens belemmeringen in de uitvoeringspraktijk weer worden verdoezeld.²² Zo wordt dus door de concrete activiteiten van de werkers, informeel beleid ontwikkeld en uitgevoerd dat past bij de missie en visie van de reclasseringsorganisaties, in het bijzonder bij de werkers. En uiteindelijk bij de grotere maatschappelijke thema's, al hangen deze dan niet exclusief aan de reclassering. Lipsky zou zeggen dat beleidsuitvoerders hier voor een deel beleidsmakers zijn!

5.2 De wikkende en wegende organisatie

Lipsky zag 30 jaar geleden al de ontwikkeling van het werk van de street level bureaucrats op diverse manieren in afzonderlijke onderdelen werd opgedeeld. Hij zag daardoor een zekere vervreemding in het werk optreden. Ook het werk van de reclasseringswerker is op diverse manieren opgesplitst. Nazorg behoort niet meer tot het takenpakket van de reclassering. Degene die het advies heeft gegeven over een cliënt mag niet degene zijn die het toezicht uitvoert en zo zijn er meer voorbeelden. Een reclasseringswerker levert "produkten". Lipsky stelde dat het opsplitsen van werkzaamheden, evenals het categoriseren van cliënten, niet alleen belemmerend werkt t.a.v. een persoonsgerichte aanpak, maar ook de street level bureaucrat zelf frustreert. Volgens Alblas & Wijsman

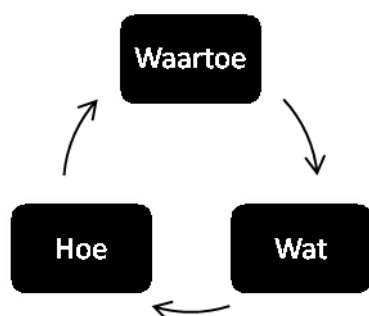
²¹ Feitelijk is de rol van de reclassering in het verhogen van de veiligheid maar zeer moeilijk aantoonbaar. Cijfers zijn niet voorhanden omdat delinquenten maar beperkt worden gevolgd nadat ze met justitie in aanraking zijn geweest. Daarnaast is het nauwelijks aantoonbaar welke interventie of gebeurtenis mogelijk heeft geleid tot het niet meer recidiveren.

²² Andere organisaties konden vaak niet meedoen omdat zij zich *we*/aan /hun regels dienden te houden.

(1998) wordt regelruimte bepaald door de mogelijkheden die een werknemer krijgt om zelf te beslissen hoe, in welke volgorde en in welk tempo het werk wordt uitgevoerd. Als men een grote werklast heeft en weinig regelruimte kan er stress ontstaan. Dit kan leiden tot taakonduidelijkheid (men moet iets doen maar krijgt niet de ruimte om datgene te doen wat nodig is om het werk goed te doen) en/of onvrede met het werk (Dagmar, in druk).

De reclasseringsorganisaties hebben grotendeels het hiermee samenhangende model van productfinanciering en protocollering overgenomen, de ene reclasseringsorganisatie overigens met meer enthousiasme en instemming dan de andere²³. Maar ook is het karakter van het reclasseringswerk ingrijpend veranderd door de informatie- en communicatietechnologie (ICT), wat in 1980 nog nauwelijks speelde. De gegevens van cliënten moeten via vaste formats worden ingevuld. Digitale beslisbomen en het beperken van de vrije ruimte om de cliënt of zijn probleem te omschrijven en analyseren hebben de invulling van het werk sterk veranderd. De ICT heeft ook een eigen dynamiek: de automatisering van een processtap dwingt tot standaardisatie en formalisatie van de stappen ervoor. Dat betekent dat steeds meer cliënten op een standaardmanier worden beoordeeld en risico's statistisch in kaart worden gebracht, waarop dient te worden vooruitgelopen. Hiermee wordt dus niet het gepleegde delict maar meer het mogelijk te *verwachten* delict, maatgevend voor de aanpak, volgens Moerings (2003) een onderneming vol risico's.

Beleid en uitvoering zijn een uitwerking van de missie/visie van de organisatie (inclusief het bepalen van de daarbij behorende voorwaarden en middelen) en moeten steeds worden getoetst aan de vraag of ze bijdragen aan het "waartoe"²⁴:



Figuur 1. Waartoe= de richtinggevende visie. Wat= het beleid. Hoe= de uitvoering.

- Waartoe. De richtinggevende visie bevat doelen, voortkomend uit inhoudelijke en morele keuzes aangaande wat de reclasseringssector (door middel van de reclasseringsorganisaties afzonderlijk) beoogt te bereiken. Moors en Vogelvang noemen hier de, onder maatschappelijke en politieke druk tot stand gekomen visie, dat de reclassering vooral ten

²³ Voortkomend uit de in de inleiding genoemde verschillen in visie van de onderscheiden organisaties.

²⁴ Geïnspireerd door de Golden Circle, Simon Sinek: *How great leaders inspire action*, http://www.ted.com/talks/simon_sinek_how_great_leaders_inspire_action.html

dienste staat in het bereiken van een 'veiliger samenleving',²⁵ wat lastig te operationaliseren en te toetsen is.

- **Wat:** Op basis van de visie wordt vastgesteld welke activiteiten er dienen te worden uitgevoerd om de doelen van de sector te bereiken. Het gaat hier om uitgewerkt beleid op basis van de gekozen visie. Op dit moment zijn dat: diagnose en advies, toezicht op de uitvoering van voorwaardelijke straffen, maatregelen en invrijheidstelling, uitvoering van gedragsinterventies en uitvoering van taakstraffen.

- **Hoe:** Hieronder vallen alle voorwaardenscheppende middelen die worden ingezet om de taken van de reclassering tot uitvoering te brengen. Het gaat daarbij om werkinhoud, professionele middelen zoals opleidingen, werkmethoden en methodieken, gedragsinterventies, protocollen en programma's (zoals Redesign Toezicht en Terugdringen Recidive). Maar het betreft ook de bedrijfsvoering, zoals financiën, personeelsformatie, HRM-beleid, ICT, sturing, management.

Figuur 1. Laat zien hoe beleid en uitvoering als het goed is voortkomen uit- en in een voortdurend proces worden getoetst aan de visie van de reclasseringssector (of de onderscheiden reclasseringsorganisatie), waardoor steeds opnieuw de vraag naar de doelgerichtheid wordt gesteld én beantwoord; het waartoe waarborgt de kwalitatieve component en leidt zo nodig tot bijstelling van het beleid. Wikken en wegen. En leren. De vraag is: gebeurt dit in de praktijk ook?

Werkers en organisaties moeten hun blik op het "waartoe" gericht hebben. Waartoe doe je dit werk; om iemand een stapje vooruit te helpen of om de samenleving veiliger te maken? Of is wellicht het een het middel tot het andere? Hierover moet duidelijkheid zijn. Want dit bepaalt welke relatie tussen "hoe en wat" tot het beste resultaat leidt.

In de praktijk van de reclassering zijn werkinhoud en bedrijfsvoering organisatorisch veelal van elkaar gescheiden. Het 'wikken en wegen' van de organisatie vindt in de kolommen 'bedrijfsvoering' en 'inhoud' afzonderlijk plaats, niet in beide kolommen tezamen. Er lijkt dus geen sprake te zijn van een gemeenschappelijke focus op het "waartoe" en het "hoe en wat", het wikken en wegen vindt los van elkaar plaats.

5.3 De wikkende en wegende reclasseringswerker

Een kernthema bij Lipsky is de dubbele oriëntatie van de werker: *"The helping orientation of street level bureaucrats is incompatible with their need to judge and control clients for bureaucratic purposes"* Enerzijds het moeten helpen en vooral ook het willen helpen van de cliënt. Dit vereist inleven en aandacht. Anderzijds moet de werker oordelen en beslissen

²⁵ Moors en Vogelvang (2009, p. 135) stellen dat de reclasseringsorganisaties met een dergelijke visie nooit zijn opgericht. Dat is echter nog maar de vraag; naast christelijke en/of menselijke betrokkenheid speelde in de historie van de reclassering ook paternalisme een rol. Het verbeteren van mensen die delicten pleegden is een verschijnsel dat zich in de geschiedenis in verschillende gedaanten openbaart. (Zie ook: Heinrich, 1995)

over de cliënt. Dit geldt wellicht voor reclasseringwerkers nog wel meer dan voor andere street level workers, omdat de cliënten van reclasseringswerkers zonder uitzondering onvrijwillig cliënt zijn. Als een client zich niet houdt aan de afspraken moet in de meeste gevallen “terugmelding” aan het OM plaatsvinden, wat direct kan leiden tot vastzetten. Hierin zit formeel steeds minder speelruimte voor de reclasseringswerker. Het is de vraag in hoeverre dit ertoe leidt dat meer wikkelen en wegen zich naar de grijze gebieden van het reclasseringswerk verplaatst (Van Vliet, 2011b).

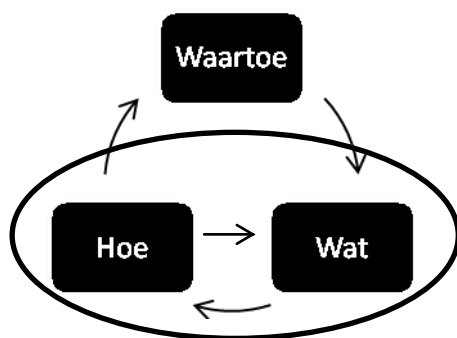
Maar er zitten meer dubbele, ambivalente oriëntaties of tegenstrijdige logica's in het werk van de reclasseringswerker. Dubbele oriëntaties die hun oorzaak vinden in de dubbele oriëntaties op de niveaus boven hem en die doorwerken naar de spreekkamer. Ten eerste de dubbeling of ambivalentie in de oriëntatie van de overheid: veiligheid versus herintegratie. Ten tweede in de doelen die de organisatie stelt: voldoende output: gesprekken en rapporten versus bijvoorbeeld optimale zorgverlening. Ten derde is er dubbeling of ambivalentie te vinden in de doelen die een werker zichzelf stelt: iemand echt helpen, of je strikt aan de regels houden en daarbij “zoveel mogelijk rapporten scoren”. De reclasseringswerker wordt daarbij in de praktijk nog steeds bijna uitsluitend met cliënten geconfronteerd in een één op één situatie. Op de professionele creativiteit en het varen van een eigen koers wordt een groot beroep gedaan. Want nog steeds is er (in aanvang) de unieke confrontatie tussen de reclasseringswerker en de cliënt. Deze situatie is door alle veranderingen die de reclassering de laatste jaren doormaakte en nog doormaakt niet veranderd. Er zal dus altijd een werkbaar basis moeten zijn; een situatie waarin er vertrouwen bij de cliënt ontstaat dat de reclasseringswerker doet wat hij heeft afgesproken (Van Vliet, 2004; Menger, 2008). Pas nadat een relatie is gelegd tussen reclasseringswerker en cliënt²⁶ kunnen andere instrumenten, zoals het RISC²⁷ en (gedrags)interventies, worden toegepast en kunnen eisen aan de cliënt worden gesteld (Van Vliet, 2004). Overigens geldt dit punt waarschijnlijk voor de meeste street level bureaucraten.

De RMO (2007) bepleit onder meer het ‘dokteren aan disciplineren’. De auteurs pleiten er vooral voor om te ‘dokteren’ binnen de gegeven kaders, dat is zoeken naar de beste interventie of behandeling in een proces van interactie tussen betrokken hulpverleners, professionals en cliënten in hun sociale context. Dit dokteren vertoont sterke overeenkomst met wat wij bedoelen met ‘wikkelen en wegen’, zoals tussen hulpverleners en controleren. *“Als je vrijwillig kunt starten, dan kun je zorgen dat iemand onze bemoeienis accepteert. Dat hij ziet dat er zorg nodig is. Dat hij bereid is om daarheen te gaan. En als er dan vervolgens vanuit Justitie een toezicht wordt opgelegd, dan is de kans groter dat iemand zich aan de voorwaarden houdt. Wij werken met verslaafden, die hebben vaak een ingewikkeld leven met allerlei problemen en willen lang niet altijd meteen geholpen worden. Je bent vaak even bezig voordat je ze zover hebt.”*(Geuijen, Bos, e.a. p.44)

²⁶ Het lijkt een softe opstelling, maar het gaat niet om soft of rough, maar om werkbaarheid en resultaten.

²⁷Zie: Bosker, 2009

Naar onze mening houdt de reclasseringssector zich vaak uitsluitend bezig met *wat* moet gebeuren en *hoe* het moet gebeuren binnen de voorgeschreven kaders. De voortdurende toetsing aan de vraag *waartoe* (de kwaliteitsvraag) blijft voor een belangrijk deel achterwege, waardoor de werkzaamheden zich concentreren op een afwisseling tussen het 'wat' en het 'hoe' en daardoor vooral het karakter krijgen van een zo efficiënt mogelijke bedrijfsvoering (zie *figuur 2.*) en de inspiratie voor het werk achterwege blijft.



Figuur 2.

Onze hypothese is nu, dat veel reclasseringswerkers ongenoegen in het werk ervaren – en daardoor vaak ook hun eigen beleid gaan maken – als gevolg van de nadruk die in de dagelijkse praktijk ligt op de bedrijfsvoering en niet op de vraag 'waartoe' het werk wordt gedaan. In hun één op één contact met de cliënt wordt daarentegen wel voortdurend, impliciet of expliciet, de hele cirkel gemaakt (inclusief het 'waartoe', de inspiratiebron van de reclasseringswerker zelf) en spelen de intrinsieke motivatie en 'wikken en wegen' een leidende rol. Bovendien zullen veel reclasseringswerkers hun werk ervaren als een kwalitatief inhoudelijk doelgericht proces en niet als een productieproces in zichzelf.

"Het gaat om een man met een Obsessief-Compulsieve stoornis, een ernstige antisociale persoonlijkheidsproblematiek, verslaafd aan drugs en alcohol en gokken. En dan ook nog zwakbegaafd. Er is geen kader, hij is al twee keer veroordeeld tot TBS maar in hoger beroep vrijgesproken. Hij is potentieel levensgevaarlijk. Ik houd met alles en iedereen contact, informeer iedereen, zorg dat niet ieder opnieuw het wiel gaat uitvinden bij deze meneer, en dat het net om hem heen strak gesloten blijft."(Geuijen, Bos, e.a. p.36)

Het doel van het reclasseringswerk (waartoe) dient duidelijk en breed gedragen te zijn. Politiek en departement moeten hiervoor de lijn en de 'horizon' bepalen. Vervolgens moeten organisaties en werkers de ruimte hebben dit uit te voeren (hoe en wat). Ze moeten wikken en wegen om de doelen te bereiken. Overheid en organisaties dienen hiertoe voor hun werkers voldoende ruimte te creëren.

6. Lipsky

Lipsky voorspelde dat de bureaucratische controle en verantwoordingsverplichtingen ("accountability and productivity") zouden toenemen. Hij zag dit als een gegeven, als de verbindende factor tussen de bureaucratie en de eisen die een democratie behoort te

stellen. Ook de reclassering zal moeten blijven zoeken naar adequate “accountabilitymeasures”. Het werk moet in zekere mate “gedemystificeerd” worden. Tegelijkertijd stelde Lipsky dat allerlei soorten meetpunten die in het bedrijfsleven wel kunnen werken, dat in publieke organisaties niet doen. Immers, zegt het aantal geschreven rapporten iets over de kwaliteit van het werk? Dit nog afgezien van het feit dat het bijvoorbeeld moeten voldoen aan een zeker aantal rapporten of diagnoses ‘perverse’ neveneffecten kan hebben, zoals het zoeken van ‘makkelijke’ klanten. Door Claesen e.a. (2011) wordt een krantenartikel aangehaald over een Poolse politieagent die zichzelf een bekeuring gaf voor het lopen op een spoorlijn. Hij deed dit om het verplichte aantal uitgeschreven bonnen te halen om zodoende te voorkómen dat hij op zijn inkomen zou worden gekort. Hoe bizar dit verhaal ook lijkt, veel medewerkers van de Nederlandse reclassering zullen zich herkennen in de keuze die deze politieman maakte; de druk om productie te maken leidt soms tot keuzes die voorbij gaan aan vragen van zinvolheid en effectiviteit, het ‘waartoe’ van hun werk. Lipsky (2010, p. 179) zegt in dit verband, dat als de focus blijft liggen op de *aantallen* (rapporten en gesprekken, bijvoorbeeld) de reclassering vooral zal aantonen dat de geboden diensten niet effectief zijn. Want wat dragen ze nu precies bij aan meer veiligheid, betere herintegratie? Het is juist van belang de “great function” te benadrukken, de bufferrol in de samenleving. Al verschillen we in Nederland van mening over de mate en de intensiteit waarin mensen tweede, derde of meer kansen krijgen tot herintegratie en rehabilitatie. De algemeen aanvaarde visie is dat je hoe dan ook een kans moet bieden aan mensen die in de fout zijn gegaan. Dat is de “great function” van de reclassering..

We zien dat reclasseringswerkers, hoezeer hun werk ook wordt ingeperkt, hun discretionaire ruimte blijven zoeken, zoals Lipsky voorspelde. Uit het onderzoek van Van Sambeek (2009) blijkt dat medewerkers in de GGZ, in hun dagelijkse worstelingen in hun werk, bepaalde beleidsdoelen, zoals het streven naar transparantie, zelfs tegenwerken. Ze willen zoveel mogelijk hun professionele werkwijze continueren. Tegelijkertijd leggen ze zich ook bij veel in hun ogen onwenselijke veranderingen neer. Zij zeggen bijvoorbeeld dat, zolang zij het systeem maar invullen, gewoon voor hun cliënt kunnen doen wat zij van belang vinden om te doen.

Reclasseringswerkers zijn nog steeds streetlevelbureaucrats, al is hun werk dan in vergaande mate geprotocolleerd. Streetlevelbureaucrats behouden altijd discretionaire ruimte en zullen deze ook altijd blijven zoeken. Dit behoort bij hun werk. Maar ze doen hun werk beter en met minder stress (Dagmar, in druk) als er voldoende discretionaire ruimte is en als zij weten wat het overstijgende doel is van hun werk, de missie waaraan zij moeten bijdragen.

7. Conclusies

De taken van de reclassering zijn de afgelopen 30 jaar sterk veranderd. Doordat de reclassering nagenoeg alleen nog in opdracht van het Openbaar Ministerie, de rechtsprekende macht en het Gevangeniswezen werkt en de klassieke reclasseringstaak

(nazorg) naar de gemeenten is gegaan, is het werkveld van de reclassering beperkt. Ook is de professionele ruimte van het reclasseringswerk afgenomen en gestandaardiseerd.

De overheid heeft het reclasseringswerk gedisciplineerd door de invoering van outputsturing en protocollering. Gebaseerd op invloeden en trends uit de wetenschap (NPM, 'What Works?'), die behoorlijk rigide worden toegepast.

Recente ontwikkelingen en inzichten (o.m. vanuit de pilot Van Velzen/Teeven) laten zien dat er – naast een taak voor de politiek -ook een belangrijke taak ligt voor het management van de reclassering en voor de werkers zelf om meer los van de regels en protocollen te werken. De organisatie moet draagvlak en duidelijkheid geven; reclasseringswerkers moeten zich verder professionaliseren.

Elk niveau binnen de reclassering moet daarbij een wikken en wegen toelaten. De overheid, de organisaties, de reclasseringswerkers. Dit vraagt een zekere ontketening. De maatschappelijke problemen zijn immers groot en complex; de cliënten gecompliceerd en lastig te begeleiden. Er is niet één recept.

Vervolgens moet er in hoofdlijnen overeenstemming zijn over het waartoe (visie,doelen), het wat (de reclasseringsactiviteiten) en het hoe (de voorwaarden en methodieken) tussen de overheid, de werkers en de organisaties. Deze overeenstemming ontbreekt nu, waardoor er met verschillende brillen naar dezelfde cliënt wordt gekeken. Met andere woorden: het macrodoel van het reclasseringswerk (veiligheid en herintegratie) moet onlosmakelijk worden verbonden met de meso- en microdoel van organisatie en werker, het hoe en wat. Op deze wijze is het mogelijk de tomeloze inzet van veel reclasseringswerkers zo optimaal mogelijk te benutten. Met andere woorden: we moeten het met elkaar eens zijn wat, in de woorden van Lipsky, de "great function" is van de reclassering en hoe we de werkers zo goed mogelijk kunnen inzetten om mee te helpen dit doel te behalen. Dit voorkomt ontduikgedrag en creatief registeren en stimuleert werkers zich optimaal in te zetten voor de doelen van cliënt, samenleving en organisatie.

8. Slot en een aantal overwegingen voor het vervolg

Het gaat uiteindelijk niet alleen om teveel of te weinig professionele ruimte voor de reclasseringswerkers maar om de vraag onder welke voorwaarden welke ontwerp-, sturings- en verantwoordingsprincipes relevant zijn.

En dit lijkt een vraag te zijn die de overheid zich tot op heden te weinig heeft gesteld. Dat is een vraag die alleen een *lerende, of wikkende en wegende overheid* zich stelt.²⁸ Het gaat niet alleen om *of* volledig markt *of* volledig overheid, het is een continuüm waarop je moet proberen de knop vast te zetten op het voor de reclassering meest toepasselijke punt. Het zou beter zijn het debat te ontdoen van ideologische en politieke elementen, omdat

²⁸Overigens zou bij uitstek de 1^e Kamer deze kwaliteiten wel moeten hebben. Primair niet door politieke en medialogische overwegingen gedreven, zou de 1^e Kamer haar rol hier kunnen spelen. Dat heeft ze ook gedaan bij monde van de Motie Van Tijn/Bemelmans –Vidéc in 2004. Deze motie droeg de regering op dat de direct betrokkenen (reclasseringswerkers) al in de eerste fase van een wetgevingsproces moesten worden betrokken om zo de uitvoerbaarheid te verbeteren. Helaas hebben we nooit meer iets van deze aanvaarde motie gemerkt of vernomen.

daardoor ruimte ontstaat om een juiste koers te bepalen. Een adequate ordening begint bij het vaststellen van een visie op maatschappelijke doelen. Een maatschappelijk doel is bijvoorbeeld veiligheid. Maar: wat bedoelen we hiermee en wat willen we dan bereiken? En: is veiligheid het doel van de reclassering? Of herintegratie? Of liggen beiden in elkaars verlengde? Wij stellen dat veiligheid en herintegratie onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en beide het doel zijn van de reclassering.

Maar ook een visie op de maatschappelijke doelen alleen volstaat niet; hier hoort bij een visie op de verhouding tussen overheid en publieke organisaties maar ook op de sturing van deze organisaties. Publieke organisaties zijn hybride. Het gaat erom te bepalen welke mengvorm het meest adequaat is voor de reclassering. Onzes inziens moeten we niet te ver af gaan van de huidige organisatie: private organisaties die, vanuit een lange historie en ingebed in lokale netwerken, overheidstaken uitvoeren; een zekere onafhankelijkheid van de overheid is noodzakelijk. Dit vereist transparantie en accountability welke vereist zijn vanuit democratische principes, zoals Lipsky al stelde. Voor een deel zijn bepaalde verantwoordings- en registratievereisten ook een vooruitgang voor de werkers en organisaties zelf, zij ondersteunen de werker in het ordenen van zijn werk, ze kunnen helpen tot een besluit te komen en ze zorgen ervoor dat het werk overdraagbaar is. Maar het vereist ook voldoende uitvoeringsruimte voor werkers en organisaties om hun werk te doen. Deze werkers en organisaties moeten weten wat hun doel is: namelijk het bevorderen van veiligheid en herintegratie, het *waartoe*? In het bepalen van het *hoe*, en vooral het *wat* hebben vervolgens de organisaties en de werkers het primaat. Hierbij moet naar onze mening de overheid een stapje terug doen.

Vanuit diverse hoeken hebben politiek en departement kennis kunnen nemen van ervaringen en wetenschappelijke inzichten over het bereiken van maatschappelijke doelen en hoe sturingsmechanismen uitwerken. Het wachten is nu op het verbinden hiervan met de werkelijkheid van de reclassering. Een mooie kans gaat zich voordoen als binnenkort de politiek zich mogelijk gaat uitspreken over de gewenste vorm van organisatie en samenwerking van de 3 reclasseringsorganisaties²⁹. Dat vergt wikken en wegen.

²⁹ Staatssecretaris Teeven tijdens AO reclassering van 13 juni 2012, n.a.v. Motie van der Steur over samenwerking/samenvoeging van de reclasseringsorganisaties (Kamerstukken 29270, nummer 58); “ *Dit blijft een onderwerp dat bij ieder algemeen overleg over de reclassering weer terugkomt. Ik heb op 8 september vorig jaar gezegd: laat men eerst eens de boel op orde brengen en minder beleidsmatig in het rond kijken maar meer de energie richten op de uitvoering*”.

Literatuur

Alblas, G. & Wijsman, E. (1998), *Gedrag in organisaties*. Groningen: Wolters Noordhof.

Andreas, A & Van Vliet, J.A. (2012) Begrenzen én ondersteunen. De reclasseringswerker als professional en gezagsdrager. Jansen, Th., Van den Brink & Kneyber, R. (red.) *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom. P. 127 – 148.

Andrews, D.A. & Bonta, J. (1998). *The psychology of criminal conduct*. Anderson Publishing co. (second edition).

Berg, A. van den. (2011). *Gehechtheid en antisociale relatievorming. De bijdrage van de gehechtheidstheorie aan de behandeling van de antisociale persoonlijkheidsstoornis en psychopathie*. Pumbo

Blokland, H. (2008). *Een politicologie van hybride organisaties*. Tijdschrift Bestuurskunde 2008-1

Boone, M & Poort, R. (2002). Wat werkt (niet) in Nederland. De What Works principes toegepast op het programma-aanbod van de Reclassering, *Justitiële Verkenningen*, 8 02, p. 48-64.

Bosker, J. (2009). Gestructureerd beslissen over reclasseringsinterventies. *Proces* 2009/3 p. 169 – 173.

Boutellier, H & Lünnevan, K. (2007) Dokteren aan disciplineren. Notities achter straf en zorg bij mensen met een psychische of psychiatrische stoornis die crimineel gedrag (kunnen) vertonen. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. *Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen*

Claesen, G., Van Velzen, C. & Van Calster, P. (2011). Wat wijkagenten doet schrijven. De praktische invulling van discretionaire ruimte. *Proces* 2011/2 p. 61 - 70

Dagmar, I.M.F. (in druk), *De relatie tussen pesten op het werk en gezondheidsklachten en de modererende invloed van persoonlijkheid op die relatie*. Masterscriptie Arbeids- en Organisationspsychologie, Open Universiteit.

Erkenningscommissie Gedragsinterventies (2009), 3RO, Raad voor de Kinderbescherming, DJI (2009). *Bruggen bouwen voor gedragsinterventies*, Uitgave in het kader van de gezamenlijke werkconferentie op 3 november 2009 p. 7.

Geuijen, G., Bos, A., Horn, J.E. van, Krechtig, L., Heij, D. (2010). *Hoe neem je ruimte? Hoe regel je ruimte? De pilot Motie van Velzen: minder bureaucratie en meer professionele ruimte in de reclasseringsregio Den Bosch/Eindhoven*. Universiteit Utrecht, USBO Advies&Hogeschool Utrecht, Kenniscentrum Sociale Innovatie.

Heij, D.R. (2010). *Van hulpverlener naar risicomanager? Een onderzoek bij de verslavingsreclassering naar outputsturing en evidence-based werken*. Universiteit Utrecht

Heinrich, J.P. (1995). *Particuliere reclassering en overheid in Nederland sinds 1823*. Arnhem, Gouda Quint.

Karré P. & In 't Veld, R.J. (2007). Spanningen in organisaties met publieke en private relaties. *M&O*, mei/augustus.

Linden, B. van der (2004). Terugdringen Recidive, *Proces* 2004, nr. 3, p. 94-101.

Menger, A. (2009). Wie werkt? Over het vakmanschap van de reclasseringswerker. *Proces* 2009/3 p. 155 – 165.

Moerings, M. (2003). *Straffen met het oog op veiligheid, een onderneming vol risico's*. Rede uitgesproken bij het aanvaarden van het ambt van hoogleraar in de penologie aan de universiteit Leiden op 23 september 2003.

Moors, H., Vogelvang, B. (2009). 'Strak in het pak genaaid'? Ontwikkeling en werking van verantwoordingsrelaties bij de reclassering'. Hein van Duivenboden, Eelco van Hout, Cor van Montfort & Juliette Vermaas (red.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*. s-Gravenhage: Lemma p. 133-149.

Poort, R. (2007). Het reclasseringsbeleid van minister Donner. Ontwikkelingen in de jaren 2002-2006 (en daarvoor), *Proces*, p. 90-97.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2007). *Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen*. Amsterdam SWP

Rammers, R.A.B.C. (2003). *Eindrapport Evaluatie Outputsturing bij de Stichting Reclassering Nederland*.

Sambeek, N. *Sluipend kwaliteitsverlies in de GGZ. Over de gevolgen van DBCs in de praktijk*

Schrijvers, E. & Meurs, P. (2007) Een lerende overheid. *Tijdschrift Bestuurskunde*, 2007-1, p. 10 - 20

SVG (2010). *Verslaafd aan regels? Strategieën voor regelreductie en professionalisering in de verslavingsreclassering*. Amersfoort, SVG en School voor Openbaar Bestuur

Vliet, J.A. van (1993). Vroeghulp als ambulante forensisch psychiatrisch specialisme. *Overheid en patient, ontwikkelingen in de forensische psychiatrie*. Arnhem, Gouda Quint, p. 49 – 57.

Vliet, J.A. van (2004). Tussen welzijn, wet en wetenschap. Over sturing in de reclassering. *Proces* 2004/6, p. .

Vliet, J.A. van (2006). *De TBS in zijn maatschappelijke context. De relatie tussen forensische psychiatrie en algemene geestelijke gezondheidszorg*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers

Vliet, J.A. van (2007). Rechter en reclassering als ketenpartners. *Justitiele Verkenningen*, p. 77 – 89.

Vliet, J.A. van (2008). Tussen fragmentatie en traject. Naar een effectieve reclassering in 2018. *Forensische psychiatrie onderweg*, T.I. Oei en L.H.W.M. Kaiser (red.). Nijmegen, Wolf Legal Publishers

Vliet, J.A. van (2010). Reclassering. *Handboek Strafzaken*, hoofdstuk 39. Digitale uitgave, Kluwer.

Vliet, J.A. van (2011a). 'What Works'. Een vraag of het antwoord bij het terugdringen van recidive? *De vogel vrij*. Liber amicorum Prof. Dr. Mr. Martin Moerings. Den Haag, Boom Lemma, p. 267 – 276.

Vliet, J.A. van (2011b). Het eten van rauwkost als remedie tegen recidive. *Proces* 2011/2 p. 113 – 116.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Lerende overheid (2006). *Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Rapporten aan de regering, nr. 75.

Zwemmer, J, Jager, J & Van Vliet, J.A. (2007). *Nazorg in ontwikkeling: werk in uitvoering!* *Proces* 2007/3 p. 117 – 123.

Auteurs

Corine von Grumbkow is socioloog en werkzaam als beleidsadviseur bij de Stichting Verslavingsreclassering GGz (SVG). Momenteel houdt zij zich onder meer bezig met een project in het kader van het komende adolescentenstrafrecht en een onderzoek naar het maatschappelijk rendement van de reclassering. Zij heeft onder meer gewerkt bij de MOgroep (Kinderopvang en Jeugdzorg), de Tweede Kamerfractie van de Partij van de Arbeid en het ministerie van Sociale Zaken. Het volgen, beïnvloeden en duiden van landelijke beleidsontwikkelingen is de rode draad in haar loopbaan.

Jaap A. van Vliet is senior onderzoeker bij het lectoraat 'Werken in justitieel kader' bij het kenniscentrum voor Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht en beleidsadviseur bij het Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering. Hij houdt zich onder meer bezig met forensische zorg voor volwassenen en jeugdigen in relatie tot de reclasseringspraktijk. De (moeizame) aansluiting tussen justitiële instanties en de algemene geestelijke gezondheidszorg was onderwerp van zijn proefschrift (Tilburg, 2006) en van vele van zijn publicaties. Hij is onder andere redacteur van het tijdschrift voor strafrechtpleging *Proces* en heeft enkele adviserende en toezichthoudende functies in de forensische sector.