

Vergaderjaar 2007–2008

29 270

Reclasseringsbeleid

Nr. 21

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 juli 2008

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft enkele vragen en opmerkingen over de brief d.d. 13 maart 2008 inzake de uitvoering van motie-Van Velzen over een experiment met deels vrij te besteden reclasseringsbudget (29 270, nr. 19) ter beantwoording aan de staatssecretaris van Justitie voorgelegd. Deze vragen, alsmede de daarop op 9 juli 2008 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie
De Pater-van der Meer

De griffier van de commissie
Nava

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Azough (GL), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA) en Anker (CU).

Plv. leden: Uitslag (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Weekers (VVD), Smeets (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), Vacature (algemeen), Halsema (GL), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), De Vries (CDA), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Vacature (algemeen), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Slob (CU).

I VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie kunnen zich goed vinden in de wijze waarop de regering de motie-Van Velzen wil gaan uitvoeren. Deze leden vinden dat de motie moet worden uitgevoerd binnen de gestelde uitgangspunten van het uitvoeren van straffen en maatregelen en de beleidsafspraken over de uitvoering van de taken van de reclassering. Zij zijn vooral geïnteresseerd in de bijdrage die het experiment binnen de genoemde uitgangspunten kan leveren aan het vergroten van de professionele vrijheid van de reclasseringsmedewerkers en het verminderen van de bureaucratie. Graag horen zij op basis van welke criteria het experiment wordt beoordeeld en zij verzoeken daar de criteria van professionele vrijheid en verminderen bureaucratie aan toe te voegen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de staatssecretaris over de manier waarop de aangenomen motie over een experiment om de reclassering de ruimte te geven uitgevoerd zal worden. De leden roepen in herinnering dat de motie, ondanks een negatief advies van de staatssecretaris, op 27 november 2007 door een ruime Kamermeerderheid is aangenomen, en dat de staatssecretaris in debatten herhaaldelijk heeft aangegeven de motie «met een warm hart» uit te voeren. De aanleiding voor deze motie is het feit dat de leden van de SP-fractie signalen hebben bereikt dat veel reclasseringswerkers ontevreden zijn en/of zich zorgen maken over de manier waarop zij momenteel hun werk moeten verrichten. Er moet productie worden gedraaid, alleen declarabele activiteiten mogen worden verricht terwijl andere nuttige activiteiten soms niet worden vergoed, en dat alles gaat gepaard met buitengewoon veel administratie en verantwoording. De leden zijn van mening dat deze signalen zeer serieus genomen moeten worden, en dat een experiment met een deels vrij te besteden reclasseringsbudget, uit zou kunnen wijzen of de huidige manier van werken verbeterd zou kunnen worden. Voor een goede beoordeling is het dan wel van belang dat het experiment ruimhartig wordt opgezet, en dat een minimale uitvoering van de motie niet op zijn plaats zou zijn. Het is van belang en zelfs noodzakelijk dat het experiment zo wordt opgezet, dat de veronderstelling dat de wijze van sturing en het verantwoording moeten geven over alle afzonderlijke activiteiten het werk belemmeren, getest kan worden en gedurende het experiment een andere wijze van sturing en verantwoording wordt gezocht. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop van de staatssecretaris.

De leden van de SP-fractie vragen de staatssecretaris of zij er van op de hoogte is dat de motie met enthousiasme is ontvangen bij de mensen die het reclasseringswerk dagelijks doen. Zo ja, welke betekenis geeft de staatssecretaris aan dat gegeven?

De leden van de SP-fractie stellen voorop dat zij het op prijs stellen dat de staatssecretaris in overleg met de opdrachtgevers van de reclassering en de reclasseringsorganisaties zelf tot een uitwerking van de motie is gekomen. Toch hebben zij over de gemaakte afspraken, zoals opgesomd in de brief van de staatssecretaris, nog enige vragen. De kernoverweging van de aangenomen motie luidt; «verzoekt de regering ... de reclassering bij wijze van experiment de ruimte te geven.» De ruimte bestaat er in dat aanvullende activiteiten verricht mogen worden. Dat is mooi, maar hoeveel ruimte krijgt men nu eigenlijk echt? Klopt het dat mensen wat extra's mogen doen, maar dat men gebonden blijft aan de productiecri-

teria, de taaksplitsing en alle heersende protocollen? De reclasseringswerkers moeten dus alles blijven doen wat men al deed, maar slechts als er tijd over blijft mag men iets extra's doen? Mede gelet op het feit dat reclasseringswerkers nu al voor het merendeel tijd tekort komen, kan er dan nog wel worden gesproken van een experiment waarbij de reclasseringswerker (de professional) de ruimte krijgt? Hoeveel uur per week per reclasseringswerker zal naar verwachting «vrij» besteed kunnen worden? Krijgt men nu daadwerkelijk de ruimte de focus te verleggen van declarabele activiteiten naar activiteiten die de reïntegratie bevorderen en de terugkeer naar de samenleving soepeler laten verlopen?

Daarnaast hebben de leden van de SP-fractie een vraag over het budget en het deel dat daarvan vrij besteed mag worden. Waarom is de afspraak gemaakt dat het experiment moet worden uitgevoerd binnen de bestaande financiële kaders? Er zal toch wel een bedrag worden vrij gemaakt voor de opzet van het experiment, de kosten van begeleiding tijdens het experiment en de evaluatie van het experiment achteraf? Voorts stellen de leden vast dat in de motie wordt genoemd dat de ruimte gegeven kan worden, «bijvoorbeeld door de helft van het reclasseringsbudget ter vrije besteding beschikbaar te stellen». Begrijpen de leden het goed dat deze mogelijkheid niet in het nu voorgestelde experiment zal worden aangewend? Om welk deel van het reclasseringsbudget gaat het dan wel? Kan de staatssecretaris duidelijk aangeven wat nu concreet de mogelijkheden zijn voor de reclasseringswerker in de praktijk aanvullende activiteiten, gelet op het feit dat het moet binnen de bestaande financiële kaders? Met andere woorden, wat gaat de reclasseringswerker in het arrondissement 's Hertogenbosch concreet merken van het experiment?

Ten aanzien van de periode van dit experiment is opgemerkt dat het experiment een looptijd van twee jaar kent (2009–2010). Wanneer is de inwerkingtreding van dit experiment voorzien? Tenslotte vragen de leden van de SP-fractie door wie of welke instantie het experiment zal worden geëvalueerd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met enige verbazing kennisgenomen van de onderhavige brief die aangeeft in welke mate er ruimte is voor experimenten met betrekking tot het vrijgeven van een gedeelte van het reclasseringsbudget in één arrondissement. Het is deze leden ter kennis gekomen dat de aanvaarding van de motie-Van Velzen op de werkvloer van de reclassering tot groot enthousiasme heeft geleid. Om die reden vragen zij wat de exacte financiële ruimte is die thans wordt geboden aan de reclasseringsorganisaties voor de proef.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of de staatssecretaris akkoord is met een experiment met als doelstelling dat de terugdringing van de recidive voorrang krijgt op het strikt volgen van uitvoerings- en financieeringsvereisten, en de professional binnen het experiment enige «vrije ruimte» krijgt.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie of alle reclasseringsorganisaties aan het experiment willen meewerken. Zo nee, waarom niet? Wat zijn deze redenen om niet mee te willen werken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie danken de staatssecretaris van Justitie voor haar brief over het experiment om reclasseringsinstellingen meer ruimte te geven in de besteding van het reclasseringsbudget.

Reclasseringsactiviteiten zouden volgens deze leden een integraal onderdeel moeten uitmaken van het detentieregime. Enkele jaren geleden verloren echter reclasseringswerkers hun vaste plaats binnen detentie-inrichtingen. Dat komt naar het oordeel van de leden niet ten goede van de resocialisatie van gedetineerden.

De leden steunden de motie-Van Velzen om reclasseringswerkers méér professionele ruimte te geven aan de reclassering. Zij maken uit de brief op dat het experiment uitgevoerd zal worden in het arrondissement 's Hertogenbosch, waar in 2009 en 2010 een gedeelte van het reclasseringsbudget ter vrije besteding beschikbaar komt, mits de bestaande beleidsafspraken niet in het gedrang komen. Uit de brief blijkt dat de reclasseringsorganisaties betrokken zijn geweest bij het vormgeven van het experiment. Kan de staatssecretaris aangeven of de opzet naar het oordeel van de drie reclasseringsorganisaties tegemoet komt aan de bedoelingen van de motie-Van Velzen? De leden vragen de staatssecretaris met andere woorden of de gemaakte afspraken daadwerkelijk zullen bijdragen aan de vergroting van de professionele ruimte voor reclasseringswerkers. In welke zin zal dit experiment ervoor zorgen dat terugdringing van recidive voorrang krijgt op het strikt volgen van uitvoerings- en financieringseisen? Is er daadwerkelijk sprake van een verruiming in de handelingsvrijheid ten gunste van herintegratie van (ex-)gedetineerden en het terugdringen van recidive indien afgesproken is dat de bestaande uitgangspunten en financiële kaders zullen worden gerespecteerd? De SGV heeft hierover een brief naar de Tweede Kamer (brief van 14 mei 2008) gestuurd. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de staatssecretaris om een reactie op deze brief te geven. Hetzelfde geldt voor de vraag die de SGV in deze brief stelt over het beschikbare budget.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavige brief. Zij verwelkomen het feit dat de regering voornemens is deze motie uit te voeren. Graag stellen zij nog enkele vragen ter verduidelijking.

Deelt de staatssecretaris de mening dat het van groot belang is om professionals – ook in de reclassering – ruimte te geven om hun werk uit te voeren. Het lijkt erop dat de staatssecretaris toch heeft gekozen voor een tamelijk minimale uitvoering van de motie. Wellicht dat enige verheldering op een aantal punten deze indruk kan wegnemen. Kan de staatssecretaris de volgende interpretatie van de gemaakte afspraken bevestigen: in het experiment krijgen professionals ruimte om te doen wat nodig is, bijvoorbeeld zaken kan ondernemen die zonder meer de herintegratie zullen bevorderen, maar wellicht niet strikt in zijn functieomschrijving staan. Het kan daarnaast ook gaan om activiteiten die hij wel zou mogen uitvoeren, maar waarbij hij in bepaalde gevallen voorgeschreven protocollen en procedures zou willen afwijken. Dit betekent dat de beleidsafspraken in hoofdzaak wel worden gehandhaafd. Maar voor een nader te bepalen groep, namelijk die waarop het experiment zich gaat richten, niet strikt behoeven te worden nagevolgd. Vervolgens zal dit dan wel goed worden gemonitord en een en ander zou niet ten koste moeten gaan van de opdrachten van OM, ZM en DJI.

Ten aanzien van het budget heeft de motie gesteld dat het zou kunnen gaan om ongeveer de helft van het budget van het arrondissement. Zal de staatssecretaris dit ook beschikbaar stellen? Tenslotte zien deze leden graag meer duidelijkheid met betrekking tot de bekostiging van de interne uitvoeringskosten van het experiment.

II REACTIE VAN DE STAATSSECRETARIS

Voordat ik op de vragen van de afgevaardigden in ga, hecht ik eraan een aantal algemene opmerking vooraf te maken.

Zoals de SP-fractie memoreert, zal ik de motie inderdaad met een «warm hart» uitvoeren, omdat ik de reclassering en haar taken een warm hart toedraag. Reclasseringswerkers zijn professionals, betrokken bij hun cliënten én betrokken bij ons gezamenlijk streven om de recidive te verminderen. De professionaliseringslag die de reclassering doormaakt, helpt daarbij. Met «evidenced based» werken investeren we in het verminderen van recidive. Graag wil ik op deze plaats benadrukken dat de taken die de reclassering in mijn opdracht uitvoert in de eerste plaats tot doel hebben de recidive te verminderen en de reïntegratie te bevorderen. Het adviseren door de reclassering aan de start van een justitieel traject bijvoorbeeld, heeft juist tot doel de persoon van de dader centraal te stellen, en daarmee een justitieel traject te ontwerpen dat is afgestemd op zijn persoon, zijn omstandigheden en mogelijkheden om een start te maken met een leven zonder criminaliteit. Ook het reclasseringstoezicht richt zich op het terugdringen van recidive, want controle door de reclassering is gekoppeld aan dat wat nodig is om iemand verantwoord te laten integreren, bijvoorbeeld het doorlopen van een zorgtraject, een gedragsinterventie of een afkickprogramma, maar ook het controleren van het naleven van een locatieverbod. De gedragsinterventies zijn meer en meer gebaseerd op wetenschappelijke kennis over wat wel en niet werkt.

Ik weet dat de verbeterlagen in het reclasseringsveld elkaar in hoog tempo opvolgen, en ik ben me ervan bewust dat we veel vragen van de mensen die het allemaal in praktijk moeten brengen. Zonder de dagelijkse en aanhoudende inzet van de 2000 reclasseringswerkers die we in Nederland hebben, waren alle investeringen voor niets geweest. Ik heb dan ook bewondering voor de reclasseringswerkers, die «terwijl het werk gewoon doorgaat», zich een groot aantal nieuwe werkwijzen en methoden eigen maken.

Gezien de aard van de vragen van de leden, die voor een groot deel de praktische uitwerking van het experiment in Den Bosch betreffen, zal ik u in het najaar het plan van aanpak voor het experiment zal toesturen.

De CDA-fractie vraagt aan de hand van welke criteria het experiment wordt beoordeeld. Die criteria zijn nog niet definitief vastgesteld. Op dit moment krijgt het experiment inhoudelijk vorm in nauw overleg met alle betrokkenen en wordt onderzocht, wanneer we het experiment «geslaagd» kunnen noemen. Het is bijvoorbeeld belangrijk om te weten wat de optimale omvang is om straks goede conclusies te kunnen trekken. Een onafhankelijk onderzoeksbureau dat de evaluatie zal uitvoeren, wordt zo spoedig mogelijk bij de nadere uitwerking betrokken, zodat we er zeker van zijn de uitkomsten van het experiment goed te kunnen beoordelen. De suggestie van de CDA-fractie om de professionele vrijheid en het verminderen van de bureaucratie als criteria op te nemen, neem ik over.

Ik ben met de SP-fractie van mening dat signalen over ontevredenheid onder reclasseringswerkers over een te hoge administratieve druk, serieus moeten worden genomen. Mede in het kader van de uitvoering van de motie, zal ik daarom dit signaal nader onderzoeken en een analyse laten uitvoeren naar die administratieve lasten. De start daarvoor is al gemaakt, in de vorm van interne inventarisaties door de reclasseringsorganisaties zelf. Ik hecht er aan op deze plaats te melden dat de huidige financieringscriteria, dus de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn wil er subsidie verleend worden, elk jaar in overleg met de reclasseringsorganisaties

worden gezien en de afgelopen jaren sterk vereenvoudigd zijn. Voor de meeste producten geldt nu dat zij worden betaald als er een opdracht voor een product aanwezig is, en er een (overigens door de reclassering zelf) goedgekeurd eindproduct is. Deze criteria zijn minimaal en hebben een beperkte invloed op de administratieve lasten. Wel vraagt de aard van het werk, het omgaan met justitiabelen die een straf of een maatregel doorlopen, uiterste zorgvuldigheid. Tussen de ketenpartners onderling, en intern bij de reclasseringsorganisaties zijn daarom afspraken gemaakt over het vastleggen van informatie, om te kunnen nagaan of er zorgvuldig uitvoering wordt gegeven aan wat de rechter of de officier heeft opgelegd. Het is ook van belang om, bijvoorbeeld bij incidenten, te kunnen achterhalen wat er precies gebeurd is, om er van te leren en om soortgelijke incidenten in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. Ook uw Kamer hecht er terecht aan goed en snel te worden geïnformeerd. Daarnaast zijn er in het kader van de professionalisering gedragsinterventies geprotocoliseerd om de kwaliteit te waarborgen. Ook zijn er vaste procedures voor hoe een toezichthouder moet reageren op onttrekkingen. De reclasseringsorganisaties hebben mij voorts laten weten dat hun verouderde informatiesysteem (het Cliëntvolgsysteem, CVS), ook deels debet is aan de administratieve last. Dit systeem wordt momenteel geheel vernieuwd en zal in 2009 worden ingevoerd. Gedurende de looptijd van het experiment in Den Bosch is daar dus al winst van te verwachten.

Zowel de SP-fractie als de fracties van GroenLinks, D66 en de VVD vragen in hoeverre de reclassering nu daadwerkelijk ruimte krijgt. Zoals gezegd wordt het experiment nog vormgegeven, maar uit het eerste inhoudelijk overleg bleek dat de reclasseringsswerkers bijvoorbeeld efficiënciewinst zien indien zij eerder kunnen ingrijpen en niet per se hoeven te wachten tot de justitiële titel van kracht is. Vroeg ingrijpen voorkomt dat kostbare tijd niet wordt gebruikt en kan aan de «achterkant» van een vonnis tijdswinst opleveren. Deze ruimte om vroeger te starten is er in het kader van dit experiment, maar wel op enige voorwaarden. Het kan alleen als de verdachte vrijwillig meewerkt. Dwang is op dat moment niet aan de orde. De tweede voorwaarde is dat het uitvoeren van vrijwillige toezichten nooit ten koste mag gaan van het uitvoeren van door de rechter opgelegde toezichten. Indien het executeren van opgelegde straffen in het geding komt door het uitvoeren van de motie, schiet de motie naar mijn stellige overtuiging zijn doel voorbij.

De vraag van de SP-fractie hoeveel uur de werkers nu vrij te besteden krijgen, laat zich nog niet eenduidig beantwoorden. Tijdens de eerste besprekingen zijn vanuit de reclassering voorstellen gekomen om in Den Bosch een team van ongeveer 10 tot 15 medewerkers geheel vrij te spelen, maar ook andere constructies zijn denkbaar. De uitvoerbaarheid van een aantal varianten wordt berekend. Ook hier geldt uiteraard de randvoorwaarde dat opgelegde straffen geëxecuteerd worden binnen de wettelijke termijnen. Vrije besteding binnen producten, bijvoorbeeld het product toezicht is ook mogelijk, waarbij zij opgemerkt dat thans ook al wordt «afgerekend» op basis van gemiddelde inzet en dat de reclassering-professional kan afwegen hoeveel uren in een specifiek geval nodig zijn. Wellicht moet de breedte nog iets ruimer worden, of althans ruimer worden beleefd. Uiteraard wordt apart aanvullend budget beschikbaar gesteld voor het onderzoek en de begeleidingskosten. Pas op het moment dat de reclasseringsorganisaties en de opdrachtgevers het plan van aanpak hebben onderschreven, wordt duidelijk wat de motie-Van Velzen voor de werkers in Den Bosch concreet gaat betekenen. De planning is dat het experiment in het najaar inhoudelijk is vormgegeven en afgestemd, en dat de start in januari 2009 plaatsvindt. Het experiment zal zoals gezegd door een onafhankelijk bureau worden begeleid. De offerteprocedure daarvoor moet nog worden afgerond.

De VVD-fractie vraagt naar de exacte financiële ruimte. Bij de nadere vormgeving van het experiment in Den Bosch wordt gefocused op het vrijmaken van personeel, binnen de huidige financiële kaders. Effectiever werken in het kader van recidivevermindering betekent in de ogen van de reclasseringsorganisaties niet per definitie meer geld. Zij dragen voorbeelden aan waaruit blijkt dat meer professionele ruimte juist efficiënter werken betekent.

De VVD-fractie vraagt of ik akkoord ben het experiment met als doelstelling dat het terugdringen van de recidive voorrang krijgt op het strikt volgen van uitvoerings- en financieringseisen en de professional vrije ruimte krijgt. Dit is inderdaad de manier waarop de uitvoering van de motie ter hand wordt genomen. In Den Bosch wordt in de afgesproken periode gekeken of de uitvoerings- en financieringseisen recidivevermindering in de weg staan. Het meten van recidive vermindering is uiteraard moeilijk, zeker gezien de looptijd van het experiment. Daarom wordt in het experiment ook gekeken naar de mate van reïntegratie. Alle reclasseringsorganisaties werken mee aan de verdere vormgeving van het experiment. Ik ben ervan op de hoogte dat de motie met enthousiasme is ontvangen binnen de reclasseringsorganisaties. Ik merk dat bij de gesprekken daarover. We zullen ervoor zorgen dat de voortgang en de resultaten van het experiment te volgen zijn voor de reclasseringswerkers buiten het arrondissement Den Bosch.

De GroenLinks-fractie refereert aan de brief van de Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland (SVG) die Uw Kamer heeft ontvangen in de aanloop naar dit overleg. Naar aanleiding van deze brief zijn de uitgangspunten en de voorstellen die ik heb genoemd in mijn brief aan u van 13 maart 2008 gedetailleerd besproken. De uitgangspunten zijn ook door de SVG aanvaard. In het kader van uitvoering van de motie-Van Velzen wordt de huidige wetgeving niet zomaar opzij gezet en het spreekt voor zich dat opgelegde straffen worden geëxecuteerd. Over beleidsafspraken valt op grond van goede argumenten soms een uitzondering te maken. Ik heb het vormgeven van het experiment uitdrukkelijk bij de reclasseringsorganisaties belegd. Dat ligt in de aard van de motie.

Tenslotte de vragen van de D66-fractie, voorzover deze nog niet in het bovenstaande aan de orde zijn geweest. Ik ga ervan uit dat ik de indruk heb weggenomen dat de motie minimaal wordt uitgevoerd. Ik bevestig hierbij dat binnen het experiment ruimte wordt geboden voor activiteiten die de herintegratie bevorderen. Of dat gekoppeld wordt aan een bepaalde groep cliënten is op dit moment niet te zeggen.