



STAND VAN ZAKEN 'RUIM BAAN': EEN SAMENVATTING

Katinka Lünemann
Jacqueline Bosker
Meintje van Dijk
Manon Doornebal
Jolijn Broekhuizen



HOGESCHOOL
UTRECHT



Stand van zaken 'Ruim baan' : een samenvatting

Katinka Lünemann

Jacqueline Bosker

Meintje van Dijk

Manon Doornebal

Jolijn Broekhuizen

m.m.v.

Lianne Kleijer

Margreth Egelkamp

Utrecht, augustus 2017

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	5
	Het onderzoek	5
2	Stand van zaken ‘Ruim baan’	9
	1. Betekenis van ‘Ruim baan’	9
	2. ‘Ruim baan’ als verandertraject	9
	3. Veranderingen van processen	11
	4. Veranderingen in de inhoud van het reclasseringswerk	14
3	Conclusie	19
	REFERENTIES	21

1

INLEIDING

De volwassenenreclassering zit midden in een veranderingsproces. Het streeft naar meer ruimte voor maatwerk en sluit daarbij aan op ontwikkelingen bij het OM en DJI gericht op een contextgerichte en integrale aanpak. De afstemming en samenwerking van de reclassering met het OM en DJI wordt versterkt. Bij de reclassering wordt de productsturing aan de voorkant losgelaten, waardoor meer ruimte ontstaat voor reclasseren naar de bedoeling: voorkomen van recidive en versterken van re-integratiekansen. De verandering bij reclassering, OM en DJI vindt plaats onder de noemer 'Ruim baan'.

Het lectoraat Werken in Justitieel Kader en het Verwey-Jonker Instituut deden onderzoek naar 'Ruim baan'. Een volledig verslag van de bevindingen over het eerste jaar van het veranderproces staan beschreven in 'Ruim baan voor betekenisvol reclasseren: van systeemgestuurd naar inhoudgestuurd'.¹ De uitgave die voor u ligt bevat de belangrijkste bevindingen en komt overeen met hoofdstuk 8 van het rapport, aangevuld met een inleiding waarin we een korte toelichting geven over de opzet van het onderzoek.

Het onderzoek

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

Binnen het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. Er zijn interviews gehouden met sleutelfiguren van het ministerie van Veiligheid en Justitie, 3RO, het OM en DJI, met zogenaamde kwartiermakers van de 3RO, met enkele officieren van justitie en enkele andere relevante personen, zoals projectleiders van de experimenten, een controller, een ZSM-coördinator, instroommanagers, een ketenprocesmanager en een rechter-commissaris. Tevens zijn verspreid over de 3RO en in alle tien de arrondissementen, reclasseringswerkers en leidinggevenden gesproken. Daarnaast hebben de onderzoekers verschillende bijeenkomsten bijgewoond, zoals kick-off bijeenkomsten, casuïstiekbesprekingen van reclasseringswerkers, ontmoetingen tussen 3RO en het OM, bijeenkomsten over instroommanagement, inspiratiebijeenkomsten voor het middenmanagement en bijeenkomsten in het kader van de DJI-pilot.

De beschikbare monitorinformatie over alle uitgebrachte adviezen in de periode januari 2015 – december 2016 is geanalyseerd, en een willekeurige steekproef van adviezen is

1 Deze onderzoeksrapportage is te vinden via www.onderzoek.hu.nl/Kenniscentra/Sociale-Innovatie/Werken-in-een-Justitieel-Kader en www.verwey-jonker.nl

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

2

STAND VAN ZAKEN 'RUIM BAAN'

In dit hoofdstuk gaan we in op de betekenis van 'Ruim baan' (1). Daarna reflecteren we op de vraag wat 'Ruim baan' aan verandering teweeg heeft gebracht, en waar de betrokken organisaties nu staan aan de hand van drie thema's: 'Ruim baan' als verandertraject (2), de veranderingen in de processen (3) en de veranderingen in de inhoud van het werk (4).

1. Betekenis van 'Ruim baan'

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

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

'Ruim baan' is geen project of pilot, maar een concept over professionaliteit: de bedoeling van het werk staat voorop en niet het systeem. De verandering van product gestuurd naar 'doen wat nodig is' kan beschouwd worden als een cultuuromslag die past binnen een maatschappelijke ontwikkeling die ook bij de politie, in het onderwijs en jeugdzorg gaande is (Noordegraaf & Siberus, 2016). Zo'n cultuurverandering is een lang proces.

2. 'Ruim baan' als verandertraject

In navolging van de ZSM-werkplaatsen (zie Krechtig, Menger, de Boois, & Zuurbier, 2016) wordt ingezet op het vormen van een voorkantteam om de verandering na de periode van kwartiermaken te borgen. Er zijn teams gesitueerd op ZSM, met schillen erom heen van toezichhouders en adviseurs, maar ook reclasseringswerkers van werkstraffen en/of gedragsinterventies. Ook zijn er voorkantteams bestaande uit reclasse-

ringswerkers werkzaam in verschillende units, meer of minder fluïde. De bedoeling is dat het gedachtegoed 'betekenisvol maatwerk' uiteindelijk de hele reclassering doordeesemt. Het voorkantteam moet dienen als een soort vliegwiel voor verandering doordat het bestaat uit betrokken en gemotiveerde reclasseringswerkers. Het gevaar van een voorkantteam is echter dat alleen daar de verandering plaatsvindt, en niet in de hele organisatie. Uit het onderzoek komt naar voren dat professionals die niet werken in het voorkantteam de neiging hebben de verantwoordelijkheid voor betekenisvol maatwerk bij het voorkantteam te leggen in plaats van er zelf mee aan de slag te gaan. Een klein team werkte goed als veranderimpuls op ZSM, en in de PI, maar de vraag is hoe de verandering aan de hele voorkant en in de hele breedte van de reclassering versterkt kan worden.

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

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

De grootste verandering heeft plaatsgevonden bij ZSM (de voorkantteams) en bij de proeftuinen in de PI van Sittard en Alphen aan de Rijn. Dit lijkt samen te hangen met drie aspecten. ZSM en de proeftuinen zijn afgebakende ontwikkelingen met een duidelijke doelstelling. Dit in tegenstelling tot ruim baan maken aan de hele voorkant van 3RO (en zelfs breder dan de voorkant), waarbij het voor professionals minder duidelijk is welke verandering van hen wordt gevraagd op grond van de opdracht 'doen wat nodig is'. Daarnaast zijn er de korte lijnen tussen de verschillende personen en organisaties binnen ZSM en binnen de proeftuinen, en vaak ook fysiek contact met officieren van justitie en tussen de ketenpartners, waardoor overleg makkelijk is te organiseren en men elkaar vindt op gezamenlijke doelen en werkwijzen. Ten derde zijn zowel bij de proeftuinen als bij ZSM daartoe gemotiveerde medewerkers aangesteld die de beoogde verandering vorm moesten geven, en die daarbij actief werden ondersteund en gecoacht. Bij de reguliere adviestaken zijn de lijnen tussen OM of DJI en de reclassering langer, en bleef de reclassering primair gericht op het uitvoeren van de gevraagde adviezen. Door de hoge caseload en het deels voortduren van productsturing door het management, was de (ervaren) ruimte voor vernieuwing daar minder groot. Hoewel er experiment regio's zijn benoemd voor kwaliteit en samenwerking tussen 3RO en OM en instroommanagement, wordt voornamelijk uitgegaan van een autonoom veranderproces van onderop. Door het ontbreken van een inhoudelijk kader en de invulling van 'doen wat nodig is' geheel over te laten aan de professionals, ontbraken concrete doelstellingen, die nodig zijn om verandering te weeg te brengen. Daarnaast ontbrak voldoende ondersteuning

van het middenmanagement in hun veranderende rol, terwijl voor het doen slagen van de verandering maar betekenisvol maatwerk het middenmanagement essentieel is.

3. Veranderingen van processen

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

Veranderprocessen bij ZSM en daarbuiten

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

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

Veel activiteiten worden weggeschreven in het journaal van ZSM en/of onder het mondeling advies in IRIS of onder sneladvies in IRIS². Het mondeling advies en het sneladvies zijn ingevoerd om de nieuwe activiteiten te kunnen verantwoorden. De reclasseringswerkers werkzaam op ZSM zijn gewend om hun screeningswerkzaamheden

2 IRIS is het digitale cliëntdossier van de reclassering.

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

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

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

De verandering bij de reguliere adviestaak gaat echter moeizamer dan op ZSM. Een van de verklaringen die managers en reclasseringswerkers daarvoor geven, is de instroom van zaken en wachtrijen. De werkdruk is hoog en reclasseringswerkers worden primair gestuurd op productie of het wegwerken van de aanvragen, waarbij het 'betekenisvol maatwerk leveren' meer zit in beknopt en snel adviseren dan breed kijken wat nodig is. Er worden veel meer beknopte adviezen geschreven, terwijl het aantal adviezen niet stijgt. Het blijft onduidelijk wat er gebeurt met de ruimte die hierdoor is ontstaan. Er zijn voorbeelden van adviseurs die andere activiteiten ondernemen, zoals meegaan naar de rechtszitting of alvast opstarten van zorg of hulpverlening in vrijwillig kader. Maar de

omvang daarvan lijkt beperkt. Ook speelt een rol dat meer formatie naar ZSM is gegaan, waardoor er minder formatie bij de reguliere units is. Nader onderzoek over de vraag hoe de vrijgekomen tijd wordt benut, is van belang.

Aansluiting bij het OM, DJI en sociale partners

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

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

In de proeftuinen Sittard en Alphen aan de Rijn is een verandering tot stand gekomen in werkwijze; er wordt vanuit de gedetineerde gedacht in plaats van de processen. Hier wordt beter gebruik gemaakt van informatie, waardoor de samenwerking tussen reclassering en PI al vanaf de start effectiever is. De D&R-plannen krijgen sneller vorm en de gedetineerde krijgt sneller een gedragsinterventie of zorg. De continuïteit in het traject is beter gewaarborgd, ook voor wat betreft de aansluiting van de begeleiding binnen en buiten de gevangenis.

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

4. Veranderingen in de inhoud van het reclasseringswerk

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

Versterken continuïteit en consistentie in traject cliënt

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

Door het traject van de cliënt als uitgangspunt te nemen – in plaats van het te leveren product – geeft ‘Ruim baan’ reclasseringswerkers de mogelijkheid om weer meer continuïteit en consistentie aan te brengen. We zien dat bij de lichte doelgroep, waarvoor vanuit ZSM een kort traject wordt uitgezet waarin één reclasseringswerker verantwoordelijk is voor het hele traject. Bij reguliere adviezen worden waar nodig direct interven-

ties in gang gezet na het uitbrengen van het advies, nog voor de opdracht voor een toezicht of werkstraf binnen is. Er wordt door reclasseringswerkers proactief gehandeld om ervoor te zorgen dat begeleiding of zorg, die al in gang gezet zijn, gecontinueerd blijven. En als een cliënt recidiveert gedurende het toezicht wordt het advies steeds vaker uitgebracht door de betrokken toezichthouder. Die is op de hoogte van de actuele situatie en rapporteert daarover in een voortgangsverslag met een vervolgadvis. Uit onderzoek blijkt dat een goede regie over het totale traject van een reclasseringscliënt belangrijk is voor het effectief terugdringen van recidive (Chapman & Hough, 1998). Kerncriteria daarbij zijn consistentie (ervaren samenhang door de cliënt), continuïteit (in tijd en relatie), commitment (van cliënt en reclasseringswerker) en consolidatie (Holt, 2000; Krechtig & Menger, 2016). 'Ruim baan' geeft reclasseringswerkers de ruimte om enkele van deze criteria te versterken en daar wordt in toenemende mate gebruik van gemaakt.

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

Gestructureerde taxatie van risico- en beschermende factoren

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

Een ongestructureerd professioneel oordeel resulteert niet in goede taxaties van risico's, criminogene en beschermende factoren (Andrews & Bonta, 2010). Een goed gestructureerd professioneel oordeel over risico- en beschermende factoren veronderstelt dat een gevalideerd instrument (checklist) wordt gebruikt en ingezet conform de richtlijnen die daarover zijn opgenomen in de bijbehorende handleiding (Bonta, 2002; Bosker, 2015; De Vries-Robbé, 2014). Een dergelijke checklist ondersteunt het professioneel handelen door te borgen dat de relevante risico- en beschermende factoren meegeenomen worden in de analyse, en dat professionals eenduidiger zijn in de wijze waarop

ze deze factoren definiëren en wegen. Dat reclasseringswerkers steeds minder gebruik maken van dergelijke instrumenten en het ook in veel gevallen niet nodig vinden, is zorgwekkend. Op dit punt lijkt het van belang dat er professionele kwaliteitsnormen worden gedefinieerd, die houvast geven bij de afweging over gebruik van dergelijke instrumenten.

Focus op criminogene factoren, beschermende factoren en responsiviteit

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

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

Een groot voordeel van 'Ruim Baan voor maatwerk' is de mogelijkheid om op een vernieuwende manier aan criminogene factoren te werken. Op ZSM, waar direct ondersteuning en begeleiding wordt geboden in de zogenaamde 'Ruim baan'-zaken, wordt aangesloten bij de wensen en doelen van cliënten en gezocht naar steunstructuren in de omgeving van de cliënt. Maar ook bij werkstraffen, door een meer outreachende benadering te kiezen bij cliënten met verstandelijke of psychische beperkingen en door de aard van de werkstraf af te stemmen op de mogelijkheden en criminogene factoren van de cliënt. Op deze manier kan een werkstraf bijdragen aan recidivebeperking, en kan voortijdige uitval uit de werkstraf worden voorkomen. Maar dit vraagt ook extra tijd en inspanningen waarvoor de werkprocessen rond de werkstraffen voorsnog weinig ruimte bieden.

3

CONCLUSIE

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

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

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

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

Een ankerpunt is geen regel die je klakkeloos kunt toepassen op elke situatie, een ankerpunt biedt houvast in de keuzes die moeten worden gemaakt. Het is een kapstok. De neiging is om er een regel (vorm) van te maken, die je wel of niet toepast. Maar op het

moment dat het een regel wordt, is betekenisvol maatwerk leveren vanuit de bedoeling niet mogelijk. Om betekenisvol maatwerk te kunnen leveren is vakinhoudelijke kennis noodzakelijk, die up-to-date moet worden gehouden. Het toepassen van regels is makkelijker aan te leren dan inhoudelijke onderbouwing van betekenisvol maatwerk. Het gaat met vallen en opstaan, en kost tijd. In de afgelopen jaren zijn reclasseringswerkers primair getraind in het toepassen van regels en procedures en kreeg de vakinhoudelijke kennis die daaraan ten grondslag ligt te weinig aandacht. De beweging 'Ruim baan' vereist een andere benadering. Versterken en verdiepen van het professioneel handelen is daarom een essentiële voorwaarde om 'Ruim baan' daadwerkelijk gestalte te kunnen geven.

Inmiddels is besloten dat het gedachtegoed 'Ruim baan' breder ingezet gaat worden voor alle reclasseringstaken, en dat de aanpak van de proeftuinen in de PI's verspreid gaat worden naar andere PI's. De naam 'herinrichting voorkant' zal dan ook vervallen. In vervolgonderzoek zal expliciet aandacht besteed worden aan optimalisering van de samenwerkingsrelatie tussen 3RO en het OM. In dit rapport hebben we relatief weinig aandacht besteed aan de gevolgen van 'Ruim baan' voor het werk van het OM, omdat bij het OM veel minder beweging ontstond dan bij de reclassering (los van de ZSM-ontwikkeling die al langer gaande is). Recentelijk zien we dat vraagstukken rond vraagarticulatie, prioritering en selectie en betekenisvolle samenwerking vaker door reclassering en het OM gezamenlijk worden opgepakt.

REFERENTIES

- Andrews, D. A., & Bonta, J. (2010). *The psychology of criminal conduct (5th ed.)*. Newark, NJ: LexisNexis.
- Bonta, J. (2002). Offender risk assessment: Guidelines for selection and use. *Criminal Justice and Behavior*, 29, 355-379.
- Bosker, J. (2015). *Linking theory and practice in probation. Structured decision support for case management plans* (proefschrift). Alphen: Jacqueline Bosker.
- Broekhuizen, J. & Lünemann, K. (2017). *Wat brengt ruim baan te weeg bij de reclasering? Resultaten enquête onder reclasseringswerkers en hun leidinggevenden bij de 3RO*. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht / Verwey-Jonker Instituut.
- Chapman, T., & Hough, M. (1998). *Evidence based practice, a guide to effective practice*. London: HM Inspectorate of Probation.
- Holt, P. (2000). *Casemanagement: context for supervision*. Leicester: Montfort University.
- Krechtig, L. & Menger, A. (2016). Het belang van regie. In A. Menger, L. Krechtig, & J. Bosker (Red.). *Werken in gedwongen kader. Methodiek voor het forensisch sociaal werk. 3e herziene druk*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Menger, A. (2017). Professionaliteit als norm in het reclasseringswerk. *Proces*, 96, 131-143.
- Noordegraaf, M. & Siderius, K. (2016). Perspectieven op publieke professionaliteit. *M&O* 2016(2), 4-19.
- Krechtig, L., Menger, A., Boois, M. de & Zuurbier, M. (2016). *Zo samen mogelijk naar een gerichte en effectieve aanpak van crimineel gedrag. Een actie-onderzoek bij de werkplaatsen ZSM in Midden- en Noord Nederland. Rapportage 4: samenwerking en reflecties*. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht.
- Vries-Robbé, M. de (2014). *Protective factors. Validation of the structured assessment of protective factors for violence risk in forensic psychiatry*. Doctoral dissertation Radboud University Nijmegen. Utrecht: Van der Hoeven Kliniek.
- Wartna, B.S.J., Tollenaar, N., Verweij, S., Alberda D.L., & Essers A.A.M. (2016). Recidivebericht 2015. Landelijke cijfers over de terugval van justitiabelen bestraft in de periode 2002-2012. Factsheet 2016-1. Den Haag, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Colofon

Opdrachtgever
Auteurs

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

Met medewerking van

Jolijn Broekhuizen
Lianne Kleijer
Margreth Egelkamp

Foto omslag
Omslag
Uitgave

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

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

ISBN 978-90-5830-838-2

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

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

