

# Bacheloropdracht Bestuurskunde

## Verschillen in werkprocessen binnen de reclassering in Twente

*De verschillen in werkprocessen van de drie reclasseringsorganisaties die betrokken zijn bij de veelpleger aanpak in Twente en de gevolgen voor de samenwerking*



Auteur: Carola Mijwaart

Studentnummer: 0087106

Naam Universiteit: Universiteit Twente

Studierichting: Bestuurskunde

Naam begeleider: Mevrouw Drs. G.D. Bakker

Naam tweede meelezer: Mevrouw Drs. M. Krommendijk

## **Voorwoord**

Dit rapport is geschreven in het kader van de bacheloropdracht, als onderdeel van het derde en laatste studiejaar van de bacheloropleiding Bestuurskunde (Faculteit Management en Bestuur, aan de Universiteit Twente).

In dit rapport heb ik geprobeerd een beeld te geven van de verschillende werkprocessen die binnen de veelpleger aanpak door de drie betrokken reclasseringsorganisaties worden gehanteerd. Ook heb ik geprobeerd te achterhalen of de verschillen gevolgen hebben voor de samenwerking.

Voor u als lezer zal het al snel duidelijk worden dat het rapport zoals het er nu ligt, niet het rapport is dat u na het lezen van de titel verwacht.

Het doen van het onderzoek en het schrijven van het rapport is voor mij een moeilijk, maar leerzaam proces geweest. Helaas zonder het vooraf gewenste en verwachte resultaat. Het rapport is dan ook vooral gericht op het beschrijven van het onderzoeksproces.

Desondanks wil ik alle geïnterviewden bedanken voor hun bereidwilligheid mee te werken aan het onderzoek. Het afnemen van de interviews is voor mij als student zeer leerzaam en daarmee van grote waarde geweest.

Ten slotte wil ik mevrouw Drs. G.D. Bakker bedanken voor haar goede en voor mij zeer zinvolle begeleiding. Ook wil ik mevrouw Drs. M Krommendijk bedanken voor haar optreden als tweede meelezer.

## **Inhoudsopgave**

Voorwoord.....	1
Hoofdstuk 1: Inleiding .....	3
\$ 1.1 Introductie .....	3
\$ 1.2 Aanleiding, afbakening en doelstelling .....	4
\$ 1.3 Onderzoeksvragen .....	4
\$ 1.4 Opzet van het rapport.....	5
Hoofdstuk 2: Onderzoeksopzet .....	6
\$ 2.1 Inleiding.....	6
\$ 2.2 Onderzoeksmethoden .....	6
\$ 2.3 Betrouwbaarheid, validiteit en bruikbaarheid .....	7
Hoofdstuk 3: Theoretisch kader .....	9
\$ 3.1 Inleiding.....	9
\$ 3.2 Theoretische benadering .....	9
\$ 3.3 Externe factoren .....	9
\$ 3.4 Interne factoren .....	10
Hoofdstuk 4: Werkprocessen .....	12
§ 4.1 Inleiding.....	12
§ 4.2 Formele werkprocessen.....	12
§ 4.3 Werkprocessen in de praktijk.....	17
§ 4.4 Vergelijking.....	19
Hoofdstuk 5: Samenwerking .....	21
§ 5.1 Inleiding.....	21
§ 5.2 Het beleid.....	21
§ 5.3 De praktijk .....	21
Hoofdstuk 6: Mogelijke verklaringen.....	25
§ 6.1 Inleiding.....	25
§ 6.2 Externe factoren .....	25
§ 6.3 Interne factoren .....	27
Hoofdstuk 7: Conclusie .....	30
§ 7.1 Inleiding.....	30
§ 7.2 Conclusie .....	30
Nawoord.....	33
Bibliografie.....	34
Bijlage 1 .....	37
Interview reclasseringsmedewerkers .....	37
Bijlage 2 .....	39
Interview Voorzitter casusoverleg Twente, Politie en OM .....	39

## **Hoofdstuk 1: Inleiding**

### **§ 1.1 Introductie**

Met het Veiligheidsprogramma is de aanpak van (volwassen) veelplegers één van de speerpunten van het veiligheidsbeleid geworden. Veelplegers veroorzaken onevenredig veel overlast en maatschappelijke schade door het veelvuldig plegen van criminaliteit. Omdat door de overheid met bestaande sancties niet goed kon worden gereageerd, was een nieuwe aanpak noodzakelijk. Van delictgericht is de aanpak veranderd naar persoonsgericht, waarbij niet alleen wordt gekeken naar het laatst gepleegde delict maar ook naar de voorgeschiedenis van de dader (Ministerie van Justitie, 2007, 1).

Veelplegers plegen veelvuldig strafbare feiten. Zij volharden hun crimineel gedrag en komen daardoor steeds weer met de politie in aanraking. Daarmee vormen zij de vaste klanten, de "draaideurklanten" van politie, justitie en zorginstellingen (Ministerie van Justitie, 2007). Er bestaat niet één type veelpleger. Elke veelpleger is uniek en heeft zijn of haar eigen specifieke achtergrond en problematiek. Er zijn echter wel drie basiskenmerken die bij veelplegers worden waargenomen: verslavingsproblematiek, huisvestingsproblematiek en psychische problematiek. Dit zijn de drie kenmerken die de cirkel waar de veelpleger zich in bevindt doet ontstaan en die de cirkel doen voortbestaan. Mensen hebben na een detentie geen vaste thuisbasis om op terug te vallen, geen geld om de verslaving te onderhouden en vaak dezelfde psychische problemen als voor de detentieperiode. Ook het gebrek aan sociale contacten speelt een rol in het leven van een veelpleger. Vaak heeft de persoon niets om voor te leven en maakt het hem of haar ook niet meer uit wat anderen van hem of haar vinden (Informatie afkomstig uit afgenomen interviews).

Om de samenleving te beschermen moest de vicieuze cirkel van opsluiten –vrijlaten – veroordelen - opsluiten worden doorbroken. Zeer actieve veelplegers worden uit de roulatie genomen en sober gedetineerd. Behandeling vindt alleen plaats bij wie dat zinvol is (Ministerie van Justitie, 2007). Om de "juiste" mensen te detineren en na detentie ook beheersbaar te houden is het nodig de activiteiten binnen en buiten het justitiële circuit op elkaar aan te laten sluiten. Gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, Zittende Magistratuur, Dienst Justitiële Inrichtingen, de drie reclasseringsorganisaties (Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en Reclassering Leger des Heils (Bureau Secretaris Generaal, januari 2007)) en de zorginstellingen werken daartoe samen (Directie Sancties, Reclassering en Slachtofferzorg, 2004, 4).

Het succes van de veelpleger aanpak staat of valt met een goede samenwerking tussen de betrokken partijen. Het kabinetsbeleid is er op gericht de schakels in het voor- en het na- traject (preventie, nazorg, maatschappelijke opvang) en de justitiële keten aan elkaar te verbinden. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de lokale / regionale driehoek. De driehoek heeft een directe link met het Arrondissementaal Juridisch Beraad, de politie en via de dubbelrol van de korpsbeheerder als burgemeester, de voor- en nazorg. Gemeenten hebben de ruimte om binnen het kabinetsbeleid eigen

accenten en prioriteiten te stellen (Directie Sancties, Reclassering en Slachtofferzorg, 2004, 5). In het convenant lokale driehoek Enschede 2004 / 2005 zijn de stedelijke prioriteiten nader uitgewerkt. Eén van de gemaakte concrete afspraken is de gemeentelijke aanpak van 120 veelplegers, middels casusoverleg (Veiligheidshuis Enschede stuknummer 12497, 2).

## \$ 1.2 Aanleiding, afbakening en doelstelling

Vanuit het casusoverleg veelplegers in Enschede is naar voren gebracht dat de taakopvatting en taakuitvoering per reclasseringsmedewerker kunnen verschillen. Om een goed beeld te krijgen van de huidige situatie en de gevolgen die het bestaan van dergelijke verschillen kan hebben voor de samenwerking heb ik op donderdag 26 april 2007 een casusoverleg bijgewoond. Dit heeft geleid tot de formulering van de volgende *probleemstelling*:

*Doordat reclasseringsinstellingen verschillende werkprocessen hanteren om invulling te geven aan de veelpleger aanpak, nemen de vertegenwoordigers met verschillende houdingen en op verschillende manieren deel aan het overleg (denk hier bijvoorbeeld aan voorbereiding, benadering en 'casekennis.') Dit heeft gevolgen voor de samenwerking.*

In dit onderzoek zal worden gekeken naar verschillen in de door de drie reclasseringsinstellingen gehanteerde werkprocessen. Met als uiteindelijk doel de gevolgen die deze verschillen kunnen hebben voor de samenwerking binnen de veelpleger aanpak te achterhalen. Er zal worden gezocht naar factoren die hier mogelijk van invloed op zijn (geweest).

## \$ 1.3 Onderzoeksvragen

De aanleiding en doelstelling van dit onderzoek hebben geleid tot de formulering van de volgende *onderzoeksvraag*:

*Wat zijn de verschillen in de door Reclassering Nederland, Tactus Verslavingsreclassering en Reclassering Leger des Heils gehanteerde werkprocessen ter invulling van de veelpleger aanpak, welke gevolgen heeft dit voor de samenwerking tussen alle bij de veelpleger aanpak betrokken partijen en welke factoren zijn hierop van invloed (geweest)?*

Deze vraag kan worden opgesplitst in zes subvragen:

- I. Wat zijn volgens de literatuur relevante factoren voor het ontstaan van verschillen in werkprocessen?
- II. Wat zijn de door Reclassering Nederland, Tactus Verslavingsreclassering en Reclassering Leger des Heils gehanteerde werkprocessen ter invulling van de veelpleger aanpak?
- III. Wat zijn de verschillen in de gehanteerde werkprocessen?

IV. Hoe staat het op dit moment met de samenwerking tussen alle bij de veelpleger aanpak betrokken partijen?

V. Hebben de gevonden verschillen gevolgen gehad voor de samenwerking tussen alle bij de veelpleger aanpak betrokken partijen?

VI. Welke factoren zijn hier mogelijk van invloed op (geweest)?

#### **\$ 1.4 Opzet van het rapport**

In hoofdstuk 2 zal ik mij verantwoorden voor het verloop van dit onderzoek. Vervolgens bespreek ik in hoofdstuk 3 het theoretisch kader van dit onderzoek. In de hoofdstukken 4 tot en met 6 zal worden geprobeerd de subvragen te beantwoorden. Het rapport zal worden afgesloten in hoofdstuk 7 door op basis van de voorgaande hoofdstukken te proberen een antwoord te geven op de in dit onderzoek centraal staande onderzoeksvraag.

## **Hoofdstuk 2: Onderzoeksopzet**

### **§ 2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk zal ik mij verantwoorden voor het verloop van het onderzoek. Hiertoe worden de onderzoeksmethoden (paragraaf 2) en de betrouwbaarheid, validiteit en de bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten besproken (paragraaf 3).

### **§ 2.2 Onderzoeksmethoden**

Het door mij gedane onderzoek was in de eerste instantie gericht op het vinden van (overeenkomsten en) verschillen in de door de drie reclasseringsinstellingen gehanteerde werkprocessen. Vervolgens is door mij gekeken naar de gevolgen die de gevonden verschillen hebben voor de samenwerking tussen alle bij de veelpleger aanpak betrokken partijen en ten slotte is gekeken naar de factoren die hier mogelijk van invloed op zijn geweest. Omdat ik tijdens het onderzoek tegen een aantal problemen op ben gelopen zal ik voor elk onderdeel afzonderlijk aangeven welke onderzoeksmethode(n) is/ zijn gebruikt en waarom juist voor deze onderzoeksmethode(n) is / zijn gekozen. Ook zal ik aangeven tegen welke problemen ik bij het gebruik van een gekozen methode ben aangelopen.

Het door mij gedane onderzoek was gericht op het analyseren van de praktijk van de veelpleger aanpak. Zodoende is een groot deel van de informatie door het verrichten van veldwerk verkregen. De overige informatie is verkregen door het analyseren van documenten. Uitgangspunt van dit onderzoek was dat alle benodigde informatie door het afnemen van duo interviews zou worden vergaard. Aanleiding voor het afnemen van de interviews met een andere studente was dat wij beide met hetzelfde onderzoeksonderwerp bezig waren en dat we de te interviewen personen niet te veel wilden belasten. In totaal zijn er negen interviews van 20 à 30 minuten afgenomen. Zes van deze interviews zijn gehouden met bij de veelpleger aanpak betrokken reclasseringsmedewerkers (twee per reclasseringsinstelling), de overige drie interviews zijn gehouden met de voorzitter van het casusoverleg in Twente, een bij de veelpleger aanpak betrokken politiemedewerker en een medewerker van het Openbaar Ministerie.

Gedurende het onderzoek werd duidelijk dat het vinden van (overeenkomsten en) verschillen in werkprocessen op basis van alleen de informatie uit de interviews niet mogelijk was. Zo ondervond ik problemen met de wijze waarop de door mij gestelde vragen werden beantwoord. Ondanks dat elke vraag goed doordacht was, kwam ik er al snel achter dat vragen verkeerd geïnterpreteerd kunnen worden of dat de formulering van de vraag voor de geïnterviewde een vrijbrief kan zijn om in de beantwoording (bewust of onbewust) zeer kort en bondig te zijn. Ook had ik in de interviews geen rekening gehouden met de in dit onderzoek centraal staande thema's, waardoor ik onbewust al vrij snel tevreden was met de beantwoording van de op de werkprocessen gerichte vragen. Omdat de door mij verkregen informatie ontoereikend was voor een juiste beantwoording van de tweede en derde subvraag, heb ik er in overleg met mijn begeleidsters (mevr. Drs G.D Bakker en mevr. Drs. M. Krommendijk) voor gekozen ook documenten over de formele werkprocessen in mijn onderzoek te betrekken. Het vinden van de gevolgen die het bestaan van de verschillen voor de samenwerking

tussen alle bij de veelpleger aanpak betrokken partijen hebben gehad zijn wel gebaseerd op de uit de interviews verkregen informatie. Ook het vinden van de factoren die van invloed kunnen zijn geweest op het ontstaan van de gevonden verschillen en de huidige samenwerking is grotendeels gebeurd op basis van de uit de interviews verkregen informatie.

Achteraf is het afnemen van duo interviews misschien niet de juiste beslissing geweest, omdat de geïnterviewden nu in plaats van twee keer aan een kort vraaggesprek één keer aan een vraaggesprek werden onderworpen. Omdat ik in de interviews ook rekening wilde houden met mijn medestudente gunde ik mezelf vaak niet de tijd om dieper op een bepaalde vraag in te gaan. Hierbij dient echter gezegd te worden dat de geïnterviewden allen hun best hebben gedaan ons van de voor ons benodigde informatie te voorzien. Tevens heb ik ondervonden dat het interviewen van medewerkers die veel met elkaar samenwerken problemen van heel andere orde met zich meebrengt. Immers de geïnterviewden zijn er zich van bewust dat de gegeven antwoorden ook bekend kunnen worden bij degenen met wie ze samenwerken. Er is door mij dan ook in een aantal gevallen een niet aan het onderzoek ten goede komende, maar zeer verklaarbare voorzichtigheid vanuit de geïnterviewden waargenomen.

In het onderzoek is naast de documenten over de formele werkprocessen gebruik gemaakt van een notitie die op 13-06-2007 is opgesteld door de reclasseringsmedewerkers van de verschillende reclasseringsinstellingen in Almelo, Hengelo en Enschede omtrent de benadering van zeer actieve veelplegers. Deze notitie kan worden gezien als een formalisering van de door de reclasseringsmedewerkers te hanteren werkprocessen in de aanpak van de veelpleger. Voordeel van het gebruik van een dergelijk document is dat het is opgesteld door de betrokken reclasseringsmedewerkers. Ondanks dat dergelijke documenten kunnen worden gebruikt om de praktijk beter voor te doen dan hij werkelijk is, is het document een link met de praktijk (van de veelpleger aanpak). Tevens heb ik in het schetsen van een beeld van de samenwerking binnen de veelpleger aanpak in de praktijk gebruik gemaakt van een aantal geschreven bronnen. Dit heb ik na de interviews gedaan om een uit de interviews naar voren gekomen veronderstelling te toetsen.

### **§ 2.3 Betrouwbaarheid, validiteit en bruikbaarheid**

De resultaten van dit onderzoek zijn voor een groot deel gebaseerd op feiten die zijn verkregen door het afnemen van interviews. De overige feiten zijn overgenomen uit documenten over de formele beleidsprocessen en uit nog een aantal geschreven bronnen. Omdat veel van de verzamelde data afkomstig is uit gesprekken die ik had met reclasseringsmedewerkers en nog drie bij de veelpleger aanpak betrokken personen, is het van belang geweest de risico's die hieraan verbonden zijn voor de betrouwbaarheid, validiteit en bruikbaarheid te reduceren. Zwak punt van het gebruik van data afkomstig uit interviews is dat de data vrij subjectief kan zijn. De data is immers afkomstig van een persoon met eigen meningen, een eigen visie en eigen perspectieven. Er is door mij rekening gehouden met deze zwakte door van elke reclasseringsinstelling niet één maar twee reclasseringsmedewerkers te interviewen. Op deze manier was het voor mij mogelijk de antwoorden



onderling te vergelijken en eventuele inconsistenties op te sporen en te verklaren. Ook is ervoor gekozen om naast de reclasseringsmedewerkers meerdere personen (in dit geval drie) te interviewen om een goed beeld te kunnen krijgen van de samenwerking. Ook nu was het door meerdere personen te interviewen mogelijk om de subjectiviteit van de verzamelde data zo veel mogelijk te beperken. Ook zijn zoals gezegd na afname van de interviews een aantal geschreven bronnen gebruikt om uit de interviews naar voren gekomen veronderstellingen te toetsen. Door rekening te hebben gehouden met het zwakke punt van dit onderzoek hoop ik de betrouwbaarheid, validiteit en bruikbaarheid van dit onderzoek zo veel mogelijk gewaarborgd te hebben.

## **Hoofdstuk 3: Theoretisch kader**

### **\$ 3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk zal het theoretisch kader voor het onderzoek worden gegeven. Het gebruik van theorie dient om het veldwerk (de empirische verkenning) en de analyse van de verkregen data richting te geven. Het hoofdstuk is opgedeeld in 4 paragrafen. In paragraaf 2 wordt een theoretische benadering gekozen. In paragrafen 3 en 4 worden achtereenvolgens externe en interne factoren besproken.

### **\$ 3.2 Theoretische benadering**

Van (afdelingen van) *uitvoerende organisaties met een publieke taak* zoals Reclassering Nederland, Tactus Verslavingsreclassering en Reclassering Leger des Heils werd in 2002 verwacht dat invulling werd gegeven aan de veelpleger aanpak. Hiertoe dienden werkprocessen ontwikkeld te worden. Om het ontstaan van verschillen in werkprocessen te kunnen verklaren is er allereerst gekeken naar literatuur over *uitvoerende organisaties met een publieke taak*. Omdat er vrij veel literatuur over dit type organisaties te vinden is, is vervolgens de focus komen te liggen op het vinden van *verklaringen* die in de verschillende theorieën worden gegeven voor het *ontstaan van verschillen in werkprocessen*. De verklaringen die in de verschillende theorieën worden gegeven kunnen worden opgesplitst in *externe en interne factoren*.

### **\$ 3.3 Externe factoren**

Uitvoerende organisaties met een publieke taak zijn uniek vanwege de sterk uiteenlopende verwachtingen vanuit de omgeving van de organisatie en vanwege de complexe interactie tussen uitvoerende ambtenaar en cliënt. Hasenfeld (1992) en Lipsky (1980) gaan elk op hun eigen wijze op deze kenmerken in.

Volgens Hasenfeld (1992) zijn instanties als Reclassering Nederland, Tactus Verslavingsreclassering en Reclassering Leger des Heils "bronafhankelijk" van hun omgeving en dienen hier in het ten uitvoer brengen van beleid rekening mee houden. Onder hulpbronnen worden in dit geval verstaan: legitimiteit en macht (politieke hulpbron), financiële middelen (en de samenstelling hiervan: fonds, giften, regeringsbudget etc) (economische hulpbron), cliënten en personeel (economische hulpbron) (Hasenfeld, 1992, 31).

Ook stelt Hasenfeld (1992) dat er vanuit de organisatie rekening gehouden moet worden met de complexiteit en de morele geladenheid van de cliënt. Elke cliënt moet worden gezien als een individu met een eigen wil en eigen gedachten. Dit maakt het voor bijvoorbeeld reclasseringsmedewerkers moeilijk om de cliënt te sturen in de gewenste richting. Er wordt gewerkt met mensen en niet met marionetten. De specifieke kenmerken van de cliënt, maken de cliënt meer of minder "stuurbaar". Minder "stuurbare" cliënten kunnen door de reclasseringsmedewerkers als demotiverend worden ervaren (Hasenfeld, 1992, 15 - 21).

Volgens Lipsky (1980) moeten de reclasseringsmedewerkers vaak weten om te gaan met situaties waarin de middelen ontoereikend blijken te zijn. Het gaat hier om situaties waarin de vraag naar een dienst groter is dan het aanbod, ook wel getypeerd als gevallen van economische schaarste. Dit betekent volgens Lipsky dat de reclasseringsmedewerkers in de uitoefening van hun werk altijd op de één of andere wijze beperkt zullen zijn (Lipsky, 1980, 82). De ontoereikendheid van de middelen waar Lipsky over spreekt vallen dan samen met de door Hasenfeld genoemde hulpbronnen.

“Bronafhankelijkheid”, de complexiteit en morele geladenheid van de cliënt en ontoereikende middelen kunnen samen resulteren in het ontstaan van een werkproces ter invulling van de veelpleger aanpak, waarin getracht wordt recht te doen aan de beginselen en doelstellingen van die aanpak en waarbij geprobeerd wordt rekening te houden met de hierboven beschreven externe factoren (Hasenfeld en Lipsky).

### **§ 3.4 Interne factoren**

Kagan (1978), Terpstra en Havinga (1999) en Bakker en van Waarden (1999) besteden aandacht aan de toepassing van regels en de keuzes die voorafgaan aan het inzetten van middelen in het dagelijks werk.

Volgens Kagan ontwikkelen reclasseringsmedewerkers in de uitoefening van hun dagelijks werk conventionele interpretaties van specifieke regels en genereren zij normen over hoe regels geïnterpreteerd moeten worden. Dit is het gevolg van een proces van sociale communicatie en sociaal leren (Kagan, 1978, 90). Gevolg hiervan kan volgens Kagan zijn dat er afbreuk wordt gedaan aan het oorspronkelijke door topambtenaren geformuleerde beleid (Kagan, 1978, 85).

Terpstra en Havinga voegen hier een belangrijk element aan toe. Zij stellen dat uitvoerende ambtenaren handelen op basis van interpretaties, normen en (de externe factor) hulpbronnen (Terpstra en Havinga, 1999, 44). Volgens Terpstra en Havinga is het tevens van belang te onderkennen dat de door de reclasseringsmedewerkers gebruikte regels het product zijn van het collectief. Regels zijn volgens hen het product van de vele praktijken die samen het uitvoeringssysteem vormen (Terpstra en Havinga, 1999, 45).

Volgens Bakker en van Waarden beschikken de reclasseringsmedewerkers over een bepaalde mate van vrijheid in de uitoefening van hun dagelijks werk. Deze vrijheid wordt ook wel discretionaire ruimte genoemd. Dit maakt dat de reclasseringsmedewerkers in de uitoefening van hun dagelijks werk moeilijk te controleren zijn (Bakker en van Waarden, 1999).

Om het voorgaande met elkaar in verband te kunnen brengen is de volgende stelling van Lipsky (1980) op zijn plaats: Uitvoerende ambtenaren (in dit geval reclasseringsmedewerkers) kunnen omgaan met de ontoereikende middelen (hulpbronnen) in de uitoefening van hun werk doordat zij

over discretionaire vrijheden ten aanzien van de aanwending van middelen beschikken (Lipsky, 1980, 82).

## **Hoofdstuk 4: Werkprocessen**

### **§ 4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk komen de door de drie reclasseringsinstellingen gehanteerde werkprocessen ter invulling van de veelpleger aanpak aan de orde. Als gevolg van het in hoofdstuk 2 beschreven verloop van dit onderzoek zullen in paragraaf 2 eerst de formele werkprocessen worden besproken. Paragraaf 3 zal worden gebruikt om de in paragraaf 2 besproken werkprocessen aan te vullen met informatie uit de praktijk. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een vergelijking.

### **§ 4.2 Formele werkprocessen**

Zoals in hoofdstuk 2 door mij is aangegeven is het niet gelukt alle benodigde informatie over de gehanteerde werkprocessen uit het afnemen van interviews met reclasseringsmedewerkers te verkrijgen. Deze paragraaf zal daarom worden gebruikt om een overzicht te geven van de formele werkprocessen ter invulling van de veelpleger aanpak. Er zal worden begonnen met een korte beschrijving van de drie reclasseringsorganisaties. Omdat er zes reclasseringsproducten en twee risicotaxatie instrumenten bestaan die reclasseringsbreed gelden (de Raad voor de Volksgezondheid en de Raad voor de maatschappelijke ontwikkeling, 1999, 89), zal de bespreking van deze producten en instrumenten aan het behandelen van de formele werkprocessen voorafgaan. Ook zullen de taakspecialisatieregels die begin 2007 zijn doorgevoerd worden besproken. Deze regels staan namelijk in verband met de werkprocessen.

Tactus is een instelling voor verslavingszorg en heeft als zodanig ook een afdeling die zich richt op reclassering. Dit betekent dat de zeer actieve veelplegers die met de reclasseringsafdeling van Tactus te maken krijgen te kampen hebben met verslavingsproblemen (Tactus, 2006, 10). De reclasseringsafdeling van het Leger des Heils heeft een doelgroep die dakloosheid als "hoofdprobleem" heeft (Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering, 2006, 5). De doelgroep van Reclassering Nederland wordt oorspronkelijk opgemaakt uit veelplegers zonder verslavingsproblemen met een vaste woon – en / of verblijfplaats (Reclassering Nederland, 2004, 19).

#### *Quickscan*

De Quickscan wordt ingezet door de drie reclasseringsorganisaties als selectie – en risicotaxatie instrument. In relatief korte tijd wordt op een eenduidige en onderbouwde wijze een inschatting gemaakt van het recidiverisico en de ontvankelijkheid (motivatie) van de verdachte. Op basis hiervan wordt bepaald of het zinvol is om een reclasseringstraject te starten. Het instrument geeft géén antwoord op de vraag welke gedragsinterventies kunnen worden ingezet. Dit gebeurt aan de hand van risc.

De Quickscan bestaat uit drie onderdelen die samen een gestructureerd en professioneel oordeel opleveren:

- Ø Risicotaxatie: Op basis van de relevante dossierinformatie (proces-verbaal, strafblad en andere statistische gegevens) wordt het recidive risico geschat.

- Ø Interview: Een reclasseringsmedewerker ondervraagt de verdachte en onderzoekt daarbij diverse factoren zoals zelfinzicht, motivatie en delictgerelateerde onderwerpen. De semi – gestructureerde vragenlijst is afgestemd op vier specifieke delicttypes: algemeen geweld, huiselijk geweld, zedendelicten en overige delicten.
- Ø Professioneel oordeel: De uitkomsten worden voorzien van een professioneel oordeel.

Vervolgens formuleert de reclasseringsmedewerker op basis van de uitkomsten van de Quicksan het reclasseringsadvies (Leger des Heils, SVG Verslavingsreclassering, Reclassering Nederland, 2006).

### *Risc*

Om het inschatten van risico's een wetenschappelijke basis te geven wordt gebruikgemaakt van Recidive Inschattingen Schalen (risc). De oordelen en adviezen van professionals wijzen de weg naar straffen, behandelen, begeleiden of opvangen (Reclassering Nederland, 2003, 17). De voorfase van het gebruik van een Recidive Inschattingen Schaal is een Quicksan (Reclassering Nederland, 2003, 19).

### *Standaardproducten*

Er zijn zes standaardproducten die reclasseringsbreed gelden:

- Ø Vroeghulpinterventie
- Ø Adviesrapport
- Ø Voorlichtingsrapport
- Ø Werkstraf
- Ø Begeleiding intramuraal
- Ø Begeleiding extramuraal (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg en de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, 1999, 89).

### *Taakspecialisatie*

Ten behoeve van het werk binnen de reclasseringsbalie is er begin 2007 taakspecialisatie doorgevoerd. Dit betekent dat de medewerkers zich hebben moeten toeleggen op het werk 'aan de voorkant' (advies en rapportage) of 'aan de achterkant' (toezicht en interventies) (Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering, 2006, 16).

### Ø *Vroeghulpbezoek*

Vroeghulp is het eerste bezoek van de reclassering aan een arrestant of een verdachte die in verzekering of bewaring is gesteld. Met de verdachte wordt dan besproken wat er gebeurd is, wat zijn of haar persoonlijke situatie is en hoe het zit met zijn of haar verleden. Ook wordt er gevraagd of er behoefte is aan hulpverlening (Stichting Reclassering Nederland, 2003, 22).

Wanneer het bezoek wordt afgelegd door een reclasseringsmedewerker van Tactus wordt er tevens gevraagd naar het middelengebruik en of er behoefte is aan zorg. De zorgvraag wordt ook gesteld

door reclasseringsmedewerkers van het Leger des Heils. Drugsgebruikers die meermaals strafbare feiten hebben gepleegd komen in aanmerking voor deelname aan vroeghulp interventie projecten. Dit houdt in dat de verslaafde kan kiezen tussen het gaan volgen van een zorgtraject en het vervolgen van het strafrechtproces (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg en de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, 1999, 56).

#### Ø *Vroeghulpinterventie / Adviesrapport*

Bij vroeghulpinterventie stelt de reclasseringsmedewerker een rapport op voor de Officier van Justitie, rechter-commissaris of de Raadskamer. In het rapport worden adviezen en aanbevelingen gegeven over het al dan niet voortduren van de voorlopige hechtenis (Stichting Reclassering Nederland, 2003, 22). De reclasseringsmedewerker rapporteert in een adviesrapport de achtergrond van de verdachte en hoe het delict tot stand is gekomen (Verslavingszorg Noord Nederland, 2006, 2).

De reclasseringsmedewerkers van Tactus richten zich dan specifiek op het verband tussen het middelengebruik en het delict (Verslavingszorg Noord Nederland, 2006, 2).

Er wordt door de reclasseringsmedewerker gekeken wat voor de cliënt een adequate straf is en wat de risico's zijn. Ook wordt er gekeken wat de gevolgen van een beslissing tot het opleggen van detentie zullen zijn voor de verdachte, zijn of haar gezin, slachtoffer(s) en zijn of haar omgeving (Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering, 2007, 4).

#### Ø *Voorlichtingsrapportage*

Het voorlichtingsrapport wordt opgesteld door de reclasseringsmedewerkers en bevat schriftelijke informatie gericht aan de rechterlijke macht over de verdachte. Het gaat hier dan om achtergrondinformatie, persoonlijke kenmerken, kans op recidive en zijn of haar omstandigheden (Stichting Reclassering Nederland, 2003, 22-23).

Reclasseringsmedewerkers van Tactus beschrijven de verslavingsproblematiek en geven daarbij aan of iemand geschikt is om opgenomen te worden in een verslavingskliniek (Verslavingszorg Noord Nederland, 2006, 1-2).

Het rapport wordt door Justitie gebruikt om een afgewogen beslissing te nemen over vervolging, berechting of de tenuitvoerlegging van straf(fen) en/of (straf)maatregel(en) (Stichting Reclassering Nederland, 2003, 22-23).

#### Ø *Werkstraf*

De reclassering organiseert en begeleidt de uitvoering van werkstraffen die door justitie worden opgelegd. Dit kan moeten gebeuren los van of in combinatie met een leerstraf (een erkend trainingsprogramma dat daders moeten volgen) (Stichting Reclassering Nederland, 2003, 24). Er worden met de cliënt afspraken gemaakt die nagekomen dienen te worden. Het gaat dan om

afspraken als op tijd komen en de voorgeschreven uren maken (Reclassering Nederland, 2005, 25). Voor alle werkstraffen gelden de zogeheten Twintig Standaardregels. De voor de vergelijking van de werkprocessen relevante regels zijn:

1. Problemen die de uitvoering van de taakstraf belemmeren moeten direct worden gemeld aan de reclassering.
2. Veranderingen in de woon – en / of werksituatie die van belang zijn voor de uitvoering van de taakstraf, dienen direct doorgegeven te worden aan de reclassering.
3. Voor het begin van de taakstraf wordt door de reclassering bepaald waar en op welke tijdstippen de cliënt aanwezig dient te zijn. De cliënt dient zich strikt aan de gemaakte afspraken te houden.
4. Wanneer de cliënt door ziekte de taakstraf niet op een afgesproken tijd kan uitvoeren, moet dat onmiddellijk gemeld worden aan de werkmeester of aan de contactpersoon op de projectplaats of aan de trainer van de leerstraf. Daarna dient de cliënt dit uiterlijk om 9 uur 's ochtends bij de reclassering melden.
5. Het is niet toegestaan tijdens het verrichten van een taakstraf onder invloed van drugs, alcohol en dergelijke te verkeren of dergelijke middelen te gebruiken. De cliënt kan verplicht worden mee te werken aan een urinecontrole. Als blijkt dat de cliënt één of meer van dergelijke middelen heeft gebruikt, zal dit een officiële waarschuwing of stopzetting van de taakstraf tot gevolg hebben, afhankelijk van de ernst van de overtreding van deze regel (Reclassering Nederland, 2007, 2-5).

Het Leger des Heils houdt zich landelijk gezien heel weinig bezig met het uit laten voeren van werkstraffen. In 2006 waren het er landelijk gezien maar 600. Dit is het gevolg van het feit dat de cliënten van het Leger des Heils met meervoudige problematiek hebben te kampen. In de dagelijkse praktijk komen reclasseringsmedewerkers mensen tegen die in hun hele leven niet of nog nauwelijks hebben gewerkt. Ook hebben cliënten vaak een omgekeerd dagritme waardoor op tijd komen en afspraken nakomen bijna onmogelijk wordt. Hierbij komt dat de vaardigheden en soms ook de verstandelijke vermogens van de cliënten vaak ontoereikend zijn (Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering, 2006, 22-23).

#### Ø *Begeleiding intramuraal /extramuraal*

Er wordt op basis van een door een reclasseringsmedewerker uit te voeren onderzoek een plan van aanpak opgesteld. Hierin wordt een traject uitgezet dat het best aansluit op de persoon in relatie tot het gepleegde delict en de gevonden risicofactoren (Stichting Reclassering Nederland, 2003, 23). Ook wordt er gekeken welke stappen (met de hulp van andere instanties) moeten worden ondernomen om het gedrag van de cliënt te veranderen (Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering, 2007, 4).

De activiteiten van de Verslavingsreclassering zijn erop gericht de cliënten waar mogelijk toe te leiden naar de zorg. Het totale aanbod is dan ook toegespitst op de specifieke problematiek en de complexe hulpvraag van de verslaafde delinquent (Tactus, 2006, 6-10).



De activiteiten van de reclasseringsafdeling van het Leger des Heils zijn erop gericht de juiste (nieuwe) plek in de maatschappij te vinden voor de cliënten. Hierbij wordt rekening gehouden met het delict, de persoon, slachtoffer(s), naaste omgeving en maatschappij (Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering, 2007, 3).

De activiteiten van Reclassering Nederland zijn er vooral op gericht de recidive terug te dringen. Er wordt daarbij gekeken wat de risicomomenten van de cliënt zijn en hoe die kunnen worden aangepakt (Stichting Reclassering Nederland, 2003, 22).

Tactus, het Leger des Heils en Reclassering Nederland bieden tal van gedragsinterventies aan die allen tot doel hebben om het gedrag van de ouders te veranderen en zo de veiligheid van de samenleving te bevorderen. Tevens worden er re – integratieprogramma's verzorgd (Stichting Reclassering Nederland, 2007, 1-5). Tijdens de interventies en de re – integratieprogramma's worden de gedetineerden vaardigheden aangeleerd op het gebied van wonen, arbeid / scholing, financiën, gedrag, relaties en schade – en/ of conflictregelingen (Stichting Reclassering Nederland, 2003, 23). Het aanbod is niet voor alle drie de instellingen gelijk.

De Verslavingsreclassering biedt cognitief therapeutische interventies gericht op de afbouw van verslavingsgedrag, vormgegeven als leefstijltrainingen (SVG Werkgroep Interventiematrix JVZ, 2004, 14). Het Leger des Heils en Reclassering Nederland bieden soortgelijke cognitieve vaardigheidstrainingen gericht op het aanpassen van denkpatronen en attitudes om zo crimineel gedrag tegen te gaan (Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering, 2006, 16) (Reclassering Nederland, 2007, 1-5). Verschil tussen de door Reclassering Nederland en het Leger des Heils aangeboden trainingen is dat die van het Leger des Heils is bestemd voor justitiabelen met een lager intelligentieniveau. Ook bieden Het Leger des Heils en Reclassering Nederland allebei trainingen gericht op het reguleren van agressie. Het Leger des Heils biedt daarnaast trainingen Huisvesting en Wonen. Reclassering Nederland biedt daarnaast communicatie trainingen (Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering, 2006, 16) (Reclassering Nederland, 2007, 1-5).

De Verslavingsreclassering vat de bovengenoemde trainingen (met uitzondering van de communicatie trainingen) onder de noemer Sociaal Maatschappelijke interventies en biedt dus trainingen gericht op: schuldsanering en budgethulp, het creëren van een stabiele woonsituatie en opleiding en werk. Daarnaast biedt de Verslavingsreclassering medicamenteuze interventies (methadonbehandeling, heroïnebehandeling) en klinische interventies waarbij verslaafden onderdeel worden van dagprogramma's of kort of langdurend in een kliniek worden opgenomen (SVG Werkgroep Interventiematrix JVZ, 2004, 15-16).

De Verslavingsreclassering biedt voor langdurig verslaafden met meervoudige problematiek die soms ook zorgmijdtend zijn case management. Doelen van het aanbieden van case management zijn: het

verbeteren van de continuïteit van zorg, het op elk moment bieden van omvattende en gecoördineerde hulp en het toegankelijk maken van de hulp (SVG Werkgroep Interventiematrix JVZ, 2004, 17). Ook veel van de cliënten van de reclasseringsafdeling van het Leger des Heils hebben te kampen met een meervoudige en hardnekkige problematiek. Als gevolg hiervan is toezicht en begeleiding na detentie onmisbaar. Na detentie worden dan ook regelmatig contacten onderhouden met de cliënten (Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering, 2007, 4). Hetzelfde wordt gedaan door Reclassering Nederland; een casemanager ondersteunt bij allerlei praktische zaken als schulden en uitkering en begeleidt de zoektocht naar werk (Reclassering Nederland, 2006, 12).

#### Ø *Begeleiding extramuraal*

Bij een voorwaardelijke straf kan één van de voorwaarden zijn dat iemand contact moet houden met reclassering. De reclasseringsmedewerker rapporteert dan aan de Officier van Justitie of iemand zich aan de gestelde voorwaarden houdt (Stichting Reclassering Nederland, 2003, 22-24).

### § 4.3 Werkprocessen in de praktijk

In deze paragraaf zal ik de hiervoor besproken formele werkprocessen aanvullen met de informatie die ik in de praktijk (uit de interviews met de reclasseringsmedewerkers) heb weten te verzamelen. Dit zal ook weer gebeuren op basis van de reclasseringsbreed geldende standaardproducten. Tevens zal hier de taakspecialisatie aan bod komen.

#### Ø *Vroeghulpbezoek / Vroeghulpinterventie / Adviesrapport*

Een delictpleger komt vaak via de vroeghulp bij één van de drie reclasseringsinstellingen terecht. Zodra de "stempel" veelpleger door de politie gedrukt is, wordt in de informatiesystemen nagekeken of de veelpleger vanuit het casusoverleg bekend is en of er een preplan voor is opgesteld. Voor elke vanuit het casusoverleg bekende veelpleger is er een preplan opgesteld. In dit preplan is vastgelegd welke lijn zal worden gevolgd indien de veelpleger weer in aanraking komt met justitie. In het geval van een bekende verslaafde / dakloze veelpleger zal de vraag naar de behoefte aan zorg (en / of hulpverlening) ook al bewust zijn vastgelegd (of juist niet).

Als reclasseringsmedewerker kan er een persoonlijke rol worden gespeeld in de vroeghulpen. In de eerste instantie wordt er een zogenaamd stand van zaken gesprek met de veelpleger gehouden. Ook spelen de eerdere contacten die de betreffende persoon mogelijk met medewerkers heeft gehad hierin een rol. Het betreft dan zaken als de achtergrondsituatie en de motivatie.

Veel veelplegers zijn als verslaafde of dak – of thuisloze al bekend bij andere afdelingen binnen Tactus en het Leger des Heils. Dit houdt in dat er al contacten met de veelpleger zijn geweest die niets met de reclassering van doen hebben. Binnen de organisatie is er dan al best veel over achtergrondsituatie en de motivatie van de betreffende veelpleger bekend. De persoonlijke informatie waar de hulpverleners binnen Tactus en Leger des Heils over beschikken is vaak van belang bij het bepalen van de behoeften van de veelpleger. Ook binnen Reclassering Nederland wordt er door de

reclasseringsmedewerkers gekeken of er al eerdere contacten zijn geweest met een veelpleger en zo ja wat er allemaal over de betreffende persoon bekend is. Echter is het wel zo dat de bekendheid van de veelpleger binnen de organisatie alleen reclasseringscontacten betreft.

Voordat de veelpleger op het politiebureau wordt bezocht, is de informatie uit Viadesk al door de reclasseringsmedewerker doorgenomen. In de vroeghulp procedure is de reclasseringsmedewerker vrij om bepaalde afwegingen te maken. Het gaat dan om afwegingen als: wel of geen rapport schrijven, iemand zo lang mogelijk vast zien te houden om het contact zo lang mogelijk in stand te houden of juist niet?

#### *Ø Werkstraf*

Tactus en het Leger des Heils steken op een heel andere wijze op cliënten in dan Reclassering Nederland. Dit is het gevolg van het feit dat Reclassering Nederland niet te maken heeft met de directe zorg die de cliënten van Tactus en het Leger des Heils vaak behoeven. Cliënten van Tactus kunnen door bijvoorbeeld afkickverschijnselen of het overmatig nemen van drugs vaak moeilijk strikte afspraken nakomen. Zij kunnen dan niet netjes op gezette tijden op kantoor langskomen.

#### *Ø Begeleiding intramuraal / extramuraal*

De informatie die binnen Tactus bekend is over de veelpleger kan worden gebruikt ter ondersteuning in het opstellen van een te volgen plan. De persoonlijke informatie waar de hulpverleners over beschikken kunnen de reclasseringsmedewerker helpen de veelpleger op de meest geschikte wijze te begeleiden. Zo zou iemand die aan de cocaïne zit op een geheel andere manier moeten worden aangepakt dan iemand die verslaafd is aan alcohol. Er zijn regels verbonden aan het gebruik dat van dergelijke informatie mag worden gemaakt. Indien de veelpleger bekend is vanuit andere afdelingen, moet hij of zij toestemming geven aan de reclasseringsmedewerker om zich hier in te mogen verdiepen en er gebruik van te mogen maken.

#### *Ø Taakspecialisatie*

Binnen de reclasseringsafdeling van Tactus zijn op dit moment drie medewerkers betrokken bij de veelpleger aanpak. Eén van deze medewerkers houdt de grote lijn in de gaten, wat inhoudt dat het traject en de status van de veelplegers wordt gevolgd en dat vergaderingen worden bijgewoond om de overige partijen daar waar nodig van informatie te voorzien. Een andere medewerker is casemanager. De medewerker heeft veelplegers op zijn naam staan en begeleidt deze in de trajecten waarin ze zich bevinden. Een derde medewerker houdt zich bezig met de toezichten. Er hebben zich dus twee medewerkers toegelegd op het werk 'aan de achterkant' (toezicht en interventies) en er heeft zich één medewerker toegelegd op het werk 'aan de voorkant' (advies en rapportage).

Binnen de reclasseringsafdeling van het Leger des Heils is deze verdeling minder duidelijk. Op papier houdt zich één medewerker bezig met het werk aan de 'voorkant' (advies en rapportage) en houdt zich één medewerker bezig met het werk aan de 'achterkant.' Omdat er van oorsprong slechts één

medewerker bij de veelpleger aanpak betrokken was, is de verdeling in de praktijk niet zo strak. Er wordt nauw samengewerkt. Aangegeven werd dat het gescheiden houden van het werk aan de 'voor -' en de 'achterkant' soms moeilijk is omdat er door de vanaf het begin betrokken medewerker een vertrouwensband met cliënten is opgebouwd. Er wordt dan voor gekozen om niet alleen over een cliënt te rapporteren en te adviseren, maar om tevens de begeleiding te doen.

Binnen Reclassering Nederland worden op papier net als binnen het Leger des Heils de taakspecialisatieregels gevolgd. In de praktijk ligt dit voor de medewerker die zich officieel alleen bezig zou moeten houden met het werk aan de 'voorkant' (advies en rapportage) anders. Uit het interview komt naar voren dat er door deze medewerker ook veel contacten met de cliënten worden onderhouden en dat er bezoeken worden gebracht. De medewerker houdt zich dus eigenlijk ook bezig met de begeleiding van cliënten. Uit de interviews kwam tevens naar voren dat de medewerker die zich bezig zou moeten houden met het werk aan de 'achterkant' (toezicht en interventies) zich ook daadwerkelijk alleen maar bezighoudt met het werk aan de 'achterkant.'

#### § 4.4 Vergelijking

In deze paragraaf staat de vergelijking van de werkprocessen centraal. Om het voor u als lezer overzichtelijk te houden zullen de standaardproducten en de taakspecialisatieregels weer als uitgangspunt worden genomen. Het zal in deze paragraaf niet gaan om het verklaren van de verschillen, maar om een opsomming van de gevonden resultaten. Het verklaren van de verschillen zal in hoofdstuk 6 gebeuren.

##### *Vroeghulpbezoek / Vroeghulpinterventie / Adviesrapport*

Bij de voorbereiding op de vroeghulp en het schrijven van het adviesrapport hebben de reclasseringsmedewerkers van Tactus en het Leger des Heils het soms makkelijker dan de reclasseringsmedewerkers van Reclassering Nederland. Deze reclasseringsmedewerkers hebben vaak (in het geval van Tactus met toestemming van de cliënt) de beschikking over (achtergrond) informatie van de cliënt die niets met de reclassering te maken heeft. De reclasseringsmedewerkers van Reclassering Nederland kunnen binnen de eigen organisatie alleen putten uit informatie verzameld uit eerdere reclasseringscontacten. Het zou dus voor kunnen komen dat een reclasseringmedewerker van Reclassering Nederland meer tijd moet steken in het vinden van informatie over de veelpleger.

Verschillen in de werkwijze van de reclasseringsmedewerkers tijdens het vroeghulpbezoek hebben te maken met datgene dat de reclasseringsmedewerker vanuit de instelling kan bieden. Medewerkers van Tactus en het Leger des Heils kunnen de veelpleger vanuit de eigen organisatie zorg bieden. Tactus kan de verslaafde veelpleger zelfs voor de keuze stellen een zorgtraject te gaan volgen of het strafrechtproces te vervolgen.

### *Voorlichtingsrapport*

Het voorlichtingsrapport zal in principe door iedere reclasseringsmedewerker op dezelfde wijze worden geschreven. Immers de inhoud van het rapport ligt al vast. Het moet informatie bevatten over de achtergrondinformatie, persoonlijke kenmerken, kans op recidive en de omstandigheden van de cliënt (Stichting Reclassering Nederland, 2003, 22-23). De wijze waarop de benodigde informatie verkregen wordt zal wel verschillen. Zo moeten de reclasseringsmedewerkers van Tactus zich ook richten op het middelengebruik en daarmee op een zorgaspect. En zullen de reclasseringsmedewerkers van zowel Tactus als het Leger des Heils zich met het oog op het ten uitvoer kunnen leggen van een straf moeten toeleggen op de (moeilijke) (onveranderbare) omstandigheden waar de cliënt zich op dat moment in bevindt. Voor de reclasseringsmedewerker van Reclassering Nederland zal dit met het oog op de oorspronkelijke doelgroep minder lastig zijn, omdat deze doelgroep niet te kampen heeft met meervoudige problematiek.

### *Werkstraf*

Cliënten (veelplegers) moeten de Twintig Standaardregels van werkstraffen (Reclassering Nederland, 2007, 2-5) strikt nakomen. Dit is voor de oorspronkelijke doelgroep van Reclassering Nederland vaak eenvoudiger te realiseren dan de oorspronkelijke doelgroep(en) van Tactus en Reclassering Nederland. Reclassering Nederland hanteert dan ook een meer zakelijke houding. Voor reclasseringsmedewerkers van Tactus en het Leger des Heils is dit een houding die geen vruchten afwerpt.

### *Begeleiding intramuraal / extramuraal*

De aangeboden gedragsinterventies zijn toegespitst op de problematiek van de doelgroep. Tactus biedt de meeste interventies. De verslaving ligt namelijk ten grondslag aan veel gedragsproblemen die ook moeten worden aangepakt.

### *Begeleiding extramuraal*

Op basis van het door mij verrichte onderzoek is het niet gelukt hier verschillen in waar te nemen.

### *Taakspecialisatieregels*

Alleen binnen Tactus wordt de formele taakspecialisatie ook volledig in de praktijk doorgevoerd. De taken zijn helder en duidelijk tussen drie medewerkers verdeeld. Binnen het Leger des Heils en Reclassering Nederland komt de praktijk niet geheel overeen met wat er volgens de formele taakspecialisatieregels op papier staat.

## **Hoofdstuk 5: Samenwerking**

### **§ 5.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk staat de samenwerking binnen de veelpleger aanpak tussen alle bij de veelpleger aanpak betrokken partijen centraal. Er zal worden begonnen met een bespreking van het beleid en de wijze waarop de samenwerking formeel gezien zou moeten verlopen. Vervolgens zal de praktijk worden besproken.

### **§ 5.2 Het beleid**

De aanpak van veelplegers wordt uitgewerkt in de Beleidsbrief veelplegers van mei 2003 en heeft drie doelstellingen: voorkomen dat risicojongeren uitgroeien tot veelpleger, via effectieve sancties stoppen van het veelplegen door jeugdigen en een langere vrijheidsbeneming van meerderjarige veelplegers (Voormalig Minister van Justitie J.P.H. Donner, 2003, 9). Besloten is deze doelstellingen te realiseren door het nemen van de volgende maatregelen: een persoonsgerichte aanpak, concentratie op de harde kern, inrichting voor stelselmatige daders (en jeugdige veelplegers), een *trajectmatige benadering*, preventie en na (zorg) (Voormalig Minister van Justitie J.P.H. Donner, 2003, 4-5).

Om de "juiste" mensen te detineren en na detentie ook beheersbaar te houden is het nodig de activiteiten binnen en buiten het justitiële circuit op elkaar aan te laten sluiten. Gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, Zittende Magistratuur, Dienst Justitiële Inrichtingen, de drie reclasseringsorganisaties (Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en Reclassering Leger des Heils (Bureau Secretaris Generaal, januari 2007)) en de zorginstellingen dienen nauw samen te werken om de aanpak van veelplegers succesvol te maken (Directie Sancties, Reclassering en Slachtofferzorg, 2004, 4).

Het succes van de veelpleger aanpak staat of valt met een goede samenwerking tussen de betrokken partijen. Het kabinetsbeleid is er op gericht de schakels in het voor- en het na- traject (preventie, nazorg, maatschappelijke opvang) en de justitiële keten aan elkaar te verbinden. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de lokale / regionale driehoek. De driehoek heeft een directe link met het Arrondissementaal Juridisch Beraad, de politie en via de dubbelrol van de korpsbeheerder als burgemeester, de voor- en nazorg. Gemeenten hebben de ruimte om binnen het kabinetsbeleid eigen accenten en prioriteiten te stellen (Directie Sancties, Reclassering en Slachtofferzorg, 2004, 5). In het convenant lokale driehoek zijn Enschede 2004 / 2005 zijn de stedelijke prioriteiten nader uitgewerkt. Eén van de gemaakte concrete afspraken is de gemeentelijke aanpak van 120 veelplegers, middels casusoverleg (Veiligheidshuis Enschede stuknummer 12497, 2).

### **§ 5.3 De praktijk**

Binnen de veelpleger aanpak wordt gesproken van integrale samenwerking. Dat houdt in dat de verschillende instellingen samen werken aan het realiseren van één doel. Daarbij worden de eigen invulling van de instelling en datgene dat ze binnen die instelling moeten doen behouden. Een voorbeeld is een casus van een veelpleger met schulden en een verslavingsprobleem. Er zijn dan

meerdere partijen die zich met de veelpleger bezig houden (verslavingsreclassering, sociale dienst). Deze vorm van samenwerking is volgens de geïnterviewden de best mogelijke oplossing voor de aanpak van veelplegers, omdat veelplegers vaak meervoudige en hardnekkige problemen hebben en de neiging hebben om bij de verschillende betrokken partijen te gaan shoppen. Elkaar op de hoogte houden over de stand van zaken omtrent de veelpleger is de enige manier om dit te voorkomen.

Omdat er met veel verschillende partijen wordt samengewerkt binnen de veelpleger aanpak geven de geïnterviewden (dus niet alleen de reclasseringsmedewerkers maar ook de overige geïnterviewde betrokken partijen) aan dat er wel eens verschillen in visie ontstaan. Hulpverleners en reclasseringsmedewerkers vanuit de in principe hulpverlenende organisaties (Tactus en het Leger des Heils) hebben vaak een andere visie dan politie en de reclasseringsmedewerkers vanuit de puur justitiële tak (Reclassering Nederland). Justitie wil in principe alleen de overlast terugdringen en de medewerkers vanuit de hulpverleningskant willen de persoon in kwestie ook nog hulp verlenen.

De verschillen in visie en in aanpak van de veelpleger worden vanuit de reclasseringsmedewerkers zelf geprobeerd zo klein mogelijk te houden. Ze zijn er zich van bewust dat de verschillende doelgroepen een andere insteek met zich mee brengen en hebben uit eigen initiatief een aantal regels opgesteld over de gewenste aanpak van de veelpleger.

De door de reclasseringsmedewerkers opgestelde afspraken zijn als volgt:

- Ø Door de betrokken reclasseringsmedewerkers wordt er een onderscheid gemaakt tussen wel of geen verslaving en wel of niet dakloos. Daar waar er sprake is van een gebrek aan personele capaciteit bij één of twee van de instellingen wordt er geen onderscheid meer gemaakt.
- Ø Daar waar een betrokken reclasseringsmedewerker kennis nodig heeft van een collega instelling vindt uitwisseling van expertise plaats door middel van consultatie.
- Ø In de geboden hulpverlening kan gebruik worden gemaakt van de verschillende hulpverleningsmogelijkheden van de verschillende instellingen.
- Ø In algemene zin is de samenstelling van reclasseringsmedewerkers uit de verschillende instellingen aan te merken als "team".
- Ø De methodiek van de cliënt "nadrukkelijk" volgen houdt in dat alle contactmomenten met de veelpleger benut worden. Het beoogde effect is dat de reclasseringsmedewerker een voor de veelpleger bekend gezicht wordt. Het contact moet in het teken staan van contact houden en motiveren tot hulpverlening. De betrokken veelpleger wordt niet gedwongen tot hulpverlening. Een en ander moet een wederkerig proces zijn of worden.
- Ø Het casemanagement kan geretourneerd worden aan Justitie als het perspectief om contact te leggen en te motiveren voor hulpverlening er niet meer is.

- Ø De doelgroep heeft vooral behoefte aan structuur, houvast en duidelijkheid. In die zin is het contact opbouwen en onderhouden een belangrijke doelstelling van het casemanagement.
- Ø Contactmomenten kunnen zijn: Bezoek in het huis van bewaring, bezoek in de vroeghulp op het politiebureau, gesprekken als voorbereiding van de voorlichtingsrapportage, huisbezoeken, in de stad ontmoeten etc. Het heeft de voorkeur dat de contacten regelmatig plaatsvinden waardoor de betrouwbaarheid en de voorspelbaarheid van de contacten toenemen.
- Ø Er wordt zoveel mogelijk gestreefd naar een "toezicht" ten bate van de veelpleger.
- Ø In principe bezoekt de veelpleger de instellingen. Daar waar dit niet mogelijk is kan anders worden afgesproken.
- Ø In principe maakt de casemanager voor de betreffende cliënt en het pré – plan en het voorlichtingrapport en alle ander zaken die voortvloeien uit het casemanagement.
- Ø De zeer actieve veelpleger als zodanig vastgesteld door het OM heeft een status van "Toezicht", echter zonder sancties. Heeft de cliënt wel een door justitie opgelegd "Toezicht" dan bestaat er ook de mogelijkheid van sanctioneren.
- Ø De reclasseringsmedewerkers komen opnieuw bijeen indien hiertoe de behoefte ontstaat.
- Ø Er volgt een nadere uitwerking van de methodiek aan de hand van het thema bemoeizorg (Almelo, 13-06-2007).

Tot zover kan dan ook gesteld worden dat de samenwerking binnen de veelpleger aanpak goed verloopt. Tijdens de interviews zijn er echter ook een paar minder goede punten ten aanzien van de samenwerking naar voren gekomen.

Zo wordt er door meerdere partijen (zowel reclasseringsmedewerkers als overige betrokkenen) gesproken over het optimaliseren van de informatie uitwisseling. Er wordt aangegeven dat de in de casus overleggen gebruikte ketendossiers, met daarin alle informatie die op dat moment over een veelpleger bekend is, niet altijd volledig zijn en vaak niet up to date worden gehouden. Dit zou het gevolg zijn van het feit dat het bijhouden van de ketendossiers tot de taken van de reclasseringsmedewerkers zijn gaan behoren, zonder dat hier extra uren voor zijn gekregen. De reclasseringsmedewerkers geven dan ook zelf aan problemen te hebben met het vervullen van deze administratieve taken, naast alle andere werkzaamheden. De (nog) niet perfecte informatie uitwisseling heeft gevolgen voor de aanpak van de veelpleger, omdat vaak niet alle bij de veelpleger betrokken partijen even goed op de hoogte zijn van de huidige stand van zaken omtrent de veelpleger. Dit komt omdat informatie bij de ene partij wel bekend is, maar niet (op tijd) gedeeld wordt met de andere partijen.



Een ander minder goed punt dat ter sprake is gekomen, is de door sommige geïnterviewden (zowel reclasseringsmedewerkers als overige betrokkenen) waargenomen strijd om cliënten die de samenwerking niet ten goede komt. De verdeling van de financiële middelen zou volgens de geïnterviewden aan deze strijd ten grondslag liggen. Dit levert volgens de geïnterviewden strijd op omtrent de plaatsing van de veelpleger (bij de reclasseringsbalies).

Ik vond in het jaarverslag (2003) van de Stichting Reclassering Nederland (de overkoepelende organisatie van alle reclasseringsinstellingen) het volgende: *" Vanaf 1 januari 2002 werkt de SRN volgens de systematiek van outputsturing (OPS). Dit betekent dat de reclassering alleen subsidie ontvangt van het ministerie van Justitie voor producten en projecten waarover vooraf met het ministerie afspraken zijn gemaakt rond aantallen, kwaliteit en kostprijs (Stichting Reclassering Nederland, 2003, 22)."*

De link tussen het aantrekken van cliënten en het verkrijgen van extra financiële middelen is op basis van deze informatie dus moeilijk te leggen. Er zijn immers afspraken gemaakt over de aantallen te leveren producten. De verschillende reclasseringsinstellingen zullen proberen de vastgestelde resultaten te behalen om zo de beschikbare financiële middelen te optimaliseren. Het verkrijgen van extra financiële middelen is op korte termijn dan niet mogelijk. Extra cliënten aantrekken vergt dan de input van financiële middelen die er voor dat betreffende jaar niet zijn.

## **Hoofdstuk 6: Mogelijke verklaringen**

### **§ 6.1 Inleiding**

De vraag is of één of meerdere van de in hoofdstuk 3 besproken factoren van invloed zijn (geweest) op de verschillen in de door de drie reclasseringsinstellingen gehanteerde werkprocessen en daarmee op de samenwerking. In de interviews met de reclasseringsmedewerkers is gericht gevraagd naar hun mening over de invloed van de factoren. Daarnaast is voor de beantwoording van deze vraag door mij gebruik gemaakt van een aantal geschreven bronnen.

### **§ 6.2 Externe factoren**

“Bronafhankelijkheid”, de complexiteit en morele geladenheid van de cliënt en ontoereikende middelen kunnen samen resulteren in het ontstaan van een werkproces ter invulling van de veelpleger aanpak, waarin getracht wordt recht te doen aan de beginselen en doelstellingen van die aanpak en waarbij geprobeerd wordt rekening te houden met de hierboven beschreven externe factoren (Hasenfeld en Lipsky).

#### *Bronafhankelijkheid / Ontoereikende financiële middelen*

Onder hulpbronnen worden in dit geval verstaan: legitimiteit en macht (politieke hulpbron), financiële middelen (en de samenstelling hiervan: fonds, giften, regeringsbudget etc.) (economische hulpbron), cliënten en personeel (economische hulpbron) (Hasenfeld, 1992, 31).

Om te achterhalen of deze factor van invloed is geweest ben ik eerst gaan kijken naar de afhankelijkheid van de drie reclasseringsinstellingen van financiële middelen. Mijn bevindingen zal ik hier kort uiteenzetten.

In de huidige situatie zijn er drie reclasseringsinstellingen; Stichting Reclassering Nederland, het Leger des Heils en de Stichting Verslavingsreclassering GGZ Nederland. De reclassering wordt bijna geheel gesubsidieerd door het ministerie van Justitie (Postbus 51, 2007). Stichting Reclassering Nederland, is niet alleen een uitvoerende organisatie, maar is ook de overkoepelende reclasseringsorganisatie. Stichting Reclassering Nederland is daarom bevoegd de budgetafspraken met de minister van Justitie te maken en de middelen over de drie reclasseringsinstellingen te verdelen (Voormalig Minister van Justitie J.P.H Donner, 2003, 1). “Vanaf 1 januari 2002 werkt de SRN volgens de systematiek van outputsturing (OPS). Dit betekent dat de reclassering alleen subsidie ontvangt van het ministerie van Justitie voor producten en projecten waarover vooraf met het ministerie afspraken zijn gemaakt rond aantallen, kwaliteit en kostprijs (Stichting Reclassering Nederland, 2003, 22).”

De Stichting Verslavingsreclassering GGZ maakt tevens elk jaar productieafspraken met het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht en de Dienst Justitiële Instellingen (gevangeniswezen). Deze afspraken worden vastgelegd in een contract met de minister van Justitie. Vervolgens vertaalt de Stichting Verslavingsreclassering GGZ het contract met de minister naar productieafspraken met elf aangesloten regionale instellingen. Tactus is één van die instellingen. Eenmaal per jaar legt de

Stichting Verslavingsreclassering GGZ verantwoording af aan de minister over de verrichte prestaties (SVG Verslavingsreclassering, 2007).

Tactus Verslavingsreclassering, de reclasseringsafdeling van het Leger des Heils en Reclassering Nederland (locatie Almelo) zijn voor het verkrijgen van financiële middelen dus uiteindelijk allemaal voor het overgrote deel afhankelijk van het ministerie van Justitie. Financiële middelen worden toegekend op basis van te realiseren prestaties. Het niet behalen van de door het ministerie gewenste resultaat heeft dus gevolgen voor de financiële middelen die de volgende keer zullen worden toegekend. Wat ontoereikendheid van de financiële middelen betreft kan het dus zo zijn dat er grotere aantallen worden gerealiseerd. Aantallen waarmee in het budget geen rekening is gehouden, zodat er een financieringstekort kan ontstaan.

Vervolgens heb ik de link gelegd tussen de ontoereikendheid van financiële middelen en het aantal medewerkers dat voor de veelpleger aanpak kan worden ingezet. In de interviews heb ik gericht gevraagd naar de werkzaamheden van de bij de veelpleger aanpak betrokken medewerkers.

Wat ik opvallend vond is dat er van de drie medewerkers bij Tactus die zich bezighouden met de veelpleger aanpak, er twee volledig met de veelpleger aanpak zijn belast. Bij Reclassering Nederland ging dit om één van de twee medewerkers. Ditzelfde gold voor het Leger des Heils. Gevolg hiervan is volgens mij dat bij Reclassering Nederland in de praktijk de taakspecialisatieregels niet worden nageleefd. Op papier klopt de verdeling tussen het werk "aan de voorkant" en het werk "aan de achterkant" wel, maar in de praktijk is deze verdeling niet zo strikt. Anders dan bij het Leger des Heils heeft Reclassering Nederland (locatie Almelo) een groot aantal reclasseringscontacten met veelplegers per jaar en zijn er maar twee reclasseringsmedewerkers die dit grote aantal te verwerken hebben. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de reclasseringsmedewerker die zich alleen bezig zou moeten houden met de werkzaamheden "aan de voorkant" zich ook bezighoudt met werkzaamheden "aan de achterkant."

De personele bezetting kan in verband worden gebracht met de toedeling van financiële middelen. Er worden immers ook afspraken gemaakt over de kostprijs van producten. Het zou zo kunnen zijn dat er zo min mogelijk personeel wordt ingezet om de kostprijs te drukken. Ook kan het zo zijn dat er überhaupt geen geld is om meer personeel aan te nemen om zich bezig te houden met de veelpleger aanpak. Dit zijn echter veronderstellingen die ik op basis van dit onderzoek niet hard kan maken.

In verband met de hulpbron financiën moet er ook worden gekeken naar de hulpbron legitimiteit en macht. De reclasseringsinstellingen verkrijgen hun legitimiteit (de macht om de reclasseringstaken te vervullen) van het ministerie van Justitie. Er moet dus worden gewerkt volgens de eisen van dit ministerie om die verkregen macht niet te verliezen. Het zou dan dus belangrijk zijn de prestatieafspraken zo goed mogelijk na te komen. En daarmee om de door justitie gestelde doelen (zoals het terugdringen van recidive) te realiseren.

Ten slotte is het belangrijk om te vermelden dat de verschillen in werkprocessen vooral zijn ontstaan door wat de reclasseringsinstelling aan de cliënt te bieden heeft.

De activiteiten van de Verslavingsreclassering zijn erop gericht de cliënten waar mogelijk toe te leiden naar de zorg. Het totale aanbod is dan ook toegespitst op de specifieke problematiek en de complexe hulpvraag van de verslaafde delinquent.

De activiteiten van de reclasseringsafdeling van het Leger des Heils zijn erop gericht de juiste (nieuwe) plek in de maatschappij te vinden voor de cliënten. Hierbij wordt rekening gehouden met het delict, de persoon, slachtoffer(s), naaste omgeving en maatschappij.

De activiteiten van Reclassering Nederland zijn er vooral op gericht de recidive terug te dringen. Er wordt daarbij gekeken naar wat de risicomomenten van de cliënt zijn en hoe die kunnen worden aangepakt.

Het draait hier dus om de middelen waarover de reclasseringsinstellingen beschikken. Tactus en het Leger des Heils kunnen verschillende vormen van zorg bieden, daar waar Reclassering Nederland dat niet kan. De organisatie is gericht op het terugdringen van recidive en beschikt alleen over de middelen om dat doel te realiseren. Tactus is van oorsprong een instelling voor verslavingszorg en de reclasseringsafdeling beschikt over de middelen om de verslaafde veelpleger zorg te bieden. Het Leger des Heils is een instelling met een christelijke inslag die de hulpbehoevende mens kan en wil ondersteunen, door bijvoorbeeld laagdrempelige opvang te bieden. In het reclasseringswerk beschikt het Leger des Heils dan ook over nog weer andere middelen (zorg voor de dakloze en daarbij vaak ook verslaafde veelpleger) dan Tactus en Reclassering Nederland.

#### *Complexiteit en morele geladenheid van de cliënt*

In de interviews is door mij gericht gevraagd naar de wijze waarop de complexiteit en de morele geladenheid van de cliënt (in dit geval dus de veelpleger) door de reclasseringsmedewerkers wordt ervaren. Alle geïnterviewden gaven te kennen de complexiteit en de moeilijke stuurbaarheid van de veelpleger niet al demotiverend te ervaren. Ze zien het als een uitdaging kleine vorderingen in het bestaan van een veelpleger te kunnen bewerkstelligen. Er wordt vanuit een zeker realisme met de veelplegers gewerkt.

Omdat het bij deze factor ook gaat om de wijze waarop er in de werkprocessen rekening wordt gehouden met de complexiteit en morele geladenheid van de cliënt zal hier in paragraaf 3 nog op terug worden gekomen.

### **§ 6.3 Interne factoren**

Volgens Kagan ontwikkelen reclasseringsmedewerkers in de uitoefening van hun dagelijks werk conventionele interpretaties van specifieke regels en genereren zij normen over hoe regels geïnterpreteerd moeten worden (Kagan, 1978, 90). Terpstra en Havinga stellen dat uitvoerende ambtenaren handelen op basis van interpretaties, normen en (de externe factor) hulpbronnen (Terpstra en Havinga, 1999, 44) en dat de gebruikte regels het product zijn van het collectief (Terpstra

en Havinga, 1999, 45). Volgens Bakker en van Waarden beschikken de reclasseringsmedewerkers over een bepaalde mate van discretionaire ruimte in de uitoefening van het dagelijks werk (Bakker en van Waarden, 1999).

#### *Regelinterpretatie*

Omdat in mijn gesprekken het gebruik van protocollen en regels onderbelicht is gebleven, zal ik op de factor regelinterpretatie ingaan door gebruik te maken van de kennis die ik heb vergaard over de regels omtrent de administratie. Uit de gesprekken kwam namelijk naar voren dat er binnen de organisaties verschillende normen bestaan ten aanzien van het vervullen van de administratieve taken.

Uit de interviews kwam naar voren dat het vervullen van de administratieve taken (het rapporteren en archiveren in het cliënt volg systeem en de ketendossiers) binnen Reclassering Nederland zwaarder weegt dan binnen Tactus en het Leger des Heils. De reclasseringsmedewerkers binnen Tactus geven aan de taken wel eens (bewust en uit tijdgebrek) te laten versloffen. Ze stellen andere prioriteiten en zijn zich hiervan bewust. De reclasseringsmedewerkers binnen het Leger des Heils zien de regels omtrent het rapporteren als een noodzakelijk kwaad, maar hebben het verder niet over deze regels. Ze schijnen ze niet lastig te vinden en aan de verplichtingen te kunnen voldoen. Dit wordt bevestigd in de interviews met de overige drie betrokken partijen. Zij geven aan erg tevreden te zijn of de wijze waarop het Leger des Heils dit doet. Vanuit Reclassering Nederland wordt aangegeven dat de administratieve taken zwaar wegen en dat ze hierop worden beoordeeld. Het is dus de norm de vervulling van de administratieve taken als prioriteit te stellen.

#### *Discretionaire ruimte*

Uit de interviews en het gebruik dat is gemaakt van documenten over de formele werkprocessen is gebleken dat de reclasseringsmedewerkers over een vrij grote mate van vrijheid beschikken in de uitoefening van hun dagelijks werk. De reclasseringsmedewerkers geven aan in de uitoefening van hun werk niet bewust bezig te zijn met regels. Ze zijn wel op de hoogte van algemene regels en maken ook gebruik van richtlijnen in het opstellen van rapporten maar worden in hun dagelijks werk niet constant gestuurd door protocollen. De reclasseringsmedewerkers werken met een complexe doelgroep en moeten om kunnen gaan met de morele geladenheid van de cliënten. Dit vereist een zekere mate van vrijheid. Reclasseringsmedewerkers zijn vrij de cliënt in te schatten, over de cliënt te adviseren en te rapporteren. Het gebruik van de Quicksan en Recidive Inschattingsschalen is geïntroduceerd om het professioneel oordeel te kunnen onderbouwen, maar het inschatten van de kans op recidive blijft echt vak – en dus mensenwerk.

Om een link te kunnen leggen met de naleving van de taakspecialisatieregels binnen Reclassering Nederland is de stelling van Lipsky hier op zijn plaats:

Uitvoerende ambtenaren (in dit geval reclasseringsmedewerkers) kunnen omgaan met de ontoereikende middelen (hulpbronnen) in de uitoefening van hun werk doordat zij over discretionaire vrijheden ten aanzien van de aanwending van middelen beschikken (Lipsky, 1980, 82).

Het is volgens mij namelijk zo dat de reclasseringsmedewerkers om gaan met het gebrek aan personele capaciteit door zich niet strikt aan de op papier vastgelegde taakverdeling te houden. De medewerkers worden voor een groot deel vrij gelaten in de uitoefening van hun dagelijks werk en worden schijnbaar niet gecorrigeerd wanneer naast de eigen taken andere taken binnen de veelpleger aanpak worden vervuld.

Voor de reclasseringsmedewerkers binnen het Leger des Heils geldt ook dat ze over een dusdanig grote vrijheid beschikken dat ze in staat zijn nauw samen te werken en af te wijken van schriftelijke taakverdeling. Het gaat hier niet om het omgaan met beperkte middelen, maar het gaat hier om de eigen bewuste keuze van de medewerkers om al bestaande vertrouwensbanden met veelplegers in tact te houden.

Ook binnen Tactus is waar te nemen dat de reclasseringsmedewerkers gebruik maken van de vrijheid waarover ze in hun dagelijks werk beschikken. Het gaat hier niet om de invulling van de taakspecialisatieregels, maar het gaat om het feit dat de reclasseringsmedewerkers binnen Tactus aangeven soms bewust de administratieve taken minder goed te vervullen. Dit geeft volgens mij aan dat ze over de vrijheid beschikken dit (ongestraft) te doen.

## **Hoofdstuk 7: Conclusie**

### **§ 7.1 Inleiding**

In het laatste hoofdstuk van dit rapport zal op basis van de voorgaande hoofdstukken worden geprobeerd een antwoord te geven op de in dit onderzoek centraal staande onderzoeksvraag. Om het voor u als lezer overzichtelijk te houden zal de onderzoeksvraag hiertoe nog eens herhaald worden.

### **§ 7.2 Conclusie**

De in dit onderzoek centraal staande *onderzoeksvraag* luidt als volgt:

*Wat zijn de verschillen in de door Reclassering Nederland, Tactus Verslavingsreclassering en Reclassering Leger des Heils gehanteerde werkprocessen ter invulling van de veelpleger aanpak, welke factoren zijn hierop van invloed (geweest) en welke gevolgen heeft dit voor de samenwerking tussen alle bij de veelpleger aanpak betrokken partijen?*

De gevonden verschillen in de gehanteerde werkprocessen zijn grotendeels het gevolg van het feit dat de organisaties verschillende diensten aan een veelpleger te bieden hebben. Daardoor wordt er op een iets andere wijze te werk gegaan in de benadering van de veelpleger en in de wijze waarop rapporten worden geschreven. Deze verschillen hebben echter geen waarneembare gevolgen voor de samenwerking binnen de veelpleger aanpak. De reclasseringsmedewerkers gaven aan de bestaande verschillen zo laag mogelijk te willen houden en hebben daartoe een werkproces ten aanzien van de aanpak van zeer actieve veelplegers opgesteld.

De reclasseringsmedewerkers beschikken over een redelijk grote vrijheid in de uitoefening van het dagelijks werk. Die vrijheden zijn tot op zekere hoogte noodzakelijk. De aanpak van de complexe doelgroep en de moeilijke stuurbaarheid van de cliënt vergt immers inschattingsvermogen en de vrijheid om op specifieke situaties te kunnen reageren. De reclasseringsmedewerkers van Reclassering Nederland en het Leger des Heils maken echter ook gebruik van deze vrijheden door in de praktijk een andere invulling te geven aan de taakverdeling. De vrijheid waarover de reclasseringsmedewerkers beschikken is direct te relateren aan de invulling die in de praktijk aan de regels wordt gegeven. Een indirecte oorzaak zou kunnen zijn dat de reclasseringsmedewerkers binnen Reclassering Nederland jaarlijks een groot aantal reclasseringscontacten te verwerken hebben (Intraval bureau voor onderzoek en advies, 2007, 22) en dat ze zich samen (want het zijn maar 2 medewerkers) inzetten om dit aantal op een goede manier af te handelen. Dit is mogelijk omdat ze "vrij" worden gelaten in de uitoefening van hun werk. Ditzelfde geldt voor de reclasseringsmedewerkers binnen het Leger des Heils. Zij kiezen er binnen het opgelegde toezicht soms bewust voor om niet alleen over de veelpleger te rapporteren en te adviseren, maar om de veelpleger ook te begeleiden. Dit kan niet anders betekenen dan dat er de vrijheid bestaat om dit te realiseren.

Ook het voorgaande heeft geen echte gevolgen voor de samenwerking behalve dan dat het onduidelijk kan zijn voor de partners om er achter te komen wie ze moeten hebben voor het verkrijgen van bepaalde informatie. Dat deze informatie gevraagd moet worden is vaak het gevolg van het feit dat de informatie uitwisseling niet optimaal is.

Een bespreking van het begrip caseload zal laten zien dat er wel degelijk verschillen zijn in de werkprocessen die gevolgen hebben voor de samenwerking. De verschillen in caseload hebben volgens de geïnterviewden gevolgen voor de wijze waarop de administratieve taken kunnen worden vervuld. Er heerst in het samenwerkingsverband binnen de veelpleger aanpak ontevredenheid over de inzet bij de vervulling van de administratieve taken en daarmee de informatie uitwisseling. De grootte van de caseload maakt het volgens de geïnterviewden voor de reclasseringsmedewerkers moeilijker dan wel makkelijker om de administratieve taken te vervullen. Doordat de reclasseringsmedewerkers over vrijheden beschikken in de uitoefening van het dagelijks werk kiezen de reclasseringsmedewerkers van Tactus - wanneer ze erg druk zijn met andere werkzaamheden (binnen de veelpleger aanpak)- er voor om deze aan de kant te schuiven of nog even op zich te laten wachten.

Het is hierbij noodzakelijk een ander begrip te introduceren. Het gaat hier om het begrip regelinterpretatie. Dit begrip gebruik ik in verband met het vervullen van de administratieve taken. Volgens mij is de ontevredenheid binnen het samenwerkingsverband ontstaan als gevolg van het feit dat er binnen de organisaties andere waarden worden gehecht aan het vervullen van die taken. Binnen Reclassering Nederland is het op tijd en correct rapporteren een prioriteit geworden. Binnen Tactus wordt hier minder waarde aan gehecht, ondanks het feit dat dit zeker beter zou kunnen. Binnen het Leger des Heils wordt er ook geen echt grote waarde aan gehecht, maar dit is voor hen ook niet noodzakelijk aangezien het vervullen van deze taken binnen het Leger des Heils niet erg veel tijd vergt en dus gewoon goed verloopt.

Het feit dat er andere waarden worden gehecht aan de administratieve taken is volgens mij dus de bron van de wrijvingen die hierover in de samenwerking ontstaan.

Zoals al eerder in dit rapport vermeld is de strijd om cliënten waarschijnlijk ontstaan door outputsturing. De drie reclasseringsorganisaties zijn voor hun financiële middelen voor het grootste deel afhankelijk van het ministerie van Justitie. Omdat de legitimiteit en macht om de reclasseringstaken te mogen vervullen ook van dit ministerie is verkregen moet er door de instellingen hard worden gewerkt om de door het ministerie gewenste resultaten te realiseren.

Wanneer ik het theoretisch kader hier weer bij betrek kom ik met betrekking tot dit onderzoek tot de volgende conclusie:

- De verschillen in caseload hebben volgens de geïnterviewden (positieve of negatieve) gevolgen voor de wijze waarop de administratieve taken kunnen worden vervuld. Lipsky



(1980) had in dit geval dus gelijk toen hij stelde dat reclasseringsmedewerkers in de uitoefening van hun werk kunnen worden beperkt.

- Reclasseringsmedewerkers gaan hier oplossingen voor vinden en gaan hier binnen de organisatie op hun eigen wijze mee om. Dit sluit aan bij de stelling van Bakker en van Waarden (1999) en Lipsky (1980) dat reclasseringsmedewerkers over vrijheid in de uitoefening van hun werk beschikken (Bakker en van Waarden) en deze vrijheid gebruiken om met beperkingen om te gaan (Lipsky).
- De wijze waarop de administratieve taken worden vervuld is ook afhankelijk van de normen die er binnen de organisatie ten aanzien van die taken heersen. Ontevredenheid binnen een samenwerkingsverband ontstaat doordat partners andere normen hanteren. Deze resultaten komen overeen met de stelling van Kagan (1978) dat reclasseringsmedewerkers normen en interpretaties ontwikkelen over het gebruik van regels.
  - è Daarnaast hadden Terpstra en Havinga (1999) met betrekking tot dit onderzoek gelijk met hun stelling dat regels het product zijn van het collectief. De normen gelden namelijk binnen de organisatie en niet voor de individuele reclasseringsmedewerkers.
- Bij de waargenomen strijd om cliënten komt bronafhankelijkheid om de hoek kijken. De drie organisaties moeten presteren om zo de met het ministerie van Justitie vooraf afgesproken aantallen, kwaliteit en kostprijzen te realiseren. Ze zijn niet alleen financieel afhankelijk van dit ministerie, maar ook ten aanzien van het behouden van de verkregen legitimiteit. Deze bevinding sluit aan bij de stelling van Hasenfeld (1992) dat bronafhankelijkheid van invloed kan zijn op de wijze waarop organisaties te werk gaan.
- De reclasseringsmedewerkers beschikken over noodzakelijke vrijheden om in het dagelijks werk om te kunnen gaan met de complexe doelgroep en de moeilijke stuurbaarheid van het individu. De reclasseringsmedewerkers ervaren de complexiteit en moeilijke stuurbaarheid echter niet als een demotiverende factor, maar als een uitdaging. Dit gegeven maakt de complexiteit en morele geladenheid van de cliënt dan ook niet relevant voor de verschillen in werkprocessen en de gevolgen voor de samenwerking. De stelling van Hasenfeld (1992) dat er binnen de organisatie rekening wordt gehouden met deze factor sluit hierbij aan. Het hierbij behorende door Hasenfeld (1992) benoemde demotiverende element is niet van toepassing.

## ***Nawoord***

Het voorbereiden en doen van dit kwalitatieve verkennende onderzoek en het opstellen van het daarbij behorende rapport is voor mij een moeilijke maar ook leerzame weg geweest. Niet alleen heb geleerd dat het voorbereiden van een goed onderzoek erg veel tijd kan kosten, maar dat dit uiteindelijk gedurende het onderzoek ook erg veel tijd kan besparen. Ook heb ik geleerd dat het opstellen van de benodigde interviewvragen erg veel denkwerk en inlevingsvermogen vereist. . Met betrekking tot het opstellen van het rapport moet ik zeggen dat het moeilijker was dan ik had kunnen voorzien. Ik heb geleerd dat je concreet en specifiek moet zijn in wat je wilt overbrengen. Wat voor mij in mijn hoofd al lang duidelijk is, is niet altijd even duidelijk voor de lezer van je rapport. Ik hoop echter dat het mij is gelukt de juiste boodschap over te brengen en dat ik mij hier in de toekomst in kan ontwikkelen.

Carola Mijwaart

## **Bibliografie**

### **Ø Beleidsdocumenten**

Directie Sancties, Reclassering en Slachtofferzorg. (2004, juli 9). Beleidskader 2004 Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders: <http://www.veiligheidsprogramma.nl>

Intraval bureau voor onderzoek en advies Groningen - Rotterdam (2007). *Monitor Veelplegers 2006 Twente*, 22.

JVZ, S. W. (2004). *Interventiematrix JVZ*.

Ministerie van Justitie; Bureau Secretaris Generaal. (2007, januari). Introductiedossier Kenmerk DDS 5469212. [www.minjus.nl](http://www.minjus.nl)

Ministerie van Justitie. (2007, mei) Plan van Aanpak Veelplegers Tweede Helft 2006 - 2008: <http://www.veiligheidsprogramma.nl/bestand.asp?id=802>

ontwikkeling, R. v. (1999). *Dossier verslaving en verslavingszorg*. Zoetermeer / Den Haag.

reclasseringsorganisaties, R. v. (2007, juni 13). Notitie zeer actieve veelplegers. *Notitie zeer actieve veelplegers*. Almelo.

Voormalig Minister van Justitie J.P.H. Donner. (2003, mei 12). *Eerste Kamer*. Opgeroepen op mei 24, 2007, van [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl): <http://www.eerstekamer.nl/9324000/1/j9vvgh5ihkk7kof/vggecwkw000>

Voormalig Minister van Justitie J.P.H. Donner. (2003, mei). Beleidsbrief Veelplegers Mei 2003: <http://www.veiligheidsprogramma.nl/bestand.asp?id=292>

[www.enschede.nl](http://www.enschede.nl). (2007). Opgeroepen op 2007, van Veiligheidshuis Enschede Stuknummer 12497: [csm4.enschede.nl/politiekbestuur/Agendas2/Kennis/2007/12497\\_veiligheidshuis.doc](http://csm4.enschede.nl/politiekbestuur/Agendas2/Kennis/2007/12497_veiligheidshuis.doc)

### **Ø Brochures**

Nederland, R. (2007). Brochure Zorgaanbod. *Zorgaanbod RN*.

Nederland, V. N. (2006, oktober). Nuchter beschouwd speciale editie verslavingsreclassering. *Verslavingsreclassering in de etalage*.

Reclassering, L. d. (2007). Voor een aanpak die werkt. *Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering Voor een aanpak die werkt*.

Tactus Instelling voor Verslavingszorg. (2006, december 07). *Verwijzingsbrochure*, 6 - 10.

### Ø Internetbronnen

Leger des Heils, SVG Verslavingsreclassering, Reclassering Nederland. (2006, december). *De Quicksan*. Opgeroepen op mei 20, 2007, van [www.reclassering.nl](http://www.reclassering.nl):

<http://www.reclassering.nl/PDF/Quikscan.pdf>

Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering. (2006). *Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering Jaarverslag over 2006*. Opgeroepen op mei 23, 2007, van [www.jeugdzorgenreclassering.nl](http://www.jeugdzorgenreclassering.nl):

[www.jeugdzorgenreclassering.nl/html/legerdesheils/document\\_download.cfm?doc=7AFA4FC3-E0C4-D510-0E77A1C057](http://www.jeugdzorgenreclassering.nl/html/legerdesheils/document_download.cfm?doc=7AFA4FC3-E0C4-D510-0E77A1C057)

SVG Verslavingsreclassering. (2007). *SVG Verslavingsreclassering Organisatie*. Opgeroepen op mei 23, 2007, van [www.svg.nl](http://www.svg.nl): <http://www.svg.nl/wiezijnwij.php/9/organisatie.html>

Ministerie van Justitie. (2006). Aanpak veelplegers 2006:

<http://www.veiligheidsprogramma.nl/default.asp?projectID=13&groepID=5&template=overig/detailProject.htm>

51, P. (2007, september). *www.postbus51.nl*. Opgeroepen op september 15, 2007, van Postbus51.nl - Ministerie Justitie: [http://www.postbus51.nl/index.cfm/t/Adres\\_Stichting\\_Reclassering\\_Nederland](http://www.postbus51.nl/index.cfm/t/Adres_Stichting_Reclassering_Nederland)

### Ø Jaarverslagen

Nederland, R. (2005). *Jaarverslag 2005 Aan de slag met daders*.

Stichting Reclassering Nederland. (2003). *Krachtig op koers Jaarverslag 2003 Stichting Reclassering Nederland*.

Legerdes Heils Jeugdzorg en Reclassering. (2006). *Leger des Heils Jeugdzorg en Reclassering Jaarverslag over 2006*. Opgeroepen op mei 23, 2007, van [www.jeugdzorgenreclassering.nl](http://www.jeugdzorgenreclassering.nl):

[www.jeugdzorgenreclassering.nl/html/legerdesheils/document\\_download.cfm?doc=7AFA4FC3-E0C4-D510-0E77A1C057](http://www.jeugdzorgenreclassering.nl/html/legerdesheils/document_download.cfm?doc=7AFA4FC3-E0C4-D510-0E77A1C057)

### Ø Literatuur

Hasenfeld, Y. (1992). *Human services as complex organizations*. Sage Publications, Inc.

Kagan, R. (1978). Rules and the problem of legality. In R. Kagan, *Regulatory justice. Implementing a wage - price freeze* (pp. 85 - 97). New York: Russel Sage Foundation.

Lipsky, M. (1980). Street - level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. In M. Lipsky, *Patterns of practice* (pp. 81-86). New York: Russel Sage.

Terpstra en Havinga. (1999). Uitvoering tussen traditie en management. Structuratie en stijlen van beleidsuitvoering. In F. v. W. Bakker, *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleiduitvoering vergeleken* (pp. 40 -67). Amsterdam: Boom.

W Bakker, F van Waarden. (1999). Discretionaire ruimte bij de formulering en handhaving van regelgeving. In F. v. W Bakker, *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken* (pp. 13 - 39). Amsterdam: Boom.

## **Bijlage 1**

### Interview reclasseringsmedewerkers

1. Hoe komt een veelpleger bij jullie als organisatie terecht? (Carola)
2. Als de veelpleger eenmaal aan een reclasseringsinstantie is toegewezen, wat gebeurt er dan vervolgens? (Carola)
3. Welke rol speelt u hier als reclasseringsmedewerker in?
  - Wat kunt u voor de veelpleger betekenen? (Carola)
4. Bent u alleen belast met de veelpleger aanpak of heeft u daarnaast nog andere werkzaamheden? (Carola)
  - Hoeveel tijd besteedt u procentueel gezien aan de aanpak van veelplegers?
5. Zijn er ook protocollen? (Carola)
  - Wat staat daar in?
  - In hoeverre houdt u in uw werk rekening met deze protocollen?
6. Hoe zijn de financiële middelen tussen de reclasseringsinstellingen ten aanzien van de veelpleger aanpak verdeeld? (Carola)
7. Is dit volgens u een eerlijke verdeling? (Carola)
  - (Waarom vindt u dat?)
8. In hoeverre merkt u dat de landelijke organisatie invloed heeft op deze organisatie? (Carola)
9. Wat ziet u als belangrijkste oorzaak voor het bestaan en ontstaan van het veelpleger probleem? (Chantal)
10. Aan welke criminogene factoren van veelplegers dient de meeste aandacht geschonken te worden? (Chantal)
11. Hoe ervaart u het werken met een doelgroep met deze kenmerken? (Carola)
  - ( Ervaart u dit wel eens als demotiverend? Zo ja, hoe gaat u hiermee om?
12. Wat is volgens u het belangrijkste doel van de aanpak van veelplegers? (Chantal)
13. In hoeverre denkt u dat de doelstellingen van uw reclasseringsinstelling overeenkomen met die van andere reclasseringsinstellingen? (Chantal)

14. Op welke manier denkt u dat een veelpleger het beste kan worden aangepakt? / Wat is uw visie op de aanpak van veelplegers? (Chantal)
15. Wat zijn volgens u de voornaamste verschillen in de aanpak van de veelpleger tussen de reclasseringsinstellingen? (Chantal)
16. In hoeverre ervaart u hinder van verschillende visies van de andere reclasseringsinstellingen op hoe zij denken dat een bepaalde cliënt geholpen dient te worden? (Chantal)
17. Heeft u het idee dat alledrie reclasseringsorganisaties evenveel betrokkenheid vertonen tijdens het casusoverleg? (Chantal)
18. Is de informatie uitwisseling tussen de reclasseringsinstellingen volgens u voldoende of heeft u behoefte aan meer? (Chantal)
- Om wat voor informatie gaat het dan vaak?
19. Wat zijn volgens u de knelpunten in de informatie uitwisseling? (Carola)
20. Wat kan/moet er volgens u verbeterd worden? (Carola)
21. Krijgt u ondersteuning vanuit andere reclasseringsorganisaties bij problemen die ook betrekking hebben op de expertise van deze andere reclasseringsorganisaties? (Chantal)
- Zo ja, hoe?
  - Bent u hier tevreden mee?
22. Mist u nog andere relevante en/of belanghebbende actoren binnen de ketenaanpak? (Chantal)

## **Bijlage 2**

### Interview

#### Voorzitter casusoverleg Twente, Politie en OM

1. Wat wordt er onder 'samenwerking' op het gebied van de veelpleger aanpak verstaan?  
(Carola)
2. Had u dit met het oog op de te realiseren doelstellingen anders willen zien? (Carola)
3. Heeft het feit dat partners uit verschillende netwerken komen invloed op de wijze waarop de samenwerking verloopt? Zo ja, hoe? (Chantal)
4. Merkt u dat organisatiebelangen soms prevaleren boven het gemeenschappelijke doel van de veelpleger aanpak? (Chantal)
5. Heeft u het idee dat de reclasseringsinstanties met betrekking de veelpleger aanpak een gemeenschappelijke missie hebben? Hoezo denkt u dat? (Chantal)
6. Merkt u dat er verschillen zijn in de visies van de reclasseringsinstellingen op de probleemdefinitie en/of aanpak van veelplegers? Zo ja, hoe beïnvloedt dit de samenwerking binnen de veelpleger aanpak (met name die tussen reclassering en politie/om) (Chantal)
7. Wat zijn de uitkomsten die tot nu toe volgden uit de samenwerking binnen de veelpleger aanpak?
  - Wat vindt u hiervan? (Carola)
8. Is de wijze van samenwerking hier volgens u van invloed op geweest?
  - Betreft het een positieve of een negatieve invloed? (Carola)
9. Denkt u dat de aard van het veelpleger probleem ervoor zorgt dat overleg tussen betrokken actoren noodzakelijk is? (Chantal)
10. Bent u tevreden met de afstemming van de informatie van de verschillende justitiële partners op elkaar? (Carola)
  - Waar zitten volgens u de moeilijkheden bij de informatie-uitwisseling tussen de justitiële partners? (idem)
  - Wat zijn volgens u verbeterpunten met betrekking tot de informatie-uitwisseling? (idem)



11. Denkt u dat iedereen binnen het casusoverleg gelijke kansen heeft problemen op de agenda te zetten en/of de richting van behandeling van een veelpleger te bepalen? / (Denkt u dat alle reclasseringsorganisaties binnen het overleg hiërarchisch gezien dezelfde positie innemen?) (Chantal)
  
12. Maakt u gebruik van bepaalde tactieken om de consensus binnen het casusoverleg te stimuleren? (Chantal)
  
13. Heeft u het idee dat er partijen die wel betrokken zijn bij veelpleger problematiek niet vertegenwoordigd zijn binnen de ketenaanpak? (Chantal)