

# **Van hulpverlener naar risicomanager?**

Een onderzoek bij de verslavingsreclassering naar outputsturing en evidence-based werken

Naam:Donnalee R. Heij BA (studentnummer 0459917)

Universiteit Utrecht

Opleiding: Researchmaster Public Administration and Organizational Science

Eerste begeleider Dr. Marja Gastelaars

Tweede begeleider Dr. Wieger Bakker

Datum: april 2010



**Alles heeft een aanloop,**

**alles heeft een reden.**

**Alles heeft een toekomst,**

**ook alles een verleden.**

**Een oordeel is wel makkelijk te geven,**

**maar weet waar je staat.**

**Misschien denk je wel anders als je het mee hebt gemaakt, want**

**het is makkelijker denken als je steviger staat.**

(The opposites – fokt op)





## Voorwoord

Eindelijk is het dan zo ver, mijn afstudeerscriptie! Ik heb met veel plezier een onderzoek bij de verslavingsreclassering mogen uitvoeren. Ik vind de verslavingsreclassering een zeer interessante organisatie waar meerdere boeiende thema's spelen en het heeft dan ook een tijd geduurd voordat ik uiteindelijk koos voor de thema's outputsturing en evidence-based werken. Het lastigst van het onderzoek was voor mij het houden van mijn focus (door de vele andere interessante thema's) en het leren zetten van een punt. Er zijn en blijven namelijk altijd boeken, artikelen en onderwerpen die nog interessant waren geweest om te lezen, maar eens is het af. Mijn twee begeleidsters vanuit de verslavingsreclassering, Ciska de Ridder en Corine von Grumbkow, hebben mij geholpen scherp om te blijven en me soms weerhouden om me weer in nieuwe interessante thema's te verdiepen en daarnaast hebben zij mij veel praktische ondersteuning geboden bij het maken van mijn scriptie.

Er zijn daarnaast nog heel wat mensen die ik dank verschuldigd ben. Allereerst alle respondenten die ik voor dit onderzoek heb mogen interviewen, zonder jullie interessante visies en uitspraken had dit onderzoek er heel anders uitgezien. In het bijzonder wil ik de experts bedanken die in hun drukke schema toch een gaatje voor mij vrij hebben willen maken, dus Anneke Menger, Peter van der Laan, Thijs van der Heijden, Stavros Zouridis, Mirko Noordegraaf, Jaap van Vliet en Rene Poort bedankt!

Daarnaast was deze scriptie nooit zo geworden zonder de inhoudelijke feedback en sturing van mijn begeleidster Marja Gastelaars. Naast dat je mijn stukken altijd zeer uitgebreid hebt nagekeken, hebben we ook regelmatig gesprekken gehad over de voortgang van mijn scriptie die voor mij zeer waardevol waren. Daarnaast wil ik Wieger Bakker bedanken voor zijn commentaar op mijn opzet en alvast voor het nakijken van deze uiteindelijke versie. Ook Karin Geuijen die vanuit de Universiteit Utrecht ook toevallig onderzoek deed bij de verslavingsreclassering, wil ik bedanken voor de gesprekken die we hebben gehad om elkaar bij te praten over elkaars onderzoek en tips uit te wisselen.

Tot slot wil ik graag een aantal mensen in mijn persoonlijke omgeving bedanken. Allereerst wil ik mijn ouders bedanken voor hun steun en enthousiasme, niet alleen tijdens het afstuderen maar tijdens mijn hele studie. Daarnaast wil ik mijn vriend Sven Macke bedanken

voor al zijn steun en zijn geduld om naar al mijn geratel over mijn scriptie te luisteren. Verder wil ik mijn vriend(inn)en bedanken, in het bijzonder Frank Jager die niet alleen deze scriptie heel uitgebreid heeft nagekeken, maar bijna al mijn ingeleverde stukken in het kader van mijn studie van feedback heeft voorzien.

Ik wens jullie veel leesplezier

Hilversum, april 2010

Donnalee Heij



1 Inleiding.....	7
2 Vraagstelling.....	11
3 Onderzoeksmethode.....	12
3.1 Sociaal-wetenschappelijk perspectief en discours analyse.....	12
3.2 Context.....	14
3.3 Tekst en Taal.....	15
3.4 Onderzoeksmethoden.....	16
3.5 Analyse.....	18
4 Contextbeschrijving.....	19
4.1 De verslavingsreclassering.....	19
4.2 Een korte historische schets van de reclassering.....	23
4.3 De doelgroep van de verslavingsreclassering, zowel verslaafd als onvrijwillig.....	25
4.4 De verslavingsreclassering, een dienstverlenende organisatie.....	28
4.5 Verschillende referentiekader omtrent het begrip kwaliteit.....	34
4.6 De (publieke) professionals van de verslavingsreclassering en hun handelingsruimte.....	36
5 Outputsturing binnen het reclasseringswerk.....	39
5.1 Nieuw publiek management.....	40
5.2 Het meten van prestaties en de voor- en nadelen hiervan.....	41
5.3 Organisatiedoelen en het meten van effectiviteit: meten is weten?.....	46
5.4 Van professionele beleidsuitvoering richting bedrijfsmatige beleidsuitvoering.....	47
5.5 Onderzoekresultaten outputsturing.....	49
5.6 Conclusie outputsturing: ‘Van dienstverlener richting productiewerker’.....	59
6 De trend van evidence-based methodes.....	65
6.1 Het risicotaxatie-instrument, de RISc.....	67
6.2 Onderzoekresultaten RISc.....	72
6.3 Conclusie: De RISc als korset: ondersteunend maar toch soms beklemmend.....	79
6.4 Gedragsinterventies.....	81
6.5 Resultaten gedragsinterventies.....	87

6.6 Conclusie: Geen wondermiddel, maar een stap in de goede richting.....	96
7 Contextanalyse.....	101
7.1 Verschuiving binnen het reclasseringswerk.....	101
7.2 Overige factoren die het reclasseringswerk beïnvloeden.....	103
7.3 Nieuwe beleidsontwikkelingen.....	105
7.4 Het ontbreken van individuele gedragsinterventies en ‘approved activities.....	106
7.5 Van What Works naar een combinatie met Who Works.....	107
8 Algemene conclusie.....	109
8.1 Outputsturing.....	110
8.2 Het risicotaxatie-instrument, de RISC .....	113
8.3 Gedragsinterventies.....	115
9 Literatuurlijst.....	118





## 1 Inleiding

De verslavingsreclassering heeft in de afgelopen jaren te maken gekregen met een aantal ingrijpende beleidsveranderingen omtrent hun werkwijze. Deze veranderingen richten zich vooral op efficiënter en effectiever werken. In 2002 heeft justitie het programma ‘Terugdringen recidive’ opgestart. Aangezien de recidivecijfers erg hoog liggen, gemiddeld genomen recidiveert 70% van de gestraften binnen zeven jaar en bij ex-gedetineerden recidiveerde zelfs tussen de 54% en 59% al binnen twee jaar na het verlaten van de gevangenis<sup>1</sup>, is het tijd om hier actief iets aan te doen. In het regeringsakkoord van dit kabinet is de ambitieuze doelstelling gesteld de criminaliteit in 2008-2010 met 25% te verminderen ten opzichte van 2003.<sup>2</sup> Het niet recidiveren van justitiabelen speelt een belangrijke rol hierin, want als de uitvoerende organisaties van justitie erin slagen om justitiabelen op het rechte pad te krijgen en te houden heeft dit een positieve invloed op de recidivecijfers.

Binnen de strafrechtketen zijn er verschillende organisaties die op hun manier een bijdrage leveren aan het reduceren van criminaliteit, zoals politie, het gevangeniswezen en de reclassering. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden bij één van de drie reclasseringsorganisaties, namelijk de verslavingsreclassering. Naast de verslavingsreclassering zijn ook Reclassering Nederland en het Leger des Heils werkzaam in het reclasseringsveld, die elk hun eigen doelgroep hebben. De verslavingsreclassering richt zich op verslaafden en krijgt ongeveer 30% van de reclasseringspopulatie toegewezen, Reclassering Nederland 60% en het Leger des Heils 10%. De Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) is een landelijke netwerkorganisatie van elf regionale instellingen voor verslavingzorg met een reclasseringserkenning. Jaarlijks verwijst justitie ongeveer 16.000 personen naar de verslavingsreclassering. De kerntaak beschrijft de verslavingsreclassering als de herintegratie en begeleiding van verslaafde gedetineerden die met het strafrecht in aanraking zijn gekomen. Naast hun verslaving hebben zij vaak te maken met psychiatrische problemen en problemen in relaties, huisvesting, scholing of werk. Een belangrijke taak van de verslavingsreclassering

---

<sup>1</sup> Wartna e.a (2006), p.6

<sup>2</sup> Regeringsakkoord (2007), p.33

is om cliënten toe te leiden naar gepaste zorg. Om die reden wordt de verslavingsreclassering vormt een schakel tussen Justitie en Zorg.<sup>3</sup>

De verslavingsreclassering heeft in de laatste jaren te maken gekregen met veel ontwikkelingen die invloed hebben op haar werkzaamheden. In dit onderzoek zijn twee belangrijke ontwikkelingen uitgelicht en er is gekeken welke invloed deze ontwikkelingen hebben op de verslavingsreclassering en met name op de professionals (de werkvloer).

De eerste ontwikkeling die is de opkomst van outputsturing. Net als veel andere publieke sectoren zijn de reclasseringsorganisaties in de afgelopen decennia geconfronteerd met een massaal beroep op dienstverlening, ook wel massificatie genoemd. Deze stijging heeft geleid tot toenemende aandacht voor productiviteit.<sup>4</sup> Een ontwikkeling die in veel publieke organisaties te zien is, is de opkomst van outputsturing. Outputsturing is een systeem waarmee van tevoren vastgesteld kan worden welke activiteiten de (verslavings)reclassering in het volgende jaar uit zal voeren. Achteraf kan dan verantwoording worden afgelegd van het werk dat zij dat jaar hebben verricht.<sup>5</sup> Sinds 2001 werkt de verslavingsreclassering met productienormen. Deze zijn tot stand gekomen in het kader van het project 'Outputsturing'. Er zijn elf producten variërend van adviseren aan het OM, toezicht houden op opgelegde voorwaarden en tenuitvoerlegging van taakstraffen.<sup>6</sup> Voor elk van deze producten is een norm in uren vastgesteld. Over de effecten van outputsturing binnen de verslavingsreclassering is nog weinig bekend. Zo is er nog nooit kwalitatief onderzocht hoe reclasseringswerkers deze manier van werken ervaren. Wel zijn er vanuit de literatuur een aantal mogelijke voor- en nadelen bekend. Zo kan outputsturing enerzijds leiden tot transparantie, omdat complexe prestaties worden gereduceerd tot cijfers wat onder andere bevorderlijk kan zijn voor leerprocessen omdat duidelijk wordt hoe verschillende instellingen van de verslavingsreclassering presteren. Anderzijds kan outputsturing veel bureaucratische last met zich meebrengen in de vorm van het vergaren en onderhouden van data en regels voor rapportages. In dit onderzoek is onderzocht hoe outputsturing terug is te vinden in de praktijk, hoe reclasseringswerkers het werken met dit fenomeen ervaren en welke invloed het volgens hen heeft op hun handelingsruimte.

De tweede ontwikkeling die ik heb onderzocht is de trend van evidence-based methodes. De overheid probeert steeds meer grip te krijgen op de behaalde resultaten van publieke organisaties en wordt steeds kritischer ten opzichte van de methodes die worden gebruikt.

---

<sup>3</sup> [www.svg.nl](http://www.svg.nl)

<sup>4</sup> De Bruijn (2008), p.42

<sup>5</sup> Poort, R. en Andreas, A.(2008) p.58

Ook binnen het Ministerie van Justitie wordt er steeds meer gestuurd op het gebruik van ‘evidence-based methodes’, methodes waarvan het effect wetenschappelijk is bewezen. Eén van de redenen hierachter was een grotere vraag naar reclasseringswerk, waardoor de kosten opliepen en de overheid meer inzicht wilde hebben in de bereikte resultaten van de gebruikte interventies.<sup>7</sup> De reclasseringsorganisaties konden op dat moment niet goed genoeg inzicht bieden in hun werkzaamheden en de daardoor bereikte resultaten. Daarnaast bestond er voor de eeuwwisseling een wildgroei aan verschillende interventies waarvan de werking niet precies bekend was. Dit heeft ertoe geleid dat er kritisch moest worden gekeken naar de werkzaamheid van alle interventies. Binnen dit onderzoek is het evidence-based werken onderverdeeld in het werken met de RISc (een risicotaxatie instrument) en het werken met evidence-based gedragsinterventies gericht op het terugdringen van recidive. Beide ontwikkelingen hebben geleid tot een veranderende werkwijze binnen de reclasseringsorganisaties die ook de handelingsruimte van de reclasseringswerkers beïnvloed. Een belangrijk deel van dit onderzoek is om te onderzoeken hoe de veranderde handelingsruimte door de reclasseringswerkers wordt ervaren.

De handelingsruimte van de reclasseringswerkers is geen thema wat alleen mij interesseert. In de media, de wetenschap en in de politiek zijn steeds vaker geluiden te horen over de nadelen van deze ontwikkelingen binnen de reclasseringsorganisaties. Zo is in mei 2008 door de SP de motie van Velzen ingediend naar aanleiding van een enquête die de SP heeft gehouden onder reclasseringsmedewerkers. Hieruit kwam naar voren dat de professionele ruimte van de reclasseringswerkers in de laatste jaren sterk is ingekrompen. Er wordt volgens het onderzoek steeds meer tijd gestoken in verantwoording afleggen en administreren, waardoor er volgens de reclasseringswerkers minder tijd over blijft voor de cliënten. Dit wordt onder andere toegeschreven aan productiviteit die een steeds belangrijker rol speelt waarbinnen de reclasseringsmedewerkers moeten werken en waarbinnen zij alleen taken mogen verrichten die declarabel zijn.<sup>8</sup> De motie is aangenomen door de Tweede Kamer en heeft geleid tot een experiment in Eindhoven waarin reclasseringswerkers meer handelingsruimte krijgen.

Binnen de discussie over de handelingsruimte van de reclasseringswerkers worden vaak meerdere ontwikkelingen door elkaar gehaald. Menger (2009) zegt hierover: *“Bij discussies over dit vraagstuk lopen verschillende perspectieven door elkaar. De ene keer wordt professionele ruimte geplaatst tegenover outputfinanciering, productgericht werken en*

---

<sup>6</sup> [www.svg.nl](http://www.svg.nl)

<sup>7</sup> Van Vliet (2007)

<sup>8</sup> Motie SP (2007), red de reclassering

*administratieve verantwoordingsdruk. De andere keer gaat het om de professionele ruimte versus evidence based werken, protocollen en instrumenten”.*<sup>9</sup> Binnen dit onderzoek is duidelijk onderscheid gemaakt tussen beide ontwikkelingen en is op een kwalitatieve manier onderzocht hoe reclasseringswerkers beide ontwikkelingen terugzien in het werk en hoe ze deze ervaren.

De nadruk binnen dit onderzoek ligt op de visie van de medewerkers van de verslavingsreclassering omtrent de ontwikkelingen binnen de verslavingsreclassering. Aangezien het bieden van verslavingsreclassering hun werk is en zij ook in contact staan met de cliënten kunnen zij een interessant perspectief bieden op de ontwikkelingen.. Er is aan de reclasseringswerkers gevraagd hoe reclasseringswerkers de ontwikkelingen terugzien binnen hun werkzaamheden, hoe zij de ontwikkelingen ervaren en hoe zij er in de praktijk mee omgaan en hoe hun handelingsruimte wordt beïnvloed.

Ook zijn er interviews gehouden met een aantal managers en leden van de directie van de drie onderzochte instellingen om de ontwikkelingen in perspectief te plaatsen. Ten slotte zijn er een aantal expertinterviews gehouden met belangrijke spelers binnen het veld. Dit is gedaan om de resultaten met hen te bespreken, in perspectief te plaatsen en te komen tot mogelijke verbeteringen. Dit vergroot de kans om een objectief beeld te krijgen van de ontwikkelingen binnen de verslavingsreclassering.

Dit onderzoek heeft zowel praktische als wetenschappelijke relevantie. De praktische relevantie van het onderzoek is dat inzicht gegeven wordt in hoe de uitvoerende medewerkers de beschreven ontwikkelingen ervaren, wat de voordelen zijn en waar zij tegenaan lopen. Over professionele en persoonlijke meningen van reclasseringwerkers is nog weinig bekend. Er is nog niet uit onderzoek gebleken in hoeverre reclasseringswerkers het geldende beleid van de reclasseringsorganisaties onderstrepen of dat zij het beleid uitvoeren omdat ‘het moet’.<sup>10</sup>

Door aandacht te schenken aan hoe de verschillende organisatielagen denken over de ontwikkelingen binnen de justitiële sector, kunnen hier mogelijk aanbevelingen uit voort komen. Deze aanbevelingen kunnen hopelijk leiden tot een effectiever reclasseringsbeleid. Daarnaast heeft dit onderzoek een belangrijke praktische waarde voor het debat omtrent de professionele ruimte van reclasseringsmedewerkers. In dit onderzoek wordt getracht inzichtelijk te maken hoe de beschreven ontwikkelingen de professionele ruimte beïnvloeden. Daarnaast heeft het onderzoek een wetenschappelijke relevantie. Dit onderzoek richt zich op

---

<sup>9</sup> Menger, A. (2009), p.163

<sup>10</sup> Poort en Eppink (2009), p.17

een aantal ontwikkelingen die binnen de justitiële sector aan de gang zijn, namelijk de trend van evidence-based methodes en de intrede van outputsturing. Deze ontwikkelingen zijn ook aan de gang bij de verslavingsreclassering. Ondanks dat er over elk van deze ontwikkelingen veel is geschreven is er weinig empirische kennis beschikbaar over de effecten hiervan voor de praktijk. Hier wordt getracht door middel van deze scriptie een bijdrage aan te leveren.



## 2 Vraagstelling

In de inleiding is al beschreven waar dit onderzoek zich op richt, namelijk op hoe de ontwikkelingen van de trend van evidence-based methodes en de intrede van outputsturing terug te zien zijn in de werkzaamheden van de verslavingsreclassering en vooral gericht op de ervaring van de uitvoerende medewerkers. De onderzoeksvraag die in deze scriptie centraal staat is:

*Hoe ervaren de uitvoerende medewerkers van de verslavingsreclassering twee belangrijke ontwikkelingen in de sector: de trend van evidence-based methodes en de intrede van outputsturing binnen hun dagelijkse werkzaamheden, hoe gaan zij hiermee om en hoe wordt hun handelingsruimte hierdoor beïnvloed?*

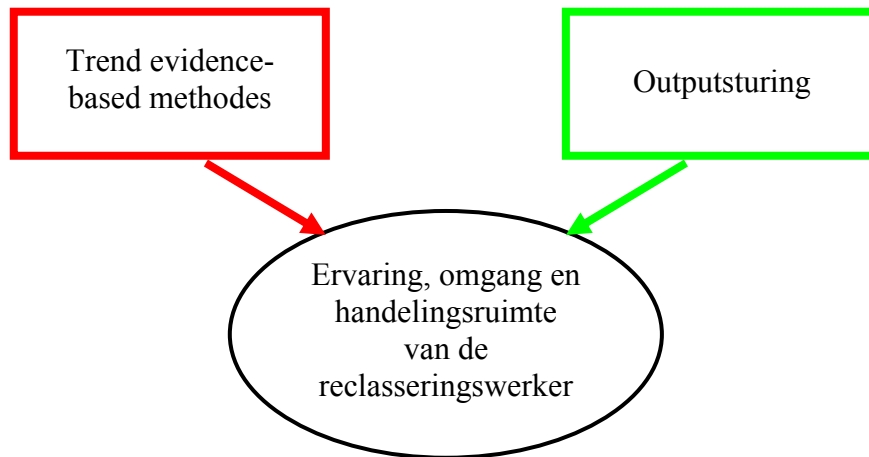
### **2.1 Deelvragen**

Om de bovenstaande onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn er deelvragen opgesteld. Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek betreft een literatuur- en document studie. Hierin is onderzocht wat er wordt verstaan onder de twee onderzochte ontwikkelingen, de trend van evidence-based methodes en outputsturing en onder het begrip handelingsruimte bij publieke professionals. In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de onderzoeksmethode.

De opgestelde empirische deelvragen zijn hieronder weergegeven:

1. Hoe zien de uitvoerende medewerkers van de verslavingsreclassering de ontwikkelingen in de context: de trend van evidence-based methodes en outputsturing terug in de praktijk en hoe ervaren ze deze ontwikkelingen?
2. Hoe kijken de uitvoerende medewerkers tegen deze ontwikkelingen aan op de werkvloer met betrekking tot hun handelingsruimte?
3. Hoe ervaren het management en de directie de ontwikkelingen op de werkvloer en hoe gaan zij hiermee om?

Hieronder is de onderzoeksfocus schematisch weergegeven.



### 3 Onderzoeksmethode

In dit onderzoek is een discours analyse toegepast. Een discours wordt gedefinieerd als ‘*a particular way of talking about and understanding the world*’.<sup>11</sup> Er is specifiek gekozen voor een kritische discours analyse, aangezien deze stroming veel aandacht besteed aan de context en taal. Deze elementen zullen hieronder worden toegelicht. Maar allereerst komt het sociaal-wetenschappelijk perspectief aan bod wat past bij discours analyse en daarna zal worden ingegaan op het belang van context, en taal. Ten slotte wordt aandacht besteed aan de onderzoeksmethode en de analyse van de onderzoeksgegevens.

#### **3.1 Sociaal-wetenschappelijk perspectief en discours analyse**

Er zijn verschillende sociaal-wetenschappelijke perspectieven die bepalend zijn voor de interpretatie van de onderzoeksgegevens en de methode van onderzoek. Het sociaal-constructionisme is van toepassing op dit onderzoek. Dit is een erg brede stroming waarbinnen verschillende definities worden gehanteerd. Discours analyse is slechts van de vormen van sociaal-constructionistisch onderzoek, maar wel een van de meest gebruikte.<sup>12</sup> Dit perspectief ontkent het bestaan van een objectieve, kenbare wereld. De werkelijkheid wordt

<sup>11</sup> Jørgensen en Philips (2008), p.1

<sup>12</sup> Jørgensen en Philips (2008), p.3

volgens dit perspectief gecreëerd door interpretaties, alles is subjectief.<sup>13</sup> De werkelijkheid is voor ons alleen toegankelijk door middel van categorieën. Dus onze kennis en representaties van de wereld zijn geen reflectie van de werkelijkheid ‘out there’, maar zijn eerder producten van de manier waarop wij de wereld categoriseren.<sup>14</sup> Jørgensen en Philips (2008) beschrijven dit als volgt: “*reality can never be reached outside discourses and so it is discourse itself that has become the object of analysis*”.<sup>15</sup> Een ieder heeft immers zijn/haar eigen werkelijkheid. Tussen al deze werkelijkheden wordt op zoek gegaan naar consensus.<sup>16</sup> Er wordt geprobeerd een algemeen patroon te ontdekken onder alle verschillende werkelijkheden, dit algemene patroon is het dominante discours. Er wordt binnen dit onderzoek echter ook aandacht besteed aan de andere discourses.

De lokale praktijken op de werkvloer, die in dit onderzoek centraal staan, worden gezien als lokale discourses. Zij verschaffen verhalen van de werkvloer waarin zij de onderzochte praktijken beschrijven die voor hen toegankelijk zijn. In hun dagelijkse werkzaamheden ontwikkelen reclasseringswerkers ‘shared habitual practices’. Deze kunnen algemene discourses creëren en legitimeren maar kunnen hier ook van afwijken.<sup>17</sup> In dit onderzoek is op zoek gegaan naar deze gedeelde praktijken.

Een ander belangrijke veronderstelling van het sociaal-constructionisme is dat wij, mensen, historische en culturele wezens zijn, in de zin dat de manier waarop wij de wereld begrijpen en representeren historisch en cultureel specifiek is en daarom ook contingent. Onze persoonlijkheid en kijk op de wereld kunnen met der tijd veranderen. Een discours analyse betekent een tijdelijke sluiting van het discours om te kunnen analyseren. De uiteindelijke analyse is een discours analyse van dat moment, maar stelt niet dat deze analyse altijd zo zal blijven.<sup>18</sup> Laclau en Mouffe noemen dit een ‘temporary closure’ en Field spreekt over een statische analyse.<sup>19</sup> Het is binnen discours analyse niet de bedoeling om te kijken welke ervaringen ‘goed of fout’ zijn. Integendeel, je hebt als onderzoeker te werken met wat werkelijk is gezegd of geschreven om zo op zoek te gaan naar verschillende discourses.<sup>20</sup> Een belangrijke eigenschap van dit onderzoek is wat in de literatuur ‘funnel structure’ wordt genoemd.<sup>21</sup> Dit betekent dat onderzoek doen een constante interactie is van

---

<sup>13</sup> Alvesson (2000), p. 26-27

<sup>14</sup> Jørgensen en Philips (2008), p.5

<sup>15</sup> Jørgensen en Philips (2008), p.21

<sup>16</sup> Alvesson (2000), p. 26-27

<sup>17</sup> Sarangi en Roberts (1999), p.16

<sup>18</sup> Jørgensen en Philips (2008), p.3

<sup>19</sup> Jørgensen en Philips (2008), p.29

<sup>20</sup> Jørgensen en Philips (2008), p75

<sup>21</sup> Walsh (2004), p. 223



probleemformulering, gegevens collecteren en gegevens analyseren. Binnen mijn onderzoek hield dit in dat de opgestelde topiclijst ondertussen is aangepast als tijdens het interview bleek dat er aspecten van belang zijn die nog niet zijn opgenomen in het onderzoek of aspecten juist niet van belang bleken te zijn. Er wordt echter ook aandacht besteed aan de uitzonderingen. Een belangrijke eigenschap van dit onderzoek is de statische analyse. Er is alleen naar dit moment gekeken. De ontwikkelingen en ontwikkelingen van meningen en/of situaties worden niet onderzocht.<sup>22</sup> Een andere belangrijke eigenschap van dit onderzoek is de ‘funnel structure’.<sup>23</sup> Dat betekent dat onderzoek doen een constante interactie is van probleemformulering, gegevens collecteren en gegevens analyseren. In de praktijk houdt dit in dat de opgestelde topiclijst kan worden uitgebreid als tijdens het interview blijkt dat er thema’s van belang zijn die nog niet zijn opgenomen in het onderzoek.

### **3.2 Context**

Binnen kritische discours analyse speelt de context een zeer belangrijke rol. Sarangi en Roberts (1999) maken onderscheid tussen ‘the interactional order’ en ‘the institutional order’. De ‘interactional order’ verwijst naar de taal en ervaringen van de werkvloer en de ‘institutional order’ verwijst naar hoe deze ervaringen zijn ingebed in het grotere geheel.<sup>24</sup> Dit onderzoek richt zich op de invloed algemene ontwikkelingen op de werkvloer.

Voordat het onderzoek is uitgevoerd heeft er eerst een uitgebreide contextinventarisatie plaatsgevonden. Dit om het veld waarin de reclasseringswerkers zich bevinden inzichtelijk te maken en te kijken op welke manier de verslavingsreclassering verantwoording aflegt (dit bleek outputsturing te zijn), met welke evidence-based methodes zij het meest te maken krijgen. Daarnaast is het belang van de context terug te zien in de uitgebreide contextbeschrijving en de afsluitende contextanalyse.

---

<sup>22</sup> Field (1996), p. 117

<sup>23</sup> Walsh (2004), p. 223

<sup>24</sup> Sarangi en Roberts (1999), p.2

### 3.3 Tekst en Taal

Taal is binnen de kritische discours analyse een belangrijk onderdeel van analyse. Door middel van taal drukken we ons niet alleen uit, maar daarmee creëren we ook onze representaties van de werkelijkheid.<sup>25</sup> Volgens Fairclough, een van de meest aangehaalde auteurs over kritische discours analyse, is taal een onherleidbaar deel van het sociale leven en staat taal in verbinding met andere delen van het sociale leven.<sup>26</sup> Binnen kritische discours analyse gaat het grotendeels om “*making connections between social and cultural structures and processes on the one hand, and properties of text on the other.*”<sup>27</sup> Volgens Fairclough kun je daarom in sociaal onderzoek niet om taal heen.<sup>28</sup>

Taal kan niet worden beschouwd als een directe representatie van de wereld. Woorden en uitspraken van mensen krijgen pas betekenis in relatie tot andere woorden en uitspraken. Daarnaast is het belangrijk, zoals in de vorige paragraaf al bleek, om ervaringen te linken aan de context. Ook intertextualiteit speelt binnen Fairclough’s theorie een belangrijke rol. Intertextualiteit verwijst naar de voorwaarde dat alle ‘communicative events’ gebaseerd of beïnvloed zijn door eerdere ‘events’.<sup>29</sup> Dit houdt bijvoorbeeld in dat respondenten bepaalde woorden gebruiken, die zij eerder hebben gehoord/gebruikt met betrekking tot het werken met outputsturing en evidence-based methodes. In dit onderzoek is er geprobeerd om hier zoveel mogelijk rekening mee te houden. Ik was me er tijdens de interviews van bewust dat ik door middel van mijn vragen respondenten bepaalde woorden in de mond kon leggen. Daarom heb ik zo open mogelijk naar de veranderingen op de werkvloer gevraagd en hun citaten worden ook veel gebruikt tijdens de bespreking van de resultaten.

---

<sup>25</sup> Jørgensen en Philips (2008), p.8-9

<sup>26</sup> Fairclough (2005), p.3

<sup>27</sup> Fairclough (2005), p.227

<sup>28</sup> Fairclough (2005), p.3

<sup>29</sup> Jørgensen en Philips (2008), p.73

### 3.4 Onderzoeksmethode

Voordat ik aan het empirische deel van het onderzoek begon heb ik eerst een literatuur- en documentstudie uitgevoerd. De voordelen hiervan zijn dat het onderzoek in een (multi)disciplinair kader kan worden geplaatst, het onderzoek kan worden afgebakend, het voor aansluiting zorgt bij actuele ideeën en discussies, het facetten belicht waar de onderzoeker niet aan had gedacht, het begrippen aanreikt en laat zien welke antwoorden er al op vragen bestaan.<sup>30</sup> Deze literatuur en documentstudie heeft geleid tot de hoofd- en deelvragen.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn er interviews gehouden. Interviews zijn een belangrijke bron van informatie naast de bestaande informatie uit de literatuur en documenten. In dit onderzoek gaat het namelijk juist om de betekenis die de respondenten geven aan het werken met outputsturing en evidence-based methodes. Interviews zijn een belangrijk middel om achter de meningen, visies, definities van situaties en daarmee achter de werkelijkheidspercepties van mensen te komen.<sup>31</sup> Daarnaast kunnen interviews inzicht bieden in complexe situaties. Banister noemt dit als belangrijk voordeel van interviews, hij zegt hierover *‘Interviews can permit exploration of issues that may be too complex to investigate through quantitative means’*.<sup>32</sup> Om zoveel mogelijk informatie te vergaren is er gekozen voor een semi-gestructureerde interviewmethode. Op deze manier is er genoeg ruimte voor de respondent om te vertellen. Daarnaast worden er toch dezelfde onderwerpen aangesneden tijdens de interviews, waardoor de antwoorden met elkaar vergeleken kunnen worden.

Er zijn interviews gehouden bij drie van de elf instellingen van de verslavingsreclassering. Binnen het tijdbestek was het (helaas) niet mogelijk om alle instellingen mee te nemen in het onderzoek. Daarom is er een selectie gemaakt van drie instellingen. Er is gekozen voor de instellingen Parnassia Palier, dit is de grootste instelling van de verslavingsreclassering (richt zich op de provincie Zuid-Holland), Tactus (richt zich op het Oosten van Nederland) en Verslavingszorg Noord Nederland (VNN) (richt zich op de provincies Groningen, Friesland en Drenthe). Bij het verwijzen naar de organisaties in het artikel is een andere volgorde gebruikt. Er zijn op verschillende niveaus interviews gehouden. De meeste interviews zijn gehouden onder reclasseringswerkers, omdat zij centraal staan in dit onderzoek. Er zijn verschillende functies binnen reclasseringswerkers geïnterviewd, namelijk adviseurs, toezichthouders en gedragstrainers. In paragraaf 4.1 ‘de verslavingsreclassering’ wordt dieper

---

<sup>30</sup> Boeije (2005), p146-47

<sup>31</sup> Punch (2005), p.175

ingegaan op de verschillen tussen de functies. Daarnaast zijn er interviews gehouden bij werkbegeleiders, zij sturen de reclasseringswerkers aan. Ook zijn er interviews gehouden onder de hoofden van de instellingen, beleidsmedewerkers op het hoofdkantoor en met de directeur van de verslavingsreclassering.

Na de interviews van de verschillende organisatielagen van de verslavingsreclassering en het uitschrijven van de resultaten tot dan toe, zijn er expertinterviews gehouden met een aantal belangrijke personen binnen het veld, elke op een andere wijze. De geïnterviewde experts zijn:

- Prof. Dr. Peter van der Laan (Bijzonder hoogleraar reclassering)
- Drs. Anneke Menger (Lector werken in justitieel kader aan de Hoge School van Utrecht)
- Drs. Thijs van der Heijden (Secretaris erkenningscommissie)
- Prof. Mr. Dr. Stavros Zouridis (Algemene directeur justitiële strategie/hoogleraar bestuurskunde, Universiteit Tilburg)
- Prof. Dr. Mirko Noordegraaf (hoogleraar Bestuurskunde, Universiteit Utrecht)
- Dr. Jaap van Vliet (o.a.werkzaam bij het Leger des Heils)
- Drs. Rene Poort (werkzaam bij Reclassering Nederland)

Hieronder is schematisch weergegeven hoeveel interviews er voor het onderzoek zijn gedaan.

Organisaties	Totaal respondenten	Aantal reclasseringswerkers	Aantal werkbegeleiders	Aantal hoofden
Instelling 1	9	6	2	1
Instelling 2	8	6	1	1
Instelling 3	7	4	2	1
Hoofdkantoor	5			
Expertinterviews	7			
Totaal	36			

Naast de interviews zijn er observaties gehouden. Ik ben een aantal keren bij vergaderingen geweest op het kantoor bij de verslavingsreclassering (zowel stafvergaderingen als hoofdenvergaderingen), daarnaast ook bij een aantal landelijke bijeenkomsten, congressen en Tweede Kamer debatten over de reclassering en/of de trends binnen justitie. Dit heb ik ten

---

<sup>32</sup> Banister e.a., 1997, p. 50

eerste gedaan om een beter beeld te krijgen van de organisatie. Ten tweede kan het tonen van interesse in het vakgebied ertoe leiden dat je mogelijke respondenten tegenkomt en aan nieuwe informatie komt. Ten derde kan het verkregen beeld door middel van de interviews worden getoetst door te observeren. De interviews hebben plaatsgevonden binnen de verslavingsreclassering hebben plaatsgevonden tussen april 2009 en juli 2009 en de expertinterviews hebben plaatsgevonden tussen november en december 2009. De overige tijd is besteed aan het lezen van theorie, het analyseren van de data en het schrijven van het rapport.

### **3.5 Analyse**

Alle interviews zijn opgenomen op audio. Audio-opnames hebben verschillende voordelen, namelijk:

1. Ze komen de kwaliteit van de gegevens ten goede, omdat de onderzoeker zich op het gesprek kan concentreren en zich minder druk hoeft te maken over de aantekeningen
2. Ze vergroten de kwaliteit van de gegevens, want de onderzoeker hoeft niet te selecteren wat hij/zij wel en niet noteert en hij/zij kan de gegevens niet vervormen door de wijze van noteren
3. Het opnemen levert meer inzicht in het onderwerp van het onderzoek, omdat zowel de vragen als de antwoorden zijn geregistreerd waardoor helder is wie naar aanleiding van welke vraag over een bepaald onderwerp spreekt.
4. Delen of citaten van de getranscribeerde tekst kunnen worden verwerkt in het onderzoek, zodat de lezers de relatie tussen de oorspronkelijke gegevens en de interpretaties kunnen beoordelen.<sup>33</sup>

Na de interviews zijn transcripties gemaakt. Na het transcriberen zijn de gegevens geanalyseerd. Analyseren is de uiteenrafeling van de gegevens over een bepaald onderwerp in categorieën, het benoemen van deze categorieën met begrippen en het aanbrenge en toetsen van relaties tussen de begrippen in het licht van de probleemstelling.<sup>34</sup> Daarna zijn er keuzes gemaakt over welke thema's interessant zijn om te beschrijven in dit onderzoek. Het onderzoek was namelijk in eerste instantie breder en met mijn onderzoeksresultaten kon ik zoveel zeggen dat ik een duidelijke focus moest kiezen, vooral om het stuk leesbaar te

---

<sup>33</sup> Boeije (2005), p.60-61

<sup>34</sup> Boeije (2005), p.63

houden. Wel is de kennis die ik heb opgedaan gebruikt voor interpretatie van de onderzoeksgegevens en voor het beeld van de context.



## 4 Contextbeschrijving

In dit hoofdstuk zal ik dieper ingaan op de context waarin de verslavingsreclassering zich bevindt. Allereerst komt de verslavingsreclassering als organisatie aan bod gevolgd door een korte historische schets van de reclassering. Daarna ga ik dieper in op de doelgroep die de verslavingsreclassering bedient, mensen die problemen hebben met middelengebruik en waarvan een deel ook psychiatrische klachten heeft. Dan wordt de verslavingsreclassering getypeerd als een dienstverlenende organisatie en ten slotte ga ik dieper in op de reclasseringswerkers, publieke professionals met een zekere handelingsruimte in hun werkzaamheden.

### **4.1 De verslavingsreclassering**

Er zijn in Nederland drie reclasseringsorganisaties, namelijk Reclassering Nederland, de Verslavingsreclassering en het Leger des Heils. Wat betreft het percentage cliënten dat zij krijgen, komt ongeveer 60% terecht bij Reclassering Nederland, 30% bij de Verslavingsreclassering en 10% bij het Leger des Heils.<sup>35</sup> Het Ministerie van Justitie maakt geen onderscheid tussen de drie reclasseringsorganisaties, indien er een beleidsverandering komt geldt deze voor alle drie de organisaties. Gezamenlijk vormen de drie reclasseringsorganisaties de 3RO, hierin werken de drie reclasseringsorganisaties samen op een aantal gebieden. Dit jaar kreeg de 3RO bijvoorbeeld voor het eerst een gezamenlijk budget wat zij met z'n drieën moesten verdelen.

Jaarlijks verwijst justitie ongeveer 16.000 personen naar de verslavingsreclassering. De genoemde reclasseringsdoelstellingen door justitie zijn 'het terugdringen van de recidive', 'herintegratie bevorderen' om te werken aan een veiligere samenleving door middel van

---

<sup>35</sup> [www.svg.nl](http://www.svg.nl)

onder meer gedragsbeïnvloeding en reclasseringstoezicht.<sup>36</sup> Dit zijn complexe en moeilijk te operationaliseren en te onderzoeken doelstellingen aangezien zij recht moeten doen aan verschillende waarden. Het is van belang om in ogenschouw te houden dat het terugdringen van recidive, 'herintegratie bevorderen' en 'werken aan een veiligere samenleving' doelstellingen zijn op macroniveau. Het werk van de verslavingsreclassering speelt zich echter af op micro niveau van de individuele cliënt.<sup>37</sup> Daarbij is het contact tussen de reclasseringswerker en de cliënt van essentieel belang.<sup>38</sup> Aangezien de verslavingsreclassering meerdere doelen nastreeft roept dit de vraag op wanneer de verslavingsreclassering effectief is geweest, is dit bijvoorbeeld ook het geval als een justitiabele niet recidiveert, maar nog steeds verslaafd is of wanneer er sprake is van minder ernstige recidive.

De verslavingsreclassering biedt vier producten. Deze vier producten zijn hieronder nader toegelicht:

1. Het aangaan van het eerste contact: De verslavingsreclassering legt op verschillende manieren contact met verslaafde justitiabelen. Reclasseringswerkers bezoeken verslaafde arrestanten bijvoorbeeld op het politiebureau. Dit wordt vroeghulp genoemd. Vroeghulp is het eerste bezoek van de verslavingsreclassering aan een verslaafde arrestant in de politiecel of bij de Rechter-Commissaris. Er wordt binnen een korte tijd een inschatting gemaakt van de persoon en diens situatie om zo antwoord te kunnen geven op de vraag of de verslavingsreclassering de verdachte wel of niet verder kan begeleiden en of opname in een verslavingskliniek wenselijk is.<sup>39</sup> Er is niet altijd een vroeghulp nodig, omdat in sommige gevallen cliënten al bij de verslavingsreclassering bekend zijn.
2. Diagnose en advies: Een belangrijke taak van de verslavingsreclassering is het komen tot een diagnose en het uitbrengen van advies. Er worden drie verschillende rapportages gehanteerd, namelijk:
  - *Voorlichtingsrapport*: De verslavingsreclassering maakt het voorlichtingsrapport op aanvraag van het Openbaar Ministerie (Officier van Justitie), Rechter-Commissaris of rechtbank. Zij kunnen dan het advies van de reclassering gebruiken bij het nemen van een afgewogen justitiële beslissing. Een voorlichtingsrapport geeft antwoord op de vraag hoe herhaling van het strafbare gedrag van de justitiabele kan worden

---

<sup>36</sup> [www.justitie.nl](http://www.justitie.nl)

<sup>37</sup> Van Vliet (2007) p.4

<sup>38</sup> Van Vliet (2007) p.4

voorkomen. Het rapport omvat de resultaten van het onderzoek naar de verdachte in relatie tot het gepleegde delict. In het voorlichtingsrapport adviseert de reclassering over de mogelijkheden van reïntegratie van de client en eventuele begeleiding en toezicht door de reclassering.

- *Adviesrapport*: In een adviesrapport wordt onderbouwd advies gegeven aan een instantie naar aanleiding van een specifieke vraag of een te nemen beslissing. Bijvoorbeeld op aanvraag van een gemeentelijke of overheidsinstanties of diverse afdelingen van het ministerie van justitie. Aanleidingen voor zo'n rapport kunnen zijn: gratieverzoek, verzoek om plaatsing in een open inrichting of aanvraag 'verklaring omtrent het gedrag'.
- *Maatregelrapport*: Een maatregelrapport speelt een rol binnen het kader van de ter beschikking stelling (TBS). Dit rapport wordt uitgebracht als de rechter overweegt de maatregel tbs met voorwaarden op te leggen. Ook de directeur van een tbs-kliniek kan de reclassering vragen een maatregelrapport op te stellen als iemand in de eindfase van zijn behandeling komt en terugkeert naar de maatschappij. Het is belangrijk dat de beslissende instantie (bijvoorbeeld de rechter of de directeur van een tbs-kliniek) voldoende inzicht krijgt in hoeverre de persoon in kwestie te begeleiden is en hoe de risico's te beperken zijn.<sup>40</sup>

3. Toezicht en begeleiding van justitiabelen: Reclasseringstoezicht wordt bij cliënten opgelegd door de rechter. Bij toezicht en begeleiding door de verslavingsreclassering staan twee zaken centraal: controle op naleving van gemaakte afspraken en de reïntegratie van een cliënt. Tijdens een toezicht wordt de vrijheid van een cliënt beperkt omdat hij zich van de rechter moet houden aan bepaalde voorwaarden en aanwijzingen van de verslavingsreclassering. Een voorwaarde kan bijvoorbeeld zijn dat de cliënt een bepaalde gedragsinterventie moet volgen om te werken aan zijn specifieke problematiek. Gedragsinterventies zijn geaccrediteerde trainingen voor specifieke doelgroepen zoals veelplegers en hebben tot doel om de maatschappelijke herintegratie van cliënten te bevorderen. Daarnaast worden cliënten binnen het toezicht toegeleid naar passende zorg voor hun problematiek. Het product 'Toeleiding

---

<sup>39</sup> [www.svg.nl](http://www.svg.nl)

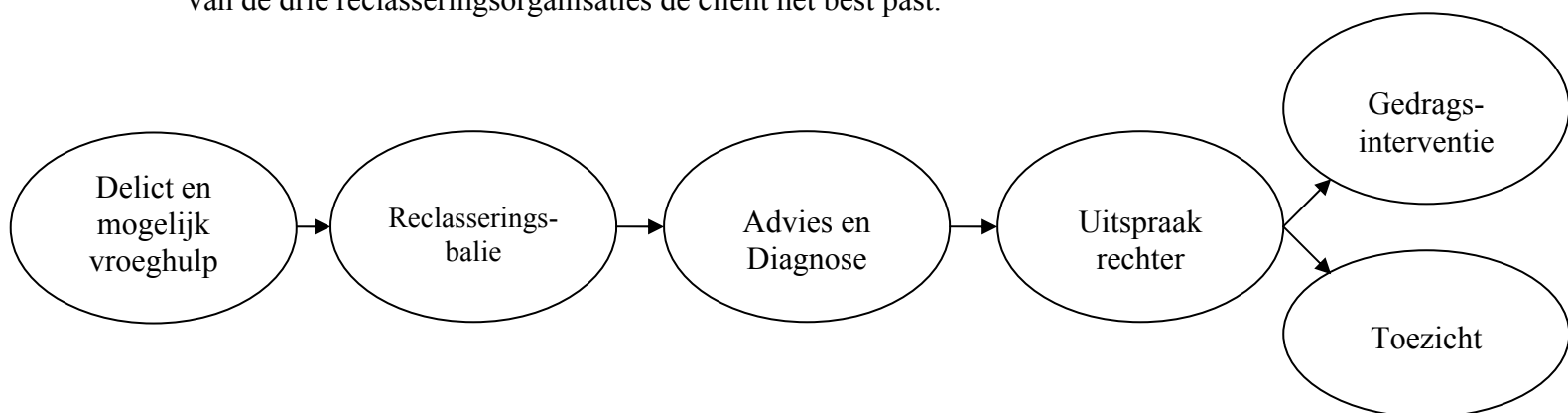
<sup>40</sup> [www.svg.nl](http://www.svg.nl)



zorg' bestaat uit activiteiten die leiden tot plaatsing van verslaafde justitiabelen in zorginstellingen, zoals de verslavingszorg, of in voorzieningen voor maatschappelijke opvang.<sup>41</sup>

4. Uitvoering van sancties: In plaats van een geldboete, celstraf of toezicht, kan de rechter iemand veroordelen tot een taakstraf. Hiervan zijn twee soorten, een werkstraf of leerstraf, daarnaast is een combinatie van beide mogelijk. Een werkstraf bestaat uit onbetaald werk voor bijvoorbeeld gemeenten, ziekenhuizen of boswachterijen. De rechter kan ook een leerstraf opleggen die direct te maken heeft met het gepleegde delict. Bij een leerstraf gaat het om het aanleren van vaardigheden of het krijgen van inzicht om nieuwe delicten te voorkomen. Een leerstraf bestaat uit groepsbijeenkomsten, vaak in combinatie met individuele gesprekken. Door een leerstraf leert een cliënt bepaald gedrag beter beheersen, waardoor herhaling van het delict voorkomen kan worden.<sup>42</sup>

Het dienstverleningsproces van de verslavingsreclassering heb ik hieronder schematisch weergegeven. Alle stappen zijn hierboven al toegelicht, behalve de reclasseringsbalie. De reclasseringsbalie is in 2006 ingevoerd met als voornaamste doel één loket te vormen voor de opdrachtgevers (Openbaar Ministerie, de rechter of de Dienst Justitiële Inrichtingen).<sup>43</sup> Alle aanvragen van de opdrachtgevers komen op de balie binnen en daar wordt gekeken bij welke van de drie reclasseringsorganisaties de cliënt het best past.



Voor zowel advies en diagnose als voor toezicht als voor het uitvoeren van sancties zijn aparte afdelingen waardoor reclasseringswerkers gespecialiseerd zijn in hun specifieke taak. Om een beeld te geven van de productie staat hieronder een tabel met de productie van 2008

<sup>41</sup> www.svg.nl

<sup>42</sup> www.svg.nl

<sup>43</sup> Poort en Eppink (2009), p.35

van de bovengenoemde producten die de landelijke instellingen van de verslavingsreclassering gezamenlijk leveren.

Vroeghulp	4160
Diagnose	4490
Voorlichtingsrapport	4952
Adviesrapport	3507
Maatregelrapport	109
Toezicht	10679
Gedraginterventies	1500
Toeleiding Zorg	4005
Werkstraf (individueel)	3771
Werkstraf (groep)	1551
Leerstraf	329

Productie 2008<sup>44</sup>

In het voorgaande zijn de taken van de verslavingsreclassering toegelicht. De verslavingsreclassering heeft als missie het beperken van de individuele en maatschappelijke schade veroorzaakt door delicten die samenhangen met middelengebruik, verslaving, psychiatrische en/of andere problematiek.<sup>45</sup> Er wordt gewerkt vanuit de visie dat veel justitiabelen intensieve begeleiding en behandeling nodig hebben om een kans te maken op herintegratie. Een aanpak die zich enkel richt op strafoplegging en vergelding is volgens de verslavingsreclassering gedoemd om te mislukken.<sup>46</sup>

#### **4.2 Een korte historische schets van de reclassering**

De reclassering is in 1823 ontstaan met de oprichting van het “Nederlands Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen”. Gaandeweg ontstond vanuit de overheid erkenning

---

<sup>44</sup> www.svg.nl

<sup>45</sup> Nota verslavingsreclassering ‘een vak apart’ (2005), p.3

<sup>46</sup> www.svg.nl

voor, naast afschrikking en vergelding, een andere doelstelling van gevangenisstraf, namelijk hulp na ontslag uit detentie.<sup>47</sup> De overtuiging van de reclassering was dat in een beschaafde samenleving de overheid zorgt draagt voor de begeleiding en herintegratie van gedetineerden. Hulpverlening in de gevangenis en begeleiding van de gedetineerde bij de terugkeer in de samenleving waren lange tijd de kern van het reclasseringswerk.<sup>48</sup> Zo werd de reclassering in onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) nog omschreven als ‘een vorm van categorale hulpverlening.

Begin jaren '80 ontstond een kloof tussen de reclasseringsorganisaties en de overheid. De reclassering richtte zich meer op de welzijnskant van het werk, wat spanning gaf met de toename van criminaliteit en de capaciteitskosten in het strafrechtelijke apparaat.<sup>49</sup> Zo veroorzaakte de toename van criminaliteit voor capaciteitsproblemen binnen het strafrechtelijk apparaat en voor de oplossing hiervan werd deels de reclassering verantwoordelijk gesteld.<sup>50</sup> De reclasseringsorganisaties kwamen steeds meer terecht in de strafrechtketen. De nota ‘*Naar een veiliger samenleving*’ uit 2002 heeft hier een belangrijke bijdrage aan geleverd. Donner maakte al snel na zijn aantreden als minister van justitie duidelijk dat de reclassering een integraal onderdeel vormt van de strafrechtketen, die hij ten dienste wilde stellen van de effectiviteit en efficiëntie van de strafrechttoepassing. Dit met als doel sancties optimaal, efficiënt, effectief en selectief in te zetten voor het terugdringen van de recidive en uiteindelijk een veiliger samenleving.<sup>51</sup>

Deze verschuiving naar de strafrechtketen heeft tot een accentverschuiving geleid binnen het reclasseringswerk. Het werk van de verslavingsreclassering ging van oudsher vooral over problemen (in de omstandigheden) van justitiabelen, waarvoor er hulpverleningsoplossingen werden gezocht in hun directe belang. In de huidige situatie gaat het werk van de verslavingsreclassering veel meer om beïnvloeding van het gedrag van de verslaafde justitiabele en het inschatten van de risico's op herhaling en daarop inspelen. Kortom: het welzijn en de hulpvraag van de justitiabele krijgt nu minder nadruk, terwijl de vermindering van recidive (door verandering van het delictgedrag) meer op de voorgrond komt. Het werk van de reclasseringsorganisaties is hierdoor steeds meer gericht op de toekomst en minder op verklaringen voor het negatieve oude gedrag.<sup>52</sup> In dit onderzoek is de verschuiving naar de

---

<sup>47</sup> Van Vliet, J.A. (2007), p.4

<sup>48</sup> Conceptwet op de reclassering (2007), p.10

<sup>49</sup> Conceptwet op de reclassering (2007), p.10

<sup>50</sup> Van Vliet, J.A. (2007) p.4

<sup>51</sup> Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken (2002). *Naar een veiliger samenleving*

<sup>52</sup> Poort en Andreas (2008), p.60

strafrechtketen regelmatig aan bod gekomen. In de contextanalyse wordt hier op teruggekomen.

#### **4.3 De doelgroep van de verslavingsreclassering, zowel verslaafd als onvrijwillig**

De verslavingsreclassering werkt met verslaafde justitiabelen die daarnaast vaak te kampen hebben met psychiatrische problemen. Op jaarbasis heeft de verslavingsreclassering contact met ongeveer 16 000 cliënten.<sup>53</sup> De gemiddelde leeftijd van de cliënten is 37,6 jaar en de doelgroep bestaat overwegend uit mannen, 92%. Zij zijn veelal laagopgeleid en werkloos. 40% van de cliënten heeft een alcoholprobleem en 54% bestaat uit drugscliënten, waarvan de helft verslaafd is aan cocaïne. De meerderheid van de justitiabelen, namelijk 75%, is langer dan vijf jaar verslaafd.<sup>54</sup> Onderstaande tabel geeft een indruk van de cliënten en hun problematiek.<sup>55</sup>

Gemiddelde leeftijd	37,6 jaar
Mannen	91,9%
Vrouwen	8,1%
Nederlandse nationaliteit	82,9%
Nederland geboorteland	74,2%
Spreektaal Nederlands	88,8%
Geen vaste werkkring	71,9%
Cliënten met een uitkering	55,6%
Cliënten zonder inkomsten	11,4%
Lagere school niet afgemaakt	3,7%
Geen diploma middelbaar onderwijs	47,9%

Binnen de algemene doelgroep, verslaafde justitiabelen, zijn op meerdere criteria indelingen in subgroepen te maken, namelijk naar:

- Middel, cliënten met drugsverslaving, alcoholmisbruik, alcoholverslaving, gokproblematiek en andere verslavingen.
- Ernst van verslavings- en bijkomende psychiatrische, sociale en somatische problematiek (co-morbiditeit).
- Motivatie en zorgbehoefte.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> www.svg.nl

<sup>54</sup> Nota verslavingsreclassering 'een vak apart' (2005), p.5

<sup>55</sup> www.svg.nl

<sup>56</sup> Nota verslavingsreclassering 'een vak apart' (2005), p.4

De hierboven genoemde co-morbiditeit behoeft enige toelichting. Met co-morbiditeit wordt de combinatie van verslavingsproblematiek en psychiatrische stoornissen bedoeld.<sup>57</sup> In de afgelopen 15 jaar is veel meer bekend geworden over het samengaan van verslaving met andere psychiatrische ziekten. Verslaving wordt beschouwd als een (chronische) ziekte met biologische, psychologische en sociale oorzaken en bestaat vaak in combinatie met psychiatrische stoornissen. Deze co-morbiditeit komt veel voor bij de cliënten van de verslavingsreclassering. In de praktijk blijken deze cliënten vaak afkomstig te zijn uit ontwrichte gezinnen, met als gevolg affectieve en pedagogische verwaarlozing en niet zelden traumatisering. Deze ontwrichting is in veel van de gevallen ontstaan op basis van migratie en mislukte acculturatie, verslaving en psychiatrische problematiek van ouders en/of echtscheidingen. Op latere leeftijd zijn de gevolgen hiervan vooral te zien in hechtingsproblemen, achterdocht, gedragsproblematiek op basis van een verstoord beeld van normen en waarden. Klinisch worden deze problemen vaak geschaard onder borderline- en andere anti-sociale persoonlijkheidsstoornissen.<sup>58</sup>

Een ander kenmerk van de cliënten van de verslavingsreclassering is dat zij op *onvrijwillige basis* te maken krijgen met de verslavingsreclassering. De verslavingsreclassering mag in de huidige situatie namelijk alleen opereren vanuit een gedwongen kader. Dit houdt in de praktijk in dat alleen de taken waartoe het Openbaar Ministerie, de rechter of de Dienst Justitiële Inrichtingen opdracht heeft gegeven declarabel zijn.<sup>59</sup> Het feit dat de verslavingsreclassering alleen mag werken in opdracht van justitie betekent dat alle cliënten zogenaamde ‘onvrijwillige cliënten’ zijn. De cliënten die komen bij de verslavingsreclassering komen daar vanuit formele onvrijwilligheid. Jagt noemt deze categorie ‘wettelijk onvrijwillige cliënten’.<sup>60</sup> De onvrijwillige cliënt komt in contact met een organisatie op grond van een rechterlijke uitspraak of op een op de wet gebaseerde beslissing. De term onvrijwillige cliënt kan op meerdere manieren worden opgevat. Zo spreekt Keith-Lucas pas van vrijwillige cliënten als hij/zij:

- Herkent en erkent dat hij een probleem heeft dat hij niet alleen kan oplossen;
- Bereid is met een ander over dit probleem te praten en die ander toestaat advies te geven;
- Bereid is de zaken op een of andere wijze anders aan te pakken.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Nota verslavingsreclassering ‘een vak apart’ (2005), p.7

<sup>58</sup> Nota verslavingsreclassering ‘een vak apart’ (2005), p.6

<sup>59</sup> conceptwet op de reclassering, p.10

<sup>60</sup> Jagt (2001), p.7

<sup>61</sup> Menger (2004), p.89

De verslavingsreclassering krijgt te maken met wettelijk onvrijwillige cliënten waarvan een deel zijn/haar problemen herkent en erkent en bereid is om erover te praten of eraan te werken.<sup>62</sup>

Het feit dat de verslavingsreclassering is opgelegd door justitie betekent dat er in objectieve zin sprake is van een bepaalde mate van vrijheidsverlies. Zo is de cliënt verplicht om zich te houden aan de afspraken die worden gemaakt. Volgens Rooney is deze mate van vrijheidsverlies van grote invloed op de reacties van de cliënten. Twee factoren zijn hiervoor van belang, de subjectieve beleving van de cliënten van het feitelijke vrijheidsverlies en 'lotscontrole'.<sup>63</sup>

De subjectieve beleving van de cliënten wat betreft het feitelijke vrijheidsverlies is van belang op de reacties van cliënten. Ondanks dat er in objectieve zin sprake is van een bepaalde mate van vrijheidsverlies varieert de subjectieve beleving daarvan. De ene cliënt zal hier meer vrijheidsverlies beleven dan een ander. Zo kan een cliënt die kans had op een veel zwaardere straf dan toezicht door de verslavingsreclassering een mindere vorm van vrijheidsverlies ervaren dan een cliënt die naar eigen zeggen niks verkeerd heeft gedaan en toch onder toezicht staat van de verslavingsreclassering.

Ten tweede is de lotscontrole die de verslavingsreclassering heeft van belang op de reacties van cliënten. Lotscontrole staat voor de macht van de medewerker van de verslavingsreclassering om in formele zin handelingen af te dwingen.<sup>64</sup> Een voorbeeld hiervan is een zaak terugsturen naar het OM met als gevolg een nieuwe rechtszitting of detentie.<sup>65</sup> De verslavingsreclassering kan deze macht gebruiken tijdens het reclasseringsproces. Hoe sterk deze lotscontrole is, hangt mede af van de ernst van de gevolgen voor de cliënt. Wanneer de gevolgen ernstig, zeker en onmiddellijk zijn, is de lotscontrole van de verslavingsreclassering sterker dan wanneer de gevolgen minder ernstig, minder zeker zijn of als de tenuitvoerlegging lang op zich laat wachten.

Onvrijwillige cliënten kunnen verschillende vormen van verzet vertonen naar aanleiding van hun opgelegde straf, in dit geval de verslavingsreclassering. Binnen het reclasseringsproces is het belangrijk om deze reacties te herkennen en te bewerken. Rooney noemt dit verzet 'reactance'. Reactance is een natuurlijke reactie van iemand die zijn/haar vrijheid bedreigd ziet. De kracht van het verzet is groter naarmate de persoon verwachtte dat hij onbelemmerd over zijn vrijheid kon beschikken en als de bedreigde vrijheid belangrijk voor hem is. Bij de

---

<sup>62</sup> Menger (2004), p.89

<sup>63</sup> Rooney (1992), p.4

<sup>64</sup> Menger (2004), p.90

mate van verzet spelen een aantal persoonsgebonden factoren een rol. Volgens Menger (2008) reageren mensen met een hoge mate van zelfcontrole en zelfrespect in het algemeen sterker. Het verzet laat zich zien in gedrag als: ongeacht de gevolgen direct proberen de verloren vrijheid te heroveren, sabotage en agressie tegen de bron van dreiging. Specifieke gedragingen die hierbij horen zijn bijvoorbeeld: boosheid, uitgebreid vertoon van machteloosheid, schijnbare overgave, onverschilligheid, bedreigen, ontkennen, bagatellisering en dergelijke.<sup>66</sup>

#### **4.4 De verslavingsreclassering, een dienstverlenende organisatie**

Hieronder heb ik getracht de verslavingsreclassering te typeren als dienstverlenende organisatie. Eerst beschrijf ik de verslavingsreclassering als dienstverlenende organisatie en daarna verbind ik zeven karakteristieken van dienstverlenende organisaties met de context waarin de verslavingsreclassering zich bevind.

Om de verslavingsreclassering te beschrijven als dienstverlenende organisatie is het eerst van belang te definiëren wat een dienstverlenende organisatie is. Gastelaars (2006) omschrijft dienstverlenende organisaties als volgt:

*Dienstverlenende organisaties zijn organisaties waarvan de kern bestaat uit een verzameling klantcontacten die vorm geven aan één of meer kerntaken.*

*Elke kerntaak bestaat uit een gerichte transactie tussen uitvoerenden en klanten, die, al naar gelang zijn ingezet, een specifieke verandering teweeg moet brengen in de toestand van de klanten. Daarbij is bovendien sprake van een specifieke rolverdeling tussen uitvoerenden en klanten. Het initiatief tot de inrichting van de dienstverlening ligt bij de dienstverlener, maar de klanten nemen actief deel aan de processen.*

*Dienstverleners werken onder de regie van specifieke kernwaarden die niet alleen richting geven aan de uitvoering van hun kerntaken, maar ook aan de rekenschap van de organisatie naar buiten.<sup>67</sup>*

De verslavingsreclassering is een dienstverlenende organisatie aangezien de cliëntcontacten de kern zijn van het reclasseringswerk. Deze cliëntcontacten hebben als doel een verandering teweeg te brengen in de situatie van de verslaafde justitiabelen, namelijk herintegratie en het verminderen van de recidive. Daarnaast werkt de verslavingsreclassering onder regie van het

---

<sup>65</sup> Menger in justitiële verkenningen (2008), p.48

<sup>66</sup> Menger in justitiële verkenningen (2008), p.48

<sup>67</sup> Gastelaars (2006), p.26

Ministerie van Justitie die richting geeft aan de uitvoering van het werk en stelt zij ook eisen aan hoe zij verantwoording moeten afleggen over hun prestaties.

De verslavingsreclassering heeft zowel kenmerken van een professionele dienstverlening als van een selectiebureaucratie. Gastelaars (2000) definieert professionele dienstverlening als volgt: *“Het primaire proces kenmerkt zich in dit type organisaties door de inzet van hoogopgeleide professionals, waarbij de klant de transactie meestal als ingrijpend ervaart. (...) In dit type organisaties zijn de uitvoerenden niet alleen bepalend voor het karakter van de dienstverlening, zij spelen zelfs een doorslaggevende rol in de organisatie als geheel”*.<sup>68</sup>

Het werk in een professionele organisatie wordt overwegend uitgevoerd door hoogopgeleide professionals die een belangrijke rol spelen bij het bepalen van de kwaliteitsnormen die belangrijk zijn voor de vormgeving van het primaire proces en daarnaast bij het alledaags handelen op de werkvloer. Binnen dit soort organisaties wordt van medewerkers verwacht dat ze naast dat ze weloverwogen handelen, ze ook weloverwogen hun redenen kunnen geven indien de resultaten tegenvallen of het dienstverleningsproces mislukt.<sup>69</sup> Daarnaast heeft de verslavingsreclassering ook kenmerken van een selectiebureaucratie. Selectiebureaucratieën houden zich primair bezig met het selecteren van mensen voor bepaalde (overheids)diensten, door algemeen geldende (rechts)regels toe te passen op individuele gevallen.<sup>70</sup> Gastelaars (2000) omschrijft selectiebureaucratieën als *‘regelgeleide dienstverlenende organisaties, die hun ontstaan in de eerste plaats te danken hebben aan de verstatelijking van de verzorgingselementen en aan de juridificering van de verhoudingen tussen overheid en burger en tussen de burgers onderling’*.<sup>71</sup> Lipsky (1980) noemt deze selectiebureaucratieën street-level bureaucracies.<sup>72</sup> In selectiebureaucratieën zijn rechtsgelijkheid en rechtszekerheid belangrijke waarden en worden medewerkers geleid door regels waaraan alle lagen van de organisatie zich aan te houden heeft.<sup>73</sup>

Het is belangrijk om te vermelden dat de bovenstaande beschrijvingen ideaaltypen zijn en in de praktijk een organisatie vaak elementen heeft van verschillende typen dienstverleningen. Dit geldt ook voor de verslavingsreclassering. Hoewel de reclasseringswerkers een heel specifiek vak uitvoeren hebben zij in de laatste jaren met een aantal beleidsveranderingen te maken gekregen vanuit het Ministerie van Justitie die het primaire proces van het reclasseringswerk hebben veranderd. In paragraaf 4.1 ‘De verslavingsreclassering’ is al

---

<sup>68</sup> Gastelaars (2000), p.24

<sup>69</sup> Gastelaars (2006), p.18-19

<sup>70</sup> Gastelaars (2000), p.24

<sup>71</sup> Gastelaars (2000), p.151

<sup>72</sup> Lipsky (1980), p.3



beschreven dat het reclasseringsproces is onderverdeeld in verschillende fasen. Dit betekent dat er op verschillende momenten binnen het proces sprake is van een selectiemoment. De verslavingsreclassering is daarom, mijn inziens, te typeren als een professionele organisatie die zich begeeft in een selectiebureaucratische omgeving.

Hieronder worden zeven karakteristieken toegelicht die Gastelaars beschrijft omtrent het karakter van dienstverlenende organisaties om het dienstverlenende karakter van de verslavingsreclassering te verduidelijken. Daarna wordt er een koppeling gemaakt met de organisatie, de politieke of de maatschappelijke context van de verslavingsreclassering.

1. *Wie is de klant?:* Als het gaat om dienstverlenende organisaties, is het belangrijk om af te vragen op wie de dienstverlening is gericht. Wie is de ontvanger van de dienst? Daarbij is het ook belangrijk om in ogenschouw te nemen is welke partij/actor de uiteindelijke doorslag geeft als er belangrijke beslissingen moeten worden genomen en welke gevolgen dit heeft voor het primaire proces van de dienst.<sup>74</sup>

In het geval van de verslavingsreclassering is de vraag wie de uiteindelijke klant is ingewikkelder dan het in eerste instantie lijkt. Is dat de verslaafde justitiabele, het Ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie, of de belastingbetalende burger (de maatschappij)? In de praktijk brengt dit de vraag met zich mee wie het meest invloed heeft op de werkzaamheden van de verslavingsreclassering. Voorheen bepaalde de medewerker van de verslavingsreclassering vanuit zijn/haar professionaliteit vooral de gang van zaken binnen het reclasseringsproces. De cliënt kon dan invloed uitoefenen op het proces door zijn/haar behoefte aan te geven. Tegenwoordig wordt het reclasseringsproces steeds meer beïnvloed vanuit Ministerie van Justitie. Zo mogen alleen interventies worden ingezet met recidivevermindering als doel en mag de verslavingsreclassering alleen reclasseringstaken uitvoeren waartoe het Openbaar Ministerie, de rechter of de Dienst Justitiële Inrichtingen opdracht voor heeft gegeven. Behoeften van de cliënt die volgens de normen van justitie, niet bijdragen aan recidivevermindering kunnen hierdoor niet meer worden gedeclareerd.<sup>75</sup> Dit maakt justitie tot ‘opdrachtgever klant’ en de verslaafde justitiabele tot ‘gebruiker klant’.

---

<sup>73</sup> Gastelaars (2000), p.24

<sup>74</sup> Gastelaars (2006), p.26

<sup>75</sup> conceptwet op de reclassering, p.10

2. De klant neemt altijd actief deel: In een dienstverlenende organisatie staan klanten die daadwerkelijk betrokken zijn bij het dienstverleningsproces rechtstreeks in contact met de organisatie.<sup>76</sup>

De cliënten hebben doordat de verslavingsreclassering is opgelegd door justitie verplichtingen ten aanzien van de verslavingsreclassering. De cliënt zit in een justitieel kader en heeft zich daarom te houden aan de afspraken die hij/zij maakt bij de verslavingsreclassering, is dit niet het geval dan kan hier een melding van worden gemaakt aan het OM wat ertoe kan leiden dat er een nieuwe rechtzaak komt en de cliënt van de verslavingsreclassering, de verslaafde justitiabele, een zwaardere straf krijgt. Ondanks dat de cliënt deelneemt aan het reclasseringsproces is hij/zij niet bij alle taken van de reclasseringswerker betrokken. Zo moet de reclasseringswerker ook controleren of de cliënt op gemaakte afspraken is gekomen en afspraken maken met instanties voor de cliënt. Door het feit dat cliënten niet vrijwillig bij de verslavingsreclassering komen nemen ze niet altijd actief deel. Het contact met de verslavingsreclassering is een (deel van de) opgelegde straf van de rechter, waardoor de cliënten niet altijd gemotiveerd zijn. Afkicken is al niet gemakkelijk, maar als het is opgelegd en de cliënt er niet achter staat is het al helemaal moeilijk. Verslaafden justitiabelen die niet willen afkicken en geen moeite willen doen om te herintegreren in de maatschappij nemen dan niet actief deel aan het reclasseringsproces.

3. Er is sprake van een klantrelatie, maar die ligt niet helemaal vast: De relatie tussen organisatie en klant is niet altijd hetzelfde, maar heeft doorgaans wel een vanzelfsprekend karakter. De klant weet waarom hij/zij bij een organisatie is en daarbij is er meestal sprake van een vanzelfsprekende rolverdeling met de bijbehorende gedragsregels voor zowel uitvoerenden als klanten.<sup>77</sup>

In het geval van de verslavingsreclassering weet de cliënt dat hij/zij een straf opgelegd heeft gekregen door de rechter. Wat betreft rolverdeling is het voor beide partijen duidelijk dat de medewerker van de verslavingsreclassering er is om de cliënt weer op het rechte pad te krijgen en dat de cliënt moet veranderen om niet terug te vallen in de criminaliteit. Toch is deze rolverdeling niet zo vanzelfsprekend als deze misschien op het eerste gezicht lijkt. Er kunnen namelijk grote verschillen bestaan tussen wat de verslavingsreclassering van een cliënt verwacht en wat de cliënt zelf in gedachte heeft. Belangrijk hierbij om te onthouden is dat de cliënt niet op vrijwillige basis bij de

---

<sup>76</sup> Gastelaars (2006), p.26

<sup>77</sup> Gastelaars (2006), p.26

verslavingsreclassering komt en misschien wel helemaal niet wil afkicken of werken aan reïntegratie.

4. De kerntaak is altijd moreel beladen: De kerntaak van een dienstverlenende organisatie is altijd moreel beladen. De kerntaak beoogt altijd, direct of indirect, iets teweeg te brengen in de toestand van de klanten. Deze morele beladenheid kan te maken hebben met verschillende denkwijze die er in de maatschappij bestaan.<sup>78</sup>

In het geval van de verslavingsreclassering zijn er meerdere stromingen als het gaat om wat er moet worden gedaan met mensen die een crimineel feit begaan. Zo is er een groep die vindt dat je mensen die een strafbaar feit hebben gepleegd hard moet straffen. Ook is er een groep die vindt dat het belangrijk is om te kijken wat de oorzaak is van het gepleegde delict om vanuit dat punt te zoeken naar een oplossing. Daarnaast zijn er nog allerlei ‘tussenstromingen’. Ook het feit dat het bij de verslavingsreclassering gaat om verslaafde justitiabelen maakt de kerntaak moreel beladen. Zo wordt er verschillende gedacht over het omgaan met verslaafden.

5. De technologieën zijn vaak ‘zachter’ dan gewenst: Aangezien dienstverlenende taken te maken hebben met mensen en de resultaten van de inspanningen moeilijk zijn te meten, staan zij steeds vaker ter discussie. Dienstverlenende organisaties zijn er om bepaalde doelen te dienen.<sup>79</sup>

De verslavingsreclassering is er om ervoor te zorgen dat verslaafde justitiabelen niet terugvallen in de criminaliteit en herintegreren in de maatschappij. Dit lukt echter niet altijd, soms valt iemand terug in de criminaliteit en als dit niet het geval is, is er de vraag of dat het werk is van de verslavingsreclassering of dat er een andere oorzaak is. De laatste jaren is er een trend te zien als het gaat om ‘zachte’ interventies, er wordt namelijk geprobeerd de interventies ‘hard’ te maken. door het onder andere door gebruik van ‘evidence based methodes.’<sup>80</sup> Dit wordt gedaan door interventies in te zetten waarvan de effecten wetenschappelijk bewezen zijn (voor zover dat mogelijk is). Ook binnen de verslavingsreclassering is deze trend van evidence-based methodes duidelijk terug te zien. Zo stelt justitie als financieringseis voor de toekomst dat gedragsinterventies evidence-based zijn en goedgekeurd door de erkenningscommissie, een commissie die in het leven is geroepen om de kwaliteit van intramurale en extramurale (respectievelijk binnen en buiten de gevangenis)

---

<sup>78</sup> Gastelaars (2006), p.27

<sup>79</sup> Gastelaars (2006), p.27

<sup>80</sup> Gastelaars (2006), p.26

gedragsinterventies voor justitiabelen te beoordelen. Een (justitiële) gedragsinterventie is ‘een programmatisch en gestructureerd geheel van methodische handelingen gericht op het beïnvloeden van iemands gedrag en/of omstandigheden, met als doel het voorkomen van recidive.’<sup>81</sup> Er wordt gekeken of de gedragsinterventies kunnen leiden tot vermindering van recidive van zowel meerderjarigen als minderjarigen. Binnen het werk is het nu bijvoorbeeld verplicht om bij elke cliënt een RISc af te nemen, met behulp van dit wetenschappelijk bewezen risicotaxatie instrument kan bepaald worden op welke gebieden een cliënt kan worden geholpen.

6. Verschillende partijen hebben verschillende verwachtingen ten aanzien van het proces: Zowel de uitvoerende als de cliënt hebben vaak andere verwachtingen ten opzichte van het proces.<sup>82</sup> Voor de uitvoerende, in dit geval de medewerker van de verslavingsreclassering, is het geven van advies of het houden van toezicht hun dagelijkse werk, terwijl het voor een cliënt een unieke gebeurtenis is. Dit kan veel invloed hebben op het reclasseringsproces, vooral als een cliënt niet inziet waarom hij/zij daar zit en niet wilt meewerken.
7. Er zijn tegenstrijdige en/of ambigue verwachtingen van buitenaf.<sup>83</sup> Niet alleen de uitvoerende en de cliënt hebben verschillende verwachtingen van de verslavingsreclassering. Ook de maatschappij en de politiek hebben uiteenlopende verwachtingen van hen, zo zal de één vinden dat justitiabelen hard moeten worden gestraft en goed in de gaten moeten worden gehouden, terwijl een ander vindt dat een justitiabele ook hulp moet krijgen als hij/zij vrijkomt om de kans te verkleinen dat iemand terugvalt.

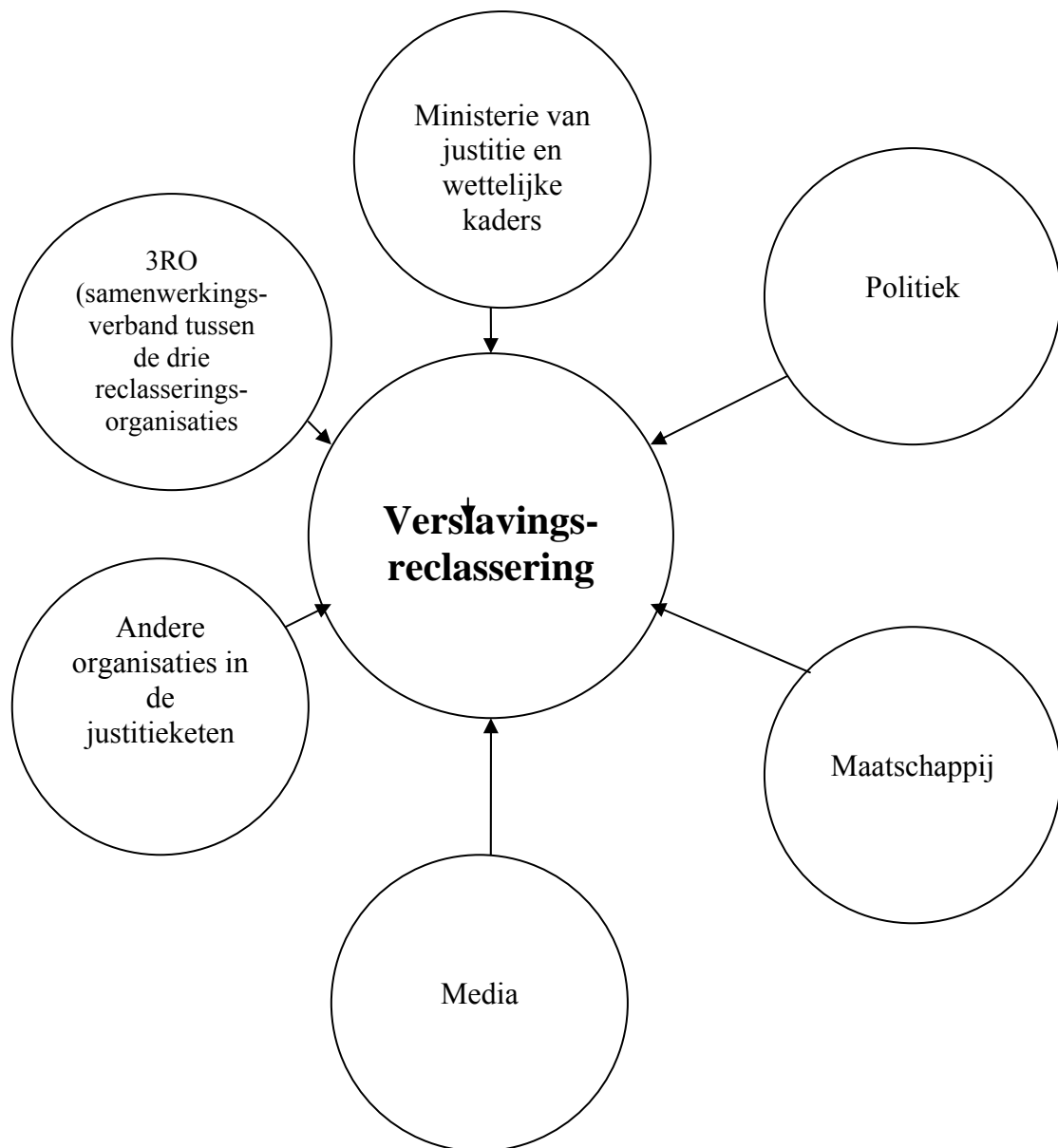
Hieronder is een schematische weergave te zien welke actoren invloed hebben op de verslavingsreclassering. De lengte van de pijlen zijn symbolisch voor de grootte van de afstand tussen een actor en de verslavingsreclassering.

---

<sup>81</sup> Beleidsrapport Gedragsinterventies justitie (2005), p.7

<sup>82</sup> Gastelaars (2006), p.27

<sup>83</sup> Gastelaars (2006), p.27



#### **4.5 Verschillende referentiekader omtrent het begrip kwaliteit**

Een beleid waar iedereen het mee eens is, is moeilijk te creëren. Managers klagen vaak over de ‘eigenwijze professionals’ die niet willen meegaan met het nieuwe beleid en hun autonomie willen behouden en professionals klagen over de toegenomen bureaucratie, procedures en het vluchten in een papieren werkelijkheid wat er toe leidt dat professionals steeds minder toekomen aan de kern van het werk.<sup>84</sup> Gechargeerd staat de reclasseringswerker voor kwaliteit en het management (in dit geval vooral het Ministerie van Justitie) staat voor

---

<sup>84</sup> De Bruijn (2008), p.9

efficiëntie, productiviteit en snelheid.<sup>85</sup> Deze verschillende referentiekaders maken managers/bestuurders en professionals tot countervailing powers.<sup>86</sup>

De belangrijkste oorzaak van de spanningen tussen bestuurders, managers en professionals zijn de verschillen in wat een hoog *feelgoodgehalte* (een goed gevoel) oplevert. Als bestuurders pleiten voor meer kwaliteit, verantwoording of transparantie ziet vrijwel iedereen daar het belang van in. Als managers deze doelen in de praktijk gaan invoeren vertalen deze doelen zich al snel in plannen, procedures en protocollen, die bij professionals vaak een hoog *feelbadgehalte* (een negatief gevoel) hebben.<sup>87</sup> Ik zal dit toelichten door een zeer vaak gebruikt doel te beschrijven, het verbeteren van de kwaliteit toegepast op de reclassering.

De Bruijn (2008) beschrijft kwaliteit als een ideografie, het geeft een waarde weer waar iedereen naar behoort te streven, maar tegelijk is het een dubbelzinnig begrip omdat de betekenis ervan per context kan verschillen. De Bruijn (2008) beschrijft vier aspecten die het begrip kwaliteit ingewikkeld maken. Ten eerste de meervoudigheid van het begrip kwaliteit. Kwaliteit kan worden geoperationaliseerd in een aantal waarden die onderling ook kunnen conflicteren.<sup>88</sup> De adviesrapporten die de reclasseringsorganisaties schrijven dienen goed onderbouwd te zijn, maar het is voor de rechtsgang ook belangrijk dat deze niet te lang op zich laten wachten. Het verbeteren van het adviesrapport, door bijvoorbeeld te praten met meerdere referenten, kan zo veel tijd kosten dat er teveel wordt ingeleverd op snelheid en doorlooptijd. Samenvattend bestaat kwaliteit uit verschillende waarden die met elkaar kunnen conflicteren en tussen deze waarden moet altijd een afweging worden gemaakt.

Het tweede aspect wat kwaliteit tot een ingewikkeld begrip maakt is dat er verschillende opvattingen zijn over wat kwaliteitverbetering is en wat de gewenste trade-off tussen de waarden zou moeten zijn.<sup>89</sup> Bij de toezichten hebben reclasseringswerkers te maken met een ingewikkeld spanningsveld, namelijk zowel het controleren als het begeleiden van cliënten. Tussen deze twee aspecten van het toezicht moet een juiste balans worden gevonden. Hoewel de drie reclasseringsorganisaties hetzelfde doel nastreven, namelijk het verminderen van de recidive, bestaan er bijvoorbeeld tussen de drie organisaties verschillen in hoe zij dat willen bereiken. Zo zetten de verslavingsreclassering en het Leger des Heils in hun beleidsstukken vooral in op begeleiding van de complexe doelgroep die ze bedienen, lijkt Reclassering Nederland zich meer te richten op controle. Dit verschil in afweging tussen controle en

---

<sup>85</sup> De Bruijn (2008), p.81

<sup>86</sup> De Bruijn (2008), p.4

<sup>87</sup> De Bruijn (2008), p.28

<sup>88</sup> De Bruijn (2008)

<sup>89</sup> De Bruijn (2008)

begeleiding is goed te zien als we kijken naar de slogans die de organisaties gebruiken. De slogan van de verslavingsreclassering is ‘reclasseren met zorg’<sup>90</sup> en de slogan van Reclassering Nederland is ‘streng maar rechtvaardig’<sup>91</sup>.

Ten derde kan er dissensus zijn over de concretisering van een waarde. Wat is bijvoorbeeld een goede bejegening van de doelgroep?<sup>92</sup> Ook hier zijn verschillen te zien tussen de reclasseringsorganisaties, zoals benaming van de doelgroep. De verslavingsreclassering en het Leger des Heils spreken in hun beleidsstukken over cliënten, terwijl Reclassering Nederland spreekt over daders en verdachten.<sup>93</sup>

Het vierde aspect wat kwaliteit tot een ingewikkeld begrip maakt, is dat de visie op kwaliteit altijd in beweging is en opvattingen nooit statisch zijn. Dit komt doordat opvattingen ontwikkelen door invloeden vanuit bijvoorbeeld de context, de politieke situatie of de stand van de wetenschap.<sup>94</sup>

#### **4.6 De (publieke) professionals van de verslavingsreclassering en hun handelingsruimte**

Professionals, semi-professionals, publieke professionals of helemaal geen professionals? De status van reclasseringswerkers is een discussie die ook binnen de reclasseringsorganisaties wordt gevoerd. Wilensky (1964) stelt een aantal eisen aan professionals en beschrijft hen als volgt “*Any occupation wishing to exercise professional authority must find a technical basis for it, assert an exclusive jurisdiction, link both skills and jurisdiction to standards of training, and convince the public that its services are uniquely trustworthy*”.<sup>95</sup> Om zover te komen zijn er een aantal dingen belangrijk, zoals het hebben van een beroepsgroep, een aparte opleiding, een beroepscode, een eigen tuchtrecht en erkenning van de overheid voor het voorgaande.<sup>96</sup> Hoewel de reclasseringswerkers (nog) niet voldoen aan de klassieke opvatting van een professional, voldoen zij wel aan de ‘moderne’ definitie van publieke professionals. Noordegraaf (2009) beschrijft drie eigenschappen van publieke professionals, namelijk:

1. Ze werken met en voor individuele burgers, maar dienen tegelijk maatschappelijke waarden.

---

<sup>90</sup> [www.svg.nl](http://www.svg.nl)

<sup>91</sup> [www.reclasseringnederland.nl](http://www.reclasseringnederland.nl)

<sup>92</sup> De Bruijn (2008)

<sup>93</sup> Poort en Eppink (2009), p.34

<sup>94</sup> De Bruijn (2008)

<sup>95</sup> Wilensky (1964), p.138

<sup>96</sup> Wilensky (1964), p.142

2. Ze behandelen individuele burgers als specifieke gevallen, maar op basis van algemene kennis en ervaring.
3. Ze hebben in meer of mindere mate een vak geleerd, en behoren tot meer of minder geformaliseerde beroepsgroepen die hun gedrag beïnvloeden en reguleren, maar ze werken in of voor publieke en maatschappelijke organisaties.<sup>97</sup>

Reclasseringswerkers werken allen met de dubbele opdracht van controleren en begeleiden. Zij werken allen in het spanningsveld van veiligheid en zorg, van risico en hulp. Tijdens hun werk vertegenwoordigen zij de normen van de samenleving en verdiepen zij zich in de behoeften van de cliënten.<sup>98</sup> Vanwege dit spanningsveld wordt er ook wel gesproken over de spagaat tussen justitie en zorg, waar de verslavingsreclassering zich in bevindt. Het werk van reclasseringswerkers vereist specifieke kennis over het zowel omgaan met onvrijwillige cliënten als met verslaafden. Deze specifieke kennis is niet altijd gemakkelijk te expliciteren, in de literatuur wordt dit ook wel *tacit knowledge* genoemd. Een directe vertaling hiervoor is lastig te geven, maar *ingesleten kennis*, *impliciete kennis* of *stilzwijgende kennis* komen in de buurt.<sup>99</sup> De Bruijn (2008) stelt dat hoe meer er sprake is van *tacit knowledge*, hoe meer er door managers of bestuurders wordt gevluht in protocollen en structuren. De gedachte hierachter is dat de natuurlijke reflex van iemand die geacht wordt te sturen en inhoudelijk minder sterk staat, vlucht in protocollen en structuren. Een voorbeeld van zo'n protocol is het op een bepaalde gestructureerde manier bijhouden van een dossier waarin van elk gesprek een verslag gemaakt dient te worden. Hoewel het bijhouden van zo'n dossier niet per definitie hoeft te leiden tot een betere kwaliteit, voeden ze het idee van beheersing en controle vanuit het managementperspectief, al is het alleen maar omdat er op een uniforme manier wordt gewerkt. Voor professionals kan het aanvoelen als bureaucratisch gedoe wat het echte werk in de weg staat.<sup>100</sup> Hoewel procedures ook ondersteunend kunnen werken, kunnen teveel procedures leiden tot deprofessionalisering als nieuwe professionals denken dat als je de procedures maar volgt, je een goede professional bent.

Publieke professionals, zo ook reclasseringswerkers van de verslavingsreclassering, hebben te maken met regels van bovenaf. De verslavingsreclassering valt onder het Ministerie van Justitie en zij zijn verantwoordelijk voor de koers van het reclasseringsbeleid. Ook al beoefenen publieke professionals een specifiek vak, in feite worden zij door de wetgever en

---

<sup>97</sup> Noordegraaf (2009), p.117

<sup>98</sup> Menger in justitiële verkenningen (2008), p.42

<sup>99</sup> De Bruijn (2008), p.10



de beleidsmakers op de ministeries gezien als uitvoerende medewerkers van een bepaald beleid.<sup>101</sup> Dit is een lastige positie voor de reclasseringsorganisaties, want zij zijn gedwongen mee te gaan in nieuwe beleidskoersen ook al staan zij hier niet altijd volledig achter. Hoewel publieke professionals in de hiërarchie onder een of meerdere ministeries vallen, hebben zij een zekere vrijheid als het gaat om de wijze van toepassing van beleid. Deze vrijheid wordt ook wel handelingsruimte, discretionaire of professionele ruimte genoemd. Hiermee wordt de *toegestane* handelingsruimte bedoeld in een relatie tussen regelopstellers en regeluitvoerders<sup>102</sup> met betrekking tot de aard, hoeveelheid en kwaliteit van diensten.<sup>103</sup> Handelingsruimte staat in verband met het begrip autonomie. Autonomie heeft betrekking op de *feitelijke* handelingsruimte van een organisatie of individu.<sup>104</sup>

Ondanks dat er binnen het werk van uitvoerende medewerkers vrijwel altijd sprake is van handelingsruimte is er een verschil in de mate van deze ruimte. Hoe preciezer en gedetailleerder het beleid en de procedures voor de uitvoering en handhaving, des te minder handelingsruimte er is voor de uitvoerende medewerker.<sup>105</sup> Er bestaat een spanning tussen de mate van handelingsruimte. Zo kan een te grote handelingsruimte leiden tot vriendjespolitiek en fraude, maar te strikte en uniforme regels kunnen onredelijkheid, vervreemding tussen burger en overheid, bureaucratie en ineffectiviteit van beleid in de hand werken.<sup>106</sup>

Lipsky (1980) noemt dit soort medewerkers Street-Level Bureaucrats.<sup>107</sup> Aangezien handelingsruimte kan leiden tot willekeur kan men de vraag stellen of het hebben van zo'n ruimte wel wenselijk is. Volgens Lipsky bevat het werk van Street-Level Bureaucrats zekere karakteristieken die ervoor zorgen dat het verkleinen of afschaffen van de handelingsruimte moeilijk, dan wel onmogelijk wordt. Zo werken Street-Level Bureaucrats vaak in situaties die te gecompliceerd zijn om geheel over te laten aan formats, omdat de situaties teveel van elkaar verschillen om daar een uniform format voor te maken. Daarnaast werken Street-Level Bureaucrats in situaties waarin ze moeten reageren op menselijk gedrag. De handelingsruimte is daar van belang omdat de wijze van bejegening niet vastgelegd kan worden in een protocol, omdat deze per individu verschilt.<sup>108</sup>

---

<sup>100</sup> De Bruijn (2008), p.20

<sup>101</sup> Hill en Hupe (2009), p.5

<sup>102</sup> Hupe (2009), p.140

<sup>103</sup> Lipsky (1980), p.13

<sup>104</sup> Hupe (2009), p.140

<sup>105</sup> Bakker (1999), p. 21

<sup>106</sup> Bakker (1999), p.14-15

<sup>107</sup> Lipsky (1980), p.3

<sup>108</sup> Lipsky (1980), p.15

De handelingsruimte van reclasseringswerkers staat de laatste tijd steeds meer in de belangstelling. Zoals al in de inleiding naar voren is gekomen is in november 2007 door de SP een motie ingediend, de motie van Velzen. De SP heeft een enquête gehouden onder reclasseringsmedewerkers. Hieruit kwam naar voren dat de ruimte van de professionals in de laatste jaren sterk is ingekrompen. Uit de enquête komt dat reclasseringswerkers steeds meer tijd moeten steken in verantwoording afleggen en administreren, waardoor er minder tijd over blijft voor de cliënten.<sup>109</sup> De motie is aangenomen door de Tweede Kamer en heeft geleid tot een experiment in Eindhoven waarin reclasseringswerkers meer handelingsruimte krijgen. In het volgende hoofdstuk wordt aandacht besteed aan outputsturing binnen het reclasseringswerk.

## 5 Outputsturing binnen het reclasseringswerk

Een belangrijke verandering binnen het reclasseringswerk is de komst van outputsturing. Om de prestaties van de reclasseringsorganisaties te meten en te sturen heeft het Ministerie van Justitie in 2001 gekozen voor het model van outputsturing. Dit heeft ertoe geleid dat de taken van de verslavingsreclassering opgedeeld zijn in producten. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Allereerst komt het theoretisch kader aan bod. Hier wordt ingegaan op de stroming van nieuw publiek management. Daarna wordt aandacht besteed aan prestatiemeting, waar outputsturing een vorm van is, en de mogelijke voor- en nadelen hiervan. Vervolgens wordt er dieper ingegaan op outputsturing binnen de verslavingsreclassering en aan het eind van het theoretisch kader ga ik in op het stellen van organisatiedoelen en het meten van effectiviteit. Het theoretisch kader wordt gevolgd door de onderzoeksresultaten en het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie omtrent het werken met outputsturing.

---

<sup>109</sup> Motie SP (2007), red de reclassering

## 5.1 Nieuw publiek management

Nieuw Publiek Management is een vorm van hervormingen in de publieke sector.<sup>110</sup> Het is een stroming waarin de overheid lessen trekt uit (management)technieken uit het bedrijfsleven. Eind 20<sup>e</sup> eeuw werd nieuw publiek management steeds meer gebruikt binnen de publieke sector. Het is lastig om een algemene definitie te geven van nieuw publiek management, aangezien er meerdere vormen van zijn en het daardoor een containerbegrip is geworden.<sup>111</sup> Noordegraaf (2004) definieert nieuw publiek management als een verzameling van inzichten, modellen en vooral praktijken die tot doel heeft publieke organisaties resultaatgerichter, gecoördineerder en efficiënter te laten werken.<sup>112</sup> Hood (1991), een belangrijke auteur op het gebied van nieuw publiek management, geeft in zijn artikel zeven overeenkomsten weer tussen de verschillende stromingen van nieuw publiek management. Deze zeven overeenkomsten zijn hieronder schematisch weergegeven.

Overeenkomsten	Toelichting
1. 'hands on' professioneel management	controle op de handelingsruimte van de professional
2. standaarden en prestatiemeting	kwantitatieve benadering met betrekking tot doelen, targets en indicatoren
3. meer nadruk op output	koppeling tussen middelen en prestaties
4. splitsing tussen units	decentralisatie: eenheden met eigen budgetten
5. competitie	contracten en aanbesteding
6. nadruk op management private sector	afstand van 'military style', meer flexibiliteit in het aannemen en belonen van medewerkers, zakelijk ethos
7. discipline en bezuinigingen	bezuinigingen en productiegroei

Tabel 3

Uit het bovenstaande schema is duidelijk geworden hoe breed nieuw publiek management is. Nieuw Publiek Management is echter de laatste jaren niet hetzelfde gebleven. Er heeft

---

<sup>110</sup> OECD (2005), p.11

<sup>111</sup> Hood (1991), p.3

<sup>112</sup> Noordegraaf (2004), p. 86 - 88

namelijk een ontwikkeling plaatsgevonden binnen het discours van Nieuw Publiek Management. Zo lag de nadruk in de jaren '80 op efficiëntie en nam het de vorm aan van bezuinigingen. In de eerste helft van de jaren '90 lag de nadruk op empowerment, decentralisatie en publiek ondernemerschap. Vervolgens was Nieuw Publiek Management in de tweede helft van de jaren '90 meer gericht op het verbeteren van kwaliteit en werd verantwoording afleggen een belangrijk thema.<sup>113</sup>

Ook is het meten van prestaties in de laatste kwart eeuw veranderd. Zo is het meten meer *extensief* geworden en wordt er nu meer op niveaus en gebieden gemeten. Daarnaast is het meten meer *intensief* geworden, het gebeurt niet meer alleen op het gebied van monitoring, maar ook op het gebied van beslissingen nemen en verantwoording afleggen. Ten slotte is het meten van prestaties meer gericht op de *buitenwereld*. Het meten van prestaties is niet alleen voor binnen de organisaties, maar ook voor de wereld daarbuiten, zoals de overheid of voor de burgers.<sup>114</sup>

## **5.2 Het meten van prestaties en de voor- en nadelen hiervan**

Om de prestaties van de verslavingsreclassering te meten en te sturen zijn de taken van de verslavingsreclassering opgedeeld in producten. Per product is een aantal uren vastgesteld wat gemiddeld aan een product besteed mag worden om deze te kunnen declareren bij het Ministerie van Justitie. De normering van reclasseringsproducten is in 2001 tot stand gekomen in het kader van het project 'outputsturing'.<sup>115</sup> De Directie Sanctietoepassing en Preventie van het Ministerie van Justitie heeft de regie over het beleid op dit gebied en de financiën van de sector. De Directie Sanctietoepassing en Preventie stuurt de reclasseringsorganisaties zowel aan op outputfinanciering als op outputsturing. Onder outputfinanciering wordt een vorm van afrekening verstaan waarbij de gerealiseerde producten worden bekostigd door de opgeleverde aantallen producten te vermenigvuldigen met de daarvoor afgesproken kostprijs.<sup>116</sup> Onder outputsturing wordt het periodiek toetsen en bijsturen op basis van jaarlijks vastgelegde resultaatafspraken verstaan. Deze afspraken hebben betrekking op gedefinieerde producten en projecten en gaan zowel over de aantallen als de kwaliteit hiervan. Outputsturing beoogt een systeem te zijn waarmee van tevoren vastgesteld kan worden welke activiteiten de (verslavings)reclassering in het volgende jaar uit

---

<sup>113</sup> Pollitt en Bouckaert (2004), p .90

<sup>114</sup> Pollitt en Bouckaert (2004), p .90

<sup>115</sup> [www.svg.nl](http://www.svg.nl)

<sup>116</sup> Van Vliet (2007) p.5

zal voeren. Achteraf kan dan verantwoording worden afgelegd over het werk wat zij dat jaar hebben verricht.<sup>117</sup> Poort en Andreas (2008) beschrijven twee belangrijke veronderstellingen waar outputsturing op gebaseerd is. .

Allereerst veronderstelt outputsturing dat al het werk van de verslavingsreclassering is te vatten in een bepaald aantal welomschreven producten. Dit betekent in de praktijk dat alle taken van de verslavingsreclassering moeten zijn gewerkt en er afspraken zijn gemaakt met het Ministerie van Justitie over de uurnormeringen (per product is een aantal uur vastgesteld. Deze uurnormeringen zijn vastgesteld en deze gelden voor alle justitiële justitiabelen.<sup>118</sup> Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de drie reclasseringsorganisaties die verschillende doelgroepen bedienen. Het is echter de vraag of de reclasseringstaken zijn te vatten in producten en of zij ook op deze wijze uitgevoerd kunnen worden. Dit aangezien het primaire proces van de verslavingsreclassering, het opstellen van een rapport of het houden van toezicht op een cliënt, bijzondere expertise vergt die moeilijk te standaardiseren en te formaliseren is.<sup>119</sup> Een spanning die van Vliet (2007) in de praktijk constateert met betrekking tot outputsturing is de voortdurende spanning tussen het maken van snelle productie en professioneel, kwalitatief handelen.<sup>120</sup>

Daarnaast veronderstelt outputsturing dat het mogelijk is dat de reclasseringsorganisaties afspraken maken met het Ministerie van Justitie over de hoeveelheid producten die de reclasseringsorganisaties gaan leveren het komende jaar. Deze aantallen worden gebaseerd op wat er het vorige jaar aan aantal producten is geleverd. De hoeveelheid producten is dan de output en het geheel van afspraken over de omvang van de output behelst de sturing.<sup>121</sup>

Om een beeld te geven van de uurnormeringen die per product zijn vastgesteld is hieronder een tabel weergegeven om dit te verduidelijken.<sup>122</sup>

<b>Product</b>	<b>norm in uren</b>
Vroeghulp	3,19
Vroeghulpinterventie	3,63
Voorlichtingsrapportage	7,0
Adviesrapportage	2,9
Maatregelrapportage	30,82 per half jaar

<sup>117</sup> Poort en Andreas. (2008) p.58

<sup>118</sup> Poort en Andreas (2008) p.58

<sup>119</sup> De Bruijn (2006), p.43

<sup>120</sup> Van Vliet (2007) p.5

<sup>121</sup> Poort en Andreas (2008) p.58-59

<sup>122</sup> Intranet verslavingsreclassering

Gedraginterventie	15,17
Diagnose	3,5
RISc	7,0
Toeleiding Zorg	9,7
Toezicht	31,5 per half jaar
Werkstraf individueel	9,0
Werkstraf groep	25,4
Leerstraf	11,75

Binnen de literatuur is er aantal voor- en nadelen van het meten van prestaties bekend. De Bruijn beschrijft drie mogelijke voordelen van prestatie sturing en vijf mogelijke nadelen hiervan. Deze voor- en nadelen hebben belangrijke handvaten geboden voor de operationalisering van outputsturing binnen dit onderzoek. De mogelijke voor- en nadelen van prestatie meting worden hieronder uiteengezet.

*Prestatiemeting kan een belangrijke prikkel zijn voor presteren.* Prestatiemeting kan ervoor zorgen dat de focus komt te liggen op de activiteiten die belangrijk zijn voor een organisatie. Daardoor zou prestatie meting kunnen bijdragen aan debureaucratisering, aangezien een professional eenvoudigweg wordt beoordeeld op zijn/haar daden. Door de focus op productie zal er minder aandacht zijn voor activiteiten, die geen toegevoegde waarde hebben voor een organisatie.<sup>123</sup>

*Prestatiemeting kan leiden tot transparantie.* Doordat de complexe prestaties worden gereduceerd tot een aantal cijfers, biedt dit een duidelijk beeld van de prestaties die een organisatie levert. Zijn dit ‘goede’ cijfers en gaat bijvoorbeeld het recidivecijfer omlaag en het veiligheidsgevoel omhoog, dan kan dit bijdragen aan de legitimiteit van de organisatie. Is het tegenovergestelde het geval, ‘slechte’ cijfers, dan kan dit bijdragen aan een versterkt probleembewustzijn dat noodzakelijke veranderingen zal stimuleren.<sup>124</sup>

*Prestatiemeting kan bevorderlijk zijn voor leerprocessen.* Aan de hand van de cijfers wordt duidelijk hoe de verschillende reclasseringsorganisaties presteren. Deze cijfers kunnen organisaties aansporen om deze te vergelijken en dieper in te gaan op de vraag hoe de cijfers

---

<sup>123</sup> De Bruijn (2008), p.171

<sup>124</sup> De Bruijn (2008), p.171

tot stand zijn gekomen. Er zouden bijeenkomsten kunnen worden belegd waarin de organisaties van elkaar kunnen leren.<sup>125</sup>

Naast mogelijke positieve effecten zijn er ook mogelijke negatieve effecten van prestatiemeting, deze zullen hieronder kort worden uiteengezet.

*Prestatiemeting bevat prikkels voor strategisch gedrag.* Hiermee wordt bedoeld dat er op papier productie wordt geleverd die nauwelijks betekenis heeft.<sup>126</sup> De professionele organisatie verhoogt de productie volgens de criteria die zijn opgesteld, maar vanuit professioneel perspectief heeft deze productieverhoging geen of een negatieve betekenis. Als de verslavingsreclassering hogere productiecijfers heeft dan het jaar daarvoor, hoeft dit niets te zeggen over de kwaliteit hiervan.<sup>127</sup> Hebson e.a. (2003) wijzen op het gevaar dat de nadruk leggen op getallen kan leiden tot het feit dat publieke organisaties eerst hun gemakkelijke casussen afhandelen en de moeilijke casussen opzij leggen of dat zij meer investeren in de gemakkelijke casussen, omdat zij hierdoor sneller voldoen aan de gestelde criteria.<sup>128</sup> Binnen de verslavingsreclassering zou dit betekenen dat de organisaties het liefst de cliënten helpt die makkelijk te helpen zijn, in plaats van tijd te investeren in de moeilijk te behandelen cliënten.

*Prestatiemeting leidt tot schijntransparantie.* Een belangrijke kanttekening die bij prestatiemeting vaak wordt gemaakt is of het wel leidt tot ‘echte’ transparantie. Getallen geven een beperkte weergave van de werkelijkheid.<sup>129</sup> Een belangrijke vraag in dit onderzoek is of de uurnormeringen ook strikt worden gehanteerd of dat de praktijk zich niet leent voor productienormen.

*Prestatiemeting blokkeert ambities.* Een belangrijke vraag omtrent prestatiemeting is of professionals door het systeem van prestatiemeting worden gestimuleerd om beter presteren. Zo bestaat er het risico dat de gemiddelde norm wat betreft presteren als voldoende of goed wordt gezien en professionals niet worden gestimuleerd om hierboven uit te komen.<sup>130</sup>

*Prestatiemeting bureaucratiseert.* Een systeem van prestatiemeting kan veel bureaucratische last met zich meebrengen. Deze bureaucratie last kan bijvoorbeeld bestaan uit het vergaren en onderhouden van data, de voortdurende strijd om vergelijkbare en consistente

---

<sup>125</sup> De Bruijn (2008), p.172

<sup>126</sup> De Bruijn (2008), p.173

<sup>127</sup> De Bruijn (2006), p.29

<sup>128</sup> Hebson e.a (2003), p.490

<sup>129</sup> De Bruijn (2008), p.173

<sup>130</sup> De Bruijn (2008), p.174

productdefinities en het ontwerpen van toelichtingen op productdefinities en regels voor rapportage.<sup>131</sup>

*Prestatiemeting is niet levendig.* Een systeem van prestatiemeting is veelal statisch en neemt op een bepaald moment de geleverde producten in beschouwing. De dynamiek van de professionele activiteiten is amper terug te zien in het systeem. Prestatiemeting richt zich namelijk op de afgehandelde producten, maar niet op de processen die hieraan ten grondslag liggen.<sup>132</sup> De verslavingsreclassering beweegt zich zowel in de keten van justitie en zorg en de verslavingsreclassering is afhankelijk van deze ketens om recidivevermindering te kunnen bewerkstelligen. De processen die vooraf gaan aan de totstandkoming van de productiecijfers zijn hierin niet terug te zien, waardoor het moeilijk is om deze te beoordelen op kwaliteit, effectiviteit en complexiteit.

De bovengenoemde voor- en nadelen gaan over prestatiemeting, outputsturing gaat nog een stap verder omdat prestaties niet alleen worden gemeten, maar er ook op gestuurd wordt. De Bruijn (2006) maakt onderscheid tussen een lage en hoge impact die productiecijfers kunnen hebben. Van lage impact is sprake als productiecijfers enkel de functie van transparantie hebben en er geen directe consequenties aan verbonden zijn. Van een hoge impact is sprake als productiecijfers wel consequenties hebben, bijvoorbeeld financiële consequenties. Van financiële consequenties is sprake wanneer aan de productiecijfers een positieve of negatieve sanctie is verbonden. Dit is bijvoorbeeld het geval als het toekomstige budget afhankelijk is van de prestaties van het vorige jaar. De impact is dan hoog omdat toekomstige budgetten voor een belangrijk deel de mogelijkheden en beperkingen van een organisatie te bepalen.<sup>133</sup> In het geval van de verslavingsreclassering is de impact van prestatiemeting hoog. Het budget wat wordt begroot voor het komende jaar, is namelijk gebaseerd op de productiecijfers van het jaar ervoor.

Een belangrijke vraag is onder welke voorwaarden de positieve effecten op zullen treden en wanneer de negatieve effecten. Noordegraaf (2004) beschrijft een aantal voorwaarden die van belang zijn voor het wel of niet kiezen voor een bedrijfseconomische logica waar het systeem van outputsturing een vorm van is. Ten eerste is het van belang dat de markt stabiel is. Wanneer de markt tekortkomingen kent en het systeem van vraag en aanbod niet goed werkt, past een strikt economische benadering niet bij de sector. Ten tweede berust bedrijfskundige

---

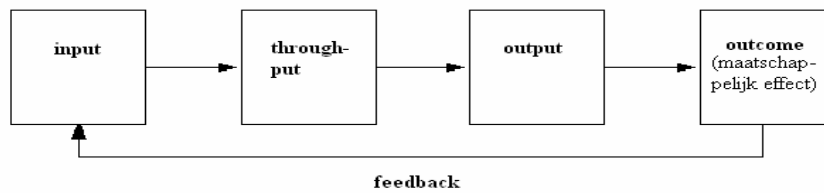
<sup>131</sup> De Bruijn (2008), p.174-175

<sup>132</sup> De Bruijn (2006), p.44

<sup>133</sup> De Bruijn (2006), p.50



logica op een sterk ontwikkelde causaliteitsdenken, zoals aangegeven in het onderstaande schema.



De mate waarin dit causaliteitsdenken zinvol is hangt volgens Noordegraaf af van de mate waarin inputs, throughputs, outputs en outcomes in kaart te brengen zijn en van de mate waarin er duidelijke, kenbare en ‘harde’ oorzaak-gevolgrelaties te trekken zijn.

Ten derde is het de vraag in hoeverre dienstverleningsprocessen zijn te standaardiseren. De bedrijfskundige logica, en zo ook het systeem van outputsturing, kent een sterke standaardisatiedrift. Belangrijke vragen hierbij zijn is of de dienstverlening is te vatten in standaarden en of deze standaarden ook werkbaar zijn in de praktijk.<sup>134</sup>

### **5.3 Organisatiedoelen en het meten van effectiviteit: meten is weten?**

Publieke organisaties moeten steeds meer laten zien dat hun werk nuttig is. Zij moeten daarom duidelijke organisatiedoelen opstellen en deze proberen te halen. De nadruk die wordt gelegd op het belang van het opstellen van doelen en het meten van effectiviteit suggereert een verband. Er wordt verondersteld dat een organisatie beter presteert als er duidelijke doelen zijn opgesteld.<sup>135</sup> Toch hoeft dit niet zo te zijn. Het opstellen van duidelijke doelen is namelijk niet zo gemakkelijk als het misschien klinkt. Publieke doelen neigen namelijk een idealistische dimensie te hebben en dat maakt ze moeilijk te bereiken.<sup>136</sup> Het doel van het Ministerie van Justitie is bijvoorbeeld om in 10 jaar een recidivereductie van 10% te bewerkstelligen. Ook conflicteren de opgestelde organisatiedoelen vaak met andere opgestelde doelen<sup>137</sup> waardoor er in de praktijk naar een balans moet worden gezocht tussen deze twee doelen.<sup>138</sup> Dit is bijvoorbeeld het geval binnen het toezicht, waarbinnen toezichthouders zowel de taak hebben om te controleren als te begeleiden.

<sup>134</sup> Noordegraaf (2004), p.153

<sup>135</sup> Rainey (2003), p.129

<sup>136</sup> Lipsky (1980), p.41

<sup>137</sup> Rainey (2003), p.135

<sup>138</sup> Pollitt en Bouckaert (2004), p.162

Om te kijken of organisatiedoelen zijn behaald en de prestaties te meten is het belangrijk dat de doelen eenduidig en toetsbaar zijn. Het algemene doel van de verslavingsreclassering is het verminderen van recidive. Hoewel de recidive jaarlijks door het WODC wordt gemeten wordt er niet onderzocht hoeveel cliënten van de verslavingsreclassering recidiveren. Het is daarom moeilijk om helder te krijgen in hoeverre het werk van de verslavingsreclassering effectief geweest is, hoewel dit verband ook moeilijk is te trekken is indien er wel bekend is hoeveel cliënten van de verslavingsreclassering recidiveren. Zo is het moeilijk om vast te stellen of de begeleiding van de verslavingsreclassering ertoe heeft geleid dat het goed gaat met een justitiabele en deze niet meer terugvalt in de criminaliteit. Het ministerie van Justitie rekent de verslavingsreclassering niet af op recidivevermindering (de outcome) maar wel op het aantal geleverde producten (output).

Toch is het niet raar dat er wordt gezocht naar kwantitatieve gegevens, het is namelijk nog moeilijker om te komen tot kwalitatieve gegevens. Aangezien het product ‘verslavingsreclassering’ een dienst is, is het onlosmakelijk verbonden met de rol van de professional en de relatie met de cliënt. De kwaliteit hiervan is moeilijk vast te stellen, omdat het afhangt van professionele en subjectieve criteria.<sup>139</sup> Hoewel de kwaliteit moeilijk is vast te stellen, betekent dit uiteraard niet dat het dan ook niet gedaan moet worden. Zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek kunnen inzichten bieden in de kwaliteit en effectiviteit van de verslavingsreclassering.

#### **5.4 Van professionele beleidsuitvoering richting bedrijfsmatige beleidsuitvoering**

Bakker (1999) onderscheidt verschillende stijlen van beleidsuitvoering. Deze stijlen onderscheiden zich door een bepaalde combinatie van interpretatieschema's, normen en hulpbronnen. Deze eigenschappen vormen de verbindende schakel tussen het institutioneel-organisatorische niveau en de uitvoeringspraktijk. De vier ideaaltypische beleidsuitvoeringstijlen die Bakker onderscheidt zijn, een traditionele stijl, een ambtelijk-bureaucratische stijl, een professionele stijl en een bedrijfsmatige of managerialistische stijl (hieronder bedrijfsmatige stijl genoemd).<sup>140</sup>

Hieronder zal zowel op de professionele als op de bedrijfsmatige beleidsuitvoeringstijl worden ingegaan, omdat die het meest van toepassing zijn op de verslavingsreclassering. De

---

<sup>139</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), p.209

<sup>140</sup> Bakker (1999), p.49

uitleg zal worden ondersteund door voorbeelden van deze beleidsstijlen binnen de verslavingsreclassering.

Wat opvalt tijdens de analyse van de verslavingsreclassering, is dat er een verschuiving plaatsvindt in stijl van beleidsuitvoering. Voorheen was er sprake van een professionele beleidsuitvoering en dit verschuift steeds meer richting een bedrijfsmatige beleidsuitvoering.

Zo hadden de medewerkers van de verslavingsreclassering, de professionals, voorheen meer ruimte om naar eigen inzicht gebaseerd op deskundigheid te handelen. Deze vrije ruimte wordt ook wel handelingsruimte genoemd, waar in paragraaf 4.6 al aandacht is besteed.<sup>141</sup> Deze ruimte wordt ingeperkt door de intrede van bedrijfsmatige invloeden, zoals protocollen, productienormen, declarabele taken en de taaksplitsing.

Binnen de professionele beleidsuitvoeringstijl wordt in vergelijking met de andere beleidsuitvoeringstijlen een centralere rol toebedeeld aan de deskundigheid van de uitvoerende medewerkers. De bevoegdheden van deze medewerkers worden bij deze stijl niet (alleen) ontleend aan formeel omschreven taken, maar ook aan de deskundigheid van de beroepsgroep en de daarbinnen levende opvattingen over het vakgebied. Het beleid vormt in deze beleidsuitvoeringstijl een kader of een leidraad. De uitvoerende medewerker heeft binnen het beleid de ruimte om de waarde of toepassing van de regel af te wegen tegen de doeleinden van de uitvoering of de te verwachten effecten. Binnen de professionele uitvoeringstijl bestaan er door de ruimte van de uitvoerende medewerker meer mogelijkheden om de regels af te stemmen op de individuele omstandigheden van de cliënten. Het bereiken van de doeleinden staat bij de professionele beleidsuitvoeringstijl centraal, binnen het beleid heeft de uitvoerende medewerker de ruimte om deze doeleinden ook via andere wegen te bereiken.

Net als elke beleidsuitvoeringstijl kent ook de professionele uitvoeringstijl beperkingen en kenmerkende problemen. Deze hebben vooral te maken met de autonomie van de professional, de daardoor lastige sturing door de overheid en het gevaar van ongelijke behandeling als gevolg van de ruimte die de uitvoerende medewerkers hebben binnen de opgestelde regels.

Professionele uitvoerders claimen in de uitvoering van beleid doorgaans een aanzienlijke autonomie. Argumenten die daarvoor worden genoemd zijn de deskundigheid van de professional en de noodzaak van ruimte voor professionele oordeelsvorming binnen het beleid. De autonomie die de uitvoerende medewerkers hebben, maakt het voor politici of

---

<sup>141</sup> Bakker (1999), p. 14-15

managers lastig om te sturen. Vooral wanneer de sturing afbreuk kan doen aan de autonomie of aan de belangen van de beroepsgroep, proberen professionals en professionele uitvoeringsorganisaties zich zo min mogelijk te laten sturen.<sup>142</sup>

Deze moeilijke sturing heeft er in de loop van de tijd voor gezorgd dat de overheid meer zicht wilde hebben op de resultaten. Binnen de verslavingsreclassering is een verschuiving te zien van een professionele beleidsuitvoering richting een bedrijfsmatige beleidsuitvoering. Deze bedrijfsmatige beleidsuitvoering is ontstaan vanwege de behoefte naar beheersing van de kosten en een streven naar een efficiëntere uitvoering. In de praktijk komt dit neer op strikte regulering van de uitvoering. Deze strikte regulering krijgt vooral de vorm van kwantitatieve maatstaven, zoals targets, performancemetricen en productiecijfers. De organisatie wordt dan afgerekend aan de hand van kwantitatieve maatstaven.

Deze bedrijfsmatige uitvoeringswijze kan onbedoelde en veelal onwenselijke effecten met zich meebrengen. Zo kan de sterke nadruk op kwantitatieve indicatoren ertoe leiden dat uitvoerders zich vooral richten op die onderdelen waarop zij worden gecontroleerd. Tevens kan de sterke nadruk op kwantitatieve indicatoren bijdragen tot afroming van de veelbelovende klanten of gevallen waarmee men gemakkelijk kan 'scoren'.

In dit onderzoek is gekeken naar de consequenties van deze verschuiving voor de werkvloer van de verslavingsreclassering.

## **5.5 Onderzoeksresultaten outputsturing**

In dit hoofdstuk zal ik ingaan op de ervaringen die medewerkers van de verslavingsreclassering hebben met betrekking tot outputsturing. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd, eerst ga ik in op het opknippen van producten en het hebben van productienormeringen. Vervolgens wordt beschreven hoe reclasseringswerkers te maken krijgen met outputsturing. Daarna ga ik in op de verschillende discoursen omtrent het werken met outputsturing, gevolgd door de verschillen per organisatie en per organisatielaag. Ten slotte wordt afgesloten met een conclusie.

### **5.5.1 Het opknippen in producten en het hebben van productienormen**

Om de prestaties van de verslavingsreclassering te meten zijn er producten opgesteld. Het reclasseringstraject is daarbij opgeknipt in losse onderdelen, de producten. In juli 2001 is het

---

<sup>142</sup> Bakker (1999), p.54

eerste outputsturingsmodel opgesteld en geïmplementeerd. In het voorjaar van 2006 is er begonnen aan een 1,5 jaar durende evaluatie van dit outputsturingsmodel door KPMG en TNO. Een onderdeel van dit onderzoek betrof het *“opnieuw vaststellen van de tijdsnormen van de reclasseringsproducten op basis van de huidige werkpraktijk”*.<sup>143</sup> De tijdsnormeringen die voort zijn gekomen uit het onderzoek van 2008 zijn momenteel leidend.

Hoewel deze productienormen een belangrijke rol spelen als het gaat om de vergoeding die de reclasseringsorganisaties krijgen van het Ministerie van Justitie, worden de productienormen in de uitvoeringspraktijk niet strikt gehanteerd. Reclasseringswerkers geven aan dat zij de tijd niet bijhouden die zij besteden aan een cliënt. Wat vooral opviel is dat een deel van de reclasseringswerkers helemaal niet precies weten hoeveel tijd er staat voor een product en zich daar dan ook niet mee bezig houdt.. De productienormen worden meer gezien als richtlijn en niet als strikte normeringen. Een toezichthouder zegt hierover: *“Nee de normen gelden meer als richtlijn, binnen de zorg wordt dat wel al heel veel gedaan dat tijd schrijven. Maar bij ons is het niet dat we dat heel specifiek bij moeten houden van: hij zat nu stoned voor me dus ik heb hem maar 5 min gesproken”*. Reclasseringswerkers geven aan dat het ook niet mogelijk is om de productienormen strikt te hanteren omdat de ene cliënt complexer is dan de ander en daardoor ook meer tijd in beslag neemt. Een rapporteur zegt hierover: *“Het is een heel groot verschil of je een rapport schrijft over iemand voor rijden onder invloed of over iemand die en schizofreen en zwakbegaafd is en verslaafd is en ook nog eens een poging doodslag op zijn naam heeft staan. Daar ben je gewoon heel intensief mee bezig. Je kan 20 rapporten hebben waarvan je aan 5 relatief weinig werk aan hebt en 15 waar je heel intensief mee bezig bent”*.

In sommige gevallen halen de reclasseringswerkers het überhaupt niet binnen de opgestelde productnormering, omdat cliënten ver weg gedetineerd zitten. Bij een deel van de instellingen reizen de adviseurs naar justitiabelen toe die elders gedetineerd zijn om daar gesprekken te voeren, dit wordt gedaan om de doelgroep optimaal te bedienen. Eén van de managers zegt hierover: *“Onze organisatie is ook één van de weinige van de organisaties, die zijn eigen doelgroep waar ze gedetineerd zijn toch blijven bedienen. Dus als iemand in Maastricht gedetineerd is, dan gaan we van hieruit naar Maastricht om iemand te spreken. Dat doen we omdat we plannen van aanpak proberen op te stellen om de kans op recidive te verminderen. En vaak is het zo dat mensen die uit deze regio komen ook in deze regio behandeling moeten gaan volgen. Als de regio Maastricht in dit geval een plan van aanpak op gaat stellen met een*

---

<sup>143</sup> KPMG en TNO (2008)p.1

*zorgaanbod voor hier, dan is het veel moeilijker voor hun om dat vorm te geven. Daarom hebben we ervoor gekozen om onze doelgroep optimaal te bedienen. (...)Dan ben je lang onderweg om te reizen, en dat gaat van je tijd af. En dan haal je het nooit in de tijd die ervoor staat”. Ook halen adviseurs niet altijd de deadline omdat zij te maken hebben met cliënten die niet komen op een afspraak, dat is volgens hen overigens niet uitzonderlijk gezien de complexe doelgroep, of omdat zij moeten wachten op informatie van referenten (bijv. huisartsen, psychiaters, of behandelaren) om hun rapport aan te vullen. Een adviseur zegt hierover: “Het is ook zo dat als je allemaal cliënten heb die niet komen opdagen of die heel lastig zijn, dan haal je je 100% niet. Maar dan heb je daar wel een goede reden voor. Ik heb cliënten die lever ik veel later dan de deadline in omdat ik het belangrijk vind, dat net dat ene stukje er nog in komt dat wel cruciaal is voor dat rapport. Dan heb ik daar gewoon lak aan zeg maar”*

### **5.5.2 De dubbele functie van het cliënt volg systeem: dossier én verantwoordingsstelsel**

De reclasseringswerkers krijgen het meest met outputsturing te maken door middel van het Cliënt Volg Systeem (CVS). Dit is een landelijk computer registratiesysteem waarin reclasseringswerkers hun activiteiten met cliënten gestandaardiseerd registreren. Op deze manier ontstaat er van iedereen die bij één van de reclasseringsorganisaties wordt aangemeld een elektronisch cliëntdossier. Deze elektronische dossiers zijn door middel van het Justitienetwerk met elkaar zijn verbonden, daardoor is voor alle reclasseringslocaties om landelijk per cliënt met slechts één dossier te werken. Daarnaast maakt het Cliënt Volg Systeem het mogelijk om periodiek verantwoording af te leggen aan het ministerie van Justitie over de werkzaamheden die de reclassering voor haar opdrachtgevers zoals het Openbaar Ministerie en het Gevangeniswezen heeft uitgevoerd. Als een product is afgerond leidt dit tot een ‘productietik’ en worden de kosten door het Ministerie van Justitie gehonoreerd. Over deze dubbele functie zegt een reclasseringshoofd: “Je moet het zo zien, het CVS is voor mij een kassa. Voor de medewerker is het een dossier, net zoals het een papieren dossier betreft. Waarin hij/zij iedere keer wanneer er een cliënt is gezien dient te vertellen wat er is afgesproken en wat er is gebeurd, zodat als iemand onder de tram komt een ander geruisloos in kan stappen en zich niet af hoeft te vragen wat er is gebeurd”.

Alle reclasseringswerkers zien het belang in van het CVS om hun werk uit te voeren. Daarnaast zijn zij zich ervan bewust dat registreren nodig is om geld te kunnen krijgen van het Ministerie van Justitie. Een reclasseringswerker zegt over het feit dat er geregistreerd moet worden het volgende: “Ja. Wij moeten heel veel registreren dat vind ik opzich goed. Dat

*stelsysteem vind ik prima hoor dat CVS. Opzich vind ik dat heel prima. Ik vind het prettig als ik plotseling een cliënt van een collega moet overnemen die ziek is of iets dergelijks, dat ik goed kan zien wat er wanneer gebeurd is. En het is ook dat als ik een cliënt terug moet sturen omdat hij zich niet aan de afspraken heeft gehouden ik heel duidelijk kan aantonen wat er dan niet goed is gegaan".* Een deel van de reclasseringswerkers geeft aan dat het registreren voor hen een routine is geworden. Eén van de werkers zegt hierover: *"Ik doe het na een gesprek. Ik heb bijna nooit een gesprek van een uur en dan doe ik het erna. Dezelfde dag heb ik het meestal weggewerkt alleen op de vrijdag niet. Eigenlijk zou het een routine moeten zijn bij alle werkers. Maar soms klik je iets open om te kijken en dan staat er 'geen bijzonderheden'. Terwijl er natuurlijk wel wat in het gesprek is besproken. Daar heb je niks aan, zet er dan helemaal niks in".* Deze werkers geven aan ook veel aan het registreren te hebben om hun werkzaamheden goed te kunnen uitvoeren. Een reclasseringswerker geeft in het volgende citaat aan hoe hij/zij het werken met het CVS ervaart als elektronisch dossier: *Ik vind het ook zelf prettig, alle mailtjes en telefoontjes en afspraken. Ik heb een cliënt die pakt me op elk woord. Alles plak ik in het CVS Het hangt af van hoe de klant is, die valt over alles dus ik zet alles erin. Dan print ik alles uit en zeg ik van, zeg het maar. Dan heb je daar geen discussie over. En je voorwaarden komen er ook in en je afspraken. (...) Je kunt het positief gebruiken voor jezelf, als iemand zegt dat iets niet aan bod is gekomen kun je dat laten zien. Met de voorwaarden ook, die heb je toen getekend. Daar kun je op terugkomen.*

De nuancering in hoe de reclasseringswerkers de registratieplicht ervaren zit in de tijd die zij ervoor hebben, die vooral afhankelijk is van hun caseload. De reclasseringswerker die hierboven is aangehaald maakt tussen zijn gesprekken vrij om te registreren en geeft aan dat dit binnen zijn caseload mogelijk is. Er bestaan tussen de instellingen van de verslavingsreclassering verschillen in de grootte van de caseload. Zo zegt een manager van een andere instelling: *Eigenlijk wordt er vrij veel verwacht van mensen hier als het gaat over de werkdruk. Van andere reclasseringsorganisaties hoor je wel eens terug dat mensen maximaal 15 rapporten open hebben staat of daarmee bezig zijn, of dat ze bij toezicht maximaal een caseload van 25 hebben. En hier ligt de werkdruk echt wel een stuk hoger en wordt er meer van mensen verwacht. Bij rapporteurs komt het wel eens voor dat ze 25 rapporten open hebben staan. Niet dat ze die in 1 keer krijgen, die lopen allemaal door elkaar. Bij toezichthouders die hebben een caseload van 60. Dat wordt nu wel minder. Daarom is met name bij toezicht van belang dat mensen op tijd evalueren en tikken in het CVS. Omdat we daarmee ons geld binnenhalen en extra mensen aan kunnen nemen zodat de werkdruk wat lager wordt.*

De hoofden en het management van de instellingen sturen de werkers er op aan om goed te registreren. Dit is voor hen vooral van belang omdat producten alleen vergoed worden als zij zijn geregistreerd. Het citaat hieronder laat de spanning zien tussen reclasseringswerkers en het management van de instellingen. Eén van de hoofden zegt hierover: *“Maatschappelijk werkers [hier worden reclasseringswerkers bedoeld, zij hebben vrijwel allemaal de opleiding maatschappelijk werk gedaan] zijn toch liever bezig met praten met cliënten en probleemoplossend te werk gaan dan dat ze daar verantwoording over afleggen. Wat sommige doen is een keer in de zoveel tijd gaan zitten met een molensteen om hun nek en dan hele lappen tekst in 1 activiteit zetten van wat er gebeurd is. Ik heb het daar niet zo op, dus dat is een constant gevecht. Maar dat systeem dwingt dat niet af, de activiteiten staan niet vast op 1 dag. Je kan het laten lopen, je kan alles laten lopen, dat kost je dus geld want dan rinkel mijn kassa niet meer”*.

Een andere manier waarop reclasseringswerkers te maken krijgen met outputsturing is door middel van vergaderingen binnen de organisatie. Tijdens dit soort momenten worden de reclasseringswerkers aangestuurd om goed te registreren. Het volgende citaat is van een reclasseringswerker: *“Als je kijkt in vergaderingen, dingen worden heel vaak veranderd in de toezichten. En die veranderingen gaan heel vaak over het CVS. Hoe je activiteiten erin moet hangen, dat dingen anders worden, toezicht intensiever maken, andere benamingen geven. Je moet echt alles erin hangen, ieder telefoontje, als ze niet op komen dagen. Daar word heel erg op aangestuurd”*. Over het algemeen geven alle reclasseringswerkers aan dat productie erg belangrijk is en daar ook erg op gehamerd wordt. Een respondent zegt hierover: *“Je merkt heel erg dat er hier heel erg gehamerd word op administratie doen, maar persoonlijk vind ik klantencontacten veel belangrijker. Natuurlijk moet je dingen verwerken en dat doe ik ook wel. De hoognodige dingen zet ik er in, maar er wordt constant gehamerd op productie, productie, productie. Dat gaat dan ten koste van de cliënt, maar sowieso draait het veel om productie. Kijk het oude reclasseringswerker is er niet meer, dat je met een cliënt op pad gaat”*.

### **5.5.3 Verschillende discourses omtrent het werken met outputsturing**

Hierboven is al aan de orde geweest dat er naar aanleiding van outputsturing producten en productnormeringen zijn opgesteld en dat reclasseringswerkers vooral met outputsturing te maken krijgen doordat zij moeten registreren in het Cliënt Volg Systeem om hun werkzaamheden vergoed te krijgen. In deze paragraaf ga ik in op de verschillende reacties die



respondenten gaven op de komst van outputsturing binnen het reclasseringswerk. Deze reacties zijn hieronder onderverdeeld in twee discoursen.

Tijdens de interviews kwam bij het thema outputsturing altijd wel de kwaliteit van het werk aan bod. Alle werkers gaven aan dat de kwaliteit bij hen voorop staat en niet het realiseren van productie. Zo zegt een respondent: *“Kwantiteit is leuk, maar kwaliteit hoe je je werk uitvoert daar zit ik meer op. Ik help liever 20 mensen goed dan 40 half. Maar goed, kwaliteit. Die productie is belangrijk. Daar krijgen we de centen van, zonder dat kunnen we niet draaien. Maar het moet niet ten koste gaan van de kwaliteit naar de cliënt toe”*. Ook geven veel werkers aan dat de complexiteit van de cliënten niet terug te zien is in de productiecijfers. Door de focus op de productiecijfers lijkt het alsof de verslavingsreclassering beter heeft gepresteerd bij hogere productiecijfers. Dit hoeft echter niet het geval te zijn, het kan namelijk ook zo zijn dat de cliënten die zij hebben geholpen een stuk makkelijker te begeleiden waren dan in de periode ervoor. Het kan zelfs zo zijn dat de verslavingsreclassering beter heeft gepresteerd bij lagere productiecijfers als zij te maken hadden met moeilijker te behandelen cliënten.

Ook noemt een deel van de toezichthouders een aantal activiteiten die zij vaker zouden willen doen omdat deze volgens hen de kwaliteit ten goede komen. Voorbeelden van dit soort activiteiten zijn het wegbrengen van een cliënt naar een (afkick)kliniek of meegaan naar instanties om hun cliënten te begeleiden. Volgens deze toezichthouders werken dit soort activiteiten ook recidiveverlagend voor sommige complexe cliënten, omdat dit volgens hen de vertrouwensband ten goede komt. De twee onderstaande citaten zijn van twee toezichthouders die aangeven wat zij missen in het huidige reclasseringswerk. R1: *“Maar als bijvoorbeeld, er is een klant die ik al in drie maanden in toezicht heb en hij moet afkicken. Dan kan ik wel zeggen van: ‘je moet naar zelf naar de afkickkliniek’, maar dat komt hij er niet. Daar kun je discussie over hebben, maar ik denk van ‘ik stop je in de auto en breng je, dan weet ik dat hij aankomt’. Dan is de kans van slagen veel hoger”*.

R2: *“Ik denk dat hoognodig is zodat je ook weer wat meer met de cliënt bezig kan zijn. Om toch wat meer erop uit te kunnen met hun. Ik denk dat ook recidiveverlagend is. Door middel van wel met hun activiteiten te doen en wel ergens naar toe te gaan wat ze zelf niet snappen of begrijpen of niet kunnen. Ik heb iets van vier analfabeten in mijn caseload zitten, dat is best wel veel. Ja dat is helemaal lastig. Dan moeten ze bijvoorbeeld naar het IND en dan krijgen ze een brief voor hun neus. Dan moeten ze dus zeggen dat ze het niet kunnen lezen, dat vinden ze vaak al heel moeilijk. Dan zeg ik als ik tijd heb: ik ga wel mee. Dat vind ik niet zo erg, vind ik ook wel leuk en nuttig. En daarentegen moet het wel zo zijn dat ik wel ook moet kunnen*

zeggen van: *nu probeer je het eens zelf. Daar ben ik ook niet voor*". Hoewel dit soort activiteiten niet 'officieel' is afgeschaft, is er geen tijd voor meegenomen in de productienormering waardoor er in de praktijk vaak geen tijd voor is.

Daarnaast refereert een deel van de respondenten naar de taakspecialisatie van de producten en de invloed op de handelingsruimte die een bijkomstigheid is van outputsturing door het opknippen van producten. Doordat reclasseringswerkers zich nu 'maar' op één taak van het reclasseringstraject hoeven te richten geeft een deel van de reclasseringswerkers zich beter te kunnen concentreren op deze taak. Een reclasseringswerker zegt hierover: *Ik heb nu het gevoel dat ik veel duidelijker met iets bezig kan zijn en dat ik me daar ook helemaal op kan focussen. Dat ik echt zoiets heb van: dit is mijn ding en hier kan ik me in ontwikkelen en ik hoef niet van alles hap en snap te weten*".

Binnen de producten geven reclasseringswerkers aan dat zij over het algemeen voldoende handelingsruimte hebben. Vooral de toezichthouders geven aan dat zij in vergelijking met adviseurs binnen de twee jaar van toezicht veel ruimte te hebben om te doen wat zij denken dat nodig is. Zo zegt een respondent: *"Bij de toezicht kant heb je veel meer ruimte en tijd om toch wat extra dingetjes te kunnen doen. Maar bij de voorlichtingskant zit gewoon altijd druk, het is altijd snel en gehaast. Dus je hebt geen tijd om iemand uitgebreid te spreken, want die tijd is er niet. Dat is kostbare tijd, tikt ook, dat kan gewoon niet. Nou dat is wel eens lastig"*

Toch heeft outputsturing wel effect op de handelingsruimte. Zo moeten alle activiteiten die reclasseringswerkers uitvoeren worden gevat in een product. Een reclasseringswerker zegt hierover: *"Het houdt eigenlijk in dat je bepaalde dingen niet meer mag doen, omdat je het niet meer in het product kan vatten en dan kun je geen productie draaien, dus die uren voor productie worden dan niet vergoed. Dat vind ik belachelijk. Het gaat om de cliënt"*. Een van de hoofden geeft aan dat reclasseringswerkers niet meer zo makkelijk kunnen doen waarvan zij zelf dachten dat het belangrijk is omdat de producten nogal nauw geformuleerd zijn en daarnaast ook genormeerd zijn. Hij zegt daarover: *"Doordat de producten nogal nauw geformuleerd zijn en ook allemaal genormeerd zijn kunnen werkers niet meer zo makkelijk dingen doen waarvan zij zelf dachten dat het belangrijk is. Justitie zegt daarvan 'het is vast nuttig dat jullie dat allemaal doen, of dat iemand dat doet, maar wij betalen daar niet voor'. Wij betalen voor de reclasseringsproducten en wij betalen voor het terugdringen van de recidive. En dat andere deel dat moet de gemeente maar organiseren en financieren"*.

Daarnaast beïnvloedt outputsturing de handelingsruimte doordat reclasseringswerkers niet meer de regie hebben over het gehele reclasseringstraject maar alleen verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van hun taak/product. Het dienstverleningsproces staat niet meer centraal,

maar het specialiseren en behalen van producten staat veel nadrukkelijker op de voorgrond dan voorheen. Een van de hoofden zegt hierover: *“Outputsturing is eigenlijk niet gericht op lange termijn doelen, maar meer op het delict. Het is ook niet menselijk en persoonsgericht, het is productgericht. Maar wat je wil doen op reclasseringsgebied is een doel bereiken. Je wilt ergens naar toe werken met een klant. En dat lange termijn doel moet je op één of andere manier tussen de regels door plaatsen. Dat lange termijn verhaal zit er niet meer in, dat is eruit gesleuteld. Dat moeten we zelf erin brengen”*.

Evenals bij de ervaringen met registreren is het ook hier moeilijk om precies de vinger te leggen op waardoor de kwaliteit precies zou onder druk staan. Veel mensen geven aan tijd te missen om ‘de puntjes op de i te zetten’, maar het is moeilijk om te bepalen of dit komt door outputsturing of door de caseload die sommige reclasseringswerkers hebben. Opvallend is wel dat de meeste respondenten die aangeven dat zij een hele hoge caseload hebben, ook tijd zeggen te missen om de puntjes op de i te zetten. Een reclasseringswerker zegt hierover: *“Dat registreren interesseert me niet zoveel, maar wel de inhoud van het toezicht. Dus echt het aandacht geven aan iemand. Je spreekt iemand 1 keer per maand soms, wat moet die ander daar wel niet van denken. ik ga jou helpen, maar ik zie je maar 1 keer per maand. De rest van de tijd weten ze niet eens wat er met me gebeurt denken ze dan, er wordt wel gebeld en gedaan. Maar qua inhoud en kwaliteit zit ik daar wel eens mee, maar niet zozeer dat ik de druk op mijn schouders voel want ik moet registreren”*. Ook de reclasseringswerkers vonden het lastig om te bepalen waar het tijdsgebrek vandaan komt, omdat outputsturing en caseload veel met elkaar te maken hebben. Het onderstaande citaat maakt dat duidelijk: *“Het werkt twee kanten op. Productie is natuurlijk geld, geld is formatieplekken. En formatieplekken is caseload omlaag. Dat gaat een beetje een cirkel in. Als jij je productie haalt, dat staat voor geld. Daardoor kun je nieuwe mensen aannemen, die halen de caseloads weer omlaag”*.

#### **5.5.4 Verschillen per organisatielaag**

Tijdens dit onderzoek zijn er zoals in het voorgaande al te zien was interviews gehouden onder verschillende lagen binnen de verslavingsreclassering. Er interviews gehouden onder de hoofden van de drie onderzochte instellingen, maar ook bij de werkbegeleiders en vooral onder de uitvoerende medewerkers. Hieronder zal in worden gegaan op hun ervaringen omtrent de komst van outputsturing.

De hoofden hebben vooral met outputsturing te maken doordat zij gebonden zijn aan een kader waarin staat wat er het komende jaar geleverd moet worden aan producten. Een van de hoofden zegt hierover: *“Elk jaar wordt er voorafgaand van het jaar een definitief kader*

*vastgesteld wat je het komende jaar moet gaan leveren, op basis van historische gegevens. Wat is de vraag geweest en is de verwachting dat je volgend jaar hetzelfde gaat doen. Dat is het kader wat je daarvoor krijgt. Dat is een kader waarop het aantal producten staat wat je mag doen, er is genormeerd en op basis daarvan kun je een formatie voorstellen. En dan volg ik vervolgens maandelijks hoeveel producten gerealiseerd zijn. Aan het eind van jaar moet ik afrekenen. En als ik meer doe, krijg ik het geld niet en als ik minder doe krijg ik wel minder”.*

Hoewel er van tevoren een schatting wordt gemaakt over de te produceren producten, komt de schatting niet altijd overeen met de praktijk. Dat komt omdat het werk van de verslavingsreclassering afhankelijk is van de aanvragen van het Openbaar Ministerie. Vraagt het Openbaar Ministerie bijvoorbeeld meer adviesrapportages aan dan het jaar daarvoor, dan kan het zijn dat een product al ‘op’ is voordat het jaar is afgelopen.

De verslavingsreclassering heeft dus een beperkte invloed op de instroom. Hoofden krijgen dan te maken met een ingewikkelde keuze, ‘nee’ verkopen zodat cliënten naar een andere reclasseringsorganisatie gaan, hen op een wachtlijst plaatsen of toch kiezen om de cliënten te bedienen met het risico dat het achteraf niet wordt vergoed. De eerste twee opties kunnen volgens een aantal respondenten een negatieve invloed hebben op het recidiverisico, omdat cliënten naar een andere reclasseringsorganisatie worden doorgestuurd die niet gespecialiseerd is in het verslavingsaspect. Daarnaast kan het plaatsen op een wachtlijst recidiveverhogend werken omdat er in die tijd niks met een cliënt gebeurt en er vanuit de literatuur bekend is dat snel ingrijpen recidiveverlagend werkt.

Hoewel outputsturing wat betreft financiering door vrijwel alle respondenten negatief wordt beschouwd, is de verslavingsreclassering door de komst van outputsturing gedwongen om kritisch te kijken naar hun producten. Eén van de hoofden zegt hierover: *“De verslavingsreclassering heeft zich zelf sterk ontwikkeld, eigenlijk met de komst van de outputsturing. Dat is een positieve bijkomstigheid van outputsturing geweest waardoor de specialisatiegraad is toegenomen. Je wordt gedwongen om zaken apart te regelen. Voorheen ging iemand integraal over een klant en tegenwoordig is het veel specialistischer geworden. De specialisatie van het reclasseringsvak is een stuk beter ontwikkeld”.*

Werkbegeleiders krijgen vooral met outputsturing te maken doordat zij de reclasseringswerkers aansporen om goed te registreren. Daarnaast moet een product voordat deze wordt uitbetaald worden goedgekeurd door een werkbegeleider.

De reclasseringswerkers refereerden vooral naar het dagelijks gebruik van het werken met outputsturing, wat in de vorige twee paragrafen uitgebreid toegelicht. Zij verwijzen vooral naar het registreren in het Client Volg Systeem en naar het opknippen van producten wat er

enerzijds zorgt voor specialisatie en anderzijds dat niet meer de regie hebben over het gehele traject.

### **5.5.5 Verschillen tussen organisaties**

Er wordt binnen de instellingen verschillend omgegaan met het inzichtelijk maken van de productie. Zo ben ik bij één instelling geweest waar medewerkers elke maand een lijstje krijgen met hun productie. Vooral het inzichtelijk maken net was ingevoerd bestond hier veel weerstand tegen. *“Wij krijgen maandelijks de cijfers voorbij, hoe iedereen weer gepresteerd heeft. Ja ik word er wel eens een beetje ziek van, hoe daar op gelet word. Aan de ene kant word het dus individueel gemaakt door te zeggen: dit zijn je prestaties. Maar aan de andere moeten wij als afdeling zoveel procent leveren, dus 100% dus dan denk ik: het is gewoon een teamaangelegenheid. Maar goed, ik vond het geen leuke manier. Eerder was het zo dat alles rondgemaild werd en dat jij van het hele team kon zien wie wat gepresteerd had. Toen zeiden we ook: dat kan echt niet! Maar dat is nu ook niet meer het geval”*. Aan de andere kant geeft het de medewerkers wel duidelijkheid over wat er van hen verwacht wordt en de weerstand is in de loop van de tijd afgenomen. Medewerkers zien het ‘productielijstje’ over het algemeen als kennisgeving in plaats van als beoordeling. Een respondent zegt hierover: *“Je krijgt zo’n mailtje hoe je produceert. Ik denk dat ik het wel haal. Ik vind het een beetje ter kennisgeving”* In de andere instellingen werd gemengd gereageerd over het inzichtelijk maken van productie. Hoewel ook bij deze instellingen de productie wordt bijgehouden op managementniveau, worden de prestaties alleen besproken met de medewerkers als iemand structureel onderpresteert. Ook wordt er door een respondent aangegeven dat er niet met productielijstjes wordt gewerkt, omdat hun insteek is dat de productie meer een probleem moet zijn van het management en daarnaast is elke medewerker anders en is dat niet terug te zien zou zijn in het productielijstje. Deze respondent zegt hierover: *“Nee wij werken niet op die manier, omdat wij ten eerste al vinden dat het hele productieverhaal minder druk moet geven op medewerkers en dat het meer een probleem is van het beleidsteam. Wij vinden ook niet dat elke medewerker hetzelfde is en hetzelfde prestatiegericht zou kunnen zijn. De ene steekt bijvoorbeeld meer energie in een zaak dan de ander en dat wil niet zeggen dat ze aan het einde van de week dezelfde productie kunnen behalen. (...) De ene kan er misschien wel 30 aan en de ander misschien 20. en dan is het nog aan te kijken van hoe complex is de situatie van zo’n cliënt en hoeveel tijd heb je daarvoor nodig. Wij zijn geen voorstander van dat soort lijstjes”*.

Eén van de reclasseringswerkers van dezelfde organisatie geeft aan dat het voor het management onmogelijk is om productieafspraken te maken gezien de hoogte van de caseload binnen hun instelling. Deze werker zegt hierover: *“Ja maar dat is natuurlijk heel makkelijk voor het management hier. Als je mij 50 cliënten geeft en mijn collega’s ook, dan hoef je mij ook nooit verantwoordelijk te maken voor mijn eigen productie. Dan hoef je ook geen productieafspraken te maken. Bij Reclassering Nederland heb je 25 cliënten en daar worden productieafspraken gemaakt. Het moet heel raar lopen als je die niet redt. Ze kunnen met mij productieafspraken maken, maar ze kunnen nooit verkopen dat dat er 50 moeten zijn, dat kunnen er wel 25 zijn. Anders wordt het technisch gezien sowieso onmogelijk. Maar als ik er 50 doe heeft het management nooit problemen met productie, omdat ik dubbel draai”*.

## **5.6 Conclusie outputsturing: ‘Van dienstverlener richting productiewerker’**

In het voorgaande hebben we gezien dat reclasseringswerkers vooral te maken hebben met outputsturing door middel van het Cliënt Volg Systeem waarin zij hun werkzaamheden moeten registreren. Met de productienormen die voort gekomen zijn uit de outputsturing houden reclasseringswerkers geen rekening tijdens hun werkzaamheden. Reclasseringswerkers doen niet aan tijd schrijven en veel van de geïnterviewde reclasseringswerkers waren zelfs niet op de hoogte van de precieze tijdsnormen die per product zijn opgesteld. De productienormen worden dus niet strikt gehanteerd, maar worden gezien als richtlijn.

De inhoudelijke ervaring omtrent outputsturing ging vooral over de kwaliteit van het werk en over de specialisatie van de producten en de invloed op de handelingsruimte. De kwaliteit van het werk komt vooral naar voren als het gaat om activiteiten waar reclasseringswerkers in de huidige situatie minder tijd voor hebben, voorbeelden hiervan zijn het wegbrengen van een cliënt naar een (afkick)kliniek of meegaan naar instanties om hun cliënten te begeleiden. Een deel van de toezichthouders stelt dat dit soort activiteiten ook recidiveverlagend werken voor sommige complexe cliënten, omdat dit volgens hen de vertrouwensband ten goede komt. Hoewel dit soort activiteiten niet ‘officieel’ is afgeschaft, is er geen tijd voor meegenomen in de productienormering, waardoor er in de praktijk vaak geen tijd voor is.

Ook refereert een deel van de respondenten naar de specialisatie van de producten en de invloed op de handelingsruimte. Doordat reclasseringswerkers zich nu ‘maar’ op één taak van

het reclasseringstraject hoeven te richten geeft een deel van de reclasseringswerkers aan zich beter te kunnen concentreren op deze taak.

Outputsturing heeft niet in de eerste plaats invloed op de handelingsruimte, maar vooral op de autonomie van reclasseringswerkers. Handelingsruimte verwijst namelijk naar de *toegestane* handelingsruimte in een relatie tussen regelopstellers en regeluitvoerders<sup>144</sup> met betrekking tot de aard, hoeveelheid en kwaliteit van diensten<sup>145</sup>, terwijl autonomie betrekking heeft op de *feitelijke* handelingsruimte van een organisatie of individu.<sup>146</sup> Outputsturing heeft vooral betrekking op de autonomie van de reclasseringswerkers, omdat zij door het opknippen van de producten niet meer de mogelijkheid hebben om de regie te voeren over een heel traject maar beperkt zijn tot één product. In het repertoire aan mogelijkheden binnen de afzonderlijke producten, geven reclasseringswerkers aan over het algemeen voldoende handelingsruimte te hebben. Vooral binnen de toezichten geven reclasseringswerkers (in dit geval toezichthouders) aan veel handelingsruimte te hebben. Een toezicht wordt meestal voor twee jaar opgelegd, terwijl adviseurs aan de rechtbank altijd te maken hebben met deadlines. Toch geeft een deel van de toezichthouders aan dat er een aantal activiteiten zijn waar zij vaak geen tijd voor hebben, zoals het wegbrengen van een cliënt naar een (afkick)kliniek of meegaan naar instanties om hun cliënten te begeleiden. Volgens deze toezichthouders werken dit soort activiteiten ook recidiveverlagend voor sommige complexe cliënten, omdat dit volgens hen de vertrouwensband ten goede komt. De meeste handelingsruimte hebben reclasseringswerkers met betrekking tot de omgang met cliënten. Reclasseringswerkers hebben te maken met een zeer complexe doelgroep, binnen de producten hebben zij de ruimte om te kiezen voor hun eigen gesprekstechniek en omgang met de cliënt.

Hieronder zal ik de resultaten van outputsturing verbinden aan de voor- en nadelen die eerder genoemd werden in het theoretisch kader (p.43-45). Eén van de genoemde voordelen is dat prestatiemeting een belangrijke prikkel is voor presteren, omdat prestatiemeting ervoor kan zorgen dat de focus komt te liggen op de activiteiten die belangrijk zijn voor een organisatie. Door de focus op productie zal er minder aandacht zijn voor activiteiten, die geen toegevoegde waarde hebben voor een organisatie.<sup>147</sup> Hoewel presteren en productie een steeds belangrijkere rol spelen binnen de instellingen, gaat dit voordeel niet op in het geval van de verslavingsreclassering. Dit komt omdat overproductie niet wordt uitbetaald. Dit blijkt ook uit

---

<sup>144</sup> Hupe (2009), p.140

<sup>145</sup> Lipsky (1980), p.13

<sup>146</sup> Hupe (2009), p.140

<sup>147</sup> De Bruijn (2008), p.171

het onderzoek van KPMP en TNO in opdracht van het Ministerie van Justitie dat dit systeem weinig prikkels geeft om te presteren.<sup>148</sup>

Een ander voordeel van prestatiemeting is volgens de Bruijn (2008) dat prestatiemeting leidt tot transparantie doordat complexe prestaties worden gereduceerd tot cijfers die een duidelijk beeld geven van de geleverde prestaties.<sup>149</sup> Dit voordeel gaat mijn inziens deels op voor de verslavingsreclassering. Hoewel het optellen van de geleverde producten weergeeft hoeveel er is geproduceerd, moeten deze cijfers wel bekeken worden met de gedachte dat complexe prestaties zijn teruggebracht tot getallen.

Daarnaast kan prestatiemeting bevorderlijk zijn voor leerprocessen. Aan de hand van de cijfers wordt duidelijk hoe de verschillende reclasseringsorganisaties presteren. Deze cijfers kunnen organisaties aansporen om deze te vergelijken en dieper in te gaan op de vraag hoe de cijfers tot stand zijn gekomen.<sup>150</sup> Hoewel er geen bijeenkomsten worden belegd om te leren van andere organisaties geven een aantal respondenten wel aan dat zij door de komst van outputsturing gedwongen werden om kritisch te kijken naar hun producten.

Naast mogelijke positieve effecten zijn er in het theoretisch kader ook een aantal mogelijke negatieve effecten genoemd van prestatiemeting.

Het eerst genoemde gevaar is dat prestatiemeting prikkels bevat voor strategisch gedrag. De professionele organisatie verhoogt de productie volgens de criteria die zijn opgesteld, maar vanuit professioneel perspectief heeft deze productieverhoging geen of een negatieve betekenis. Als de verslavingsreclassering hogere productiecijfers heeft dan het jaar daarvoor, hoeft dit niets te zeggen over de kwaliteit hiervan.<sup>151</sup> Hebson (2003) wijst op het gevaar dat de nadruk leggen op getallen kan leiden tot het feit dat publieke organisaties eerst hun gemakkelijke casussen afhandelen en de moeilijke casussen opzij leggen of dat zij meer investeren in de gemakkelijke casussen, omdat zij hierdoor sneller voldoen aan de gestelde criteria.<sup>152</sup> Binnen de verslavingsreclassering zou dit kunnen betekenen dat de organisaties het liefst de cliënten helpt die makkelijk te helpen zijn, in plaats van tijd te investeren in de moeilijk te behandelen cliënten. Het vertonen van strategisch gedrag kwam niet naar voren uit dit onderzoek. Aangezien de verslavingsreclassering opdrachten krijgt van het Openbaar Ministerie is het ook lastiger om makkelijke cliënten voor te laten gaan. Daarnaast zijn er voor dit onderzoek interviews gehouden op meerdere niveaus, het zou zo kunnen zijn dat

---

<sup>148</sup> KPMG en TNO (2008)p.1

<sup>149</sup> De Bruijn (2008), p.171

<sup>150</sup> De Bruijn (2008), p.172

<sup>151</sup> De Bruijn (2006), p.29

<sup>152</sup> Hebson e.a (2003), p.490



respondenten sociaal-wenselijke antwoorden gaven op de vraag of er strategisch gedrag wordt vertoond.

Daarnaast wordt als nadeel genoemd dat prestatie meting leidt tot schijntransparantie. Een belangrijke kanttekening die bij prestatie meting vaak wordt gemaakt is of het wel leidt tot ‘echte’ transparantie. Getallen geven een beperkte weergave van de werkelijkheid.<sup>153</sup> Zo zeggen recidivecijfers weinig, zolang ze niet worden gekoppeld aan de aandoeningen waarmee mensen de organisatie in zijn gekomen. Eerder in de conclusie is het onderwerp transparantie al even aan de orde geweest. Daar gaf ik aan prestatie meting tot een zekere transparantie leidt, mits deze cijfers wel bekeken worden met de gedachte dat complexe prestaties zijn teruggebracht tot getallen. Met betrekking tot schijntransparantie wil ik hieraan toevoegen dat prestatie meting doet veronderstellen dat hoe meer er geproduceerd is, hoe beter het is. Dit beeld werd door meerdere reclasseringswerkers bevestigd. Toch hoeft dit niet het geval te zijn aangezien de getallen niks zeggen over de kwaliteit van de geleverde diensten. Daarnaast zegt het aantal geleverde producten niks over de uiteindelijke outcome, in het geval van verslavingsreclassering over recidivevermindering.

Ook wordt als mogelijk nadeel genoemd dat prestatie meting ambities blokkeert. Een belangrijke vraag omtrent prestatie meting is of professionals door het systeem van prestatie meting worden gestimuleerd om beter presteren. Zo bestaat er het risico dat de gemiddelde norm wat betreft presteren als voldoende of goed wordt gezien en professionals niet worden gestimuleerd om hierboven uit te komen.<sup>154</sup> Hoewel reclasseringswerkers erg ambitieus overkomen als het gaat om recidivevermindering bewerkstelligen bij hun cliënten, geven zij aan dat zij regelmatig tijd te kort komen om te doen wat zij willen doen. Het is lastig om dit toe te schrijven aan outputsturing of prestatie meting, omdat deze ontwikkeling de reclasseringswerker niet zoveel extra tijd kost. Een belangrijke factor voor het tijdstekort lijkt te liggen in de grootte van de caseload. Reclasseringswerkers geven aan dat zij niet gericht zijn op het scoren, maar gericht zijn op de cliënt. Daarom kan niet worden gesteld dat het systeem van outputsturing de ambitie van reclasseringwerkers beïnvloed.

Een ander mogelijk nadeel van prestatie meting is dat er de kans bestaat dat een systeem van prestatie meting veel bureaucratische last met zich mee kan brengen. Deze bureaucratie last kan bijvoorbeeld bestaan uit het vergaren en onderhouden van data en regels voor rapportage.<sup>155</sup> Zoals al is beschreven heeft het Cliënt Volg Systeem, waarmee de

---

<sup>153</sup> De Bruijn (2008), p.173

<sup>154</sup> De Bruijn (2008), p.174

<sup>155</sup> De Bruijn (2008), p.174-175

reclasseringswerkers registreren een dubbele functie, namelijk die van elektronisch dossier én verantwoordingsstelsel. Dit zorgt ervoor dat het afleggen van verantwoording de reclasseringswerkers weinig extra tijd kost, omdat zij toch al moeten registreren voor hun dossier. Een financiële consequentie is wel dat als producten niet binnen een gestelde deadline voltooid zijn, zij niet meer worden vergoed. Hoewel reclasseringswerkers aangeven soms weinig tijd te hebben om goed te kunnen registreren lijkt dit zoals al eerder gesteld meer te liggen aan de grootte van de caseload dan aan de registratieplicht.

Ten slotte wordt als nadeel genoemd dat prestatiemeting niet levendig is. Een systeem van prestatiemeting is veelal statisch en neemt op een bepaald moment de geleverde producten in beschouwing. De dynamiek van de professionele activiteiten is amper terug te zien in het systeem. Prestatiemeting richt zich volgens de Bruijn namelijk op de afgehandelde producten, maar niet op de processen die hieraan ten grondslag liggen.<sup>156</sup> Dit nadeel gaat zeker op als we het toepassen op de verslavingsreclassering. De verslavingsreclassering beweegt zich namelijk zowel in de keten van justitie als in de keten van de zorg, de verslavingsreclassering is afhankelijk van deze ketens om recidivevermindering te kunnen bewerkstelligen. Reclasseringswerkers zijn zeer afhankelijk van derden als het gaat om het uitvoeren van hun taken. Deze processen die vooraf gaan aan de totstandkoming van de productiecijfers zijn echter niet terug te zien in de productiecijfers, waardoor het moeilijk is om deze te beoordelen op kwaliteit, effectiviteit en complexiteit. Daarnaast houdt het systeem van outputsturing geen rekening met vraag en aanbod op de markt. De verslavingsreclassering is afhankelijk van het Openbaar Ministerie voor het werk dat zij uitvoeren, terwijl zij prestatieafspraken maken met het Ministerie van Justitie. Het systeem van outputsturing is mijn inziens niet levendig, omdat indien er meer vraag is dan aanbod de reclasseringsorganisaties geen extra budget krijgen om aan deze vraag te voldoen.

Een belangrijke vraag is onder welke voorwaarden de positieve effecten op zullen treden en wanneer de negatieve effecten. Volgens Noordegraaf (2004) is het van belang dat de markt stabiel is. Wanneer de markt tekortkomingen kent en het systeem van vraag en aanbod niet goed werkt, past een strikt economische benadering niet bij de sector. Uit meerdere interviews bleek dat het systeem van vraag en aanbod binnen de reclasseringsorganisaties niet goed werkt. Het outputsturingssysteem wat het Ministerie van Justitie hanteert is aanbodgericht en speelt niet in op de vraag van de markt, in dit geval het Openbaar Ministerie. Voorafgaand aan elk jaar wordt een productiekader opgesteld, hier wordt per product aangegeven hoeveel

---

<sup>156</sup> De Bruijn (2006), p.44

daarvan maximaal mag worden geproduceerd. Hetgeen wat de verslavingsreclassering overproduceert wordt in principe niet uitbetaald. Het lukt wel eens om nog een naheffing te krijgen, maar zeker is dit niet. Hoewel er van tevoren een schatting wordt gemaakt over de te produceren producten, komt de schatting niet altijd overeen met de praktijk. Dat komt omdat het werk van de verslavingsreclassering afhankelijk is van de aanvragen van het Openbaar Ministerie. Vraagt het Openbaar Ministerie bijvoorbeeld meer adviesrapportages aan dan het jaar daarvoor, dan kan het zijn dat een product al ‘op’ is voordat het jaar is afgelopen.

De verslavingsreclassering heeft zoals we zagen een beperkte invloed op de instroom. Hoofden krijgen dan te maken met een ingewikkelde keuze, ‘nee’ verkopen zodat cliënten naar een andere reclasseringsorganisatie gaan, hen op een wachtlijst plaatsen of toch kiezen om de cliënten te bedienen met het risico dat het achteraf niet wordt vergoed. De eerste twee opties kunnen volgens een aantal respondenten een negatieve invloed hebben op het recidiverisico, omdat cliënten naar een andere reclasseringsorganisatie worden doorgestuurd die niet gespecialiseerd is in het verslavingsaspect. Daarnaast kan het plaatsen op een wachtlijst recidiveverhogend werken, omdat er in die tijd niks met een cliënt gebeurt en er vanuit de literatuur bekend is dat snel ingrijpen recidiveverlagend werkt.

Zoals in het theoretisch kader al is behandeld maakt de Bruijn (2006) onderscheid tussen een lage en hoge impact die productiecijfers kunnen hebben. Van lage impact is sprake als productiecijfers enkel de functie van transparantie hebben en er geen directe consequenties aan verbonden zijn. Van een hoge impact is sprake als productiecijfers wel consequenties hebben, bijvoorbeeld financiële consequenties.<sup>157</sup> Bij de verslavingsreclassering hebben de productiecijfers een hoge impact. Het toekomstige budget wordt namelijk vooral bepaald aan de hand van de productiecijfers van het vorige jaar. Naar aanleiding van het voorgaande kom ik tot de conclusie dat het systeem van outputsturing niet gepast is binnen de verslavingsreclassering. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat de verslavingsreclassering de overproductie niet krijgt uitbetaald en zij geen invloed heeft op de instroom, omdat deze afhankelijk is van de aanvragen vanuit het Openbaar Ministerie en zij zijn weer afhankelijk zijn van de gepleegde criminaliteit.

---

<sup>157</sup> De Bruijn (2006), p.50

## 6 De trend van evidence-based methodes

De recidivecijfers in Nederland zijn erg hoog. Gemiddeld genomen recidiveert 70% van de gestraften binnen zeven jaar. Bij ex-gedetineerden zijn de recidivecijfers het hoogst, zo recidiveerde tussen de 54% en 59% al binnen twee jaar na het verlaten van de gevangenis.<sup>158</sup> De wetenschappelijke kennis op het gebied van recidivebestrijding is nog vrij beperkt. Binnen de wetenschap, zowel nationaal als internationaal, is er pas rond een jaar of tien gericht onderzoek op dit gebied.<sup>159</sup> Een belangrijk onderdeel hierin is de ontwikkeling van evidence-based werken. Het idee van evidence-based werken komt oorspronkelijk uit de medische wetenschap. Aan de basis van het evidence-based werken staat empirische kennis verkregen uit wetenschappelijk onderzoek over wat werkt, bij wie en onder welke omstandigheden. In de jaren '80 van de vorige eeuw ontstond de ontwikkeling van evidence-based medicine.<sup>160</sup> De opkomst van evidence-based medicijnen heeft volgens Stewart (2002) geleid tot een manier van denken die volgens Stewart ook breder getrokken zou moeten worden dan alleen de medische wereld.<sup>161</sup> Intussen is evidence-based werken ook binnen de publieke sector opgepakt met betrekking tot het maken van beleid en het managen van of in publieke organisaties.<sup>162</sup> En zo hebben ook de reclasseringsorganisaties te maken met de opkomst van evidence-based werken. Het reclasseringswerk dat wordt gefinancierd door de overheid moet iets opleveren: er moeten bewezen resultaten worden geboekt. Dit alles past ook in de algemene ontwikkeling binnen de overheid van de laatste jaren dat publieke organisaties verantwoording moeten afleggen over wat ze met de verkregen middelen doen en wat dit oplevert. Daarnaast hangt de trend van het gebruik van effectieve methodes samen met een sterke toename aan wetenschappelijke kennis over wat strafrechtelijke interventies (potentieel) effectief maakt door veel en grootschalig onderzoek.<sup>163</sup> Vooral de opkomst van meta-analyse speelt hierbij een belangrijke rol. In deze onderzoeksmethode worden meerdere onderzoeken naast elkaar gelegd en vergeleken. Deze onderzoeksmethode maakt het mogelijk om de uitkomsten van grote hoeveelheden onderzoek te synthetiseren en te

---

<sup>158</sup> Wartna e.a (2006), p.6

<sup>159</sup> Rutten, Jansma en Ruyten (2006), p.180

<sup>160</sup> De Beurs, E. en Barendregt, M. (2008), p.17

<sup>161</sup> Stewart (2002), p.17

<sup>162</sup> Learmonth, M en Harding, N (2006), p.246

kwantificeren.<sup>164</sup> Onderzoek wordt dus steeds belangrijker en moet aangeven welke programma's en interventies effectief zijn in de strijd tegen recidive, criminaliteit en onveiligheid om van daaruit effectief beleid te schrijven.<sup>165</sup>

Rond het jaar 2000 waaide een specifieke stroming van evidence-based methodes voor strafrechtelijke interventies, uit de Angelsaksische landen over naar Nederland onder de naam 'What Works'.<sup>166</sup> Deze stroming beoogt inzichten te bieden in wat een interventie effectief maakt of niet. Sommige van de beginselen hebben betrekking op de dader, andere beginselen hebben betrekking op de methode van behandeling of de wijze van implementatie of uitvoering.<sup>167</sup> Om een beeld te krijgen van deze dominante stroming zullen de zes 'What Works' beginselen hieronder kort worden toegelicht. Alle beginselen zijn gebaseerd op wetenschappelijke inzichten over de werkzaamheid van interventies met betrekking tot recidivevermindering. .

1. Risicobeginsel: De intensiteit van de interventie aanpassen aan het (recidive)risico.
2. Responsiviteitsbeginsel: Het aanpassen van het programma op de persoon en diens intellectuele en sociale capaciteiten.
3. Programma-integriteit: Er moet een theoretische onderbouwing zijn voor het programma en alle onderdelen van het vooropgestelde programma moeten ook worden uitgevoerd.
4. Behoeftebeginsel: De strafrechtelijke interventie dient zich te richten op de criminogene factoren van de individu.
5. Behandelmodaliteit: Een interventie dient multimodaal te zijn en zich te richten op verschillende criminogene factoren.
6. Gemeenschapsfocus: De effecten zijn sterker wanneer zij geleverd worden in de gemeenschap, in de directe omgeving van een justitiabele.<sup>168</sup>

---

<sup>163</sup> Van der Laan (2002), p.963

<sup>164</sup> Rovers (2007), p.4

<sup>165</sup> Goethals (2006), p.1

<sup>166</sup> Poort en Andreas (2008), p.59

<sup>167</sup> Van der Laan (2002), p.968

<sup>168</sup> Stanley (2009), p.154

De impact die deze stroming heeft op het beleid werd vooral duidelijk door het beleidsprogramma ‘Terugdringen Recidive’ van het ministerie van Justitie uit 2002, dat door de ‘What Works’ beginselen is geïnspireerd.<sup>169</sup> Het doel van het beleidsprogramma ‘Terugdringen Recidive’ is het verminderen van recidive bij volwassenen na detentie.

Hiervoor is een viertal subdoelstellingen geformuleerd, namelijk:

- Betere diagnose van criminogene en risicofactoren van gedetineerden (RISc);
- Ontwikkeling en ruimere toepassing van bewezen effectieve interventies;
- Een meer transparante samenwerking tussen het gevangeniswezen en de reclasseringsorganisaties;
- Betere aansluiting op maatschappelijke vervolgvorzieningen.<sup>170</sup>

De eerste twee van deze subdoelstellingen hebben betrekking op het evidence-based werken en staan dan ook centraal in dit hoofdstuk. Twee onderdelen van het reclasseringswerk hebben veel te maken met de trend van evidence-based methodes. Ten eerste het risicotaxatie-instrument, de RISc, dat de verslavingsreclassering gebruikt voor advies en diagnose. Deze RISc is gebaseerd op wetenschappelijke inzichten omtrent risicotaxatie en moet in de huidige situatie verplicht worden afgenomen. Ten tweede moeten de gedragsinterventies die worden aangeboden voldoen aan criteria die zijn opgesteld aan de hand van de ‘What Works’ beginselen. Deze twee veranderingen binnen het reclasseringswerk zijn binnen dit onderzoek onderzocht en worden beide in dit hoofdstuk behandeld. Allereerst wordt er ingegaan op het risicotaxatie-instrument, de RISc, dat de verslavingsreclassering gebruikt. Binnen dit onderdeel wordt er eerst ingegaan op de theorie, vervolgens komen de onderzoeksresultaten aan bod en daarna volgt de conclusie. Vervolgens wordt er aandacht besteed aan de gedragsinterventies die worden aangeboden. Ook hier zal worden begonnen met de theorie, gevolgd door de onderzoeksresultaten en er wordt afgesloten met de conclusie.

## **6.1 Het risicotaxatie-instrument, de RISc**

Een voorbeeld van een evidence-based instrument waar de reclasseringswerkers veel mee te maken krijgen is de RISc, een risicotaxatie instrument. RISc staat voor Recidive Inschattingsschalen en is in 2002-2003 door Adviesbureau Van Montfoort ontwikkeld in opdracht van de drie reclasseringsorganisaties en het beleidsprogramma Terugdringen

---

<sup>169</sup> Poort en Andreas (2008), p.59

<sup>170</sup> Beleidsrapport Terugdringen Recidive (2002)

Recidive (TR).<sup>171</sup> De RISc is gebaseerd op het Britse Offender Assessment Systeem (OASys), een instrument dat door de reclassering en het gevangeniswezen in Engeland en Wales wordt gebruikt als een systeem van diagnostiek, indicatiestelling en sanctieplanning.<sup>172</sup> Dit soort instrumenten hebben in de afgelopen jaren een steeds prominentere plek gekregen binnen meerdere sectoren, zoals de gezondheidszorg, in gevangenissen en ook binnen de reclassering. De adviseurs van de verslavingsreclassering gebruiken de RISc om adviezen uit te brengen aan het Openbaar Ministerie, de Rechterlijke Macht en het Gevangeniswezen. Deze adviezen worden gebruikt voor strafrechtelijke beslissingen en vormen tevens een belangrijke basis voor eventuele vervolgactiviteiten van de (verslavings)reclassering, zoals het uitvoeren van gedragsinterventies, reclasseringstoezicht, toeleiding naar passende zorg of de tenuitvoerlegging van een taakstraf.<sup>173</sup>

Risicotaxatie instrumenten worden ontwikkeld om de recidive van justitiabelen in te schatten. De opkomst van risicotaxatie instrumenten valt gedeeltelijk samen met de ‘What Works’ stroming. Met name de eerste vier What Works beginselen zijn terug te vinden in de ontwikkeling van de RISc. Deze zullen hieronder worden toegelicht. Het meest voor de hand liggende dat risicotaxatie doet passen binnen de ‘What Works’ stroming, is het eerste What Works beginsel: *het risicobeginsel*.<sup>174</sup> De RISc leidt tot een systematische, herhaalbare en zoveel mogelijk op wetenschappelijk inzicht gebaseerde inschatting van de kans op recidive. De onderliggende assumptie van de RISc is dat de recidive teruggedrongen kan worden als er een goede inschatting gemaakt wordt van de ernst en het gevaar van het delict en de interventies zich richten op die zaken waarvan bekend/bewezen is dat ze delictgedrag in de hand werken: de criminogene factoren.<sup>175</sup> Dit sluit aan bij het risicobeginsel, dat voorschrijft de intensiteit van een interventie aan te passen aan het (recidive)risico. Daarnaast sluit de RISc aan bij het vierde What Works beginsel: *het behoeftebeginsel*. Dit uitgangspunt is gebaseerd op de veronderstelling dat de recidive beter is terug te dringen wanneer interventies specifiek worden gericht op de dynamische criminogene factoren van een individu.<sup>176</sup> Criminogene factoren zijn onder te verdelen in statische en dynamische criminogene factoren. Statische factoren staan vast, zoals de in het verleden gepleegde delicten, dynamische factoren zijn veranderbaar. Verondersteld wordt dat een interventie die zich richt op dynamische

---

<sup>171</sup> Knaap, van der (2007), p 1

<sup>172</sup> Knaap, van der (2007), p 1

<sup>173</sup> Bosker (2002), p.4

<sup>174</sup> Goethals (2006), p.3

<sup>175</sup> Handleiding RISc, versie 1.0 (2004), p.10

<sup>176</sup> Vliet, van (2004), p.255

criminogene factoren van een individu de daardoor ontstane tekorten in zijn/haar functioneren kunnen wegnemen of verminderen, waardoor de kans op recidive uiteindelijk af zal nemen.<sup>177</sup> Ook het tweede uitgangspunt van de What Works beginselen, het *responsiviteitsbeginsel*, lijkt te zijn meegenomen tijdens de ontwikkeling van de RISc. Dit beginsel schrijft voor dat de interventie aangepast dient te worden op de persoon en diens intellectuele en sociale capaciteiten. Het doel tijdens de ontwikkeling van de RISc was namelijk het ontwikkelen van een instrument dat een breed beeld geeft van ten eerste de kans op recidive en het daarmee geassocieerde risico voor de delinquent en zijn omgeving en ten tweede de wijze waarop het delict zich verhoudt tot de diverse criminogene factoren, de verandercapaciteiten van de delinquent en tot slot een uitspraak op welke gebieden interventies nodig zijn om recidive te voorkomen (indicatie).<sup>178</sup> In de RISc worden zowel de statische als de dynamische criminogene factoren in kaart gebracht, zoals de motivatie, leerstijl en leeromgeving, factoren systematisch in kaart gebracht. Inzicht in motivatie, leerstijl en leeromgeving is van belang omdat wetenschappelijk onderzoek aantoont dat er een sterke samenhang bestaat tussen individuele kenmerken van cliënt (persoonlijkheid, leerstijl) en de omgeving waarin interventies of programma's worden uitgevoerd.<sup>179</sup> Dit sluit naadloos aan op het responsiviteitsbeginsel waarin de nadruk wordt gelegd op de samenhang tussen de interventie en individuele kenmerken van de cliënt.

Ten slotte is ook het derde What Works beginsel, *programma-integriteit*, duidelijk terug te vinden in de ontwikkeling van de RISc. Zo is er een uitgebreide theoretische onderbouwing voor het instrument en moeten de afnemers van het instrument, in dit geval de reclasseringswerkers, een cursus hebben gevolgd om het instrument af te mogen nemen. Dit 3<sup>e</sup> What Works beginsel: programma-integriteit, houdt in dat de interventie op de juiste wijze moet worden uitgevoerd. Dit is uiteraard onmogelijk zonder het personeel goed op te leiden. Om een beeld te geven van de verschillende thema's die in de vragenlijst van de RISc aan bod komen, zijn hieronder de dertien schalen uit de RISc hieronder opgesomd.<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> Handleiding RISc, versie 1.0 (2004), p.10

<sup>178</sup> Handleiding RISc, versie 1.0 (2004), p.8

<sup>179</sup> Handleiding RISc, versie 1.0 (2004), p.10



Niveau 1 RISc: Basisdiagnostiek		Aantal items dat gescoord wordt
Voorblad	Feitelijke informatie	Geen
Schaal	Gebied	
1	Delictgeschiedenis	5
2	Analyse van het huidige delict	3
3	Huisvesting en wonen	4
4	Opleiding werk en leren	7
5	Inkomen en omgaan met geld	4
6	Relaties met partner, gezin en familie	5
7	Relaties met vrienden en kennissen	4
8	Druggebruik	5
9	Alcoholgebruik	5
10	Emotioneel welzijn	5
11	Denkpatronen,gedrag en vaardigheden	8
12	Houding	5
13	Aanvullende informatie	Geen

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft in 2004 de RISc onderzocht op verschillende gebieden: de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid, interne consistentie en congruente validiteit. De laatste twee aspecten hebben betrekking op de methodologische aspecten van de RISc en worden om die reden hier buiten beschouwing gelaten. Er worden daarom enkel twee aspecten uit dit onderzoek uitgelicht waarop tijdens de bespreking van mijn onderzoeksresultaten weer teruggekomen wordt, de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid en de toepasbaarheid van de RISc voor specifieke doelgroepen. .

Uit dit onderzoek van het WODC blijkt dat de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid van de RISc redelijk tot sterk is. Dit betekent dat het niet uitmaakt welke reclasseringswerker de RISc invult met betrekking tot de uitslag. Om de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid van de RISc te onderzoeken is de RISc bij 75 reclasseringscliënten tweemaal afgenomen door twee verschillende reclasseringswerkers. Dit werd onafhankelijk van elkaar gedaan. In totaal werkten negentien koppels van reclasseringswerkers mee aan het onderzoek: elf koppels van

---

<sup>180</sup> Handleiding RISc, versie 1.0 (2004), p.13

Reclassering Nederland, vijf koppels van de verslavingsreclassering en drie koppels van het Leger des Heils.<sup>181</sup> De interbeoordelaarsbetrouwbaarheid is belangrijk aangezien de RISc een instrument is waarop belangrijke beslissingen over individuen worden genomen, daarom mag het niet uitmaken wie de RISc invult. Hoewel de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid als redelijk tot sterk beoordeeld wordt, is het wel opvallend dat de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid afneemt naarmate minder naar feitelijkheden wordt gevraagd en meer naar wat subjectievere aspecten. Zo blijkt dat een groot aantal items van de schalen met betrekking tot denkpatronen, gedrag en vaardigheden (schaal 11) en de schaal houding (schaal 12) een matige overeenstemming laten zien als de uitkomsten van beide RISc'en worden vergeleken.<sup>182</sup>

Voordat het WODC onderzoek van start ging bestond bovendien onder reclasseringswerkers de indruk dat de RISc bij een aantal specifieke doelgroepen tot een lagere inschatting van het recidiverisico leidt, dan zij zelf middels hun professioneel oordeel in zouden schatten. Er is daarom in het WODC onderzoek een aantal doelgroepen specifiek onderzocht, namelijk: plegers van huiselijk geweld, zedendelinquenten, veelplegers, oudere ouders, oplichters en bestuurders onder invloed. Om dit te onderzoeken is de RISc vergeleken met een ander veel gebruikt risicotaxatie-instrument, StatRec. Tijdens deze vergelijking is de samenhang tussen de RISc en StatRec voor deze doelgroepen afzonderlijk bestudeerd. De verwachting was dat per doelgroep een sterke samenhang zou bestaan tussen de twee instrumenten. Dit blijkt voor alle doelgroepen ook zo te zijn behalve voor de veelplegers. Uit het WODC onderzoek blijkt namelijk dat de RISc het recidiverisico bij veelplegers aanzienlijk lager inschat dan StatRec.<sup>183</sup> Belangrijk om te vermelden is dat binnen dit onderzoek niet is onderzocht hoe verslaafde cliënten en cliënten met psychische problemen uit de RISc komen en of ook deze factoren tot een verschil leiden.

Ondanks dat er nu op systematische wijze een inschatting gemaakt kan worden van het recidiverisico aan de hand van de hierboven genoemde leefgebieden, zijn er ook auteurs die wijzen op ethische gevaren die risicotaxatie met zich mee kan brengen. Zo wijzen Moerings en Wingerden (2007) erop dat als risicotaxatie de boventoon gaat voeren bij de rechterlijke oordeelsvorming, een verdachte niet alleen wordt gestraft voor wat hij heeft gedaan, maar vooral voor wat hij mogelijk zal gaan doen omdat hij behoort tot een hoge risicocategorie. Zij ondersteunen dit door te beschrijven op welke momenten risicotaxatie een rol speelt in de

---

<sup>181</sup> Knaap, van der (2007), p.3

<sup>182</sup> Knaap, van der (2007), p.5

<sup>183</sup> Knaap, van der (2007), p.91

strafrechtpleging. Ten eerste kan er volgens hen van risicotaxatie gebruik worden gemaakt bij de beslissing of de voorlopige hechtenis moet worden opgeheven. Een grond voor voorlopige hechtenis is namelijk dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte een misdrijf zal begaan (art. 67a lid 2 Sr). Ten tweede speelt risicotaxatie een rol bij de sanctieoplegging, zowel bij het bepalen van de hoogte van de straf als bij het type sanctie. Een verdachte met een hoog recidiverisico zal mogelijk een langere gevangenisstraf krijgen dan een verdachte met een laag risico. Bij de beslissing van de rechter over het sanctietype, is de kans op recidive is bijvoorbeeld belangrijk bij de beslissing om de maatregel ‘plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders’ (ISD) of om TBS op te leggen. Ten slotte wordt van risicotaxaties gebruikgemaakt in het kader van de tenuitvoerlegging van sancties, zoals bij beslissingen over de beëindiging of verlenging van tbs of ISD.<sup>184</sup>

Dit deel van het onderzoek richt zich op de vraag hoe de uitvoerende medewerkers van de verslavingsreclassering het werken met de RISc ervaren en hoe zij hier in de praktijk mee omgaan. Een belangrijk element hierin is het effect van de RISc op de handelingsruimte van de adviseurs van de verslavingsreclassering bij de opstelling een adviesrapport aan het OM.

## **6.2 Onderzoekresultaten RISc**

De RISc maakt deel uit van het adviesrapport wat de rapporteurs uitbrengen aan de rechtbank. Daarnaast worden bijvoorbeeld ook referenten benaderd (mits een cliënt daar toestemming voor geeft) en indien de cliënt al eerder bij de verslavingsreclassering is geweest wordt er ook gebruik gemaakt van die gegevens.

In de RISc worden, zoals we hebben gezien vragen gesteld over verschillende leefgebieden, daarnaast kunnen de medewerkers ook hun observaties en toelichtende verhalen kwijt. De RISc laat dan vervolgens als uitslag de criminogene factoren zien en de kans op recidive. Ondanks dat de RISc niet de enige grondslag vormt voor het adviesrapport beschouwen de meeste reclasseringswerkers de RISc wel als leidend. Je kunt de uitslag van de RISc niet negeren. Je kunt als reclasseringswerker wel afwijken van de uitslag van de RISc in het adviesrapport, maar dan moet je dat wel goed onderbouwen. Een adviseur zegt hierover: *“Alles wat als criminogene factor scoort moet je meenemen. Dus in die zin is het wel richtinggevend met betrekking tot je voorlichtingsrapport. Je wordt ook geacht daar iets mee te doen met betrekking tot je advies. Maar je kunt altijd afwijken als je het goed onderbouwt”*.

---

<sup>184</sup> Moerings en Wingerden (2007), p.231

Hieronder zal allereerst zal er ingegaan worden op de verschillende discoursen die bij de geïnterviewde medewerkers van de verslavingsreclassering onderscheiden kunnen worden op basis van hun verschillende ervaringen van deze medewerkers van de verslavingsreclassering met betrekking tot de RISc. Vervolgens wordt er kort ingegaan op de verschillende organisatieniveaus waarvan vertegenwoordigers zijn geïnterviewd met betrekking tot hun ervaringen met de RISc. Daarna zal er aandacht worden besteed aan een aantal interessante verschillen per organisatie als het gaat om het omgaan met de RISc. Ten slotte volgt de conclusie.

### **6.2.2 Verschillende discoursen omtrent het werken met de RISc**

Op het werken met de RISc kwamen wisselende reacties. Deze verschillende reacties zijn onder te brengen in drie verschillende discoursen. Een klein deel van de respondenten verwijst allereerst naar het alledaagse gemak van het werken met de RISc. Dit gemak zien zij vooral in het hebben van de vragenlijst als leidraad voor het gesprek en het duidelijke overzicht wat de RISc geeft. Zij zien de RISc vooral als een hulpmiddel om hun rapport te ondersteunen. Een respondent zegt hierover: *“Het voordeel van de RISc is dat mensen die rapporteren, en zeker wij hebben een vrij jong team, leren op welke leefgebieden ze zich moeten richten waar let je allemaal op als je met mensen praat over bv hun voorgeschiedenis is geweest of hoe hun leven er nu uit ziet. Het is wel een hele goede richtlijn, waar heb je het over mensen en wat kunnen criminogene factoren zijn. In die zin is het wel een heel goed ijkpunt, als onderwerpen voor het gesprek. Een leidraad voor het gesprek, een reminder voor jezelf. Als iemand heel erg een bepaalde problematiek heel erg op de voorgrond staat, dan is het zeker voor jonge werkers maar ook mensen die hier langer werken, vergeet je snel andere onderwerpen ook te bespreken. Bijvoorbeeld gebruikt heroïne en cocaïne en recidiveert aan de lopende band en heeft ook drugspsychoses gehad, dan vergeet je nog wel eens hoe het met zijn vrienden of kennissen zit”*

Een ander deel van de respondenten wijst bij het vragen naar de RISc tegelijkertijd op de manco's van de RISc voor de specifieke doelgroep die de verslavingsreclassering bedient. Er zijn door respondenten verschillende punten genoemd waarop de RISc niet goed scoort, zoals psychische patiënten, gokkers, ontkennende verdachten en pedofielen. De eerste twee groepen kunnen de rapporteurs niet goed kwijt binnen de RISc, er is weinig ruimte voor het psychiatrische aspect en daarnaast staat er in de RISc wel een kopje over alcohol- en drugsverslaving, maar niets over gokken. Bij ontkennende verdachten kunnen een aantal vragen over het delict niet worden behandeld, waardoor de RISc geen score biedt op dat punt.

En lastig bij het scoren van pedofielen is dat zij vaak een ‘perfect’ leven hebben, met een huis, werk, vrienden/kennissen enz. Ook als een reclasseringswerker vanuit zijn/haar professionele kennis hun recidivekans erg hoog inschat, komt er vaak een lage recidivekans uit de RISC. Een respondent zegt over deze manco’s van de RISC: *“Ik vind het een onding. Het voldoet niet in die zin dat het voor mensen met psychiatrische stoornissen, die zwakbegaafd zijn, die ontkennend zijn, het levert je niet veel op. Je kan wel leefgebieden eruit halen en dergelijke, maar ook niet altijd”*. En ten slotte geven een aantal reclasseringswerkers aan dat er bij veelplegers regelmatig een te laag recidiverisico uit de RISC komt, vergeleken met hun professionele oordeel. Dit sluit aan bij de uitkomsten van het onderzoek van Van der Knaap (2007), waaruit blijkt dat de RISC het recidiverisico bij veelplegers aanzienlijk lager inschat dan een ander risicotaxatie instrument, StatRec.<sup>185</sup>

Ten derde waren er reclasseringswerkers die het ‘evidence-based zijn’ van de RISC in twijfel trokken. Volgens deze werkers zit er een normatief/subjectieve component in het invullen van de RISC. Hiervoor werd al aangehaald dat de RISC eenduidig zou moeten zijn en het niet uit zou moeten maken wie hem invult. Dit is volgens deze respondenten niet waar. Er zit volgens hen namelijk een normatief en/of subjectief aspect aan de vragen: wat de ene reclasseringswerker als een probleem ervaart hoeft een andere reclasseringswerker niet zo te zien. En waar de één gelooft in het verhaal van een cliënt, kan een ander besluiten daar nog eens dieper op door te vragen of referenten hierover te benaderen. Dit leidt volgens deze reclasseringswerkers tot verschillen in de uitkomsten van de RISC per persoon. Een respondent zegt hierover: *“Er wordt gepretendeerd dat als ik het invul of jij dat er eigenlijk geen verschil in zit en dat is niet waar vind ik. Dus dat evidence-based, vind ik een beetje gebakken lucht, in de zin van evidence-based met betrekking tot de RISC. Maar goed, dat is hoe we horen te werken. Ik merk ook vaak bij cliënten die zeggen dat ook direct ‘als jij het invult of iemand anders, daar zit waarschijnlijk veel verschil in’ Bovendien als je die RISC invult wordt dat ook weer getoetst met de werkbegeleider daar zit ook weer verschil in wie het doet, wat er dan uitkomt”*. Deze resultaten komen niet overeen met die van het al eerder aangehaalde onderzoek van het WODC. Hieruit komt namelijk dat de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid redelijk tot sterk is, hoewel deze afneemt naarmate minder naar feitelijke informatie wordt gevraagd en meer naar subjectievere aspecten als denkpatronen, gedrag, vaardigheden en houding.<sup>186</sup> Mogelijk spelen juist bij de verslavingsreclassering die werkt met een zeer complexe doelgroep met vaak

---

<sup>185</sup> Knaap, van der (2007), p.8

<sup>186</sup> Knaap, van der (2007), p.5

verslavingsproblematiek en/of psychische problemen de meer subjectieve aspecten een belangrijke rol. Deze reclasseringswerkers geven aan dat het een illusie is om te denken dat elke reclasseringswerker een situatie precies hetzelfde inschat, het blijft mensenwerk.

Over het algemeen hebben de reclasseringswerkers een genuanceerd beeld over het werken met de RISc. Vrijwel iedereen vindt het hebben van een leidraad wel handig als ondersteuning, omdat je dan tijdens een gesprek nog even snel kunt kijken of je nog iets moet bespreken. Vooral nieuwe reclasseringswerkers geven aan dat werken met protocollen als de RISc verhelderend kan zijn. Een aantal reclasseringswerkers gaven het voorbeeld dat als je een cliënt voor je hebt en je weet daar al een aantal problemen van, het gevaar op de loer ligt dat je daar vanuit gaat en dan vergeet te vragen naar bijvoorbeeld de vrienden of kennissen. Daar is de RISc handig voor, omdat je daardoor wordt verplicht over elk leefgebied vragen te stellen. De meeste ervaren werkers geven aan minder te hebben aan de RISc, omdat zij de RISc niet nodig zeggen te hebben om een gedegen advies uit te brengen.

Een deel van de medewerkers geeft aan er soms moeite mee te hebben om de RISc gelijk af te nemen tijdens de gesprekken met de cliënt. Binnen het tijdsbestek heeft een rapporteur twee of hooguit drie gesprekken met een cliënt en een aantal rapporteurs vindt het vervelend dat ze dan gelijk moeten beginnen met het afnemen van de RISc waardoor er minder ruimte is voor kennismaking. De redenen hiervoor hebben vooral te maken met de complexe doelgroep die de verslavingsreclassering bedient. Reclasseringswerkers geven aan dat zij regelmatig te maken hebben met psychiatrische patiënten of zwaar verslaafden waarbij zij liever eerst willen werken aan de vertrouwensband voordat zij beginnen met het afnemen van de RISc. Ruimte voor kennismaking geldt dus niet voor alle cliënten, maar enkel voor de ‘moeilijke gevallen’. Een reclasseringswerker zegt hierover: *“Ik heb vaak van die psychiatrische mensen, ja dat kun je gewoon niet in 1 a 2 gesprekken doen. Dat zei ik ook tegen de leidinggevende. Ik vind het hartstikke leuk hoor die hele moeilijke mensen, waar niemand nog eigenlijk iets mee kan. Maar ik vind het gewoon niet verantwoord om in 1 a 2 gesprekken alles er doorheen te rammen. Die mensen zijn angstig, daar moet je een beetje contact mee opbouwen”*. Dit tijdstekort heeft echter meer te maken met de uurnormering (zie vorige hoofdstuk) die staat voor diagnose en advies dan met de RISc als instrument.

De nuancering van het gebruik van de RISc zit vooral in de invloed van de RISc op het adviesrapport. Het overgrote deel van de respondenten vindt de RISc handig als hulpmiddel, maar niet als basis van het adviesrapport. Het moet volgens hen vooral gaan om het professionele oordeel. Daar kan de RISc een ondersteuning in zijn omdat er veel gegevens in

verzameld worden, maar door de manco's in de RISc met betrekking tot deze complexe doelgroep moet er volgens hen opgepast worden om de uitslag klakkeloos over te nemen. Hoewel het instrument evidence-based is, betekent dat niet dat het voor iedereen geschikt is. Een respondent zegt hierover: *“Zo'n instrument moet een hulpmiddel zijn om evidence-based te werken, maar niet iedere persoon is in een instrument te vatten en dan verwachten dat het instrument er dan met een getal uitkomt wat bijvoorbeeld het recidivegevaar weergeeft. Het is veel complexer”*.

Ondanks dat er in de RISc op alle leefgebieden gescoord moet worden (door het invullen van een 1,2 of 3) is het niet zo dat je als rapporteur een soort robot bent geworden die alleen maar scoort en niet hoeft na te denken. In de huidige situatie is er volgens reclasseringswerkers nog genoeg ruimte voor hun eigen oordeel. De medewerkers van de verslavingsreclassering geven aan dat zij nog steeds onmisbaar zijn wat betreft professionele kennis. Dit komt overeen met wat Gastelaars (2006) stelt, namelijk dat de professional belangrijk blijft voor de interpretatie van gegevens.<sup>187</sup>

### **6.2.3 Verschillen per organisatielaag**

Tijdens dit onderzoek zijn er interviews gehouden onder verschillende lagen binnen de verslavingsreclassering. Er interviews gehouden onder de hoofden van de drie onderzochte instellingen, maar ook bij de werkbegeleiders en vooral onder de uitvoerende medewerkers. Hieronder zal in worden gegaan op de verschillen en overeenkomsten in ervaring omtrent het werken met de RISc.

Hoewel er verschil zat in de waarde die de hoofden van de instellingen hechten aan de RISc, refereerden zij in hun antwoorden veel meer naar de kant van justitie en het feit dat ze daar willen weten wat er met hun geld gebeurt. Door evidence-based methodes te stimuleren dwingt justitie de instelling te kijken naar het eigen handelen. Dit kijken naar eigen handelen heeft volgens de hoofden in het algemeen geleid tot een professionaliseringsslag. Hoewel de RISc misschien geen ideaal en perfect instrument is, is het volgens hen wel begrijpelijk dat justitie inzicht wil hebben in waarop een advies gebaseerd is. Eén van de hoofden verwijst zelfs naar een economisch motief achter de RISc en zegt: *“Er zit ook een economisch motief achter, want in de tijd van voor de RISc zag je nogal vaak dat reclasseringswerkers van alles aan programma's gingen voorstellen. Want ik bedoel dat niet spottend, maar het zijn mensenredders, hulpverleners. Zij geloven sterk in eigen kunnen, dat is ook goed. En al heel*

---

<sup>187</sup> Gastelaars (2006), p.96

*snel zeiden ze: jij hebt onze hulp nodig, dat kan niet anders*". Door de RISc wordt er zowel voor rechters als voor justitie inzichtelijk waarop een uitgebracht advies is gebaseerd.

De werkbegeleiders hingen voor wat betreft hun ervaringen met de RISc tussen de hoofden en de uitvoerende medewerkers in. Enerzijds belichten zij de kant van justitie en anderzijds verwijzen zij naar de manco's die 'hun' uitvoerende medewerkers ervaren bij het werken met de RISc. Wel gaven een aantal werkbegeleiders aan tijdens de interviews wel anders te praten tegen de uitvoerende medewerkers. Als werkbegeleider zit je vaak tussen de directie en de werkvloer in. Hoewel zij soms heel kritisch staan ten opzichte van beleidsveranderingen omtrent de RISc, mede op basis van wat zij terugkrijgen van de uitvoerende medewerkers, laten zij dat niet altijd merken aan de uitvoerende medewerkers en proberen zij het nieuwe beleid uit te dragen naar hen.

De uitvoerende medewerkers refereerden vooral naar het dagelijks gebruik van de RISc en dat is in de vorige paragraaf uitgebreid toegelicht. Zij verwijzen vooral naar het voordeel van het hebben van een vragenlijst en daarnaast naar de manco's in het systeem, zeker waar het hun complexe doelgroep betreft.

#### **6.2.4 Verschillen per organisatie**

Wat opvalt is dat er door de drie onderzochte organisaties verschillend met de RISc wordt omgegaan. Bij elk van de drie organisaties worden de uitslagen van de RISc besproken, maar overal op een andere manier. Bij de eerste organisatie worden alle RISc's besproken met de werkbegeleider. De reclasseringswerkers zijn verdeeld onder een aantal werkbegeleiders waarmee zij hun cliënten bespreken. Nadat er een RISc is afgenomen gaan de reclasseringswerker en de werkbegeleider 'briskan'. In dit gesprek wordt de uitslag van de RISc besproken met specifieke aandacht voor de criminogene factoren en wordt er nagedacht over een bijpassend advies. Bij deze organisatie viel bovendien op dat er een duidelijk onderscheid werd gemaakt, door een aantal respondenten, tussen reclasseringswerkers die wat meer op de hulpverlening zitten en werkers die wat zakelijker zijn met betrekking tot het invullen van de RISc en het uiteindelijke advies. Met zakelijk wordt bedoeld dat medewerkers meer letten op de reclasseringsdoelstellingen, terugdringen recidive en minder rekening houden met een eventuele hulpvraag. Dit wordt niet alleen aangegeven door de uitvoerende medewerkers, maar ook door de werkbegeleiders. Hieronder wordt eerst een citaat aangehaald van een uitvoerende medewerker (R1) en vervolgens van een werkbegeleider (R2) die de verschillen laten zien. R1: *"De ene werkbegeleider is gewoon wat meer een hulpverlener, dus die, die zijn dan meer geneigd om richting toezicht te adviseren. De andere zijn zakelijker,*



*van nou ehmm met deze meneer kunnen we niks mee en dan moeten we gewoon adviseren dat hij de gevangenis in moet en dat is het”.*

R2: *‘De ene reclasseringswerker benadert het wat zakelijker en de ander benadert het wat meer vanuit de hulpverlener. Wat ik bedoel, ik kijk heel erg naar het delict en wat zijn de delictgerelateerde leefgebieden. Daar heb je je zorg voor, daar zet je op in. Een andere werkbegeleider die misschien een veel groter hulpverleningshart heeft, die zegt: ik heb toch zorg om deze man, ik wil hem toch in beeld houden, zullen we dan een toezicht doen. En dat is in principe als je kijkt naar hoe de RISc bedoeld is, dan zou je eigenlijk moeten zeggen: lage recidivekans, uitzonderingen daar gelaten, maar in principe geen toezicht’.* Ook deze citaten komen niet overeen met de resultaten van het onderzoek van de WODC waarin geconcludeerd wordt dat de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid (het overeen komen van de uitslagen van de RISc tussen reclasseringswerkers) van de RISc redelijk tot sterk is.<sup>188</sup>

Bij de tweede organisatie kan de RISc worden besproken met een werkondersteunend begeleider. Aangezien de rapporteurs bij deze organisatie een erg hoge caseload hebben, gebeurt dat niet in elk afzonderlijk geval. De rapporteurs die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd lijkt het aan de ene kant wel goed om elke RISc te bespreken om te kunnen overleggen. Aan de andere kant hebben zij niet het gevoel dat dit altijd nodig is omdat ze het werk al een tijd doen en nieuwe werkers tegenwoordig meer worden begeleid. Daarnaast geven zij aan dat er zoveel adviezen worden aangevraagd dat het organisatietechnisch niet mogelijk is om elke RISc te bespreken. Wat ze daar wel doen is casuïstiek, één keer in de drie weken kunnen reclasseringswerkers (toezichthouders, gedragstrainers en rapporteurs) dan ‘lastige’ gevallen inbrengen en dan wordt daarover gesproken zodat er vanuit diverse oogpunten kan worden gekeken naar de casus die ingebracht. Hier kunnen rapporteurs hun ‘lastige’ RISc’s bespreekbaar maken en ook met toezichthouders en gedragstrainers overleggen hoe het met iemand verder kan. Het onderstaande citaat maakt dit duidelijk: *“Er is een casus en de rapporteur denkt: ik zou in dit geval best een toezicht willen adviseren, maar dat er een toezichthouder tegenover zit, en die zegt: het is wel aardig dat je denkt om een toezicht te adviseren, maar hoe denk je dat ik dat uit zou moeten voeren. Die discussie is er dan”.*

Interessant binnen deze organisatie is de manier waarop zij omgaan met de RISc binnen het adviesrapport. In elk rapport zetten zij standaard of de reclasseringswerker het wel of niet met

---

<sup>188</sup> Knaap, van der (2007), p.5

de RISC eens is. Binnen deze organisatie staat het professionele oordeel duidelijk voorop (dat zien alle lagen van de organisatie zo), en zij sturen aan om, zoals gezegd, altijd een uitspraak te doen over de betrouwbaarheid van een RISC.

Binnen de derde organisatie is het overleg het uitgebreidst. Daar wordt elke RISC besproken tijdens een intercollegiaal overleg. De reden hierachter is een extra kwaliteitswaarborging, doordat er meerdere mensen naar kunnen kijken. Respondenten gaven aan veel waarde hieraan te hechten en zien dit overleg als een verrijking. Een respondent beschrijft het als volgt: *“Het intercollegiaal overleg zie ik echt als een verrijking. Het is nuttig om met collega’s lastige thema’s te bespreken en te zien hoe zij daarmee omgaan. Ook voor de nieuwe reclasseringswerkers is dit een goede manier om het vak te leren kennen”*.

Een ander opvallend punt binnen deze organisatie is dat een aantal respondenten aangeeft dat het algemene oordeel van de RISC meestal overeenkomt met dat van de professional. Het gaat dan om het bepalen van het recidiverisico van laag, midden of hoog. Indien dit niet het geval is, wordt de RISC soms aangepast. Door hier en daar een vinkje te veranderen, komt er hetzelfde uit als het beeld wat de professional heeft. Hier wordt hieronder in de conclusie nog op terug gekomen.

### **6.3 Conclusie RISC: De RISC als korset: ondersteunend maar toch soms beklemmend**

De adviseurs van de verslavingsreclassering hebben binnen hun werk te maken gekregen met de RISC, een risicotaxatie-instrument, die hen ondersteunt in het maken van hun adviesrapport. De RISC is verplicht bij elk adviesrapport en speelt een belangrijke rol bij het uitbrengen van advies. Er kwamen verschillende reacties op het werken met de RISC, deze zijn hieronder kort uiteengezet.

Een klein deel van de respondenten verwijst allereerst naar het alledaagse gemak van het werken met de RISC. Dit gemak zien zij vooral in het hebben van de vragenlijst als leidraad voor het gesprek en het duidelijke overzicht wat de RISC geeft. Zij geven aan de RISC vooral te zien als een hulpmiddel om hun rapport te ondersteunen. Een ander deel van de respondenten wijst bij het vragen naar de RISC tegelijkertijd op de manco’s van de RISC voor de doelgroep die de verslavingsreclassering bedient. Er zijn door respondenten verschillende punten genoemd waarop de RISC niet goed scoort, zoals psychische patiënten, gokkers,

ontkennende verdachten en pedofielen. Daarnaast geven een aantal reclasseringswerkers aan dat er bij veelplegers regelmatig een te laag recidiverisico uit de RISc komt, vergeleken met hun professionele oordeel. Dit sluit aan bij de uitkomsten van het onderzoek van Van der Knaap (2007), waaruit blijkt dat de RISc het recidiverisico bij veelplegers aanzienlijk lager inschat dan een ander risicotaxatie instrument StatRec<sup>189</sup>. Ook waren er reclasseringswerkers die het ‘evidence-based zijn’ van de RISc in twijfel trokken. Er zit volgens deze werkers namelijk een normatief en/of subjectief aspect aan de vragen, wat de ene reclasseringswerker als een probleem ervaart hoeft een andere reclasseringswerker niet te doen. En waar de één gelooft in het verhaal van een cliënt, kan een ander besluiten daar nog eens dieper op door te vragen of referenten hierover te benaderen. Dit leidt volgens deze reclasseringswerkers tot verschillen in de uitkomst van de RISc. Ook deze resultaten komen niet overeen met wat er komt uit het al eerder aangehaalde onderzoek van het WODC waaruit komt dat de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid redelijk tot sterk is, hoewel deze afneemt naarmate minder naar feitelijke informatie wordt gevraagd en meer naar subjectievere aspecten als denkpatronen, gedrag, vaardigheden en houding.<sup>190</sup> Juist bij de verslavingsreclassering die werkt met een zeer complexe doelgroep met vaak verslavingsproblematiek en/of psychische problemen spelen de meer subjectieve aspecten een belangrijke rol.

De RISc heeft invloed op de handelingsruimte van de adviseurs aangezien de RISc een vast onderdeel is geworden van het adviesproces. De RISc heeft vooral invloed op de gesprekken die adviseurs voeren met cliënten, omdat ze binnen de twee of hooguit gesprekken met een cliënt de RISc moeten afnemen. Een aantal rapporteurs vindt het vervelend dat ze gelijk moeten beginnen met het afnemen van de RISc waardoor er minder ruimte is voor kennismaking. Hoewel de RISc de handelingsruimte beïnvloedt, geven adviseurs aan in de huidige situatie nog wel genoeg handelingsruimte hebben om hun rapport te schrijven. Dit komt doordat hoewel de uitslag van de RISc inzicht biedt over de verschillende leefgebieden en het recidiverisico, adviseurs hier altijd gemotiveerd van kunnen afwijken.

Gezien het feit dat de RISc in de huidige situatie een hulpmiddel is, wordt het door het overgrote deel van de respondenten als ondersteuning gezien. Dit komt mede doordat er binnen de organisaties vooral waarde wordt gehecht aan het professionele oordeel van de adviseur en zij worden aangemoedigd om hun professionele oordeel te ondersteunen met de RISc. Het overgrote deel van de adviseurs vindt de RISc handig als hulpmiddel, maar niet als basis van het adviesrapport. Het moet volgens hen vooral gaan om het professionele oordeel.

---

<sup>189</sup> Knaap, van der (2007), p.8

<sup>190</sup> Knaap, van der (2007), p.5

Daar kan de RISc een ondersteuning in zijn omdat er veel gegevens in verzameld worden, maar door de manco's in de RISc met betrekking tot de complexe doelgroep moet er volgens hen opgepast worden om de uitslag klakkeloos over te nemen.

De nuancering van het gebruik van de RISc zit dus vooral in de invloed van de RISc op het adviesrapport. Over het algemeen beoordelen zien jongere adviseurs vooral als een ondersteuning, terwijl meer ervaren adviseurs aangeven ook een goed rapport kunnen schrijven zonder het afnemen van de RISc.

Ondanks dat er in de RISc op alle leefgebieden gescoord moet worden (door het invullen van een 1,2 of 3) is het niet zo dat je als rapporteur een soort robot bent geworden die alleen maar scoort en niet hoeft na te denken. De medewerkers van de verslavingsreclassering geven aan dat zij nog steeds onmisbaar zijn wat betreft professionele kennis. Dit komt overeen met wat Gastelaars (2006) stelt, namelijk dat de professional belangrijk blijft voor de interpretatie van gegevens.<sup>191</sup> In de huidige situatie lijkt het werken met de RISc als een korset te werken, ondersteunend en soms beklemmend. De RISc is in de huidige situatie een hulpmiddel om te komen tot een gedegen advies en die status moet het mijn inziens ook blijven behouden, zonder interpretatie van de gegevens en een professioneel oordeel zouden reclasseringswerkers veranderen in robots en dat is niet wenselijk, want reclasseren is en blijft mensenwerk.

## **6.4 Gedragsinterventies**

Naast de RISc hebben de reclasseringsorganisaties ook te maken met het ontwikkelen en implementeren van erkende gedragsinterventies. Het streven van het Ministerie van Justitie is om in de toekomst alleen nog die gedragsinterventies te financieren die erkend zijn en gebaseerd zijn op evidence-based methodes.<sup>192</sup> In dit hoofdstuk zal ik allereerst ingaan op de achtergrond omtrent de erkende gedragsinterventies. Vervolgens komt de erkenningscommissie aan bod, een commissie die is opgericht om gedragsinterventies te beoordelen. Ten slotte wordt er dieper ingegaan op de relatie tussen erkende gedragsinterventies en de handelingsruimte van reclasseringswerkers

### **6.4.1 De opkomst erkende gedragsinterventies**

---

<sup>191</sup> Gastelaars (2006), p.96

<sup>192</sup> Aarten, Poort en Laan, van der (2009), p.199

In het vorige deel (p.67.) is er aandacht besteed aan de eerste subdoelstelling van het beleidsprogramma Terugdringen Recidive ‘betere diagnose van criminogene en risicofactoren van gedetineerden’, zoals de RISc binnen de reclasseringsorganisaties. In dit onderdeel van het hoofdstuk evidence-based werken komt de tweede subdoelstelling van het beleidsprogramma Terugdringen Recidive aan bod: ‘ontwikkeling en ruimere toepassing van effectieve interventies’.<sup>193</sup> In het rapport Gedragsinterventies dat is uitgebracht in opdracht van de minister van Justitie, wordt dieper ingegaan op welke gedragsinterventies nodig en veelbelovend kunnen zijn en wat de randvoorwaarden zijn voor een effectieve uitvoering.<sup>194</sup> Een (justitiële) gedragsinterventie wordt gedefinieerd als ‘een programmatisch en gestructureerd geheel van methodische handelingen gericht op het beïnvloeden van iemands gedrag en/of omstandigheden, met als doel het voorkomen van recidive’.<sup>195</sup> In het voorwoord van het beleidsrapport Gedragsinterventies geeft de commissie aan dat zij “hoopt dat haar werk ook anderen zal inspireren om met taaiheid en doorzettingsvermogen het gedachtegoed van “What Works” in praktijk te brengen”.<sup>196</sup>

Evenals bij de RISc spelen de What Works beginselen een belangrijke rol bij het ontwikkelen van gedragsinterventies. Zo dient de intensiteit van een gedragsinterventie aangepast te worden aan het recidiverisico (risicobeginsel), dient de gedragsinterventie te passen bij de persoon en diens intellectuele en sociale capaciteiten (responsiviteitsbeginsel), moet er een theoretische onderbouwing zijn voor de gedragsinterventie en dient het vooropgestelde programma ook te worden uitgevoerd (programma-integriteit), dient de strafrechtelijke gedragsinterventie zich te richten op de criminogene factoren van het individu (behoeftebeginsel) en dient de gedragsinterventie multimodaal te zijn en zich te richten op verschillende criminogene factoren (behandelmodaliteit). Alleen de gemeenschapsfocus komt niet altijd terug in de gedragsinterventies, omdat er ook gedragsinterventies worden uitgevoerd in detentie. Dit geeft een impressie van de invloed van de What Works stroming op het huidige beleid. De volgende tekst is overgenomen uit dit rapport Gedragsinterventies en geeft de relatie aan tussen recidive en gedragsinterventies: *“Om recidive te voorkomen, is het nodig om te weten welke interventies en welke aanpak de beste resultaten opleveren. Uit diverse onderzoeksrapporten blijkt welk soort gedragsinterventies meer of minder resultaten hebben en voor welke doelgroep dit geldt. De aanpak van het programma TR [Terugdringen*

---

<sup>193</sup> Beleidsrapport Terugdringen Recidive (2002), p.3

<sup>194</sup> Beleidsrapport Gedragsinterventies (2005), p.7

<sup>195</sup> Beleidsrapport Gedragsinterventies justitie (2005), p.7

<sup>196</sup> Beleidsrapport Gedragsinterventies (2005), p.5

Recidive] is gebaseerd op de onderzoeksresultaten die daarover op dit moment bekend zijn. Alle activiteiten -diagnose, gedragsinterventies, nazorg- volgen deze inzichten".<sup>197</sup>

Het definiëren van een effectieve interventie is een lastige kwestie. Een algemene definitie van effectiviteit luidt: *'Een effectieve praktijk produceert de bedoelde resultaten'*. Dit zou betekenen dat als de doelstellingen zijn gehaald een interventie effectief is.<sup>198</sup> Zoals al meerdere malen naar voren is gekomen is de hoofddoelstelling van de reclasseringsorganisaties het verminderen van de recidive. Het is lastig om te onderzoeken wat de causale relatie is tussen een uitgevoerde interventie en het wel of niet recidiveren. Zo kan er wel resultaat van de verslavingsreclassering worden geformuleerd op korte termijn, in termen van output, zoals het afmaken van een opgelegd programma of verbetering van de sociale omstandigheden. Hier heeft een reclasseringswerker enige invloed op, zo formuleert een reclasseringswerker doelstellingen voor een cliënt, kiest een methode om deze te bereiken en houdt in de gaten wat de vorderingen zijn van een cliënt. Op de effecten op lange termijn (de outcome), in dit geval recidivevermindering, heeft de verslavingsreclassering echter veel minder invloed. Of een cliënt wel of niet recidiveert hangt namelijk af van meerdere factoren, waar de verslavingsreclassering er slechts één is. Zo heeft een cliënt vaak nog te maken met andere instanties en daarbij zijn er ook nog factoren in de privé situatie van een cliënt, zoals familie en vrienden die invloed kunnen hebben op het wel of niet recidiveren. Bovendien is het uiteindelijk aan de cliënt wat hij of zij met geboden hulp doet.<sup>199</sup>

#### **6.4.2 De Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie**

Een praktische maatregel van het Ministerie van Justitie was het aanstellen van de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie (verder de erkenningscommissie). In het al eerder aangehaalde beleidsrapport Gedragsinterventies wordt aangegeven dat de beoordeling van de commissie zal leiden tot een aanbod van veelbelovende gedragsinterventies. Andere gedragsinterventies die niet als veelbelovend worden ingeschat, zullen niet worden erkend. Justitie geeft aan dat er een schifting gaat plaatsvinden tussen wel en niet erkende gedragsinterventies.<sup>200</sup> Het uitgangspunt dat het Ministerie van Justitie heeft geformuleerd is dat in de toekomst alleen nog erkende gedragsinterventies gefinancierd zullen worden.<sup>201</sup> De Nederlandse erkenningscommissie staat niet op zichzelf. Er zijn momenteel in acht westerse

---

<sup>197</sup> Beleidsrapport Gedragsinterventies (2005), p.33

<sup>198</sup> Menger (2008), p.31

<sup>199</sup> Menger (2008), p.31

<sup>200</sup> Beleidsrapport Gedragsinterventies (2005), p.91

<sup>201</sup> Aarten, Poort en Laan, van der (2009), p.199

landen erkenningscommissies werkzaam. De eerste erkenningscommissie werd in 1996 opgericht in Engeland met als doel het verminderen van recidive door de kwaliteit van interventies te vergroten en daarmee de ontwikkelingen van effectievere benaderingen aan te moedigen. Daarna volgden Canada, Schotland, Zweden, Denemarken, Nederland en Noorwegen met dezelfde doelen.<sup>202</sup>

De erkenningscommissie is in 2005 geïnstalleerd om de kwaliteit van intramurale en extramurale gedragsinterventies voor justitiabelen te beoordelen.

De erkenningscommissie heeft drie taken, namelijk:

1. Beoordelen van de ingediende interventies
2. Advisering aan de minister van justitie
3. Communicatie naar de buitenwereld<sup>203</sup>

De erkenningscommissie heeft tot doel het beoordelen of gedragsinterventies kunnen leiden tot een vermindering of het voorkomen van recidive van zowel meerderjarigen als minderjarigen. Dit doen zij aan de hand van tien kwaliteitscriteria die opnieuw zijn geïnspireerd op de What Works beginselen. Hieronder wordt in een overzicht weergegeven op welke kwaliteitscriteria de erkenningscommissie de gedragsinterventies beoordeelt.<sup>204</sup>

---

<sup>202</sup> Aarten, Poort en Laan, van der (2009), p.201

<sup>203</sup> Referentiedocument Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie, p.3

<sup>204</sup> Referentiedocument Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie, p.15

1. **Theoretische onderbouwing:** de gedragsinterventie is gebaseerd op een expliciet veranderingsmodel waarvan de werking wetenschappelijk is aangetoond.
2. **Selectie van justitiabelen:** het type justitiabele waarop de gedragsinterventie zich richt wordt duidelijk gespecificeerd en geselecteerd.
3. **Dynamische criminogene factoren:** de gedragsinterventie is gericht op het veranderen van risicofactoren die samenhangen met het criminele gedrag.
4. **Effectieve (behandel)methoden:** er worden (behandel)methoden toegepast die aantoonbaar effectief of veelbelovend zijn.
5. **Vaardigheden en protectieve factoren:** de aanpak is mede gericht op het leren van praktische, sociale en probleemoplossende vaardigheden.
6. **Fasering, intensiteit en duur:** de intensiteit en duur van de gedragsinterventie sluit aan bij de problematiek van de deelnemer.
7. **Betrokkenheid en motivatie:** betrokkenheid van de deelnemer bij de gedragsinterventie en motivatie voor deelname moeten worden bevorderd en gestimuleerd.
8. **Continuïteit:** er moeten duidelijke verbindingen zijn tussen de gedragsinterventie en de totale begeleiding van de justitiabele.
9. **Interventie-integriteit:** de gedragsinterventie wordt uitgevoerd zoals het bedoeld is.
10. **Evaluatie:** een doorlopende evaluatie geeft inzicht in de effectiviteit van de gedragsinterventie.

Tabel 2

De interventies kunnen maximaal 2 punten per criterium krijgen. In totaal kan een interventie dus maximaal 20 punten krijgen. Er zijn vier mogelijke uitkomsten van het beoordelingsproces voor de indieners mogelijk, namelijk:

1. Erkend, minimaal 16 punten en geen 0 punten op een criteria
2. Voorlopig erkend, minimaal 12 punten en geen 0 punten op een criteria
3. Niet erkend, verdere uitwerking gewenst, minimaal 10 punten
4. Niet erkend, minder dan 10 punten<sup>205</sup>

Tijdens de bespreking van de resultaten wordt er dieper ingegaan op deze criteria. In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de relatie tussen gedragsinterventies en de handelingsruimte van de reclasseringswerkers.

<sup>205</sup> Procedures van de Erkeningscommissie, p.2



### **6.4.3 Gedragsinterventies en handelingsruimte**

Het opstellen van kwaliteitscriteria als hierboven is een vorm van kwaliteitmanagement. Een belangrijke assumptie van kwaliteitsmanagement is dat kwaliteit kan worden gecodificeerd. Hiermee wordt bedoeld dat kwaliteit kan worden vastgelegd in beschrijvingen, procedures en protocollen. Als dat voltooid is, is het vervolgens mogelijk om professionele organisaties te certificeren. Een organisatie kan dan een certificaat krijgen, waardoor de buitenwereld een beeld krijgt van de kwaliteit van de organisatie.<sup>206</sup> Een veelgehoorde kritiek hierop is dat de essentie van kwaliteit zich niet laat codificeren en in procedures of beschrijvingen van werkprocessen laat vastleggen. De Bruijn (2008) wijst er bijvoorbeeld op dat elke groep anders is en geen enkele situatie hetzelfde, waardoor het gewenste handelen zich niet laat codificeren. Het gevaar van teveel codificatie is volgens hem dat professionals in een te strak keurslijf terecht komen en dat er nog onvoldoende handelingsruimte is voor innovatie. Een gevaar hiervan is dat professionals zich risicomijdend gaan opstellen en in bepaalde complexe situaties niet meer durven af te wijken van de beschrijving van het werkproces, hoewel dat vanuit professionele waarden wel gewenst kan zijn.<sup>207</sup>

Ook Rovers (2007) plaatst in zijn oratie vraagtekens bij de geprotocolleerde gedragsinterventie in relatie tot de handelingsruimte. Volgens hem is de nadruk te sterk komen te liggen op de standaardisering van producten en protocollering van werkwijzen en bieden de What Works beginselen onvoldoende houvast voor de interventiepraktijk.<sup>208</sup> Dit komt volgens hem, omdat binnen de What Works benadering het wetenschappelijk perspectief dominant is en het praktijkperspectief ondergeschikt is.<sup>209</sup> In de praktijk hebben gedragstrainers volgens Rovers voortdurend en onvermijdelijk te maken met het spanningsveld tussen enerzijds het hanteren van gestandaardiseerde methodieken en procedures en anderzijds de noodzaak om hier in sommige gevallen van af te wijken. De What Works beginselen zijn hem volgens conflicterend op dit punt. Zo dient een gedragsinterventie volgens het tweede What Works beginsel te passen bij de persoon en diens intellectuele en sociale capaciteiten (responsiviteit), terwijl een gedragsinterventie volgens het derde What Works beginsel dient te worden uitgevoerd zoals bedoeld en gepland (programma-integriteit). Maar wat nou als tijdens de training blijkt dat bepaalde individuen niet goed worden bereikt of het aanbod niet geheel past bij wat er in de groep leeft? De interventie (of sessie) aanpassen betekent een schending van het beginsel programma-

---

<sup>206</sup> Bruijn, de, B (2008), p.82

<sup>207</sup> Bruijn, de, B (2008), p.83

<sup>208</sup> Rovers (2007), p.26

integriteit, ervoor kiezen om dit niet te doen betekent een schending van het responsiviteitsbeginsel. Desondanks schrijft Rovers de What Works beginselen niet geheel af. Deze kunnen volgens hem worden gezien als een stap in de goede richting, maar zeker niet als een eindstation. Daarvoor zijn deze beginselen te grof en geven ze te weinig richting aan de praktijk.<sup>210</sup>

Dit deel van het onderzoek richt zich op de vraag hoe de uitvoerende medewerkers van de verslavingsreclassering het werken met de evidence-based gedragsinterventies ervaren, hoe ze er in de praktijk mee omgaan en wat de invloed is op hun handelingsruimte. Aangezien het geven van gedragsinterventies een aparte taak is geworden, zijn voor dit deel van het onderzoek gedragstrainers geïnterviewd.

## 6.5 Onderzoeksresultaten gedragsinterventies

Wat allereerst het meest opvalt is dat ondanks dat de erkenningscommissie in 2005 opgericht is, er in de praktijk nog bijna niet gewerkt wordt met erkende gedragsinterventies. De belangrijkste reden hiervoor is dat het voor de beleidsmakers van de verslavingsreclassering ontzettend veel tijd en energie heeft gekost om de bestaande gedragsinterventies te laten voldoen aan de tien criteria van de erkenningscommissie die eerder zijn genoemd. Inmiddels zijn er twee gedragsinterventies van de verslavingsreclassering, de korte en de lange leefstijltrainingen voor verslaafde justitiabelen na een aantal eerdere pogingen sinds juni 2009 zijn erkend.

Tijdens de introductie van deze erkende gedragsinterventies bestond er onder de gedragstrainers nogal wat weerstand tegen de nieuwe manier van werken. Er zijn hiervoor drie oorzaken die in meerdere interviews terug kwamen. Ten eerste moest iedereen opnieuw solliciteren en worden opgeleid voor de nieuwe trainingen. Een belangrijk aspect bij het aannemen van gedragstrainers was de mogelijkheid om hen te vormen. Beschikt iemand over de goede eigenschappen om trainer te worden en is iemand in staat en bereid zich de beoogde nieuwe vaardigheden eigen te maken? Om de erkende gedragsinterventies te mogen, geven moeten gedragstrainers sowieso een cursus hebben gevolgd omdat het geven van gedragstrainingen specifieke vaardigheden vereist. Ook mensen die al jarenlang trainingen uitvoerden moesten opnieuw solliciteren en ook van deze groep werden mensen afgewezen. Een beleidsmedewerker zegt hierover: *“in die nieuwe stroom van gedragsinterventies, het is*

---

<sup>209</sup> Rovers (2007), p.7

*een specifieke deskundigheid, we willen daarin investeren. We maken een wervings- en selectieprocedure, we maken een opleiding voor trainers. Maar dat betekent dus ook dat je mensen afwijst. Daar waren afdelingen ook absoluut niet blij mee. Iemand die jaren getraind heeft ga je ineens afwijzen. Dat doet gewoon heel veel op zo'n afdeling, van 'hoe kan dat nou?' En op z'n gunstigst kijken ze naar de inhoud en komen ze erachter van 'verrek we laten mensen trainen en die zijn daar niet geschikt voor', maar heel vaak is het alleen maar afzetten tegen van: die stomme nieuwe gedragsinterventies met al die eisen en toestanden'.*

Ten tweede zag een deel van de gedragstrainers op tegen het feit dat de erkende gedragstrainingen, volgens het negende criterium van de erkenningscommissie, programma-integriteit, allemaal opgenomen dienen te worden op video. Dit wordt gedaan als kwaliteitswaarborging, een deel van de video opnames bekijken de gedragstrainers samen met een interventiecoach terug met als doel om de trainingskwaliteiten van de trainer te verbeteren. Deze interventiecoaches zijn hier specifiek voor opgeleid en velen van hen hebben ook praktijkervaringen in het geven van trainingen binnen de reclasseringsorganisaties. De Bruijn noemt dit onderlinge professionele controle. Deze vorm kan volgens hem van waarde zijn als professionals ingewikkelde taken uitvoeren, omdat enkel medeprofessionals (in dit geval de interventiecoaches) hierover zinnige uitspraken kunnen doen. Tijdens deze momenten kunnen gedragstrainers samen met hun interventiecoach reflecteren op vragen als: het verloop van de training, wat de verschillende componenten van kwaliteit zijn, wat de optimale verhouding is, hoe de ander denkt over kwaliteit etc.<sup>211</sup> Tijdens het bespreken van het verloop van de training kunnen ze samen zoeken naar verbeterpunten om zo de kwaliteit van trainen te verbeteren. De geïnterviewde gedragstrainers hadden hier nog weinig ervaring mee omdat er in de praktijk nog niet zoveel trainingen worden gegeven. Wel hebben zij tijdens de cursus voor de erkende trainingen hiermee geoefend. Hoewel de meeste gedragstrainers een beetje opzagen tegen het feit dat ze op video werden opgenomen en dat dit zou worden besproken met een interventiecoach, vonden zij dit in de praktijk heel erg meevallen en zelfs prettig. Een gedragstrainer zegt hierover: *"Hier werken we er nu nog niet mee. Ik heb er op de cursus wel mee gewerkt. Het is in het begin als trainer zijnde wennen. De cliënten worden niet opgenomen maar hun verhaal wel, waardoor ik mijn twijfels heb gehad van hoe zit het met privacy gevoeligheid. Ik heb er zelf geen bezwaar tegen dat ik opgenomen word, omdat je er als trainer ook heel veel van leert en je daardoor je kwaliteit kan verbeteren.*

---

<sup>210</sup> Rovers (2007), p.13

<sup>211</sup> Bruijn, de (2008), p.83

Het derde punt van weerstand betrof dat de gedragstrainers over het algemeen bang waren om handelingsruimte in te leveren door de strakkere protocollen van de nieuwe gedragsinterventies. Hier wordt in paragraaf 6.5.2 “Ruimte creëren is de kunst van de gedragstrainer” dieper op ingegaan. In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de verschillende discourses omtrent de effectiviteit van de gedragsinterventies

### **6.5.1 Verschillende discourses omtrent de effectiviteit van de gedragsinterventies**

Hierboven zijn de eerste reacties van gedragstrainers omtrent de introductie van de nieuwe manier van trainen beschreven. In deze paragraaf ga ik in op de verschillende reacties die respondenten gaven op hun verwachtingen omtrent de effectiviteit van de gedragsinterventies. Deze reacties zijn hieronder onderverdeeld in drie discourses.

Ten eerste zijn gedragstrainers over het algemeen voorzichtig in hun uitspraken over de effectiviteit van de gedragsinterventies met betrekking tot het verlagen van de recidive. Hoewel gedragstrainers erg tevreden zijn over de inhoud van de training benadrukken zij wel dat deze gedragsinterventies niet *de* oplossing is om recidive te voorkomen, aangezien de problematiek van veel cliënten te complex is om binnen 16 sessies op te lossen. De leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen die de verslavingsreclassering aanbiedt is gericht op het terugdringen van recidive door verandering van het problematisch middelengebruik en/of gokgedrag. Deelnemers van de gedragsinterventies hebben vaak al meerdere vergeefse pogingen gedaan om terugval te voorkomen. Binnen de leefstijltraining wordt getracht om deelnemers zich bewust te laten worden van de wederzijdse invloed tussen het delictgedrag en verslavingsproblemen, de toenemende kans op criminele recidive bij terugval in middelengebruik en vice versa.<sup>212</sup> Gedragstrainers geven daarnaast aan dat de gedragsinterventies onderdeel zijn van een heel traject. Een respondent zegt hierover: *‘Mijn ervaring is dat het meer is om mensen aan het denken te zetten en om mensen zich wat meer inzicht te bieden. In ieder geval een start maken om naar hun eigen gedrag te kijken als het gaat om middel en delict. En het is niet zozeer dat als ze die training gedaan hebben dat ze er voorgoed er vanaf zijn of zoiets. Het is één van de hulpmiddelen, één van de dingen die je ze kan bieden in het hele proces. Want ze zitten gewoon in een heel groot proces’.*

Ten tweede spelen motivatie en bereidheid om te veranderen van de deelnemers een belangrijke rol voor de effectiviteit van een gedragsinterventie. In sommige gevallen is een gedragstraining opgelegd door de rechter wat van invloed kan zijn op de motivatie en de

---

<sup>212</sup> www.justitie.nl

bereidheid om te veranderen. Er hoeft volgens gedragstrainers niet altijd een causale relatie te zijn tussen de inhoud en kwaliteit van de training en recidivevermindering, dat wordt namelijk voor het grootste deel bepaald door de inzet van de deelnemers. Een respondent zegt hierover: *“In de politiek wordt het soms afgedaan van: we geven iedere crimineel die aan de drugs is een training en dan moet het allemaal beter worden. Maar er zijn er ook heel veel die zoiets hebben van: krijg allemaal de hik, ik vind het wel best zo en ik wil helemaal geen training. En dan kun je wel iemand koste wat kost die training door zijn strot duwen maar dan gaat ie er ook niks uithalen natuurlijk”*.

Ten derde geven gedragstrainers en beleidsmakers omtrent dit onderwerp aan dat zij voor de uitvoering van gedragsinterventies ook afhankelijk zijn van derden, zoals de gevangenis waar veel interventies worden uitgevoerd. Gevangenis moeten wel de ruimte geven en faciliteren in het aanbieden van een gedragstraining. In de praktijk gebeurt dat niet altijd en komt het voor dat trainingen eerder moeten worden afgebroken vanwege activiteiten binnen de gevangenis. Reclasseringsorganisaties zijn dus afhankelijk van andere organisaties in de strafrechtketen om de effectiviteit van de trainingen te vergroten.

### **6.5.2 “Ruimte creëren is de kunst van de gedragstrainer”**

Hoewel de gedragstrainers die zijn geïnterviewd wel allen een cursus hadden gevolgd over de erkende gedragsinterventies, hadden zij er nog te weinig praktijkervaring om veel te kunnen zeggen over hoe zij de nieuwe gedragsinterventies ervaring in relatie tot hun handelingsruimte. De korte en lange leefstijltraining zijn pas sinds juni 2009 erkend en de implementatie is momenteel in volle gang. De handelingsruimte van de gedragstrainers is door het strakkere protocol verkleind vanuit het oogpunt om de kwaliteit van de gedragstrainingen te verbeteren. Om de kwaliteit van de gedragstrainingen te waarborgen hebben de gedragstrainingen een duidelijke structuur en is vastgesteld welke thema's er per sessie worden besproken. Deze keuzes zijn gebaseerd op wetenschappelijke bevindingen over recidivevermindering en het herintegreren van mensen in de maatschappij.

Evenals bij de RISC werkt het hebben van een protocol zowel ondersteunend als beklemmend. De gedragstrainers geven aan het als verhelderend te ervaren dat de inhoud van de sessies vaststaat. Dit geldt volgens hen niet alleen voor de gedragstrainers zelf, ook voor de deelnemers is het prettig om te weten wat er in de verschillende sessies aan bod komt, zodat ze zich daarop kunnen voorbereiden. De gedragstrainers geven aan dat structuur juist voor de doelgroep van de verslavingsreclassering belangrijk is. Anderzijds geven een aantal gedragstrainers ook aan dat hoewel structuur belangrijk is, het ook belangrijk is om genoeg

handelingsruimte te hebben om in te gaan op wat er leeft in de groep. Gezien het feit dat er gewerkt wordt met justitiabelen die niet altijd gemotiveerd zijn en niet altijd hun problemen inzien of daaraan willen werken. Een gedragstrainer zegt daarover: *“Wat ik merk bij mensen die het verplicht moeten doen is dat zij vaak zitten in een stuk weerstand. Niet zozeer vanwege de training, maar over de maatregel [opgelegde straf] of dingen die in de PI [gevangenis] niet goed lopen. Daar richten ze dan die weerstand op en daar moet je eerst aandacht aan besteden om dat weg te krijgen voordat ze open kunnen staan voor een training. Dat is wat ik wel vaak zie gebeuren. Dat kun je proberen weg te nemen door er in ieder geval aandacht aan te besteden. Door ze er serieus in te nemen, tot op een zekere hoogte. Maar door ze ook duidelijk te maken: heel vervelend dat het gebeurt is, probeer het aan de kant te zetten en kijk of je je kan richten op de training. Of adviezen mee geven van ga eens met die praten of met die”*. Aan het begin van de leefstijltraining is daarom ‘een rondje ruis’ ingevoerd. Tijdens dit onderdeel kunnen deelnemers hun frustraties kwijt waar zij op dat moment mee zitten. Dit wordt gedaan om wat weerstand weg te nemen, zodat de deelnemers zich beter kunnen concentreren op de training. Daarnaast geven gedragstrainers aan dat deze nieuwe werkwijze ook de inhoud van de trainingen heeft verbeterd. Doordat duidelijk staat aangegeven wat een training inhoudt, is het voor de buitenwereld veel duidelijker wat voor training iemand heeft gevolgd.

Hoewel de erkende gedragsinterventies ondersteuning met zich meebrengen, verwachten een aantal geïnterviewde gedragstrainers dat het protocol ook een beklemmende werking kan hebben. Aangezien de erkende trainingen vooral aanbodgericht zijn en minder vraaggericht, kan het volgens gedragstrainers soms lastig zijn om in te gaan op wat er leeft in de groep. Als blijkt dat er een bepaald onderwerp op dat moment bij meerdere deelnemers speelt, kan het zijn dat er vanwege het aantal vastgestelde thema's dat per sessie behandeld moeten worden, er binnen die sessie geen ruimte is om op de behoefte van de groep in te gaan. Hier komt opnieuw de afweging tussen responsiviteit en programma-integriteit die Rovers beschrijft naar voren, aansluiten op de groep/cliënt of vasthouden aan het programma.<sup>213</sup> Gedragstrainers geven aan dat ze nog te weinig praktijkervaring hebben met de nieuwe manier van trainen om goed te kunnen beoordelen hoe zij in de praktijk zullen omgaan met enerzijds aansluiten bij de cliënt (responsiviteit) en anderzijds het bewaken van de programma-integriteit. Een geven aantal leden van de erkenningscommissie aan dat gemotiveerd afwijken altijd mogelijk is en dat de thema's een richtlijn zijn.

---

<sup>213</sup> Rovers (2007), p.13

Een belangrijke factor bij tijdsgebrek is de inbreng uit de groep. Er zijn groepen waarin heel veel inbreng is vanuit de groep wanneer bepaalde thema's worden aangehaald en in andere groepen is het veel stiller en moeten de gedragstrainers meer hun best doen om verhalen los te krijgen. Een trainer zegt hierover: *“De ene groep heeft er meer behoefte aan om te praten en de andere keer is het een hele rustige groep en dan train je weer wat meer. Dat verschilt heel erg per groep, wat is de behoefte en wat is de draagkracht en draaglast van de cliënten is”*.

Toch geven de gedragstrainers aan dat zij ondanks de strakkere protocollen voor de inhoud van de trainingen toch ruimte houden voor hun eigen stijl van trainen. Een respondent zegt hierover: *“Je manier van trainen kunnen ze niet veranderen. Hetgeen je aanbiedt blijft hetzelfde, maar jij als trainer blijft het instrument van hoe breng je het over. Dus die vrijheid blijf je zeker houden”*. Hoewel de inhoud van de gedragstrainingen door de erkende gedragsinterventies meer vast staat, verwachten gedragstrainers nog genoeg handelingsruimte te hebben om voldoende in te gaan op de persoon. Op de vraag of er binnen de nieuwe manier van werken nog genoeg ruimte is om aandacht te geven aan de deelnemers, antwoordt een trainer: *“Dat is de kunst als gedragstrainer, dat je binnen het protocol toch ook op de persoon kan richten, dat is de kunst van het vak”*.

### **6.5.3 De erkenningscommissie**

Alle respondenten zien er het nut van in dat er een commissie is opgericht die kijkt naar de kwaliteit van interventies. Verschillende organisatielagen binnen de verslavingsreclassering geven aan dat er vroeger een wildgroei was aan interventies en er geen overzicht was over het effect. Een van de hoofden zegt daarover: *“Er was een wildgroei aan interventies. Je kon 5 gesprekken krijgen, of 1,5 jaar in een kliniek zitten. Wij wisten wel waarom we dat deden, maar we konden het niet uitleggen en we hebben ook nooit bijgehouden of dat nou echt tot goed resultaat leidt. En als iemand 1,5 jaar in een kliniek zit en deze net zo snel terugvalt als degene die 5 gesprekken heeft gehad, dan zegt de financier doe dan maar die 5 gesprekken”*. Vanuit dat oogpunt geven vrijwel alle respondenten aan dat de erkenningscommissie heeft geleid tot een professionaliseringsslag, omdat de reclasseringsorganisaties hierdoor gedwongen zijn over hun eigen methoden en effectiviteit na te denken en zich hierop te richten.

Op 9 november 2009 was ik aanwezig bij de conferentie ‘Bruggen bouwen voor gedragsinterventies’. Deze conferentie was georganiseerd door de erkenningscommissie met als doel dat betrokkenen in de ‘productieketen van gedragsinterventies’ elkaar konden ontmoeten en van gedachten konden wisselen over hun samenwerking en gemeenschappelijk

streven om effectieve en uitvoerbare interventies te ontwikkelen.<sup>214</sup> Op deze conferentie waren er verschillende workshops waarvan één over moeilijke criteria van de erkenningscommissie.

In deze workshop werd verkend welke criteria als moeilijk worden ervaren en vooral waarom. Het gaat om de tien kwaliteitscriteria van de erkenningscommissie die te lezen op bladzijde 85. De secretaris van de erkenningscommissie, Thijs van der Heijden, gaf ter inleiding een presentatie over de erkenningscommissie en hun rol. Hij liet tijdens de presentatie een tabel zien (zie hieronder) waarin in de eerste kolom per criterium de gemiddelde score per criterium is aangegeven en in de drie kolommen ernaast is te zien hoe vaak een criterium 0, 1 of 2 punten kreeg.<sup>215</sup> Zoals al eerder aan bod is gekomen kunnen de gedragsinterventies maximaal 2 punten per criterium krijgen.<sup>216</sup> De gemiddelden zijn bepaald aan de hand van 32 gedragsinterventies die in juni 2009 zijn beoordeeld. Het betreft uitsluitend de uitslagen van de laatste beoordelingen van gedragsinterventies voor zowel jeugdigen als voor volwassenen.

Criteria	Gemiddelden scores	2 punten	1 punt	0 punten
cr.1	<b>1,22</b>	10	19	3
cr.2	<b>1,00</b>	7	18	7
cr.3	1,59	20	11	1
cr.4	<b>0,78</b>	0	25	7
cr.5	1,46	19	12	1
cr.6	<b>1,22</b>	8	23	1
cr.7	1,53	19	11	2
cr.8	<b>1,34</b>	12	19	1
cr.9	1,63	21	11	0
cr.10	<b>1,06</b>	7	20	5

Op basis van dit overzicht kwamen er zes criteria naar voren die als moeilijk werden ervaren, namelijk de criteria: 1 theoretische onderbouwing, 2 selectie van justitiabelen, 4 effectieve (behandel)methoden, 6 fasering, intensiteit en duur, 8 continuïteit en 10 evaluatie. Bij zowel

<sup>214</sup> Bruggen bouwen voor gedragsinterventies (2009), p.5

<sup>215</sup> Powerpoint presentatie Thijs van der Heijden op 9 november 2009



de theoretische onderbouwing (criterium 1), de selectie van justitiabelen (criterium 2), effectieve behandelmethoden (criterium 4) en fasering, intensiteit en duur (criterium 6) bleek de moeilijkheid vooral te zitten in het vinden van wetenschappelijke literatuur. Pas in de laatste jaren is er meer aandacht voor het evidence-based maken van gedragsinterventies waardoor ontwikkelaars soms aanlopen tegen het feit dat er nog niet overal onderzoek naar is gedaan. Zo is er bijvoorbeeld veel bekend over verslaving en over delictgedrag, maar is er vaak onvoldoende bekend over de relatie hiertussen. Een medewerker van een Justitiële Jeugdinstelling gaf een voorbeeld over de interventie ‘Out of the Circle’ die wordt aangeboden met als doel dat een jongere leert hoe hij de cirkel van seksueel geweld kan doorbreken; als het ware uit de cirkel kan stappen. Zij geeft aan dat het voor deze interventie onmogelijk is om de volledige punten te krijgen omdat er nog onvoldoende onderzoek is gedaan naar het thema seksualiteit bij jongeren.

Daarnaast blijkt criterium 8, continuïteit, moeilijk te behalen in de praktijk. De essentie van continuïteit is dat er een zogenaamde ‘fit’ zit in het behandelplan en er zowel gelijktijdig als volgtijdig (nazorg) continuïteit gewaarborgd wordt.<sup>217</sup> Een beleidsmedewerker bij de verslavingsreclassering gaf aan dat dit in de praktijk niet altijd mogelijk is. Zij zegt hierover: *“De praktijk is vaak weerbarstiger. Je moet je product neerzetten in de gevangenis en dan zegt de gevangenisdirecteur, ze moeten nu naar sporten of de advocaat komt”*. Een lastig punt omtrent de continuïteit is dat organisaties afhankelijk zijn van derden en het de vraag is in hoeverre deze willen meewerken. Daarnaast zijn sommige organisaties, zoals de reclassering, gebonden aan het gedwongen kader wat inhoudt dat de reclasseringsorganisaties niets meer mogen doen als er geen justitiële titel meer is. Nazorg was voorheen een taak van de reclassering maar is tegenwoordig een taak geworden van de gemeente. Door deze verandering is het voor de verslavingsreclassering niet meer declarabel om nazorg te bieden en dit maakt het voor hen lastig om te voldoen aan het criterium van continuïteit. De heer van der Heijden, secretaris van de erkenningscommissie, erkende dat dit een probleem is en geeft aan dat dit soort problemen naar boven zullen komen tijdens de procesevaluatie (vijf jaar nadat een interventie is erkend, vindt een procesevaluatie plaats) en dan opgelost zouden moeten worden door een betere samenwerking op een ander niveau, bijvoorbeeld tussen reclassering, het gevangeniswezen en de gemeente. Hierop werd gereageerd met de kanttekening dat een interventie wel voorlopig erkend moet zijn om in aanmerking te komen voor een procesevaluatie. De erkenningscommissie gaat echter niet over de implementatie van

---

<sup>216</sup> Procedures van de Erkeningscommissie, p.2

<sup>217</sup> Powerpoint presentatie Thijs van der Heijden op 9 november 2009

de gedragsinterventies, maar het is een theoretische exercitie. Een veelgehoorde kritiek is dat de erkenningscommissie een ‘papieren werkelijkheid’ is en indieners naar de mond van de erkenningscommissie praten, omdat zij niet gaan over de implementatie.

Ten slotte blijkt het in de praktijk lastig om te voldoen aan het 10<sup>e</sup> criterium, evaluatie. In het onderzoeksplan moeten verschillende aspecten van onderzoek aan bod komen, zoals de meetinstrumenten, controle conditie en experimentele conditie, meetmomenten. Verschillende deelnemers van de workshop geven aan dit geen nuttig criterium vinden. Zo gaf de directeur behandeling van een Justitiële Jeugdinstelling aan dat zij “evaluatie” geen nuttig criterium vindt omdat evaluatieonderzoek in de meeste gevallen wordt uitbesteed en die onderzoekers het oorspronkelijke design toch niet overnemen. Het is volgens haar vooral van belang om aan te geven of een interventie onderzoekbaar is. Is de interventie duidelijk en transparant genoeg om de effecten te meten?

Wat een aantal respondenten binnen de verslavingsreclassering aangeeft is dat zij vinden dat de erkenningscommissie een te beperkte kijk heeft op gedragsinterventies. De erkenningscommissie beoordeelt gedragsinterventies die in de eerste plaats recidiveverlagend werken. De verslavingsreclassering zou ook graag gedragsinterventies indienen die niet in de eerste plaats gericht zijn op het verminderen van recidive, maar als opstapje om na te denken over hun gebruik of de kwaliteit van leven verbetert. Dit worden ook wel *approved activities* genoemd.<sup>218</sup> Hoewel dit soort gedragsinterventies niet direct gericht zijn op het verminderen van recidive, kunnen zij op langere termijn wel dat effect bewerkstelligen. Hier wordt in de contextanalyse in paragraaf 7.3 ‘Het ontbreken van individuele gedragsinterventies en *approved activities*’ dieper op ingegaan.

#### **6.5.4 Work in progress**

Het implementatieproces van de erkende gedragsinterventie is momenteel nog gaande. Er worden wel op steeds meer plekken erkende gedragstrainingen aangeboden, maar nog lang niet overal. Naast de gedragstrainingen van de verslavingsreclassering worden er ook gedragstrainingen aangeboden door de andere reclasseringsorganisaties, Reclassering Nederland en het Leger des Heils. Cliënten van de verslavingsreclassering kunnen ook gebruik van maken van hun gedragsinterventies.

---

<sup>218</sup> Jaarverslag erkenningscommissie 2008

Gedragsinterventies kunnen worden geadviseerd door de adviseurs van de verslavingsreclasserings, worden opgelegd door de rechter of cliënten kunnen door een toezichthouder worden gemotiveerd om een gedragsinterventie te volgen.

Dit doorverwijzen naar gedragsinterventies draait in sommige delen van het land momenteel in een vicieuze cirkel. Enerzijds worden cliënten in sommige gevallen niet doorverwezen naar een gedragsinterventie, omdat deze bij te weinig aanmeldingen niet doorgaat wat nadelig is voor het reclasseringscontact en anderzijds zorgen te weinig aanmeldingen ervoor dat een gedragsinterventie niet doorgaat vanwege te weinig deelnemers.

Een aantal reclasseringswerkers benadrukt dat deze doelgroep moeilijk te motiveren is. Een deel van de cliënten is veelpleger en/of heeft psychiatrische problematiek en/of is al lang verslaafd. Reclasseringswerkers zijn voorzichtig in het doorverwijzen voor het geval de motivatie wegeeft doordat een gedragsinterventie niet door blijkt te gaan. Een aantal reclasseringswerkers uit het noorden van het land gaven aan dat hun cliënten voor een gedragstraining naar Groningen moeten en zij soms willen voorkomen dat een cliënt wordt teleurgesteld omdat er te weinig aanmeldingen zijn, als zij ze eindelijk hebben gemotiveerd om een training te gaan volgen. Een ander probleem is dat een deel van de cliënten niet in staat is om zelfstandig te reizen met de trein en een deel heeft er de financiële middelen niet voor.

Het is wel van belang om te vermelden dat het implementatieproces van de erkende gedragstrainingen nog niet zo lang gaande is en er nog veel werk te doen is. Het is namelijk wel de bedoeling om in de toekomst veel meer gebruik te maken van gedragstrainingen waardoor deze in de toekomst ook op veel meer plekken gegeven gaan worden.

## **6.6 Conclusie gedragsinterventies: ‘Geen wondermiddel, maar een stap in de goede richting’**

In het voorgaande is beschreven hoe de gedragsinterventies terug te zien zijn in het werk van de verslavingsreclassering. Zoals uit de vorige paragraaf al bleek is de implementatie van de gedragsinterventies nog niet voltooid en wordt er nog vrijwel niet gewerkt met de erkende interventies. Dit maakt het daarom lastig om uitspraken te doen over de ervaringen van gedragstrainers omtrent het werken met erkende interventies. Wel hebben de geïnterviewde gedragstrainers voor dit onderzoek een cursus gevolgd voor de erkende gedragsinterventies, waardoor zij wel bekend zijn met de nieuwe manier van trainen.

Er is aan de gedragstrainers gevraagd in hoeverre zij denken dat een gedragsinterventie bijdraagt aan recidivevermindering. De reacties hierop zijn onderverdeeld in drie discourses. Ten eerste zijn gedragstrainers over het algemeen voorzichtig in hun uitspraken over de effectiviteit van de gedragsinterventies met betrekking tot het verlagen van de recidive. Hoewel trainers erg tevreden zijn over de inhoud van erkende gedragstrainingen benadrukken zij wel dat deze gedragsinterventies niet *de* oplossing zijn om recidive te voorkomen, aangezien de problematiek van veel cliënten te complex is om binnen 16 sessies op te lossen. Deelnemers van de gedragsinterventies hebben vaak al meerdere vergeefse pogingen gedaan terugval te voorkomen. Daarnaast geven gedragstrainers aan dat de gedragsinterventies onderdeel zijn van een heel proces, waar een gedragsinterventie slechts een onderdeel van is. Ten tweede spelen motivatie en bereidheid om te veranderen van de deelnemers een belangrijke rol voor de effectiviteit van een gedragsinterventie. Als deelnemers niet inzien dat zij moeten veranderen en zij daar niet aan willen meewerken, is dit van grote invloed op de effect van de training. De cliënten van de verslavingsreclassering komen daar, zoals wel vaker gezegd, terecht omdat reclasseringscontact is opgelegd door de rechter. De gedragstrainers krijgen te maken met wettelijk onvrijwillige cliënten waarvan een deel zijn/haar problemen herkent en erkent en bereid is om erover te praten of eraan te werken.<sup>219</sup> Keith-Lucas spreekt van vrijwillige cliënten als hij/zij:

- Herkent en erkent dat hij een probleem heeft dat hij niet alleen kan oplossen;
- Bereid is met een ander over dit probleem te praten en die ander toestaat advies te geven;
- Bereid is de zaken op een of andere wijze anders aan te pakken.<sup>220</sup>

Binnen de gedragstrainingen voldoet niet iedereen aan de bovengenoemde punten waardoor het motiveren van cliënten een belangrijk aspect van de gedragstraining en daarnaast een belangrijke factor van succes. Daarnaast is ook weerstand een thema wat uit de onderzoeksresultaten naar voren kwam. Rooney noemt dit 'reactance'. Reactance is een natuurlijke reactie van iemand die zijn/haar vrijheid bedreigd ziet. De kracht van het verzet is groter naarmate de persoon verwachtte dat hij onbelemmerd over zijn vrijheid kon beschikken en als de bedreigde vrijheid belangrijk voor hem is.<sup>221</sup> Aan het begin van elke sessie van de leefstijltraining is daarom een 'rondje ruis' ingevoerd, waarin cliënten hun weerstand kwijt kunnen om zich zo beter te kunnen concentreren op de inhoud van de gedragstraining.

---

<sup>219</sup> Menger (2004), p.89

<sup>220</sup> Menger (2004), p.89

<sup>221</sup> Menger in justitiële verkenningen (2008), p.48

Daarnaast geven gedragstrainers aan dat zij voor de uitvoering van gedragsinterventies ook afhankelijk zijn van derden, zoals de gevangenis waar veel gedragsinterventies worden uitgevoerd. Een gedragstraining hoort namelijk volgens zowel respondenten als de erkenningscommissie ingebed te zijn in een proces. Indien zij niet meewerken en deelnemers niet bij hen terecht kunnen voor vragen en ondersteuning is dit volgens gedragstrainers ook van invloed op het effect.

De belangrijkste verandering omtrent de handelingsruimte van de gedragstrainers is de strakkere structuur van de nieuwe gedragsinterventies waarin is vastgesteld welke thema's er per sessie worden besproken. Deze keuzes zijn gebaseerd op wetenschappelijke bevindingen over recidivevermindering en het herintegreren van mensen in de maatschappij. Deze strakkere protocollering binnen de erkende gedragsinterventies geeft volgens de gedragstrainers zowel duidelijkheid als dat het de handelingsruimte verkleint. De gedragstrainers geven aan het als verhelderend te ervaren dat de inhoud van de sessies meer vaststaat. Dit geldt niet alleen duidelijkheid voor henzelf, maar ook voor de deelnemers is het prettig om te weten wat er in de verschillende sessies aan bod komt, zodat ze zich daarop kunnen voorbereiden. Aan de andere kant geven gedragstrainers tegelijk aan dat hoewel structuur belangrijk is, het ook belangrijk is om genoeg handelingsruimte te hebben om in te gaan op wat er leeft in de groep. Hier komt opnieuw eerder genoemde afweging van Rovers (2008) naar voren tussen responsiviteit en programma-integriteit, aansluiten op de behoeften uit de groep of vasthouden aan het programma.<sup>222</sup> Hier is echter nog te weinig praktijkervaring mee om uitspraken te doen over hoe hier binnen de gedragstrainingen mee om wordt gegaan.

Hoewel de erkende gedragsinterventies ondersteuning met zich meebrengen, kunnen zij volgens de geïnterviewde gedragstrainers ook soms een beklemmende werking hebben. Aangezien de trainingen vooral aanbodgericht zijn en minder vraaggericht, is het volgens gedragstrainers soms lastig om in te gaan op ieders verhaal. Een belangrijke factor bij tijdsgebrek is de inbreng uit de groep. Er zijn groepen waarin heel veel inbreng is vanuit de groep wanneer bepaalde thema's worden aangehaald en in andere groepen is het veel stiller en moeten de gedragstrainers meer hun best doen om verhalen los te krijgen. Dit bevestigt wat de Bruijn (2008) schrijft, namelijk dat kwaliteit zich moeilijk laat codificeren, omdat professionals (in dit geval de gedragstrainers) elke keer te maken krijgen met een andere situatie en groep.<sup>223</sup> Daarnaast geven gedragstrainers aan dat deze nieuwe werkwijze de

---

<sup>222</sup> Rovers (2007), p.13

<sup>223</sup> Bruijn, de, B (2008), p.82

inhoud van de trainingen heeft verbeterd en ook de communicatie naar buiten. Doordat duidelijk staat aangegeven wat een training inhoudt, is het voor de buitenwereld veel duidelijker wat voor gedragstraining iemand heeft gevolgd aan welke kwaliteitseisen zo'n training moet voldoen. Ook dit sluit aan op wat de Bruijn (2008) beschrijft, namelijk dat de buitenwereld door certificering (in dit geval het erkennen van gedragsinterventies) een beeld krijgt van de kwaliteit van de organisatie.<sup>224</sup>

Toch geven de gedragstrainers aan dat zij ondanks de strakkere protocollen voor de inhoud van de trainingen toch ruimte houden voor hun eigen stijl van trainen en zij verwachten nog genoeg hebben handelingsruimte om voldoende in te gaan op de persoon. Hoewel er nog weinig valt te zeggen over de ervaring van gedragstrainers met betrekking tot de handelingsruimte binnen de erkende interventies geven gedragstrainers aan dat 'ruimte creëren de kunst is van een gedragstrainer', is er nog te weinig praktijkervaring om in te gaan op de hoeveelheid handelingsruimte in de praktijk. Wel gaven een aantal leden van de erkenningscommissie aan dat gemotiveerd afwijken van het protocol mogelijk is, mits gemotiveerd.

Daarnaast betrof de opkomst van de erkenningscommissie deel van dit onderzoek. Alle respondenten zijn er blij mee dat er een commissie is die kijkt naar de kwaliteit van interventies. Verschillende organisatielagen binnen de verslavingsreclassering gaven aan dat er voorheen een wildgroei was aan interventies en er geen overzicht was over de effecten van deze interventies. Door de komst van de erkenningscommissie en de tien opgestelde kwaliteitscriteria waren de reclasseringsorganisaties gedwongen hun interventies goed te onderbouwen met wetenschappelijke literatuur. Vanuit dat oogpunt geven vrijwel alle respondenten aan dat de erkenningscommissie heeft geleid tot een professionaliseringslag.

Tijdens de bespreking van de onderzoeksresultaten is er ook aandacht besteed aan een aantal afzonderlijke kwaliteitscriteria van de erkenningscommissie. Hoewel de criteria op zichzelf over het algemeen geen punt van discussie vormen, zijn er wel een aantal factoren waardoor het lastig is om aan alle criteria te voldoen. Ten eerste is wetenschappelijke onderbouwing voor een aantal criteria vereist. Dit is voor ontwikkelaars van gedragsinterventie soms een probleem omdat er nog niet overal onderzoek naar is gedaan. Hoewel er veel theorieën zijn omtrent recidivevermindering is er pas sinds de laatste jaren is meer aandacht voor empirisch onderzoek naar de effectiviteit van gedragsinterventies. Zo is er bijvoorbeeld veel bekend

---

<sup>224</sup> Bruijn, de, B (2008), p.82

over verslaving en over delictgedrag, maar is er vaak onvoldoende bekend over de relatie hiertussen.

Daarnaast blijkt criterium 8, continuïteit, moeilijk te behalen in de praktijk. De essentie van continuïteit is dat er een zogenaamde ‘fit’ zit in het behandelplan en er zowel gelijktijdig als volgtijdig (nazorg) continuïteit gewaarborgd wordt.<sup>225</sup> Een lastig punt omtrent de continuïteit is dat organisaties afhankelijk zijn van derden en het de vraag is in hoeverre deze willen meewerken. Een deel van de gedragsinterventies die de verslavingsreclassering aanbiedt, bieden zij aan in de gevangenis waardoor zij afhankelijk zijn van de gevangenen als het gaat om het faciliteren van de gedragsinterventies. Daarnaast is de verslavingsreclassering gebonden aan het gedwongen kader wat inhoudt dat de reclasseringsorganisaties niets meer mogen doen als er geen justitiële titel meer is. Doordat nazorg een taak is geworden van de gemeente is het voor de verslavingsreclassering niet meer declarabel om nazorg te bieden en dit maakt het voor hen lastig om te voldoen aan het criterium van continuïteit.

Een aantal respondenten van de verslavingsreclassering geven aan dat zij vinden dat de erkenningscommissie een te beperkte kijk heeft op gedragsinterventies. De erkenningscommissie beoordeelt gedragsinterventies die in de eerste plaats recidiveverlagend werken. De verslavingsreclassering zou ook graag gedragsinterventies indienen die niet in de eerste plaats gericht zijn op het verminderen van recidive, maar als opstapje om na te denken over hun gebruik of de kwaliteit van leven verbetert. Dit worden ook wel approved activities genoemd. Hoewel dit soort gedragsinterventies niet direct gericht zijn op het verminderen van recidive, kunnen zij op langere termijn wel dat effect bewerkstelligen.

In het theoretisch kader is de oratie van Rovers (2007) aan de orde gekomen. Hij stelt dat de nadruk te sterk is komen te liggen op de standaardisering van producten en protocollering van werkwijzen en de What Works beginselen onvoldoende houvast bieden voor de interventiepraktijk.<sup>226</sup> Dit komt volgens hem omdat binnen de What Works benadering het wetenschappelijk perspectief dominant is en het praktijkperspectief ondergeschikt is.<sup>227</sup> Ik ben het deels eens met zijn stelling. De erkenningscommissie richt zich op de ‘papieren versie’ van de gedragsinterventie, het is een ex-ante evaluatie. De praktijk blijkt nogal eens anders te werken dan wat er op papier staat. De implementatie van gedragsinterventies ligt buiten de taken van de erkenningscommissie en momenteel is er geen instantie die toezicht houdt op de implementatie. In de huidige situatie ligt de nadruk inderdaad op de standaardisering van

---

<sup>225</sup> Powerpoint presentatie Thijs van der Heijden op 9 november 2009

<sup>226</sup> Rovers (2007), p.26

<sup>227</sup> Rovers (2007), p.7

producten en protocollen. Dit komt mijn inziens echter door de fase waarin de opkomst van gedragsinterventie nu zit. In de huidige situatie zijn de reclasseringsorganisaties vooral bezig met het ontwikkelen of herschrijven van interventies en het implementeren daarvan.

Hoewel gedragsinterventies niet *de* oplossing zijn om recidivevermindering te bewerkstelligen wordt door de ontwikkeling van erkende gedraginterventies mijn inziens een stap in de goede richting gezet om te komen tot een effectieve methoden om recidive te voorkomen.



## 7 Contextanalyse

In dit hoofdstuk zal ik ingaan op een aantal, naar mijn mening, belangrijke aspecten die in de sector spelen en buiten de vraagstelling van mijn onderzoek vallen. Toch vind ik het belangrijk om aandacht te besteden aan deze contextaspecten omdat zij een beeld geven van wat er in de sector speelt. Allereerst zal ik wat dieper ingaan op de verschuiving binnen het reclasseringswerk. Daarna komen er een aantal factoren aan bod die het reclasseringswerk beïnvloeden, gevolgd door een korte beschrijving van de nieuwe beleidsontwikkelingen. Vervolgens zal ik aandacht besteden aan het ontbreken van individuele gedragsinterventies en ‘approved activities’. Ten slotte zal ik enkele opmerkingen maken Who Works, waarbinnen er aandacht is voor de reclasseringswerkers.

### **7.1 Verschuiving binnen het reclasseringswerk**

Zoals al een aantal keer eerder aan bod is gekomen is de reclassering steeds meer terecht gekomen in de strafrechtketen waardoor er meer nadruk ligt op recidivevermindering en minder op hulpverlening. Zo gingen de reclasseringsorganisaties zich naar aanleiding van beleidsprogramma Terugdringen Recidive meer toeleggen op gedragsverandering en risicomangement. Zo beschrijven Poort en Andreas (2008) in een artikel hoe de verandering van het repertoire van de reclasseringsorganisaties heeft geleid tot een verandering van perspectief op het werk in vergelijking met vroeger. Zo ging het werk van de reclassering voorheen vooral over problemen (in de omstandigheden) van justitiabelen, waarvoor



reclasseringswerkers oplossingen zochten in hun directe belang, terwijl de nadruk nu veel meer ligt bij beïnvloeding van het gedrag van de cliënt en veranderingen in zijn/haar omstandigheden met het uitdrukkelijke doel recidive te voorkomen.<sup>228</sup> Het inschatten van (recidive)risico's heeft een prominentere plaats gekregen dan voorheen waar reclasseringswerkers meer hulpverlenend te werk gingen. Eén van de respondenten zegt hierover: *“De reclasseringswerker moet je eigenlijk zien als een soort makelaar. Het zijn wel allemaal maatschappelijk werkers en ook opgeleid tot hulpverleners. Maar binnen de reclassering doe je eigenlijk niets meer aan hulpverlening aan behandel technische zin, je constateert waar de problemen zitten en vervolgens ga je met de cliënt kijken, wat zou nou als eerste moeten gebeuren”*.

Een oorzaak voor deze verschuiving is volgens een aantal experts dat de maatschappij is verhard en meer ‘vraagt’ om controle. Bijzonder hoogleraar reclassering Peter van der Laan zegt hierover het volgende: *“Ik denk dat de verschuiving er ook mee samenhangt dat er maatschappelijk gezien anders aan wordt gekeken naar allerlei activiteiten voor daders en dat er misschien wel maatschappelijk gezien minder begrip is voor criminaliteit en voor daders en voor alle omstandigheden en achtergronden en dat men daardoor minder geneigd is om te zeggen: ga er maar hulpverlenend mee aan de slag. Dat kun je niet los van elkaar zien. Verder vind ik dat al langer aan de gang is, een zekere verzakelijking en verharding van de aanpak van criminaliteit en dat in die discussie de reclassering een beetje het imago had van de wat de softere club”*.

Een verschuiving op macroniveau hoeft echter niets te zeggen over hoe reclasseringswerkers het belang van deze verschuiving inzien. Reclasseringswerkers krijgen op microniveau met de ingezette ontwikkelingen te maken, zij hebben een cliënt voor zich zitten die zij graag verder willen helpen. In vergelijking met vroeger hebben reclasseringswerkers met steeds meer kaders vanuit verschillende hoeken te maken. Hoewel vrijwel alle reclasseringswerkers inzien dat de situatie van vroeger waarin ze vrijwel konden doen wat zij dachten dat nuttig, sprak ik ook een aantal reclasseringswerkers met nostalgische verhalen van de tijd dat ze nog ‘echt met een cliënt op pad konden’. Reclasseringswerkers zijn van oorsprong maatschappelijk werkers en vooral oudere reclasseringswerkers geven aan het te missen om ‘echt’ met een cliënt bezig te zijn en hen te helpen met hun problemen. De taak van een reclasseringswerker in deze tijd is vooral het inventariseren van de problemen van een cliënt en ze toe te leiden naar passende zorg. Drs. Anneke Menger, medeoprichter van het lectoraat ‘werken in

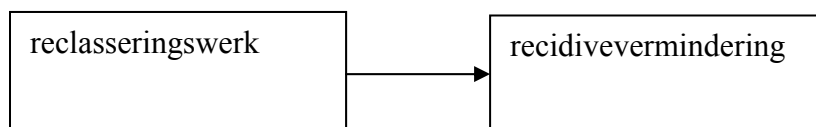
---

<sup>228</sup> Poort en Andreas (2008), p.60

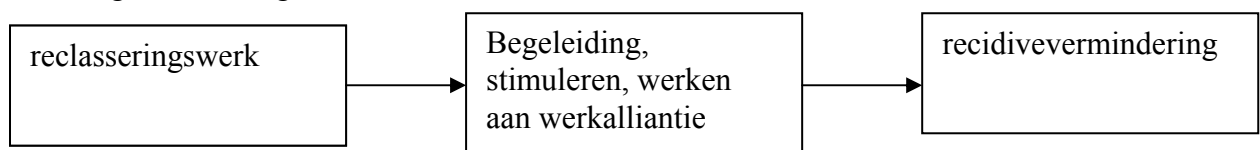
justitieel kader' geeft ook aan dat de verschuiving belangrijk is geweest voor de reclasseringswerkers en zegt hierover: *“Het reclasseringswerk is relatief snel verschoven van 'vrijwillige hulp en reïntegratie na detentie' naar 'werken in justitieel kader', als integraal onderdeel van de strafrechtketen. Dat is een hele wezenlijke verschuiving geweest. In gesprekken met reclasseringswerkers valt het me soms op dat zij zich lijken te verzetten tegen bureaucratie en protocollen, of twijfels hebben bij het werken met instrumenten zoals de RISc. Als je doorpraat kan dan blijken, misschien vooral bij oudere werknemers, hoewel die onderling ook sterk verschillen, dat het niet zozeer gaat over die instrumenten, maar dat de vraag naar meer professionele ruimte eerder gaat over deze verschuiving in positie. Twijfels bij de RISc staat dan niet zozeer voor 'bureaucratisering' maar voor moeite met deze verschuiving en met het feit dat ze een onderdeel van de keten zijn geworden”.*

Door de verschuiving naar de strafrechtketen is het reclasseringswerk veranderd en de visie daarop veranderd. Terwijl de verslavingsreclassering pleit voor het zorgement binnen het reclasseringswerk, zet het Ministerie van Justitie vooral in op recidivevermindering. Hoewel de verslavingsreclassering ook recidivevermindering als hoofddoel heeft, pleiten zij voor het zorgement om te komen tot recidivevermindering. De verschillen in visie heb ik hieronder gevisualiseerd in een plaatje.

### Justitie



### Verslavingsreclassering



## **7.2 Overige factoren die de handelingsruimte van reclasseringswerkers beïnvloeden**

Naast outputsturing en evidence-based werken kwamen er tijdens het onderzoek nog een aantal aspecten naar voren die de handelingsruimte van de reclasseringswerkers beïnvloedt. Ik zal hieronder kort ingaan op de drie aspecten: het gedwongen kader, wachtlijsten en extra

schrijven in het proces. Het werken binnen gedwongen kader is in de contextbeschrijving al even naar voren gekomen. Het gedwongen kader houdt in dat de verslavingsreclassering in de huidige situatie alleen taken mag uitvoeren waartoe het Openbaar Ministerie, de rechter of de Dienst Justitiële Inrichtingen opdracht heeft gegeven declarabel zijn. Voorheen was het voor de verslavingsreclassering ook mogelijk om cliënten op vrijwillige basis te begeleiden. Hoewel vooral jongere en minder ervaren reclasseringswerkers begrijpen dat het Ministerie van Justitie alleen vergoed in zake van recidivevermindering, zijn er twee punten waarop het gedwongen kader een belemmering vormt om recidivevermindering te bewerkstelligen. Ten eerste betreft dat de periode tussen het uitgebrachte advies en het toezicht. De verslavingsreclassering brengt een advies over een cliënt, daarna spreekt de rechter een vonnis uit en indien reclasseringstoezicht is opgelegd komt de cliënt weer terug bij de verslavingsreclassering. Tussen het uitbrengen van het advies en beginnen van een toezicht kan een paar maanden zitten. Een aantal reclasseringswerkers geeft aan dat dit verloren tijd is, vooral in het geval van cliënten die zelf ook iets aan hun problematiek willen doen. Zij gebruiken regelmatig de uitdrukking ‘je moet het ijzer smeden als het heet is’. Ten tweede belemmert het gedwongen kader de recidivevermindering als het gaat om ex-clieënten die weer bij de verslavingsreclassering aankloppen op het punt dat zij aanvoelen mogelijk weer terug te vallen in crimineel gedrag. Een zeer treffend voorbeeld gaf een reclasseringswerker over een pedofiel die zij in een toezicht heeft begeleid. Deze reclasseringswerker wordt zo’n 1 à 2 keer per jaar gebeld door deze pedofiel. Wat hij dan wil is even praten over zijn gevoelens die opspelen, wat ervoor zorgt dat hij niet terugvalt. Deze gesprekken worden niet door het Ministerie van Justitie vergoed, omdat er geen opdracht ligt van het Openbaar Ministerie, de rechter of de Dienst Justitiële Inrichtingen. Toch zijn dit soort gesprekken volgens reclasseringswerkers essentieel als het gaat om recidivevermindering. Reclasseringswerkers verwijzen naar de consequenties voor de maatschappij indien zij geen aandacht schenken aan dit soort signalen. In de praktijk wordt dit gedwongen kader dan ook niet strikt gehandhaafd en geven reclasseringswerkers aan ook wel een uitzonderingen te maken bijvoorbeeld als zij het gevaar voor de maatschappij te hoog inschatten als zij niets doen.

Een andere belemmering binnen het reclasseringswerk zijn de wachtlijsten en de bureaucratie binnen andere instellingen waar zij afhankelijk van zijn. Binnen het toezicht leiden toezichthouders cliënten toe naar gepaste zorg. Hierbij krijgen zij veelal te maken met wachtlijsten voor zorginstellingen, zoals afkickklinieken. Daarnaast kost het aanmelden van een cliënt bij de zorg volgens toezichthouders veel tijd in de zin van formulieren invullen en er nog een aantal keer achteraan bellen. Zoals bij de meeste organisaties is er sprake van een

streng selectie aan de poort, waarbij motivatie van de cliënt een belangrijke factor vormt. Gezien het feit dat cliënten op een onvrijwillige basis bij de verslavingsreclassering terecht komen is het motiveren van cliënten voor behandeling een belangrijk aspect van het reclasseringswerk. Indien een cliënt niet wordt toegelaten tot de zorg die de reclasseringswerker indiceert, moet de reclasseringswerker op zoek gaan naar een andere zorginstelling die hun cliënt zorg wil verlenen en begint het papierwerk weer opnieuw.

Naast het gedwongen kader, de wachtlijsten en bureaucratie bij zorginstellingen hebben reclasseringswerkers ook te maken met extra schijven die hun handelingsruimte beperken. In het geval van de gedragsinterventies is er niet meer direct contact tussen de verslavingsreclassering en de gevangenis, maar daar zijn twee extra schijven tussengekomen. Een gedragstrainer zegt daarover: *“Voorheen tot voor korte tijd had ik zelf altijd contact gehad met de PI [gevangenis], 1 lijn over deelnemers, wie niet wie wel, uitval. Daar is nu het coördinatiebureau tussengekomen en de reclasseringsbalie is er tussengekomen. Dus nu is het zo, mensen worden vanuit de PI aangemeld bij het coördinatiebureau, die sturen de papieren naar de reclasseringsbalie. Die sturen de papieren naar mij en dan pas mag ik officieel met een klant beginnen”*.

### **7.3 Nieuwe beleidsontwikkelingen**

Hoewel reclasseringswerkers in de huidige situatie vrij positief zijn over hun handelingsruimte, zou dit in de toekomst toch nog wel kunnen veranderen. Aan het begin van dit jaar stonden namelijk twee belangrijke beleidsveranderingen op het programma. Zo is sinds het begin van dit jaar *redesign toezicht* ingevoerd. Dit houdt in dat er drie verschillende toezichtniveaus zijn, niveau 1 voor een lage kans op recidive, niveau 2 voor een gemiddelde kans op recidive en niveau 3 voor een hoge kans op recidive. Elk toezichtniveau gaat gepaard met een bijpassende mate van controle en begeleiding. Dit houdt in dat de uren die een toezichthouder per cliënt vergoed krijgt door justitie gaat afhangen van het recidiverisico van een cliënt.<sup>229</sup> Onduidelijk is nog welke invloed dit zal hebben op de handelingsruimte van de reclasseringswerkers en welke rol de RISc in dat verband zal spelen. Zal het cijfer wat het recidiverisico aangeeft uit de RISc dan een grotere invloed krijgen of heeft een reclasseringswerker nog altijd de mogelijkheid om hiervan af te wijken?

---

<sup>229</sup> Gezamenlijk rapport van de reclasseringsorganisaties, advies en toezicht in perspectief (2009), p. 35

Hoewel redesign toezicht tijdens het afnemen van de interviews nog niet was ingevoerd, is het tijdens de interviews wel een aantal keer ter sprake gekomen. Over het algemeen waren de reclasseringswerkers positief over het feit dat er onderscheid gemaakt gaat worden in het aantal uren voor de cliënten en er meer maatwerk geleverd kan worden dan voorheen. Gemiddeld gezien verwachten zij meer tijd per cliënt krijgen vanwege de lastige doelgroep die zij bedienen. Wel werd er aangegeven dat het gevaarlijk kan zijn om de RISc meer van invloed te laten zijn, vooral vanwege de manco's in het systeem betreffende complexe doelgroep. Ook waarschuwde een rapporteur voor het manipuleren van het systeem en zei hierover: *“Het is maar net hoe je de RISc invult, dat is het ook weer. Als hij op midden uitkomt en ik vind dat hij op hoog moet uitkomen, want we moeten er een intensief toezicht van maken. Want dat krijgen we natuurlijk ook in de hele lijn, met redesign toezicht. Dan is het natuurlijk wel zo dat we gaan kijken, van ja goed maar moeten we dan niet wat hoger scoren op die en die punten. Dan komt ie op hoog uit en dan wordt het een intensief toezicht. Dat gaat nergens over”*.

Daarnaast wordt er sinds het begin van dit jaar ook gewerkt met nieuwe adviesformats. Binnen de verschillende reclasseringsinstellingen bleken veel verschillende manieren van rapporteren te bestaan. Voor de verbetering van de eenduidigheid en herkenbaarheid en om de efficiëntie van het adviesproces te vergroten zijn adviesformats ontwikkeld.<sup>230</sup> Deze formats kunnen invloed hebben op de te ervaren handelingsruimte omdat reclasseringswerkers (in dit geval adviseurs) minder ruimte hebben om hun verhaal op hun eigen wijze te vertellen door de vaste indeling die in de nieuwe adviesformats is vastgesteld.

#### **7.4 Het ontbreken van individuele gedragsinterventies en ‘approved activities’**

Door de insteek van het Ministerie van Justitie om op termijn alleen nog erkende, op het terugdringen van recidive gerichte, groepsinterventies te financieren is er geen mogelijkheid voor individueel vormgegeven gedragsinterventies. Binnen de verslavingsreclassering wijst een groot deel van de geïnterviewden desondanks op het belang van individuele trainingen. Zij zouden graag zien dat er ook individuele gedragsinterventies zouden komen. Een deel van de cliënten van de verslavingsreclassering is namelijk niet groeps geschikt vanwege hun verslavingsproblematiek en/of psychische problemen. Daarbij zijn sommige cliënten totaal niet gemotiveerd om een training in een groep te volgen waarin zij allemaal ‘persoonlijke

---

<sup>230</sup> Gezamenlijk rapport van de reclasseringsorganisatie, advies en toezicht in perspectief (2009), p. 27

zaken' in een groep moeten delen. Een respondent zegt hierover: *“In een groep ben je meer een eenheidsworst. De één gaat heel goed en dan vertelt de ander zijn verhaal en het is kommer en kwel. Ja dan denkt een jongen ook na drie keer ‘wat heb ik eraan?’. Individueel is heel moeilijk, dat heeft allemaal met financiën te maken. Dan moet één hulpverlener er zitten voor één uur, dat is te duur. Maar de reclasseringsorganisaties proberen het wel bespreekbaar te maken met justitie. Justitie zegt het kost geld, maar het kost ook geld als die mensen terugvallen. Bij justitie is het allemaal ad hoc, korte termijn”*.

Hoewel justitie in vrijwel elk beleidsstuk over dit thema zegt zich te richten op een persoonsgerichte aanpak, is dit volgens meerdere respondenten niet terug te zien in het beleid omtrent gedragsinterventies omdat deze alleen in groepsverband te volgen zijn.

Daarnaast pleit de verslavingsreclassering voor de mogelijkheid om naast de gangbare gedragsinterventies, gericht op het terugdringen van recidive, een nevensgeschikt aanbod te ontwikkelen met eigen kwaliteitscriteria gericht op de rehabilitatie hun cliënten. Dit met het doel om maatwerk te verrichten, wat in het huidige systeem onmogelijk is. Dit worden ook wel ‘approved activities’ genoemd. Deze term komt uit Engeland en Schotland, waar ze enkele jaren voorlopen op de situatie in Nederland. Hier is het belang van dit soort activiteiten inmiddels onderkend, wat heeft geleid tot deze ‘approved activities’. In het jaarverslag erkenningscommissie van 2008 beschrijven zij ‘approved activities’ als volgt: *“Approved activities zijn allerlei activiteiten die niet primair gericht zijn op het verminderen van recidive, maar die wel heel nuttig zijn voor een terugkeer in de samenleving, zoals het leren lezen en schrijven of het leren van een vak”*.<sup>231</sup>

De ‘approved activities’ kenmerken zich door:

- Maatwerk, vraaggericht in plaats van aanbodgericht ook op individueel niveau.
- De interactie tussen cliënt en trainer. Basis voor het handelen ligt in wetenschappelijk onderbouwde methodieken, als motiverende gespreksvoering. Deze methode is gericht op het versterken van het vertrouwen van de cliënt dat hij/zij succesvol kan werken aan verandering.
- Niet strak geprotocolleerd en dichtgetimmerd programma, zowel op inhoud als op duur.
- Primaire doel is niet het terugdringen van recidive, maar de kwaliteit van leven verbeteren. Dit zal op termijn ook een gunstig effect hebben op recidivevermindering.

---

<sup>231</sup> Jaarverslag erkenningscommissie 2008

- Erkenning volgens een aantal aangepaste criteria die passen bij deze approved activities en waarbij de focus ligt op de uitvoering. Meer verantwoordelijkheid bij de professional.<sup>232</sup>

## **7.5 Van What Works naar een combinatie met Who Works**

Zoals in het hoofdstuk over evidence-based methodes al bleek, spelen de What Works beginselen een belangrijke rol in de ontwikkeling van nieuwe instrumenten en gedragsinterventies. Hoewel er ook binnen de literatuur over de What Works beginselen aandacht wordt besteed aan de rol van de professional, is wetenschappelijk onderzoek, beleidsvorming en de ontwikkeling van instrumenten toch bijna uitsluitend gericht op effectieve interventies. Als aanvulling op de What Works beginselen is er tegenwoordig ook meer aandacht voor de professionals die de interventies uitvoeren en meer aandacht voor de vraag ‘wie werkt’? Who Works richt zich niet zozeer op het type interventie, maar vooral op degene die deze uitvoert. Dit vanuit de gedachte dat sociale gedragsinterventies pas effectief worden in handen van effectieve professionals. Zij pleiten ervoor om de vaardigheden van de reclasseringswerkers te verbeteren en ook dit meer te koppelen aan wetenschappelijk onderzoek. Dit hoeft het evidence-based denken niet in de weg te staan. Drs. Anneke Menger, medeoprichter van het lectoraat ‘werken in justitieel kader’ zegt hierover: *“Ik geloof wel in evidence-based interventies, maar ik geloof erin dat die gedragen worden door professionals en dat die een rol moeten spelen in de ontwikkeling en dat die een rol moeten spelen in de implementatie en dat ze ook kennis moeten nemen van de onderliggende principes van een interventie. Nu nemen ze kennis van de protocollen en ze nemen nauwelijks kennis van de paradigma’s die daaronder liggen. Je moet ze medeverantwoordelijk maken voor de keuzes, je moet ze diepgaander kennis geven over de paradigmadiscussies en de ontwikkelingen in het vak en ze vervolgens uitleggen waarom de organisatie hiervoor kiest en ze uitnodigen om het verder te ontwikkelen de komende jaren”*.

De Who Works benadering richt zich erop om de handelingsruimte van de professional te onderzoeken en te onderbouwen met wetenschappelijk getoetste kennis en deze daardoor ook zelf evidence-based te maken.<sup>233</sup>

---

<sup>232</sup> Interne nota: Gedragsinterventies en approved activities

<sup>233</sup> Menger (2009), p.164

De vier onderstaande thema's spelen daarbij een belangrijke rol:

1. de reclasseringswerker in de combinatie van controleren en begeleiden;
2. de reclasseringswerker en de algemene factor van effectiviteit;
3. de reclasseringswerker en de werkalliantie met de cliënt;
4. kenmerken van effectieve reclasseringswerkers.<sup>234</sup>

Naast dat ik de Who Works benadering heel interessant vind, viel het me ook op dat reclasseringswerkers hier impliciet naar verwezen. Een aantal reclasseringswerkers gaf aan dat zij het nuttig zouden vinden als zij wat meer op de hoogte werden gebracht van wat er in de sector speelt. Daarnaast denk ik dat als reclasseringswerkers beter weten wat er in de sector speelt zij ook minder weerstand hebben tegen veranderingen. Nu krijgen zij mee dat er dingen zijn veranderd, maar veelal zijn zij niet op de hoogte van onderliggende onderzoeken en inzichten waarop het nieuwe beleid is bepaald.



## 8 Algemene conclusie

De verslavingsreclassering heeft in de laatste jaren te maken gekregen met veel ontwikkelingen die invloed hebben op hun werkzaamheden. In dit onderzoek zijn een tweetal belangrijke ontwikkelingen uitgelicht en is onderzocht welke invloed deze ontwikkelingen hebben op de verslavingsreclassering en met name op de professionals (de werkvloer). De onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal staat is:

*Hoe ervaren de uitvoerende medewerkers van de verslavingsreclassering twee belangrijke ontwikkelingen in de sector: de trend van evidence-based methodes en de intrede van outputsturing binnen hun dagelijkse werkzaamheden, hoe gaan zij hiermee om en hoe wordt hun handelingsruimte hierdoor beïnvloed?*

De eerste ontwikkeling is onderzocht, is de opkomst van outputsturing. De overheid probeert steeds meer te sturen op een efficiënte en effectieve reclassering. Een ontwikkeling die in veel publieke organisaties te zien is, is de opkomst van outputsturing. Onder outputsturing wordt het periodiek toetsen en bijsturen op basis van jaarlijks vastgelegde resultaatafspraken verstaan. Deze afspraken hebben betrekking op gedefinieerde producten en projecten en gaan zowel over de aantallen en de kwaliteit hiervan. Outputsturing beoogt een systeem te zijn waarmee van tevoren vastgesteld kan worden welke activiteiten de (verslavings)reclassering



in het volgende jaar uit zal voeren. Achteraf kan dan verantwoording worden afgelegd over het werk dat zij in dat jaar hebben verricht.<sup>235</sup> In dit onderzoek is onderzocht hoe outputsturing is terug te zien in de praktijk, hoe reclasseringswerkers het werken met dit fenomeen ervaren en welke invloed het volgens hen heeft op hun handelingsruimte.

De tweede onderzochte ontwikkeling betreft de trend van evidence-based methodes. Het reclasseringswerk dat wordt gefinancierd door de overheid moet iets opleveren: er moeten resultaten worden geboekt. Dit alles past ook in de algemene ontwikkeling binnen de overheid van de laatste jaren dat publieke organisaties verantwoording moeten afleggen over wat ze met de verkregen middelen doen en wat dit oplevert. Daarnaast hangt de trend van het gebruik van effectieve methodes samen met een sterke toename aan wetenschappelijke kennis over wat strafrechtelijke interventies (potentieel) effectief maakt door veel en grootschalig onderzoek.<sup>236</sup> Binnen dit onderzoek is het evidence-based werken onderverdeeld in het werken met de RISC (risicotaxatie instrument) en het werken met evidence-based gedragsinterventies.

Hieronder volgt de conclusie en de beantwoording van de hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat. Aangezien er voor de leesbaarheid van dit onderzoek al na de hoofdstukken over outputsturing en evidence-based werken een conclusie per ontwikkeling is gegeven, verwijs ik de geïnteresseerde lezer ook naar de conclusies behorende bij de hoofdstukken over outputsturing en evidence-based werken. Ik zal hieronder allereerst ingaan op outputsturing, vervolgens op de ervaringen omtrent de RISC, dan op de evidence-based gedragsinterventies en ik zal afsluiten met een aantal algemene opmerkingen omtrent de medewerkers van de verslavingsreclassering.

## **8.1 Outputsturing**

De reclasseringswerkers krijgen het meest met outputsturing te maken door middel van het Cliënt Volg Systeem (CVS) waarin zij hun werkzaamheden moeten registreren. Het bijhouden van deze elektronische dossiers staat in relatie met outputsturing, omdat het Cliënt Volg Systeem een dubbele functie heeft. Als een reclasseringswerker een product heeft afgerond en deze is goedgekeurd door de werkbegeleider dan leidt dit tot een ‘productietik’ en worden de kosten door het Ministerie van Justitie gehonoreerd. Hoewel reclasseringswerkers aangeven redelijk veel tijd te besteden aan het registreren van hun werkzaamheden, kosten de

---

<sup>234</sup> Menger (2009), p.156-157

<sup>235</sup> Poort, R. (2008) p.58

<sup>236</sup> Van der Laan (2002), p.963

verplichtingen omtrent outputsturing niet zoveel tijd. De meeste tijd omtrent registeren betreft het bijhouden van de elektronische dossiers van cliënten, iets wat volgens de meeste reclasseringswerkers noodzakelijk is om het reclasseringswerk uit te kunnen voeren. Alle reclasseringswerkers zien het belang in van het Cliënt Volg Systeem en zijn zich ervan bewust dat registreren nodig is om hun werk uit te kunnen voeren en geld te kunnen krijgen van het Ministerie van Justitie. De nuancering in hoe de reclasseringswerkers de registratieplicht ervaren zit in de tijd die zij ervoor hebben, deze tijd lijkt vooral afhankelijk te zijn van caseload. Er bestaan tussen de instellingen van de verslavingsreclassering verschillen in de grootte van de caseload.

Om de prestaties van de verslavingsreclassering te meten zijn er producten opgesteld. Het reclasseringstraject is opgeknipt in een aantal afzonderlijke producten. Naast producten zijn er ook productienormen opgesteld. Deze normen zijn vooral van belang voor het 'afrekenen' met Ministerie van Justitie. In de praktijk worden de productienormen niet strikt gehanteerd, een deel van de reclasseringswerkers geeft zelfs aan dat zij niet precies weten hoeveel tijd er voor staat voor een bepaald product.

De inhoudelijke ervaring omtrent outputsturing richt zich vooral op de kwaliteit van het werk en over de specialisatie van de producten en de invloed op de handelingsruimte. De kwaliteit van het werk komt vooral naar voren als het gaat om activiteiten waar reclasseringswerkers in de huidige situatie minder tijd voor hebben, voorbeelden hiervan zijn het wegbrengen van een cliënt naar een (afkick)kliniek of meegaan naar instanties om hun cliënten te begeleiden. Een deel van de toezichthouders stelt dat dit soort activiteiten ook recidiveverlagend voor sommige complexe cliënten omdat dit volgens hen de vertrouwensband ten goede komt. Hoewel dit soort activiteiten niet 'officieel' is afgeschaft, is er geen tijd voor meegenomen in de productienormering waardoor er in de praktijk vaak geen tijd voor is. Daarnaast refereert een deel van de respondenten naar de specialisatie van de producten en de invloed op de handelingsruimte. Doordat reclasseringswerkers zich nu 'maar' op één taak van het reclasseringstraject hoeven te richten geeft een deel van de reclasseringswerkers zich beter te kunnen concentreren op deze taak.

Outputsturing heeft op twee manieren invloed op de handelingsruimte van de reclasseringswerkers. Ten eerste moeten alle activiteiten die reclasseringswerkers uitvoeren worden gevat in een product. En ten tweede beïnvloedt outputsturing de handelingsruimte doordat reclasseringswerkers niet meer de regie hebben op het gehele reclasseringstraject. Ze zijn door het opknippen van het traject 'enkel' verantwoordelijk voor het uitvoeren van hun product. Dit laatste heeft echter meer betrekking op de autonomie dan op de handelingsruimte

van de reclasseringswerkers. Handelingsruimte verwijst namelijk naar de *toegestane* handelingsruimte in een relatie tussen regelopstellers en regeluitvoerders<sup>237</sup> met betrekking tot de aard, hoeveelheid en kwaliteit van diensten<sup>238</sup>, terwijl autonomie betrekking heeft op de *feitelijke* handelingsruimte van een organisatie of individu.<sup>239</sup> Outputsturing heeft vooral betrekking op de autonomie van de reclasseringswerkers, omdat zij door het opknippen van de producten niet meer de mogelijkheid hebben om de regie te voeren over een heel traject maar beperkt zijn tot één product. In het repertoire aan mogelijkheden binnen de afzonderlijke producten, geven reclasseringswerkers aan over het algemeen voldoende handelingsruimte te hebben. Vooral binnen de toezichten geven reclasseringswerkers (in dit geval toezichthouders) aan veel handelingsruimte te hebben. Een toezicht wordt meestal voor twee jaar opgelegd, terwijl adviseurs aan de rechtbank altijd te maken hebben met deadlines. Toch geeft een deel van de toezichthouders aan dat er een aantal activiteiten zijn waar zij vaak geen tijd voor hebben, zoals het wegbrengen van een cliënt naar een (afkick)kliniek of meegaan naar instanties om hun cliënten te begeleiden. Volgens deze toezichthouders werken dit soort activiteiten ook recidiveverlagend voor sommige complexe cliënten, omdat dit volgens hen de vertrouwensband ten goede komt. De meeste handelingsruimte hebben reclasseringswerkers met betrekking tot de omgang met cliënten. Reclasseringswerkers hebben te maken met een zeer complexe doelgroep, binnen de producten hebben zij de ruimte om te kiezen voor hun eigen gesprekstechniek en omgang met de cliënt.

Hieronder zijn de resultaten omtrent outputsturing verbonden aan de voor- en nadelen van prestatiemeting die eerder genoemd werden in het theoretisch kader (p.43-45). Eén van de genoemde voordelen is dat prestatiemeting een belangrijke prikkel is voor presteren, omdat prestatiemeting ervoor kan zorgen dat de focus komt te liggen op de activiteiten die belangrijk zijn voor een organisatie. Door de focus op productie zal er volgens de Bruijn minder aandacht zijn voor activiteiten, die geen toegevoegde waarde hebben voor een organisatie.<sup>240</sup> Hoewel presteren en productie een steeds belangrijkere rol spelen binnen de instellingen, gaat dit voordeel niet op in het geval van de verslavingsreclassering. Dit komt omdat overproductie niet wordt uitbetaald en er dus geen financiële prikkel is om meer te presteren. Dit blijkt ook uit het onderzoek van KPMP en TNO in opdracht van het Ministerie van Justitie dat dit systeem weinig prikkels geeft om te presteren.<sup>241</sup>

---

<sup>237</sup> Hupe (2009), p.140

<sup>238</sup> Lipsky (1980), p.13

<sup>239</sup> Hupe (2009), p.140

<sup>240</sup> De Bruijn (2008), p.171

<sup>241</sup> KPMP en TNO (2008)p.1

Een ander voordeel van prestatiemeting is volgens de Bruijn (2008) dat prestatiemeting leidt tot transparantie doordat complexe prestaties worden gereduceerd tot cijfers die een duidelijk beeld geven van de geleverde prestaties.<sup>242</sup> Dit voordeel gaat mijn inziens deels op voor de verslavingsreclassering. Hoewel het optellen van de geleverde producten weergeeft hoeveel er is geproduceerd, moeten deze cijfers wel bekeken worden met de gedachte dat complexe prestaties zijn teruggebracht tot getallen.

Daarnaast kan prestatiemeting bevorderlijk zijn voor leerprocessen. Dit aangezien aan de hand van de productiecijfers wordt duidelijk hoe de verschillende reclasseringsorganisaties presteren. Deze cijfers kunnen organisaties aansporen om deze te vergelijken en dieper in te gaan op de vraag hoe de cijfers tot stand zijn gekomen.<sup>243</sup> Hoewel er geen bijeenkomsten worden belegd om te leren van andere organisaties geven een aantal respondenten wel aan dat zij door de komst van outputsturing gedwongen werden om kritisch te kijken naar hun producten.

Naast mogelijke positieve effecten zijn er in het theoretisch kader ook een aantal mogelijke negatieve effecten genoemd van prestatiemeting.

Het eerst genoemde gevaar is dat prestatiemeting prikkels bevat voor strategisch gedrag. De professionele organisatie verhoogt de productie volgens de criteria die zijn opgesteld, maar vanuit professioneel perspectief heeft deze productieverhoging geen of een negatieve betekenis.<sup>244</sup> In het geval van de verslavingsreclassering zeggen hogere productiecijfers niets over de kwaliteit van de geleverde producten. Hebson (2003) wijst op het gevaar dat de nadruk leggen op getallen kan leiden tot het feit dat publieke organisaties eerst hun gemakkelijke casussen afhandelen en de moeilijke casussen opzij leggen of dat zij meer investeren in de gemakkelijke casussen, omdat zij hierdoor sneller voldoen aan de gestelde criteria.<sup>245</sup> Binnen de verslavingsreclassering zou dit kunnen betekenen dat de organisaties het liefst de cliënten helpt die makkelijk te helpen zijn, in plaats van tijd te investeren in de moeilijk te behandelen cliënten. Het vertonen van strategisch gedrag kwam niet naar voren uit dit onderzoek. Aangezien de verslavingsreclassering opdrachten krijgt van het Openbaar Ministerie is het ook lastiger om makkelijke cliënten voor te laten gaan. Daarnaast zijn er voor dit onderzoek interviews gehouden op meerdere niveaus, het zou zo kunnen zijn dat respondenten sociaal-wenselijke antwoorden gaven op de vraag of er strategisch gedrag wordt vertoond.

---

<sup>242</sup> De Bruijn (2008), p.171

<sup>243</sup> De Bruijn (2008), p.172

<sup>244</sup> De Bruijn (2006), p.29

Daarnaast wordt als nadeel genoemd dat prestatie­meting leidt tot schijntransparantie. Een belangrijke kanttekening die bij prestatie­meting vaak wordt gemaakt is of het wel leidt tot ‘echte’ transparantie. Getallen geven namelijk een beperkte weergave van de werkelijkheid.<sup>246</sup> Zo zeggen recidivecijfers weinig, zolang ze niet worden gekoppeld aan de aandoeningen waarmee mensen de organisatie in zijn gekomen. Eerder in de conclusie is het onderwerp transparantie al even aan de orde geweest. Daar gaf ik aan prestatie­meting tot een zekere transparantie leidt, mits deze cijfers wel bekeken worden met de gedachte dat complexe prestaties zijn teruggebracht tot getallen. Met betrekking tot schijntransparantie wil ik hieraan toevoegen dat prestatie­meting doet veronderstellen dat hoe meer er geproduceerd is, hoe beter het is. Dit beeld werd door meerdere reclasseringwerkers bevestigd. Toch hoeft dit niet het geval te zijn aangezien de getallen niks zeggen over de kwaliteit van de geleverde diensten. Daarnaast zegt het aantal geleverde producten niks over de uiteindelijke outcome, in het geval van verslavingsreclassering over recidivevermindering.

Ook wordt als mogelijk nadeel genoemd dat prestatie­meting ambities blokkeert. Een belangrijke vraag omtrent prestatie­meting is of professionals door het systeem van prestatie­meting worden gestimuleerd om beter presteren. Zo bestaat er het risico dat de gemiddelde norm wat betreft presteren als voldoende of goed wordt gezien en professionals niet worden gestimuleerd om hierboven uit te komen.<sup>247</sup> Hoewel reclasseringwerkers erg ambitieus overkomen als het gaat om recidivevermindering en herintegratie bewerkstelligen bij hun cliënten, geven zij aan dat zij regelmatig tijd te kort komen om te doen wat zij willen doen. Het is lastig om dit toe te schrijven aan outputsturing, omdat deze ontwikkeling de reclasseringwerker niet zoveel extra tijd kost. Een belangrijke factor voor het tijdstekort lijkt te liggen in de grootte van de caseload. Reclasseringwerkers geven aan dat zij niet gericht zijn op het scoren, maar gericht zijn op de cliënt. Daarom kan niet worden gesteld dat het systeem van outputsturing de ambitie van reclasseringwerkers beïnvloed.

Een ander mogelijk nadeel van prestatie­meting is dat er de kans bestaat dat een systeem van prestatie­meting veel bureaucratische last met zich mee kan brengen. Deze bureaucratie last kan bijvoorbeeld bestaan uit het vergaren en onderhouden van data en regels voor rapportage.<sup>248</sup> Zoals al is beschreven heeft het Cliënt Volg Systeem, waarmee de reclasseringwerkers registreren een dubbele functie, namelijk die van elektronisch dossier én verantwoordingssysteem. Dit zorgt ervoor dat het afleggen van verantwoording de

---

<sup>245</sup> Hebson e.a (2003), p.490

<sup>246</sup> De Bruijn (2008), p.173

<sup>247</sup> De Bruijn (2008), p.174

reclasseringswerkers weinig extra tijd kost, omdat zij toch al moeten registreren voor hun dossier. Een financiële consequentie is wel dat als producten niet binnen een gestelde deadline voltooid zijn, zij niet meer worden vergoed. Hoewel reclasseringswerkers aangeven soms weinig tijd te hebben om goed te kunnen registreren lijkt dit zoals al eerder gesteld meer te liggen aan de grootte van de caseload dan aan de registratieplicht.

Ten slotte wordt als nadeel genoemd dat prestatiemeting niet levendig is. Een systeem van prestatiemeting is veelal statisch en neemt op een bepaald moment de geleverde producten in beschouwing. De dynamiek van de professionele activiteiten is amper terug te zien in het systeem. Prestatiemeting richt zich volgens de Bruijn namelijk op de afgehandelde producten, maar niet op de processen die hieraan ten grondslag liggen.<sup>249</sup> Dit nadeel gaat mijn inziens zeker op als we het toepassen op de verslavingsreclassering. De verslavingsreclassering beweegt zich namelijk zowel in de keten van justitie als in de keten van de zorg, de verslavingsreclassering is afhankelijk van beide ketens om recidivevermindering en herintegratie te kunnen bewerkstelligen. Reclasseringswerkers zijn zeer afhankelijk van derden als het gaat om het uitvoeren van hun taken. Deze processen die vooraf gaan aan de totstandkoming van de productiecijfers zijn echter niet terug te zien in de productiecijfers, waardoor het moeilijk is om deze te beoordelen op kwaliteit, effectiviteit en complexiteit. Daarnaast houdt het systeem van outputsturing geen rekening met vraag en aanbod op de markt. De verslavingsreclassering is afhankelijk van het Openbaar Ministerie voor het werk dat zij uitvoeren, terwijl zij prestatieafspraken maken met het Ministerie van Justitie. Het is systeem van outputsturing is daarom naar mijn mening niet levendig, omdat indien er meer vraag is dan aanbod de reclasseringsorganisaties geen extra budget krijgen om aan deze vraag te voldoen.

Het effect van de outputsturing speelt zich vooral af op hoger niveau in de organisatie. De impact die de productiecijfers hebben is vanuit de literatuur beschouwd hoog. Van lage impact is namelijk sprake als productiecijfers enkel de functie van transparantie hebben en er geen directe consequenties aan verbonden zijn. Van een hoge impact is sprake als productiecijfers wel consequenties hebben, zoals financiële consequenties.<sup>250</sup> Gezien het feit dat het toekomstige budget van de verslavingsreclassering vooral wordt bepaald aan de hand van de productiecijfers van het vorige jaar kan de impact als hoog worden beschouwd. De meeste pijn omtrent het outputsturingssysteem heeft te maken met het aanbod (het

---

<sup>248</sup> De Bruijn (2008), p.174-175

<sup>249</sup> De Bruijn (2006), p.44

<sup>250</sup> De Bruijn (2006), p.50

productiekader) dat niet in alle gevallen aansluit op de vraag in de praktijk en overproductie niet wordt uitbetaald. De reden hiervoor is dat de verslavingsreclassering opdrachten krijgt vanuit het Openbaar Ministerie en zij weer afhankelijk zijn van de gepleegde criminaliteit. De verslavingsreclassering heeft dus een beperkte invloed op de instroom van cliënten. In de huidige situatie komt het voor dat producten al een aantal maanden voordat het jaar is aflopen ‘op’ zijn. Hoofden van instellingen krijgen dan te maken met een ingewikkelde keuze, ‘nee’ verkopen met als consequentie dat cliënten naar een andere reclasseringsorganisatie gaan, hen op een wachtlijst plaatsen of toch kiezen om de cliënten te bedienen met het risico dat het achteraf niet wordt vergoed. De eerste twee opties kunnen volgens een aantal respondenten een negatieve invloed hebben op het recidiverisico, omdat cliënten naar een andere reclasseringsorganisatie worden doorgestuurd die niet gespecialiseerd is in het verslavingsaspect. Daarnaast kan het plaatsen op een wachtlijst recidiveverhogend werken omdat er in die tijd niks met een cliënt gebeurt en er vanuit de literatuur bekend is dat snel ingrijpen recidiveverlagend werkt.

Naar aanleiding van het voorgaande kom ik tot de conclusie dat het systeem van outputsturing niet gepast is binnen de verslavingsreclassering. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat de verslavingsreclassering de overproductie niet krijgt uitbetaald en zij geen invloed heeft op de instroom, omdat deze afhankelijk is van de aanvragen vanuit het Openbaar Ministerie en zij weer afhankelijk zijn van de gepleegde criminaliteit. Een passend alternatief is mijn inziens het toepassen van outputfinanciering. Dit is een vorm van afrekening waarbij de gerealiseerde producten worden bekostigd door de opgeleverde aantallen producten te vermenigvuldigen met de daarvoor afgesproken kostprijs.<sup>251</sup> Hoewel dit een vorm is van outputsturing is er bij outputfinanciering geen kader waarbinnen geopereerd moet worden, waardoor er beter ingespeeld kan worden op vraag en aanbod. Dit heeft ook gevolgen voor het verminderen van recidive en het bevorderen van herintegratie aangezien snel ingrijpen een belangrijk criterium is voor het verminderen voor recidivevermindering, want zoals meerdere respondenten zeggen ‘je moet het ijzer smeden als het heet is’.

## **8.2 Het risicotaxatie-instrument, de RISc**

De adviseurs van de verslavingsreclassering hebben binnen hun werk te maken gekregen met de RISc, een risicotaxatie-instrument, die hen ondersteunt in het maken van hun

---

<sup>251</sup> Van Vliet, J.A. (2007) p.5

adviesrapport. De RISc is verplicht bij elk adviesrapport en speelt een belangrijke rol bij het uitbrengen van advies. Er kwamen verschillende reacties op het werken met de RISc, deze zijn hieronder kort uiteengezet.

Een klein deel van de respondenten verwijst allereerst naar het alledaagse gemak van het werken met de RISc. Dit gemak zien zij vooral in het hebben van de vragenlijst als leidraad voor het gesprek en het duidelijke overzicht wat de RISc geeft. Zij geven aan de RISc vooral te zien als een hulpmiddel om hun rapport te ondersteunen.

Een ander deel van de respondenten wijst bij het vragen naar de RISc tegelijkertijd op de manco's van de RISc voor de doelgroep die de verslavingsreclassering bedient. Er zijn door respondenten verschillende punten genoemd waarop de RISc niet goed scoort, zoals psychische patiënten, gokkers, ontkennende verdachten en pedofielen. Daarnaast geven een aantal reclasseringswerkers aan dat er bij veelplegers regelmatig een te laag recidiverisico uit de RISc komt, vergeleken met hun professionele oordeel. Dit sluit aan bij de uitkomsten van het onderzoek van Van der Knaap (2007), waaruit blijkt dat de RISc het recidiverisico bij veelplegers aanzienlijk lager inschat dan een ander risicotaxatie instrument StatRec.<sup>252</sup>

Ook waren er reclasseringswerkers die het 'evidence-based zijn' van de RISc in twijfel trokken. Er zit volgens deze werkers namelijk een normatief en/of subjectief aspect aan de vragen, wat de ene reclasseringswerker als een probleem ervaart hoeft een andere reclasseringswerker niet te doen. En waar de één gelooft in het verhaal van een cliënt, kan een ander besluiten daar nog eens dieper op door te vragen of referenten hierover te benaderen. Dit leidt volgens deze reclasseringswerkers tot verschillen in de uitkomst van de RISc. Deze resultaten komen niet overeen met wat er komt uit het al eerder aangehaalde onderzoek van het WODC. Hieruit komt namelijk dat de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid redelijk tot sterk is, hoewel deze afneemt naarmate minder naar feitelijke informatie wordt gevraagd en meer naar subjectievere aspecten als denkpatronen, gedrag, vaardigheden en houding.<sup>253</sup> Juist bij de verslavingsreclassering die werkt met een zeer complexe doelgroep met vaak verslavingsproblematiek en/of psychische problemen spelen de meer subjectieve aspecten een belangrijke rol.

Hoewel de RISc invloed heeft op de handelingsruimte van de adviseur aangezien de RISc moet worden afgenomen in de twee of hooguit gesprekken met een cliënt, geven adviseurs aan in de huidige situatie nog wel genoeg handelingsruimte hebben om hun rapport te

---

<sup>252</sup> Knaap, van der (2007), p.8

<sup>253</sup> Knaap, van der (2007), p.5



schrijven. Hoewel de uitslag van de RISc inzicht biedt over de verschillende leefgebieden en het recidiverisico, kunnen adviseurs hier altijd gemotiveerd van afwijken.

Gezien het feit dat de RISc in de huidige situatie een hulpmiddel is, wordt het door het overgrote deel van de respondenten als ondersteuning gezien. Dit komt mede doordat er binnen de organisaties vooral waarde wordt gehecht aan het professionele oordeel van de adviseur en zij worden aangemoedigd om hun professionele oordeel te ondersteunen met de RISc. Het overgrote deel van de adviseurs vindt de RISc handig als hulpmiddel, maar niet als basis van het adviesrapport. Het moet volgens hen vooral gaan om het professionele oordeel. Daar kan de RISc een ondersteuning in zijn omdat er veel gegevens in verzameld worden, maar door de manco's in de RISc met betrekking tot de complexe doelgroep moet er volgens hen opgepast worden om de uitslag klakkeloos over te nemen.

De nuancering van het gebruik van de RISc zit dus vooral in de invloed van de RISc op het adviesrapport. Over het algemeen beoordelen zien jongere adviseurs vooral als een ondersteuning, terwijl meer ervaren adviseurs aangeven ook een goed rapport kunnen schrijven zonder het afnemen van de RISc.

Ondanks dat er in de RISc op alle leefgebieden gescoord moet worden (door het invullen van een 1,2 of 3) is het niet zo dat je als rapporteur een soort robot bent geworden die alleen maar scoort en niet hoeft na te denken. De medewerkers van de verslavingsreclassering geven aan dat zij nog steeds onmisbaar zijn wat betreft professionele kennis. Om de RISc in te kunnen vullen moeten reclasseringswerkers namelijk beschikken over specifieke kennis en een cursus hebben gevolgd. Dit komt overeen met wat Gastelaars (2006) stelt, namelijk dat de professional belangrijk blijft voor de interpretatie van gegevens.<sup>254</sup> Toch is het mijn inziens belangrijk om evidence-based methodes niet te zien als een aanval op de professionaliteit. Hoe meer een vak gebaseerd is op wetenschappelijk inzichten, hoe professioneler het vak wordt. Zo wil niemand door een arts geopereerd worden die geen gebruik maakt van wetenschappelijke inzichten en protocollen.

In de huidige situatie lijkt het werken met de RISc als een korset te werken, ondersteunend en soms beklemmend. De RISc is in de huidige situatie een hulpmiddel om te komen tot een gedegen advies en die status moet het mijn inziens ook blijven behouden, zonder interpretatie van de gegevens en een professioneel oordeel zouden reclasseringswerkers veranderen in robots en dat is niet wenselijk, want reclasseren is en blijft mensenwerk.

---

<sup>254</sup> Gastelaars (2006), p.96

### **8.3 Gedragsinterventies**

In het voorgaande is beschreven hoe de gedragsinterventies terug te zien zijn in het werk van de verslavingsreclassering. Zoals uit de vorige paragraaf al bleek is de implementatie van de gedragsinterventies nog niet voltooid en wordt er nog vrijwel niet gewerkt met de erkende interventies. Dit maakt het daarom lastig om uitspraken te doen over de ervaringen van gedragstrainers omtrent het werken met erkende interventies. Wel hebben de geïnterviewde gedragstrainers voor dit onderzoek al een training gevolgd met betrekking tot de manier van trainen binnen de erkende gedragsinterventies. Zij geven aan dat de trainingen inhoudelijk zijn verbeterd door de heldere structuur. Daarnaast geven gedragstrainers aan het als verhelderend te ervaren dat de inhoud van de sessies vaststaat zowel voor hen zelf als voor de deelnemers van de training. De gedragstrainers geven aan dat structuur juist voor de doelgroep van de verslavingsreclassering belangrijk is, zodat ze zich daarop kunnen voorbereiden.

Er is aan de gedragstrainers gevraagd in hoeverre zij denken dat een gedragsinterventie bijdraagt aan recidivevermindering. De reacties hierop zijn onderverdeeld in drie discourses. Ten eerste zijn gedragstrainers over het algemeen voorzichtig in hun uitspraken over de effectiviteit van de gedragsinterventies met betrekking tot het verlagen van de recidive. Hoewel gedragstrainers erg tevreden zijn over de inhoud van de training benadrukken zij wel dat deze gedragsinterventies niet *de* oplossing is om recidive te voorkomen, aangezien de problematiek van veel cliënten te complex is om binnen 16 sessies op te lossen. Deelnemers van de gedragsinterventies hebben vaak al meerdere vergeefse pogingen gedaan terugval te voorkomen. Daarnaast geven gedragstrainers aan dat de gedragsinterventies onderdeel zijn van een heel proces, waar een gedragsinterventie slechts een onderdeel van is. Ten tweede spelen motivatie en bereidheid om te veranderen van de deelnemers een belangrijke rol voor de effectiviteit van een gedragsinterventie. Als deelnemers totaal niet inzien dat zij moeten veranderen en zij daar niet aan willen meewerken, is dit van grote invloed op de effect van de training. Daarnaast geven gedragstrainers aan dat zij voor de uitvoering van gedragsinterventies ook afhankelijk zijn van derden, zoals de gevangenis waar veel interventies worden uitgevoerd. Een gedragstraining hoort namelijk volgens zowel respondenten als de erkenningscommissie ingebed te zijn in een proces. Indien zij niet meewerken en deelnemers niet bij hen terecht kunnen voor vragen en ondersteuning is dit volgens gedragstrainers ook van invloed op het effect.

Er valt nog weinig te zeggen over de ervaring van gedragstrainers met de (verkleinde) handelingsruimte binnen de erkende interventies. Hoewel trainers aangeven dat ‘ruimte creëren de kunst is van een gedragstrainer’, is er nog te weinig praktijkervaring om in te gaan op de hoeveelheid handelingsruimte in de praktijk. Wel gaven een aantal leden van de erkenningscommissie aan dat gemotiveerd afwijken van het protocol mogelijk is, mits gemotiveerd.

In het theoretisch kader is de oratie van Rovers (2007) aan de orde gekomen. Hij stelt dat de nadruk te sterk is komen te liggen op de standaardisering van producten en protocollering van werkwijzen en de What Works beginselen onvoldoende houvast bieden voor de interventiepraktijk.<sup>255</sup> Dit komt volgens hem omdat binnen de What Works benadering het wetenschappelijk perspectief dominant is en het praktijkperspectief ondergeschikt is.<sup>256</sup> Ik ben het deels eens met zijn stelling. De erkenningscommissie richt zich op de ‘papierse versie’ van de gedragsinterventie, het is een ex-ante evaluatie. De praktijk blijkt nogal eens anders te werken dan wat er op papier staat. De implementatie van gedragsinterventies ligt buiten de taken van de erkenningscommissie en momenteel is er geen instantie die toezicht houdt op de implementatie. In de huidige situatie ligt de nadruk inderdaad op de standaardisering van producten en protocollen. Dit komt mijn inziens echter door de fase waarin de opkomst van gedragsinterventie nu zit. In de huidige situatie zijn de reclasseringsorganisaties vooral bezig met het ontwikkelen of herschrijven van interventies en het implementeren daarvan. Van belang is mijn inziens dat gedragstrainers af kunnen wijken van het protocol en in kunnen spelen op de situatie in de groep. Responsiviteit (het aansluiten op de groep) is naar mijn mening een belangrijker criterium dan star vasthouden aan een protocol. Gedragstrainers kunnen vanuit hun professionele kennis en ervaring het best inschatten wat er op dat moment nodig is binnen de groep en daarom is het belangrijk om enige handelingsruimte te blijven behouden. Hoewel er nog weinig praktijkervaring hiermee is, geven leden van de erkenningscommissie aan dat gemotiveerd afwijken mogelijk is.

Hoewel gedragsinterventies niet *de* enige oplossing zijn om recidivevermindering te bewerkstelligen wordt door de ontwikkeling van erkende gedraginterventies mijn inziens een stap in de goede richting gezet om te komen tot een effectieve methoden om recidive te voorkomen.

---

<sup>255</sup> Rovers (2007), p.26

<sup>256</sup> Rovers (2007), p.7

Over het algemeen zijn reclasseringswerkers niet dagelijks bezig met de ontwikkelingen op beleidsniveau. Zij krijgen wel te maken met de consequenties van beleid op de werkvloer. Vooral degene die ook al voor de ontwikkelingen bij de verslavingsreclassering werkten hadden een genuanceerd antwoord omdat zij de ontwikkelingen hebben meegemaakt. Jonge, minder ervaren medewerkers zijn over het algemeen meer opgeleid met het idee van evidence-based werken en verantwoording afleggen (outputsturing). Dat komt onder andere doordat de opleidingen zijn verbreed en ontwikkeld en meer worden gericht op werken binnen gedwongen kader. Oudere werknemers (die langer in dienst zijn) zijn opgeleid als maatschappelijk werkers en zijn meer gewend aan hulpverleningskant die vroeger meer centraal stond.

Door de meerdere kaders hebben de reclasseringswerkers minder handelingsruimte dan jaren geleden. De vraag is of dat erg is. Outputsturing heeft vooral invloed op de autonomie van de reclasseringswerkers, hun feitelijke handelingsruimte, waardoor ook hun toegestane handelingsruimte is beperkt.<sup>257</sup> Reclasseringswerkers hebben door het opknippen van de producten namelijk alleen nog de regie over dat ene stukje in het proces en niet meer over het gehele proces. Wel kunnen zij zich nu richten op deze taak en hoeven ze niet meer twee functies te combineren. Wat betreft evidence-based werken hebben reclasseringswerkers te maken gekregen met werkwijze die gebaseerd zijn op wetenschappelijke bevindingen. Hoewel ook dit invloed heeft op hun handelingsruimte, aangezien reclasseringswerkers hebben instrumenten gekregen, kunnen deze instrumenten ondersteunend zijn en de inzichten van reclasseringswerkers ondersteunen.

De belangrijkste verandering is mijn inziens de verschuiving naar de strafrechtketen, omdat deze verschuiving ten grondslag ligt aan de beleidsontwikkelingen. Want door die verschuiving is de taak van reclasseringswerkers verschoven van hulpverlener richting risicomanager. Ondanks deze verschuiving, en misschien wel juist hierdoor, is het beroep reclasseringswerker mijn inziens een zeer fascinerend vak waarin je als werker balanceert tussen straf en zorg, controleren en begeleiden en vaak complexe mensen moet motiveren om te kiezen voor het rechte pad en hier ook op te blijven.

---

<sup>257</sup> Hupe (2009), p.140



## 10 Literatuurlijst

Aarten, P., Poort, R., Laan, van der, P. (2009) *Erkenningscommissies voor justitiële gedragsinterventies*. Proces/4

Alvesson, M. en Deetz, S. (2000) *Doing Critical Management Research*, London: Sage Publications

Bakker, W. (1999) *Ruimte rond regels*. Boom uitgeverij

Banister, P., Burman, W., Parker, I. Taylor, M. Tindall, C. (1997) *Qualitative methods in psychology: a research guide*. Buckingham: OUP

Beurs, de, E. en Barendregt, M. (2008), *Mogelijkheden voor therapie-effectonderzoek in de tbs-sector: komen tot een evidence base onder zorgprogramma's*, Utrecht: Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP):

Boeije, h., (2005), *Analyseren in kwalitatief onderzoek*, Boom

Bosker, J. (2007) *Fundament voor de ontwikkeling van de adviesfunctie van de reclassering*. RN, SVG en Leger des Heils

Bruijn de, H. (2006) *Prestatiemeting in de publieke sector*. Lemma

Bruijn de, H. (2008) *Managers en professionals*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie (2007)

Concept wet op de reclassering, interne nota (2007)

Faas, M. (2008) *Effectiviteit, evidence-based en de jeugdzorg*. Sozio/8

Fairclough, N. (2005) *Analysing discourse*, Routledge

Field, P.A, Morse, J. M. (1996), *Principles of data analysis*, in: The application of qualitative approaches, Cheltenham: Stanley Thorens Ltd.

Gastelaars, M.M. (2000), *Human Service in veelvoud*. Amsterdam: Uitgeverij SWP

Gastelaars, M.M. (2006), *Excuses voor het ongemak*. Amsterdam: Uitgeverij SWP

Gezamenlijk rapport van de reclasseringsorganisaties(2009) *advies en toezicht in perspectief*

Goethals, J. (2006) *What Works? Evidence based no nonsense criminologie?*. Panopticon: tijdschrift voor strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk, 27(6), 1-6.

Handleiding RISC versie 1.0 van Montfoort 2004

Hebson, G., Grimshaw, D., Marchington, M. (2003). *PPP's and the changing public sector ethos: case-study evidence from the health and local authority sectors*, in Work employment and society 2003/17(3) p.481-501

Hill, M.J. en Hupe, P. (2009) *Implementing Public Policy. An introduction to the study of operational governance*. London: Sage

Hood, C., (1991). *A Public Management for All Seasons?*, in Public Administration 1991/69 p.3-19

Hupe, P. (2009) *De autonomie van de vakman (m/v). Over regeldruk en handelingsruimte* in: Jansen, T., Brink, van den, G en Kole, J *Beroepstrots, een ongekende kracht*. Boom: Amsterdam

Jagt, L. (2001) *Moet dat nou? Hulpverlening aan onvrijwillige cliënten*. Van Logum. Houten/Diemen

Jørgensen, M en Philips, L (2008) *Analysing discourse as theory and method*, London: Sage

Knaap, van der, L., Leenarts, L. en Nijssen, L. (2007) *Psychometrische kwaliteiten van de Recidive Inschattingsschalen (RISc). Interbeoordelaarsbetrouwbaarheid, interne consistentie en congruente validiteit*, Den Haag: WODC

Laan, van der, P en Slotboom, A (2002) *Wat werkt?* In: Koppen, P.J, Hensing, D.J., Merckelbach, H.L.G.J, Crombag, H.F.M. *Het recht van binnen*. Deventer: Kluwer

Learmonth, M. en Harding, N. (2006) *Evidence-based management: the very idea* in *Public Administration* vol 84, nummer 2. Blackwell publishing

Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy*. New York: Russel Sage Foundation

Menger, A. (2008) *Professioneel werken in gedwongen kader* in *Dwang en drang in de hulpverlening*. Justitiële verkenningen. WODC

[Menger, A., Krechtig, L. \(2008\) \*Het delict als maatstaf\*. Uitgeverij SWP](#)

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

Ministerie van justitie (2005) *Rapport gedragsinterventies*

Ministerie van justitie (2002) *Terugdringen Recidive*

Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken (2002). *Naar een veiliger samenleving*

Moerings, M en Wingerden, van, S. (2007) *Risico-instrumenten en de rechter*. *Proces*/6

Noordegraaf, M., (2004) *Management in het Publieke Domein*, Uitgeverij Coutinho, Bussum

Noordegraaf, M, en Sterrenburg, J. (2009) *Administratieve lasten voor publieke professionals: ficties en feiten* in: Jansen, T., Brink, van den, G en Kole, J *Beroepstrots, een ongekende kracht*. Boom: Amsterdam

Nota verslavingsreclassering (2005) *Een vak apart*

OECD, *Modernising Government. The Way Forward*, OECD Publishing, 2005

Pawson, D. (2006) *Evidence-based policy. A realist perspective*. London: Sage

Pollitt, C. & Bouckaert, G., (2004) *Public Management Reform; An International Comparison. Second Edition*. Oxford: Oxford University Press.

Poort, R en Eppink, K (2009) *Een literatuuronderzoek naar de effectiviteit van de reclassering*, Den Haag: WODC

Poort, R. en Andreas, A. (2008), *Paradoxen of dilemma's? Over dwang in het werk van Reclassering Nederland* in *Dwang en drang in de hulpverleningen*. Justitiële verkenningen, Den Haag: WODC

Punch, K.F. (2005) *Introduction to social research, quantitative and qualitative approaches*, London: Sage publications

Rainey, H. (2003). '*Understanding and managing public organizations*'. Third edition. San Francisco: Jossey-Bass

Rovers, B. (2007) *Ze deugen nergens voor: het Belief-effect in justitiële jeugdinterventies*, lectorale rede Avans Hogeschool, 9 november 2007

Rutten, R., Jansma, M., Ruyten, M. (2006) *De dynamiek van de terugval: naar een nieuw paradigma voor recidivebestrijding*. *Proces*/5

Sarangi, S en Roberts, C (1999) 'The Dynamics of Interactional and Institutional Orders in Work-related Settings'. In: Srikant, Sarangi & Celia Roberts (Eds), *Talk, Work and Institutional Order. Discourse in Medical, Mediation and Management Settings*, Berlijn: Mouton de Gruyter

SP motie (2007) '*Red de reclassering*'

Stanley, S. (2009) *What Works in 2009: Progress or stagnation?* *Probation Journal*



Stewart, R. (2002) *Evidence-based management: a practical guide for health professionals*. Abingdon: Radcliffe medical press

Vliet van, J.A. (2007) 'Verantwoorden of verantwoordelijkheid? Reclassering en veiligheidsbeleid in Nederland, nu en in de toekomst' in Panopticum, tijdschrift voor Strafrecht, criminologie en forensisch welzijnswerk

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

Walsh, D., (2004), *Researching Society and culture*, London: Sage publications

Wartna, B., Kalidien, S., Tollenaar, N. en Essers, A. (2006) *Strafrechtelijke recidive van ex-gedetineerden. Uitstroomperiode 1996-2003*. Den Haag: WODC

Wilensky, H.L. (1964) *The professionalization of everyone* in: The American Journal of Sociology Vol. LXX nummer 2

WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2004

### **Internet**

[www.svg.nl](http://www.svg.nl) (zowel openbaar als intranet)

[www.reclasseringnederland.nl](http://www.reclasseringnederland.nl)

[www.justitie.nl](http://www.justitie.nl)

<http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/erkeningscommissie/documenten>  
Procedures erkeningscommissie

<http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/erkeningscommissie/documenten>  
Referentiedocument erkeningscommissie

