

Vergaderjaar 2014–2015

29 270

Reclasseringsbeleid

Nr. 93

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2014

Inleiding

Op 15 januari 2014 heb ik in antwoord op vragen van het lid Oskam (CDA) over een nieuwe speler op de reclasseringsmarkt (Info-Excellente) aangegeven een verkenning te laten uitvoeren naar het stelsel van de volwassenenreclassering en uw Kamer hierover na de zomer te informeren¹. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

Tevens ga ik in deze brief in op vragen over dit onderwerp die vanuit de CDA-fractie aan mij zijn voorgelegd in het kader van het schriftelijk overleg naar aanleiding van mijn brief van 19 september 2014 over de personele gevolgen van de definitieve PMJ-cijfers en de aanvullende besparingsmaatregelen bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)². In deze brief zet ik eerst de hoofdlijn van mijn beleidsreactie op het onderzoek uiteen. Daarna ga ik in op de aanleiding en de belangrijkste conclusies van het onderzoek en licht ik mijn reactie op het onderzoek nader toe. Daarbij ga ik tevens in op de gedachten die leven bij Reclassering Nederland en de Stichting Verslavingsreclassering GGZ om te komen tot één (privaat) organisatorisch verband dat in de plaats zou moeten komen van de huidige reclasseringsorganisaties en informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van een eerste onafhankelijke financiële analyse van de effecten van eventuele inbesteding van reclasseringstaken bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Hoofdlijn beleidsreactie

In het onderzoek dat ik door Significant heb laten uitvoeren, zijn alternatieven voor het huidige stelsel van de volwassenenreclassering verkend. Een stelselwijziging kan aangewezen zijn indien het bestaande stelsel niet

¹ Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 955.

² Kamerstuk 24 587, nr. 603.

naar tevredenheid functioneert en/of indien een ander stelsel een lonkend perspectief vormt in termen van bijvoorbeeld kosten en kwaliteit. Het onderzoeksrapport geeft mij geen aanleiding voor een dergelijke ingrijpende verandering. Weliswaar zijn verbeteringen mogelijk, maar tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de huidige situatie met (op dit moment) drie reclasseringsorganisaties overwegend naar tevredenheid functioneert. Bij een eventuele stelselwijziging biedt een stelsel waarbij de uitvoering van reclasseringstaken bij één organisatie is geconcentreerd volgens het onderzoek meer kansen om verbeteringen ten opzichte van de huidige situatie te realiseren dan een vorm van (gecontroleerde) samenwerking met meerdere aanbieders. Echter, een transitie naar één reclasseringsorganisatie betekent een grote veranderopgave met relatief beperkte efficiencywinst. Bovendien acht ik een scenario waarbij de uitvoering van reclasseringstaken in handen komt van één private monopolist niet wenselijk. Ervaringen in andere sectoren met dergelijke monopolies nodigen hier niet toe uit. Gegeven deze overwegingen kies ik voor het – voorlopig – handhaven van het bestaande stelsel met – op dit moment drie – gesubsidieerde reclasseringsorganisaties. Het binnen het bestaande stelsel accommoderen van een nieuwe partij is denkbaar, mits het geen risico vormt voor de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening en het niet ten koste gaat van de samenwerking binnen de keten. Tegen deze achtergrond heb ik het Openbaar Ministerie, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de huidige reclasseringsorganisaties gevraagd hun zienswijze te geven op het plan van Info-Excellente, de partij die verzocht heeft om een reclasseringserkenning. Daarnaast heb ik de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) gevraagd hierover te adviseren. Deze reacties zal ik betrekken bij mijn definitieve beslissing op de aanvraag van Info-Excellente. Ik verwacht de Tweede Kamer hierover begin 2015 nader te kunnen informeren.

Toelichting

1. Aanleiding voor het onderzoek naar stelselvarianten

Volgens de Reclasseringsregeling 1995 berust de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van reclasseringswerkzaamheden bij organisaties die door de Minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) als reclasseringsinstelling zijn erkend. Op dit moment zijn de volgende organisaties als reclasseringsinstelling erkend: Reclassering Nederland (RN), het Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering (LJ&R) en de 11 regionale instellingen voor verslavingsreclassering die voor deze taak zijn verenigd in de Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG). Voor hun werkzaamheden ontvangen RN, LJ&R en de SVG jaarlijks een subsidie van het Ministerie van VenJ. De drie reclasseringsorganisaties (3RO) zijn in elk arrondissement werkzaam. In de praktijk werken ze nauw met elkaar samen, zij het dat elke organisatie zijn eigen primaire aandachtsgebied heeft. De SVG richt zich vooral op reclassenten met verslavingsproblematiek en het LJ&R op de groep dak- en thuislozen. RN kent geen specifieke doelgroep, maar bedient alle andere reclassenten.

De reclassering is een belangrijke actor in de strafrechtsheten, met als kerntaken advies, toezicht en werkstraffen. Deze taken zijn rechtstreeks verbonden aan de specifieke behoeften van rechters, officieren van Justitie en het gevangeniswezen. Daarnaast participeert de reclassering in samenwerkingsverbanden zoals de Veiligheidshuizen en ZSM. Het verminderen van recidive en het voorkomen van slachtoffers staat hierbij centraal. De 3RO hebben de afgelopen jaren op mijn nadrukkelijke verzoek geïnvesteerd in een verdere professionalisering van de eigen organisatie en verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Dit heeft geleid tot een verbeterde en geüniformeerde advisering, een toezichtmodel dat

maximaal is toegesneden op het recidiverisico en verbeterde onderlinge samenwerking alsook betere samenwerking met ketenpartners.

In oktober 2013 heeft een nieuwe organisatie, Info-Excellente, zich bij mij gemeld met een aanvraag tot erkenning als reclasseringsinstelling. Naar aanleiding van deze aanvraag heb ik Info-Excellente geïnformeerd over de eisen waar een organisatie aan dient te voldoen om voor erkenning als reclasseringsorganisatie in aanmerking te komen. Dat zijn dezelfde eisen die thans ook gelden voor de reeds erkende reclasseringsorganisaties. Dit heeft geleid tot een aangepast ondernemingsplan en een hernieuwde erkenningsaanvraag van Info-Excellente, die ik op 2 oktober jl. heb ontvangen.

Tegelijkertijd heb ik de afgelopen periode, overeenkomstig mijn toezegging aan uw Kamer, ingezet op nog verdergaande intensivering van de samenwerking tussen de huidige 3RO. Het toelaten van nieuwe spelers op de reclasseringsmarkt vloeit op zijn minst niet vanzelfsprekend voort uit de lijn om de samenwerking tussen de reclasseringsorganisaties te verbeteren. Tegen deze achtergrond heb ik een verkenning laten uitvoeren naar het stelsel van de volwassenenreclassering, waarbij alternatieven voor het huidige stelsel in oenschouw zijn genomen.

Een nieuwe ontwikkeling in dit verband is de gedachte van RN en de SVG(-instellingen) om te komen tot één private reclasseringsorganisatie. Hierover ben ik in september jl. door beide organisaties geïnformeerd.

2. Belangrijkste conclusies uit het onderzoek

De verkenning naar alternatieven voor het huidige stelsel van de volwassenenreclassering is uitgevoerd door Significant. Het eindrapport «Verkenning stelselvarianten reclassering» treft u als bijlage bij deze brief aan³.

De volgende varianten zijn onderzocht:

1. Inbesteding bij het Ministerie van VenJ (ambtelijke dienst of agentschap)
2. Eén (gesubsidieerde) reclasseringsorganisatie (1RO)
3. Drie gesubsidieerde reclasseringsorganisaties (huidige situatie 3RO; referentiepunt)
4. Meer dan drie gesubsidieerde reclasseringsorganisaties
5. (Gecontroleerde) marktwerking (inkoop bij gecontracteerde aanbieders)

Deze varianten zijn in 2 scenario's onderzocht, te weten:

- een scenario waarin sprake is van integrale dienstverlening (een reclasseringsorganisatie levert zowel advies als toezicht en eventueel ook werkstraffen⁴);
- een scenario waarin per reclasseringsproduct is verkend welke stelselvariant meer of minder aantrekkelijk is (dus bijvoorbeeld een rijksdienst voor reclasseringsadvies terwijl «toezicht» via inkoop verworven wordt).

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Dit scenario staat het dichtst bij de huidige situatie. In de huidige situatie (3RO) levert elke RO advies en toezicht. De uitvoering van werkstraffen is sinds 1 januari 2014 exclusief bij RN belegd.

De stelselvarianten zijn per scenario onderzocht aan de hand van een toetsingskader dat in overleg met stakeholders en de bestaande aanbieders is opgesteld, bestaande uit randvoorwaarden en beoordelingscriteria.

De belangrijkste conclusies van het onderzoek zijn de volgende:

- Een stelsel met één reclasseringsorganisatie biedt kansen om verbeteringen te realiseren ten opzichte van de huidige situatie. Elementen hierin zijn een verminderde coördinatielast, effectievere (keten)samenwerking en een grotere efficiency en slagvaardigheid.
- Het onderzoek geeft daarbij geen duidelijke voorkeur aan voor inbesteden (ambtelijke dienst of agentschap van het Ministerie van VenJ) of één gesubsidieerde reclasseringsorganisatie (1RO). De onderzoekers merken hierover op dat dit nader onderzoek naar de precieze implicaties vereist.
- Tegenover het perspectief op verbetering staat volgens het onderzoek een substantiële veranderopgave bij een transitie naar één reclasseringsorganisatie. Deze veranderopgave is in het onderzoek niet geconcretiseerd. De kostenefficiëntie zal in een situatie met één reclasseringsorganisatie toenemen, maar volgens het onderzoek moet deze efficiëntiewinst niet worden overschat.
- Ook in het huidige stelsel (3RO) zien de onderzoekers kansen om op een aantal punten verbeteringen te realiseren (met name innovatie en effectiviteit van de sturing). De onderzoekers constateren echter ook dat de duurzaamheid van het huidige stelsel niet gegarandeerd is. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de huidige situatie met drie reclasseringsorganisaties thans overwegend naar tevredenheid functioneert en dat van daaruit geen grote urgentie bestaat om het stelsel op korte termijn te veranderen.
- Een situatie met meer dan drie gesubsidieerde RO's ondermijnt volgens het onderzoek de (gegroeide) stabiliteit en samenwerking die er thans is.
- Voor een vorm van gecontroleerde, duurzame marktwerking (bijvoorbeeld op een manier die vergelijkbaar zou zijn met de verwerving van forensische zorg) lijkt volgens de onderzoekers het perspectief beperkt, met name door de hoge toetredingsdrempel en de beperkte mogelijkheden voor partijen om zich op kwaliteit te onderscheiden.
- De verkenning levert geen argumenten op die pleiten voor een verandering van de huidige, integrale dienstverlening naar een productgeoriënteerde inrichting van het stelsel van de volwassenenreclassering.

3. Beleidsreactie

Parlementaire voorgeschiedenis

In het overleg met uw Kamer is het huidige 3RO-stelsel de afgelopen jaren meerdere keren aan de orde geweest. Zo is in 2011 door de fracties van de PvdA, VVD en het CDA geïnformeerd naar de mogelijkheden en wenselijkheid van het samenvoegen van de drie bestaande reclasseringsorganisaties⁵. Eind 2011 is door uw Kamer een motie van het lid Van der Steur (VVD) aangenomen, die ertoe strekte om met de reclasseringsorganisaties verdergaande vormen van samenwerking te bespreken⁶. Ook bij de behandeling van de begroting 2013 in november 2012 is hierover gesproken. Ik heb toen aangegeven dat het niet het juiste moment was om de reclasseringsorganisaties samen te voegen. Dit zou immers een grote inspanning van de organisaties en het ministerie vragen, terwijl op

⁵ Kamerstuk 29 270, nr. 51, blz. 5–6.

⁶ Kamerstuk 29 270, nr. 58

dat moment andere grote opgaven speelden en het bovendien de vraag was of de benodigde investering de verwachte opbrengst zou rechtvaardigen⁷. In het licht van deze discussie heb ik de Tweede Kamer tijdens de begrotingsbehandeling eind 2012 toegezegd te zullen inzetten op verdere verbetering van de samenwerking tussen de 3RO. Naar aanleiding hiervan heb ik de reclasseringsorganisaties verzocht een plan van aanpak op te stellen, dat ik in 2013 heb ontvangen en waarvan de uitvoering sindsdien door de 3RO ter hand is genomen.

Huidige samenwerking 3RO

In het kader van het schriftelijk overleg naar aanleiding van mijn brief van 19 september 2014 over de personele gevolgen van de definitieve PMJ-cijfers en de aanvullende besparingsmaatregelen bij de DJI, is door de leden van de CDA-fractie geïnformeerd naar de wijze waarop de samenwerking tussen de huidige 3RO verloopt. Naar aanleiding hiervan meld ik uw Kamer dienaangaande het volgende. Het plan van aanpak «Intensivering samenwerking 3RO» dat ik in 2013 heb ontvangen, schetst de al geruime tijd bestaande goede samenwerking tussen de reclasseringsorganisaties op het gebied van onder meer beleidsontwikkeling en implementatie, het handboek 3RO en automatisering.

Het plan kondigt verdergaande samenwerking aan op het gebied van:

- kwaliteitsborging gedragsinterventies 3RO;
- herziening van het instroompunt 3RO;
- het gezamenlijk ontwikkelen van arrangementen voor elektronische controle (EC);
- samenwerken onder één dak;
- gedeelde diensten, zoals opleidingen, kwaliteit en audits.

Op alle genoemde punten is inmiddels voortgang geboekt. Zo is er nu één team dat alle taken rond kwaliteitsborging, organisatie en beheer van de gedragsinterventies van de 3RO uitvoert. De negentien reclasseringsbalies die er waren, zijn omgevormd naar tien arrondissementale instroompunten. De 3RO hebben één digitaal loket voor Elektronische Controle ontwikkeld. Op enkele plaatsen in Nederland delen de organisaties inmiddels huisvesting. Een gezamenlijk vormgegeven Opleidingshuis voorziet – in samenwerking met de onderwijssector en de wetenschap – in de opleidingsbehoefte van de drie organisaties. Bovendien liggen de drie reclasseringsorganisaties op koers om in 2015 te komen tot certificering volgens een kwaliteitssysteem voor de reclassering. De 3RO voeren de audits intercollegiaal (bij elkaar) uit.

Hieruit blijkt mijn inziens dat de 3RO in korte tijd succesvol gevolg hebben gegeven aan de gewenste verdere intensivering van de samenwerking. Nieuw in dit verband is de gedachte van RN en de SVG om te komen tot één private reclasseringsorganisatie. Hierover ben ik in september jl. geïnformeerd. RN en de SVG hebben daarbij aangegeven dat het Leger des Heils zich nog beraadt op de vraag of en zo ja hoe zij deel uit kan maken van dit plan.

Nieuwe spelers: Info-Excellente

Erkenning als reclasseringsinstelling is conform de Reclasseringsregeling voorwaarde voor een organisatie om gesubsidieerd te worden voor het leveren van reclasseringsproducten (zoals toezicht en advies). Bij de beoordeling van een nieuwe aanvraag tot erkenning als reclasseringsorganisatie geldt als uitgangspunt dat de betreffende organisatie aan

⁷ Kamerstuk 29 270, nr. 83, blz. 18

dezelfde eisen dient te voldoen die thans ook gelden voor de reeds erkende reclasseringsorganisaties. Deze eisen zijn neergelegd in het «Normenkader ten behoeve van erkenning als reclasseringsorganisatie». In reactie op het verzoek vanuit de CDA-fractie in het kader van het schriftelijk overleg naar aanleiding van mijn brief van 19 september 2014 over de personele gevolgen van de definitieve PMJ-cijfers en de aanvullende besparingsmaatregelen bij de DJI, treft u dit normenkader bijgevoegd aan. Hierin wordt aangegeven op welke punten een aanvraag voor een erkenning wordt getoetst.

Info-Excellente is een organisatie die heeft aangegeven zich als nieuwe speler op de «reclasseringsmarkt» te willen positioneren en daartoe in oktober 2013 een aanvraag voor een reclasseringserkenning heeft ingediend. Op basis van het normenkader heeft Info-Excellente haar ondernemingsplan aangepast en een (hernieuwde) aanvraag ingediend. Deze aanvraag heb ik op 2 oktober jl. ontvangen en in behandeling genomen. Overeenkomstig het normenkader richt Info-Excellente zich met haar ondernemingsplan op de taken advies en toezicht en beperkt zich daarbij niet tot een specifieke doelgroep. Volgens het ondernemingsplan levert Info-Excellente haar producten voor een lagere prijs dan de huidige 3RO. Info-Excellente wil zich in eerste instantie richten op twee regio's in de Randstad en streeft naar landelijke dekking binnen vier jaar.

Beoordeling initiatieven in het licht van het onderzoek

Uit het voorgaande blijkt dat sprake is van ontwikkelingen en initiatieven die zich niet zonder meer goed laten verenigen

Zou het stelsel voor de volwassenenreclassering vanaf de grond ontworpen worden, dan zou concentratie van de reclasseringstaken bij één (overheids-)organisatie in het licht van het onderzoek een reëel perspectief zijn. We hebben echter te maken met de bestaande, historisch gegroeide situatie met meerdere erkende en door mij gesubsidieerde reclasseringsorganisaties. Ik deel de conclusie uit het onderzoek dat deze situatie thans overwegend naar tevredenheid functioneert en dat geen urgentie bestaat om het stelsel te veranderen. Weliswaar blijkt uit het onderzoek dat een stelselwijziging – met name concentratie van taken bij één organisatie – kansen biedt om verbeteringen ten opzichte van de huidige situatie te realiseren, maar daar staat volgens het onderzoek een substantiële veranderopgave en mogelijk beperkte efficiencywinst tegenover. Dit beeld wordt bevestigd in een globale financiële analyse die ik naar aanleiding van het onderzoek van Significant door KPMG heb laten uitvoeren naar de effecten van inbesteding van reclasseringstaken bij VenJ. Het eindrapport van KPMG heb ik volledigheidshalve als bijlage bij deze brief gevoegd⁸. Door KPMG is gekeken naar een tweetal uiteenlopende scenario's voor inbesteding. In scenario A is uitgegaan van het geleidelijk overgaan van de huidige reclasseringsorganisaties naar VenJ, waarbij behoud van salaris voor het personeel één van de uitgangspunten is. In scenario B is uitgegaan van een geheel nieuw op te bouwen en in te richten reclasseringsorganisatie, waarbij de inschaling van personeel in het functiegebouw Rijk opnieuw is bepaald. De Raad voor de Kinderbescherming is hierbij als relevante benchmark genomen vanwege zijn vergelijkbare maatschappelijk opdracht en landelijke taakuitoefening. Uit de analyse blijkt dat in het – financieel – meest gunstige inbestedingsscenario (scenario B) sprake kan zijn van een structureel kostenniveau dat na transitie ongeveer € 15 miljoen lager ligt dan in de huidige situatie, vooral als gevolg van lagere personeelskosten. Dat is ongeveer 7% op het totale budgettaire kader dat thans voor de reclassering beschikbaar is. Scenario

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

A is qua verandering minder ingrijpend en kent lagere eenmalige transitiekosten, maar leidt in de berekening van KPMG tot structurele kosten die na transitie zelfs bijna € 1 miljoen hoger zijn dan in de huidige situatie. Ook in de analyse van KPMG zie ik geen aanleiding om de bestaande situatie te veranderen.

Met betrekking tot het initiatief van RN en de SVG om te komen tot één nieuwe private reclasseringsorganisatie merk ik op dat ik het, los van de onzekerheid over de positie van het Leger des Heils in dit plan, niet wenselijk acht om de uitvoering van reclasseringstaken in handen te leggen van één private monopolist. Dit scenario heb ik om die reden niet laten meenemen in de analyse van KPMG. Uit het rapport van Significant blijkt namelijk dat de verandering in deze variant, evenals bij investering, substantieel is en dat de efficiencywinst niet moet worden overschat. Deze kosten dienen door de organisaties zelf te worden opgebracht. Alleen al om die reden is een transitie naar één private organisatie niet opportuun in deze tijd van financiële tekorten en bezuinigingen. Daarnaast vind ik het vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid onwenselijk en uitgesproken kwetsbaar om voor een goede en efficiënte uitvoering van reclasseringstaken volledig afhankelijk te zijn van één private partij. Ook Significant wijst in het onderzoek op de mogelijke risico's verbonden aan het afhankelijk zijn van een private monopolist. Ik heb RN in een gesprek geïnformeerd over mijn standpunt ten aanzien van het plan van RN en de SVG.

Naast de optie van het concentreren van reclasseringstaken bij één organisatie is in de verkenning van Significant ook gekeken naar scenario's met ruimte voor andere organisaties, zoals Info-Excellente, die op structurele basis en op landelijke schaal reclasseringstaken willen uitvoeren. In het onderzoek zijn hiervoor twee varianten onderzocht, namelijk het accommoderen van één of meerdere nieuwe partijen in het bestaande stelsel en een vorm van (gecontroleerde) marktwerking met meerdere aanbieders. Hoewel uit het onderzoek blijkt dat een vorm van marktwerking naast risico's ook positieve effecten kan hebben, onder meer ten aanzien van de kostenefficiëntie, heeft het niet mijn voorkeur om de ingezette lijn gericht op verbetering van de samenwerking in te ruilen voor een concurrentiemodel. Bovendien deel ik de opvatting van de onderzoekers dat de mogelijkheden voor partijen om zich op kwaliteit te onderscheiden beperkt zullen zijn. Op dit moment wordt op een vergelijkbare wijze invulling gegeven aan bijvoorbeeld een toezicht, ongeacht de regio en ongeacht de reclasseringsorganisatie die het toezicht uitvoert. Ik acht het van belang dat deze situatie zo blijft.

Het binnen het bestaande stelsel accommoderen van nieuwe aanbieders vereist dat wordt voldaan aan dezelfde eisen die thans ook gelden voor de nu reeds erkende en gesubsidieerde reclasseringsorganisaties. Volgens het onderzoek van Significant vormt een situatie met meer gesubsidieerde reclasseringsorganisaties dan de huidige drie een risico voor de stabiliteit van het stelsel, omdat te verwachten valt dat het de bestaande samenwerking tussen de huidige 3RO op losse schroeven zet en de samenwerking met ketenpartners bemoeilijkt. In het licht van het onderzoek ligt het erkennen en subsidiëren van andere organisaties dan ook niet voor de hand. Voor het bepalen van een definitief standpunt over de aanvraag van Info-Excellente heb ik het OM, de DJI en de huidige reclasseringsorganisaties gevraagd om hun zienswijze te geven op het ondernemingsplan van Info-Excellente in het licht van het normenkader. Daarnaast heb ik de RSJ gevraagd om te adviseren over een eventuele uitbreiding van het bestaande stelsel met andere organisaties.

Gegeven bovenstaande overwegingen kies ik voor het – voorlopig – handhaven van het huidige stelsel en het voortzetten van de lijn die is ingezet gericht op verdere intensivering van de samenwerking tussen de thans drie en op termijn wellicht vier reclasseringsorganisaties. Ik weeg daarbij vanzelfsprekend ook mee dat op dit moment sprake is van een grote vraag naar reclasseringsproducten, een financiële taakstelling en belangrijke ketenontwikkelingen zoals ZSM. Ook om die reden acht ik een verandering van het huidige stelsel op dit moment niet opportuun.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven