

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Verkenning stelselvarianten reclassering

Eindrapportage en managementsamenvatting

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Verkenning stelselvarianten reclassering

Deel I: managementsamenvatting

Managementsamenvatting

Inleiding

De volwassenenreclassering wordt thans uitgevoerd door drie erkende reclasseringsorganisaties. De afgelopen jaren is in de Tweede Kamer diverse keren de vraag naar de doelmatigheid van het huidige stelsel aan de orde geweest. Dit heeft geleid tot verdere intensivering van de samenwerking tussen de drie reclasseringsorganisaties. Daarnaast heeft eind 2013 een potentiële vierde aanbieder zich bij het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) gemeld met een aanvraag voor erkenning als reclasseringsinstelling. Over deze ontwikkelingen zijn eind 2013 door de Tweede Kamer schriftelijke vragen gesteld. Naar aanleiding hiervan heeft de Staatssecretaris aangegeven een verkenning uit te zullen voeren naar het systeem van verwerving van reclasseringsproducten, waarbij het huidige stelsel ook alternatieven voor het huidige stelsel van de volwassenenreclassering in ogenschouw worden genomen.

De doelstelling van de stelselverkenning is het in kaart brengen en zoveel mogelijk geobjectiveerd uitwerken en beoordelen van alternatieven voor het huidige stelsel van volwassenenreclassering. De stelselverkenning dient de Staatssecretaris van VenJ te ondersteunen bij het formuleren van een standpunt over het (toekomstige) stelsel van volwassenenreclassering. De stelselverkenning heeft niet tot doel een concreet advies te geven over 'het beste stelsel', maar biedt argumenten op basis waarvan de Staatssecretaris van VenJ een onderbouwde keuze kan maken.

De stelselverkenning is uitgevoerd door een onafhankelijk advies- en onderzoeksbureau. Er is gewerkt volgens een participatieve benadering. Dit betekent dat de opdrachtgever van deze verkenning (VenJ) en de belangrijkste stakeholders (de drie reclasseringsorganisaties (3RO), het Openbaar Ministerie (OM) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)) nauw betrokken zijn geweest bij de verkenning. Tevens hebben interviews plaatsgevonden met de Zittende Magistratuur (ZM), de organisatie die zich als potentiële nieuwe aanbieder heeft gemeld en met materiedeskundigen (vanuit de praktijk en de wetenschap). Door middel van documentenstudie zijn relevante inzichten verzameld over ontwikkelingen in vergelijkbare stelsels in het buitenland en stelselkeuzes in andere domeinen die een publieke taak of publiek belang betreffen.

Ten behoeve van de stelselverkenning zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- a. Analyseren van het krachtenveld voor een mogelijke stelselwijziging.
- b. Vertalen van de krachtenveldanalyse in een gedeeld referentie- en toetsingskader.
- c. Vaststellen van de te onderzoeken (cq. de meest relevante) stelselvarianten.
- d. Uitwerken en beoordelen van de meest relevante stelselvarianten.
- e. Opstellen van een synthese waarin de voor- en nadelen van de onderzochte stelselvarianten worden afgewogen.

De resultaten van ieder van deze activiteiten worden hieronder samengevat.

Krachtenveldanalyse

In individuele interviews met de opdrachtgever (VenJ) en alle stakeholders¹ zijn de belangen en de perspectieven op het stelsel van volwassenenreclassering verkend. Op basis van deze verkenning

¹ Dit betreft interviews met het Ministerie van Veiligheid en Justitie, Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGz (SVG), Leger des Heils, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), OM, Zittende Magistratuur en Info-Excellente.

is een krachtenveldanalyse opgesteld. Daarbij is onderscheid gemaakt naar drijfveren voor *veranderen* en drijfveren voor *behouden*.

Drijfveren voor behouden houden verband met het beschermen van waardevolle elementen uit het huidige stelsel, ook als het stelsel mocht wijzigen. Belangrijke elementen zijn:

- a. De inhoudelijke kwaliteit van de producten. De afgelopen jaren is door VenJ en de 3RO geïnvesteerd in een kwaliteitsverbetering van de producten. Mede dankzij deze investeringen zijn de opdrachtgevers (OM, ZM en DJI) op dit moment tevreden over de inhoudelijke kwaliteit van de reclasseringsproducten. Mocht er een stelselwijziging komen, dan dient tenminste de (huidige) kwaliteit van de reclasseringsproducten te worden gewaarborgd.
- b. De effectieve samenwerking tussen de reclasseringsorganisaties en hun ketenpartners. De 3RO werken intensief met elkaar samen en treden richting hun ketenpartners op als waren zij één organisatie. Voor de ketenpartners is één duidelijk aanspreekpunt een verworvenheid die ook bij een mogelijke stelselwijziging gewaarborgd dient te blijven.
- c. De opgebouwde specifieke doelgroepkennis. De 3RO verschillen van elkaar in doelgroeporiëntatie, specialisme en achterland. De 3RO benadrukken het belang van het behoud van deze specifieke doelgroepkennis, ook als het stelsel mocht wijzigen.
- d. De samenhang tussen de reclasseringsproducten en de continuïteit voor de justitiabele. In het huidige stelsel leveren de 3RO de producten advies, toezicht en werkstraffen². Zowel de 3RO als DJI en OM als opdrachtgever achten het van belang dat de samenhang tussen deze producten en de continuïteit voor de justitiabele ook bij een mogelijke stelselwijziging gewaarborgd blijven.

Uit de krachtenveldanalyse komt ook een aantal drijfveren voor verandering. Deze houden verband met elementen uit het huidige stelsel die verbeterd kunnen worden, waarbij de stakeholders overigens op voorhand niet stellen dat een stelselwijziging daartoe het geëigende middel is.

Genoemde drijfveren voor verandering zijn:

- a. Tijdigheid van de producten. De tijdigheid van advies en de tijdige start van toezichten zijn belangrijke beleidsprioriteiten. Er is de afgelopen jaren door VenJ en de 3RO geïnvesteerd in de tijdigheid van de producten. Zowel VenJ als de opdrachtgevers zien (gestaag) verbetering optreden. Ondanks de investeringen, blijven de tijdigheid van advies en de tijdige start van toezichten een aandachtspunt en daarmee een mogelijke drijfveer voor verandering.
- b. Verbeteren van de efficiëntie. Het huidige stelsel met drie reclasseringsorganisaties wordt door alle stakeholders als 'minder efficiënt' omschreven. Ondanks vergaande samenwerking, beschikt iedere reclasseringsorganisatie over een eigen staf- en beleidsafdeling (die wel gedimensioneerd is op de samenwerking), eigen voorzieningen/gebouwen en vindt er frequent afstemming plaats tussen de 3RO. Mede als gevolg van de aan de reclasseringsorganisaties opgelegde taakstelling is de efficiency van het stelsel een actueel thema en daarmee een mogelijke drijfveer voor verandering.
- c. Meer aandacht voor innovatie. Vrijwel alle stakeholders hebben aangegeven dat in het huidige stelsel onvoldoende prikkels en ruimte bestaan voor innovatie. Hoewel de meningen over oorzaken en mechanismen uiteen lopen, wordt innovatie breed als verbeterpunt ervaren en is daarmee een mogelijke drijfveer voor verandering.
- d. Versterken van het opdrachtgeverschap. In het stelsel vervullen OM, DJI en ZM de rol van opdrachtgever voor de producten van de reclassering. De sturing op de ontwikkeling en de kwaliteit van deze producten, evenals de sturing op de financiële kaders vindt voornamelijk plaats door VenJ. Diverse stakeholders (3RO en DJI) en VenJ hebben aangegeven dat de rol

² Door VenJ is besloten om het product werkstraffen om efficiency-redenen vanaf 2014 exclusief bij Reclassering Nederland te beleggen.

van de opdrachtgevers versterkt kan worden als onderdeel van de bredere sturing op het stelsel. De stakeholders merken op dat deze mogelijke drijfveer voor verandering niet is voorbehouden aan een stelselwijziging, maar ook van toepassing kan zijn op het huidige stelsel.

Referentie- en toetsingskader

Het referentie- en toetsingskader bestaat uit randvoorwaarden en beoordelingscriteria. De randvoorwaarden vertegenwoordigen de eisen waaraan iedere stelselvariant moet voldoen, ongeacht de stelselordering. Beoordelingscriteria zijn belangrijke aspecten waarop de stelselvarianten worden uitgewerkt en beoordeeld. De randvoorwaarden en beoordelingscriteria volgen uit de krachtenveldanalyse. Een voorstel van de onderzoekers is vervolgens besproken met de stakeholders. Dit heeft geresulteerd in onderstaand referentie- en toetsingskader.

Randvoorwaarden (knock-out criteria)

- a. Het stelsel kent een eenduidige ministeriële verantwoordelijkheid en borgt dat VenJ zijn systeemverantwoordelijkheid kan waarmaken. Hiermee wordt bedoeld dat VenJ er met het stelsel voor kan zorgen dat de 'voorziening reclassering' er voldoende (kwantitatief en kwalitatief) is.
- b. Het stelsel doet recht aan de maatschappelijke taak die de reclasseringsorganisaties thans uitvoeren in de strafrechtketen door bij te dragen aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen, op het gebied van het terugdringen van recidive, re-integratie en resocialisatie.
- c. Het stelsel beschikt over heldere op elkaar afgestemde lijnen voor verantwoording, verticaal en horizontaal.
- d. Het stelsel kent onafhankelijk en effectief toezicht.
- e. Het stelsel borgt de rechtsgelijkheid van justitiabelen.
- f. Het stelsel heeft voldoende mogelijkheden voor sturing door de financier, opdrachtgevers en stelseigenaar.
- g. Het stelsel borgt de kwaliteit van de reclasseringswerkzaamheden minimaal op het niveau dat geldt op het moment dat een eventuele stelselwijziging plaatsvindt.
- h. Het stelsel borgt de specialistische (doelgroepspecifieke) kennis benodigd voor de uitvoering van reclasseringswerkzaamheden.
- i. Het stelsel kent uitvoeringsorganisaties die voldoen aan minimumvereisten met betrekking tot expertise en professionaliteit voor de door hen uitgevoerde reclasseringstaken.
- j. Het stelsel borgt de nauwe samenwerking van de uitvoeringsorganisaties met de ketenpartners, zodanig dat ketenpartners één aanspreekpunt hebben voor landelijk uitvoeringsbeleid en uniforme werkwijzen (in termen van ketenafspraken).

Beoordelingscriteria (van toepassing op stelsels die voldoen aan de randvoorwaarden)*Beoordelingscriteria gericht op de drijfveer 'behouden'*

- a. Mogelijkheid tot goede samenwerking tussen de reclasseringsorganisaties en met ketenpartners.
- b. Mate waarin VenJ zijn systeemverantwoordelijkheid kan waarmaken.
- c. De mate waarin met het stelsel op lopende ontwikkelingen (o.a. ZSM) ingespeeld kan worden.
- d. Continuïteit van de dienstverlening voor de justitiabele.
- e. Samenhang binnen de dienstverlening vanuit vakinhoud.
- f. Benutting en borging van de specialistische (doelgroepspecifieke) kennis.

Beoordelingscriteria gericht op de drijfveer 'veranderen'

- g. Kwaliteit van de reclasseringsproducten (inhoudelijke kwaliteit en tijdigheid).
- h. Innovatievermogen, prikkels en ruimte daartoe.
- i. Kostenefficiëntie en prikkels daartoe.
- j. Mate van sturing in termen van beleidsinvloed, effectiviteit en flexibiliteit (horizontaal en verticaal; voor financier, stelseigenaar en opdrachtgevers).

Beoordelingscriteria voor stelselvarianten met (een vorm van) marktwerking

- k. Perspectief op duurzame concurrentiestelling tussen meerdere partijen.
- l. Mogelijkheid voor partijen om zich te onderscheiden in relatie tot de regulering (van werkprocessen, prijzen en tarieven) en de rechtsgelijkheid van justitiabelen.
- m. Perspectief op een vraagzijde die rationeel/weloverwogen inkoopgedrag laat zien.

Beoordelingscriteria gericht op de haalbaarheid

- n. Kosten (incidenteel en structureel) en baten van een verandering.
- o. Omvang en complexiteit van de veranderopgave.

Onderzochte stelselvarianten

Op basis van literatuur (waaronder de rapportage van de parlementaire enquêtecommissie *Verbinding verbroken*) zijn vijf stelselvarianten gekozen die gezamenlijk het spectrum van mogelijke stelselordeningen goed afdekken. De in de stelselverkenning betrokken varianten zijn:

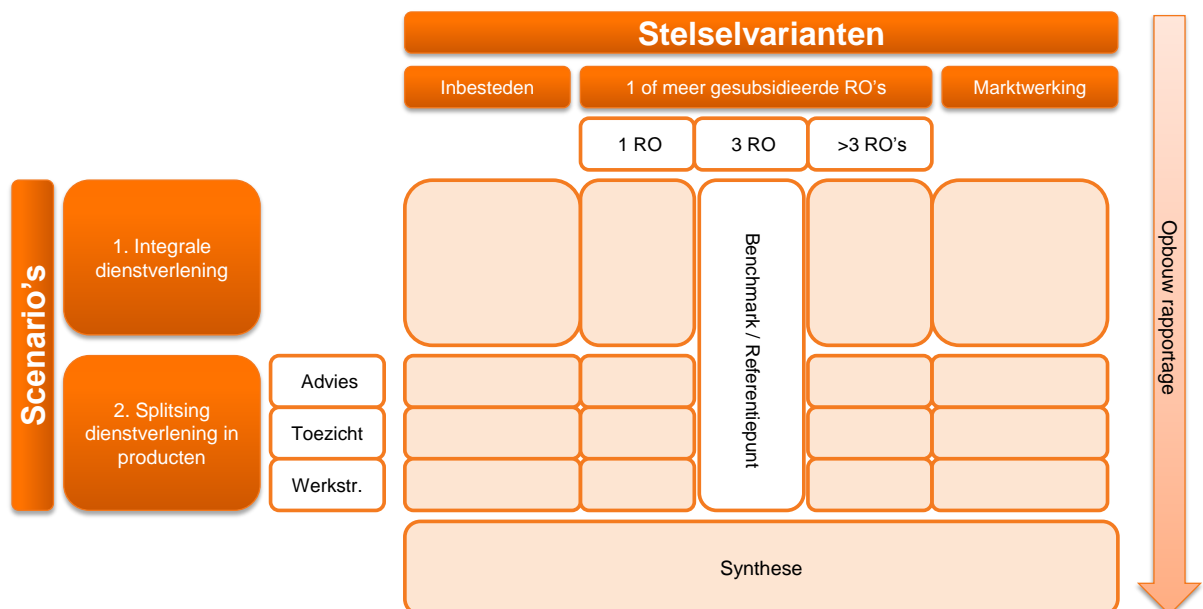
1. *Inbesteden*. Inbesteden is gedefinieerd als variant waarin de reclasseringstaken worden uitgevoerd door één reclasseringsorganisatie die onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon 'de Staat'. Dit kan vorm krijgen als ambtelijke dienst of als baten-lasten dienst (agentschap) met een beperkte eigen beleidsruimte. De taakuitvoering van de reclassering valt volledig onder verantwoordelijkheid van de Minister van VenJ.
2. *Eén gesubsidieerde reclasseringsorganisatie (1 RO)*. In deze variant verkrijgt één reclasseringsorganisatie het exclusieve recht om reclasseringstaken uit te voeren. Dit kan vorm krijgen als een gesubsidieerde Rechtspersoon met Wettelijke Taak (RWT) of als Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) met een financiële relatie met VenJ.
3. *Drie gesubsidieerde reclasseringsorganisaties (3RO)*. Het stelsel met drie gesubsidieerde RWT's komt overeen met de huidige situatie. Dit stelsel is in de verkenning gebruikt als referentiepunt voor de beoordeling van de andere stelselvarianten.
4. *Meer dan drie gesubsidieerde reclasseringsorganisaties (> 3 RO)*. Deze variant is gelijk aan de huidige situatie, maar dan met meer dan drie gesubsidieerde reclasseringsorganisaties.
5. *Marktwerking*. Marktwerking is beschouwd in een gecontroleerde vorm, vergelijkbaar met de inkoop door VenJ van forensische zorg. Uitgangspunt is een landelijk inkoopmodel met meerdere gecontracteerde aanbieders. Deze aanbieders concurreren op prijs en kwaliteit, waarbij goed presteren kan worden beloond met een groter marktaandeel ten koste van

minder presterende aanbieders. Vanuit continuïteitsperspectief kunnen in eerste instantie marktaandeelen worden toebedeeld aan in ieder geval de bestaande RO's die vervolgens met elkaar gaan concurreren. Ook is het mogelijk om gecontroleerd nieuwe toetreders toe te laten.

Op dit moment leveren de 3RO advies en toezicht, de werkstraffen zijn geconcentreerd bij Reclassering Nederland³. Een belangrijke vraag die tijdens de krachtenveldanalyse naar voren is gekomen, is of het zinvol is het stelsel van volwassenenreclassering productgericht te organiseren. Om deze vraag te beantwoorden zijn twee scenario's onderscheiden:

1. Integrale dienstverlening (volledig productaanbod). De reclasseringsorganisatie(s) die actief zijn in het stelsel voeren de taken advies, toezicht en eventueel werkstraffen uit. De reclasseringstaken worden daarmee als één integraal geheel benaderd.
2. Splitsing van de dienstverlening in producten. De taken advies, toezicht en werkstraffen worden als losse producten benaderd. In dit scenario is het mogelijk dat (nieuwe) reclasseringsorganisaties slechts één product aanbieden en leveren.

Per scenario zijn de afzonderlijke stelselvarianten (inbesteden, 1 of meerdere 'gesubsidieerde' RO's en marktwerking) beoordeeld aan de hand van het referentie- en toetsingskader. Daarbij is eerst getoetst of een stelselvariant kan voldoen aan de randvoorwaarden. Vervolgens is de stelselvariant beoordeeld aan de hand van de beoordelingscriteria. Onderstaand zijn de resultaten samengevat; eerst per scenario en vervolgens over de scenario's heen in een overall beschouwing.



Figuur 1: Schematische weergave van de onderzochte scenario's en stelselvarianten.

Scenario 1: Stelselverkenning op basis van de integrale dienstverlening

Alle stelselvarianten voldoen aan de randvoorwaarden

Alle onderzochte stelselvarianten voldoen aan de randvoorwaarden die in het toetsingskader zijn opgenomen. Daarbij zijn in de meeste gevallen aandachtspunten benoemd, die echter niet zijn

³ Het product gedragsinterventies valt buiten de reikwijdte van de stelselverkenning.

gekwaliceerd als show stopper. Voor stelselvarianten waarin meer dan de huidige 3 reclasseringsorganisaties (RO's) actief zijn, geldt bijvoorbeeld dat één aanspreekpunt voor landelijk beleid moet worden georganiseerd. Daarnaast dient bij marktwerking (in de vorm met meerdere landelijk werkende aanbieders) - maar wellicht ook bij meer dan 3 gesubsidieerde RO's - een onafhankelijke instroom te worden georganiseerd.

Varianten met één uitvoeringsorganisatie bieden de meeste kansen om verbeteringen te realiseren
Wanneer de beoordelingscriteria in hun geheel worden beschouwd, wordt geconstateerd dat stelselvarianten met één reclasseringsorganisatie ('Inbesteden' en '1 gesubsidieerde RO') de meeste kansen bieden om verbeteringen te realiseren ten opzichte van de huidige situatie. In een stelsel met één uitvoeringsorganisatie is geen afstemming meer nodig tussen verschillende reclasserings-organisaties. De samenwerking met de ketenpartners wordt hierdoor vereenvoudigd, wat positief kan bijdragen aan de mogelijkheid om (snel) in te spelen op ontwikkelingen in de keten. Indien er duurzaam aandacht voor wordt georganiseerd, kan de doelgroepbenadering structureel worden versterkt. Ook de continuïteit voor justitiabelen en de samenhang tussen de reclasseringsproducten kan beter worden gegarandeerd.

Door de krachten te bundelen in één reclasseringsorganisatie kan de slagkracht ten aanzien van innovatie toenemen. Door het benutten van schaalvoordelen en het 'ontdubbelen' van overhead kan de kostenefficiëntie worden vergroot. De efficiëntiewinst moet niet worden overschat, aangezien de 3RO nu ook schaalvoordelen benutten binnen hun organisaties (onder andere met andere activiteiten van de GGZ en het Leger des Heils).

Verschillen tussen 'Inbesteden' en '1 gesubsidieerde RO'

De stelselvarianten 'Inbesteden' en '1 gesubsidieerde RO' vertonen veel overeenkomsten. 'Inbesteden' kan daarbij worden gezien als een verdergaande stap in de beweging richting één uitvoeringsorganisatie. Vanuit 'domeinen' geredeneerd is de reclassering de uitvoeringsorganisatie voor de tenuitvoerlegging van 'intermediate sancties' (toezicht en werkstraffen). DJI richt zich op vrijheidsbenemende sancties en het CJIB op financiële sancties. Het inbesteden van de reclassering is vanuit domeinen gezien consistent met de wijze waarop de andere domeinen zijn georganiseerd.

Een gevolg van inbesteden is dat VenJ haar beleidsinvloed en (daarmee) haar systeemverantwoordelijkheid maximaal kan aanwenden en invullen. De ministeriële verantwoordelijkheid is integraal en strekt verder dan bij een (gesubsidieerde) reclasseringsorganisatie op afstand. Een reclasseringsorganisatie op afstand kent een zekere mate van onafhankelijkheid en kan deze - tot op zekere hoogte - aanwenden om als 'countervailing power' op te treden richting de stelsel eigenaar. Daar tegenover staan de risico's die verbonden zijn aan de afhankelijkheid van deze ene reclasseringsorganisatie. De waardering die aan voorgaande overwegingen wordt gegeven, is mede bepalend voor een voorkeur voor inbesteden of 1 gesubsidieerde RO.

Meer dan 3 gesubsidieerde RO's ondermijnt de intensieve samenwerking in het huidige stelsel

Het huidige stelsel met de huidige 3 RO's is vooral historisch te verklaren. De intensieve samenwerking tussen de huidige 3RO houdt op dit moment stand mede door de goede onderlinge relaties en de afspraak over vaste marktaandelen. Wanneer nieuwe aanbieders worden toegelaten tot het huidige stelsel (meer dan 3 gesubsidieerde RO's), worden de vaste marktaandelen en daarmee de onderlinge samenwerking op losse schroeven gezet. Gevolg is dat de stelsel eigenaar zorg moet dragen voor een centraal aanspreekpunt voor landelijk beleid en waarschijnlijk ook voor

een onafhankelijk instroompunt. Tegenover deze ‘investering’ staan feitelijk geen verdiensten. De coördinatielast neemt verder toe, zowel voor de stelseigenaar, de opdrachtgevers als de RO’s zelf. Dit leidt tot meer afstemming en inefficiency. Ook de flexibiliteit neemt af, omdat individuele RO’s naar verwachting minder bereid zullen zijn om mee te denken en mee te bewegen, bijvoorbeeld in situaties van overproductie.

Perspectief voor duurzame marktwerking lijkt te ontbreken

Het perspectief voor duurzame marktwerking wordt voornamelijk beperkt door de hoge toetredingsdrempel en de beperkte mogelijkheden voor nieuwe toetreders om zich op kwaliteit te onderscheiden. Het is onduidelijk hoeveel belangstelling er is bij andere dan de huidige partijen om een integraal dienstenpakket te leveren. Gezien de hoge toetredingsdrempel is het onzeker of er, buiten de huidige 3RO, voldoende partijen zijn die in staat zijn om een integraal dienstenpakket aan te bieden en kwalitatief goed uit te voeren. Daarnaast bestaat de kans dat één of meerdere van de bestaande RO’s afziet van deelname in een stelsel dat onderlinge samenwerking inruilt voor onderlinge concurrentie. Ondanks de intentie om meerdere partijen te contracteren bestaat daarmee het risico dat op termijn een monopolie of oligopolie ontstaat. Dat vormt een bedreiging voor duurzame marktwerking en is daarmee mogelijk een risico voor het waarmaken van de systeemverantwoordelijkheid van de stelseigenaar.

In het toetsingskader is als randvoorwaarde gesteld dat de kwaliteit van de reclasseringsproducten minimaal op het huidige niveau dient te blijven. Daarmee worden restricties gesteld aan de mogelijkheid om de huidige kwaliteitseisen te verruimen teneinde meer ruimte te bieden aan aanbieders om zich op kwaliteit te onderscheiden. Concurrentie op prijs kan vrijelijk plaatsvinden. Daarbij moet wel worden bewaakt dat een te eenzijdige concurrentie op prijs niet ten koste gaat van de kwaliteit van de dienstverlening.

Onder de voorwaarde dat er voldoende perspectief op duurzame marktwerking zou zijn, kan marktwerking ook positieve effecten hebben. Zo biedt marktwerking de sterkste prikkel om efficiënt te werken en kan zo bijdragen aan een verbeterde kostenefficiëntie. De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer biedt meer mogelijkheden om doelgericht in te kopen en om te sturen op het nakomen van prestatieafspraken. Daarmee ontstaat een prikkel om de kwaliteit (onder andere op het aspect tijdigheid) te verbeteren. Als keerzijde neemt de flexibiliteit om in te spelen op veranderingen af, aangezien veranderingen snel leiden tot het heronderhandelen van contractvoorwaarden. Ook het (op landelijk niveau) inspelen op ontwikkelingen in de keten (zoals ZSM) wordt lastiger.

Scenario 2: Stelselverkenning bij splitsing van de dienstverlening in producten

In scenario 2 wordt de integraliteit van de dienstverlening losgelaten. Concreet betekent dit dat per taak is verkend welke stelselvariant het meest geschikt is, ongeacht de stelselordering voor de overige taken. Als systematiek is de beoordeling van scenario 1 als uitgangspunt genomen. Daarbij is per beoordelingscriterium de vraag gesteld ‘verandert de beoordeling wanneer deze uitsluitend wordt gezien vanuit het perspectief van de toezichten, de adviezen of de werkstraffen?’

Productgericht beoordelen leidt niet tot grote verschuivingen

In algemene zin kan worden gesteld dat het productgericht beoordelen van toezicht, advies en werkstraffen niet leidt tot een wezenlijk andere beoordeling van de stelselvarianten. Er zijn wel verschuivingen zichtbaar op individuele beoordelingscriteria.

De criteria 'Continuïteit van de dienstverlening voor de justitiabele' en 'Samenhang binnen de dienstverlening vanuit vakinhoud' worden voor alle producten als aandachtspunt benoemd. Dit is een direct gevolg van het productgericht organiseren van het stelsel. Het feit dat deze criteria een aandachtspunt vormen is niet benaderd als show stopper. Wel is het een argument om te stellen dat productgericht organiseren het overwegen waard is wanneer het duidelijk kansen biedt om een reclasseringstaak beter uit te voeren en daarmee het stelsel beter te laten functioneren.

Door de reclassering productgericht te beschouwen ontstaat per taak een kleiner volume en dat verlaagt de toetredingsdrempel voor nieuwe aanbieders. Dit geldt vooral voor advies en in mindere mate ook voor werkstraffen. Toezicht is ook wanneer het zelfstandig wordt beschouwd een grote en complexe taak met een (onveranderd) hoge toetredingsdrempel.

Als gevolg van de lagere toetredingsdrempel voor advies en werkstraffen is het perspectief voor duurzame marktwerking relatief gunstiger dan in scenario 1. Echter, de mogelijkheden voor aanbieders om zich te onderscheiden blijven bij de huidige kwaliteitseisen een beperkende factor. Daarnaast blijven dezelfde kansen en risico's die in scenario 1 zijn onderkend onverminderd van toepassing.

Onafhankelijkheid advies wordt niet als knelpunt ervaren

In het huidige stelsel van volwassenenreclassering leveren de 3RO zowel adviezen als toezichten en werkstraffen. In theorie kan dat leiden tot een belangenconflict, waarbij er een prikkel kan ontstaan om eigen producten te adviseren. Mocht dat het geval zijn, dan kan dat een argument vormen om advies apart en onafhankelijk te organiseren.

De stelselverkenning heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat de onafhankelijkheid van adviezen als knelpunt wordt ervaren. De opdrachtgevers (OM, DJI, ZM) geven aan dat zij de adviezen kritisch beoordelen en hier desgewenst van af kunnen wijken. Van de situatie dat een advies 'vanzelfsprekend' leidt tot een opgelegd toezicht of een werkstraf is daarmee geen sprake.

Overall beschouwing

In de syntheses van scenario 1 en scenario 2 worden de stelselvarianten beschouwd zonder aandacht te besteden aan de noodzaak en de haalbaarheid van een verandering. Hiervoor is het van belang de scenario's onderling te vergelijken en tevens rekening te houden met verbeterpunten die ook binnen het huidige stelsel gerealiseerd kunnen worden. Zowel de beschouwing op het huidige stelsel als de noodzaak en haalbaarheid van een verandering worden hieronder besproken. Daarbij worden de relevante aspecten benoemd, zonder harde conclusies te kunnen en willen trekken.

Huidige stelsel is historisch gegroeid

Het huidige stelsel van volwassenenreclassering is historisch gegroeid. De afgelopen decennia heeft een consolidatie plaatsgevonden met als resultaat dat de reclasseringstaken op dit moment worden uitgevoerd door drie reclasseringsorganisaties (de 3RO). De 3RO zijn de afgelopen jaren steeds nauwer gaan samenwerken en treden richting hun ketenpartners zo veel mogelijk op als waren zij één organisatie. De intensieve samenwerking tussen de 3RO, die de basis heeft geboden voor de productstandaardisatie in de afgelopen jaren, wordt mogelijk gemaakt door de goede onderlinge relaties en de door de 3RO zelf gemaakte afspraken over vaste marktaandelen. Hierdoor is de onderlinge concurrentie verdwenen, maar deels ook de relatie tussen de marktaandelen en de samenstelling van de populatie van justitiabelen in termen van doelgroepen.

Vraagtekens bij stabiliteit en houdbaarheid van het huidige stelsel op langere termijn

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het huidige stelsel geen inherent stabiel stelsel vormt, maar onder de huidige specifieke condities functioneert. Het huidige stelsel is echter geen gesloten systeem. In de reclasseringsregeling is geen maximum gesteld aan het aantal reclasseringsorganisaties. Als een nieuwe toetreders voldoet aan de eisen in het normenkader voor erkenning, dan kan deze organisatie toetreden tot het stelsel en is er de facto sprake van een stelsel met meer dan drie gesubsidieerde RO's. Dit brengt risico's met zich mee ten aanzien van de onderlinge samenwerking en daarmee het functioneren van het stelsel. Het zal lastig zijn een keuze voor een gesloten systeem met (exact) drie gesubsidieerde reclasseringsorganisaties te beargumenteren. Daarmee worden ook vraagtekens gezet bij de stabiliteit en houdbaarheid van het huidige stelsel op langere termijn.

Stelselverkenning onderkent kansen in verdere integratie

Scenario 1 gaat uit van integrale dienstverlening en staat daarmee het dichtst bij de huidige situatie. Wanneer de beoordelingscriteria in hun geheel worden beschouwd, wordt geconstateerd dat stelselvarianten met één reclasseringsorganisatie ('Inbesteden' en '1 gesubsidieerde RO') de meeste kansen bieden om verbeteringen te realiseren ten opzichte van de huidige situatie. Belangrijke elementen hierin zijn, niet limitatief, een verminderde coördinatielast, effectievere (keten)samenwerking en een grotere efficiency en slagvaardigheid.

Opgemerkt wordt dat bij een stelsel dat uitgaat van 1 gesubsidieerde RO als voorwaarde geldt dat de wettelijke taken voor de uitvoering van reclasseringswerkzaamheden exclusief belegd kunnen worden bij deze organisatie. Dit om een stabiel functioneren van deze variant te waarborgen.

Een duidelijke voorkeur voor inbesteden of '1 RO' valt niet uit te spreken op basis van de stelselverkenning. Dit is vooral een afweging voor de stelsel eigenaar die moet beslissen hoe de ministeriële verantwoordelijkheid het beste kan worden ingevuld en vereist nader inzicht in de precieze implicaties. Marktwerking is op basis van het onderzoek niet uitgesloten, maar de condities voor duurzame marktwerking (voldoende partijen die de ruimte krijgen om zich op prijs én op kwaliteit te onderscheiden) zijn op dit moment en naar verwachting ook op langere termijn onvoldoende aanwezig.

Scenario 2 verkent de kansen en risico's van productgeoriënteerde stelsels. De belangrijkste conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat wanneer de producten toezicht, advies en werkstraffen apart worden beschouwd, er geen wezenlijk andere beoordeling van de stelselvarianten ontstaat. Vanzelfsprekend zijn er verschillen met scenario 1, maar niet zodanig dat het eerder geschetste totaalbeeld verandert. De stelselverkenning levert derhalve geen argumenten op die pleiten voor een productgeoriënteerde inrichting van het stelsel voor volwassenenreclassering.

Haalbaarheid van een verandering

Als onderdeel van de stelselverkenning is per variant een globale inschatting gemaakt van de haalbaarheid van de verandering. Daarbij is vooral gekeken naar de omvang van de veranderopgave in relatie tot de geïdentificeerde kansen en risico's. Veranderen is nooit een doel op zich. Ofschoon er vraagtekens worden gezet bij de stabiliteit van het huidige stelsel op langere termijn, is de verwachting dat enkele verbeteringen, namelijk met betrekking tot de effectiviteit van de sturing (zie 'versterken van opdrachtgeverschap' in de

krachtenveldanalyse) en innovatie (door meer ruimte te bieden in de kwaliteitseisen van producten), ook binnen het huidige stelsel gerealiseerd zouden kunnen worden.

Wanneer de stelselvarianten die het meeste perspectief op verbetering bieden (inbesteden of 1 gesubsidieerde RO) worden bekeken, geldt in beide gevallen dat de veranderopgave substantieel is. Of en op welke termijn de baten van een dergelijke verandering worden terugverdiend is binnen de kaders van deze stelselverkenning niet met zekerheid vast te stellen. De vraag is echter of het een zuiver technische afweging betreft. Eerder is geconstateerd dat de duurzaamheid van het huidige stelsel ter discussie staat. Niet veranderen betekent dus ook accepteren dat er risico's worden gelopen ten aanzien van de stabiliteit van het stelsel. 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. In de combinatie van deze krachten ligt ook een kans. Door nu een stip op de horizon te zetten worden toekomstige stelseldiscussies voorkomen. Tegelijkertijd biedt het de mogelijkheid om het tempo van de verandering af te stemmen op de verandercapaciteit van alle ketenpartners.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Verkenning stelselvarianten reclassering

Deel II: hoofdrapport

Inhoudsopgave

| | | |
|-----|--|----|
| 1. | Inleiding | 15 |
| 2. | Referentie- en toetsingskader | 18 |
| 2.1 | Referentiekader | 19 |
| 2.2 | Krachtenveldanalyse | 23 |
| 2.3 | Betekenis krachtenveldanalyse voor het toetsingskader | 34 |
| 2.4 | Toetsingskader (randvoorwaarden en criteria) | 37 |
| 3. | Onderzochte stelselvarianten | 40 |
| 3.1 | Onderzochte stelselvarianten | 41 |
| 3.2 | Inzichten uit andere stelsels | 44 |
| 4. | Beoordeling stelselvarianten | 48 |
| 4.1 | Beoordeling stelselvarianten in scenario 1 (integrale dienstverlening) | 49 |
| 4.2 | Totaalbeoordeling en synthese scenario 1 | 73 |
| 4.3 | Beoordeling stelselvarianten in scenario 2 (taak-/productgericht) | 78 |
| 4.4 | Synthese scenario 2 | 87 |
| 5. | Overall beschouwing | 90 |
| | Bijlage: leden van de werkgroep, stuurgroep en geïnterviewden | 95 |

1. Inleiding

1. Inleiding (1)

Achtergrond en aanleiding

De volwassenenreclassering wordt thans uitgevoerd door drie erkende reclasseringsorganisaties, te weten Leger des Heils (LdH), Reclassering Nederland en Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG). De afgelopen jaren is in de Tweede Kamer diverse keren de vraag aan de orde geweest of samenvoeging van de 3RO geen doelmatiger stelsel zou opleveren. Dit heeft ertoe geleid dat vooralsnog wordt ingezet op een intensivering van de samenwerking tussen de 3RO. Eind 2013 heeft een potentiële vierde aanbieder zich op de reclasseringsmarkt gemeld. Deze potentiële aanbieder heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (de staatssecretaris) gevraagd om ook in aanmerking te komen voor een erkenning als reclasseringsinstelling. Over deze ontwikkelingen zijn eind 2013 door de Tweede Kamer schriftelijke vragen gesteld. Naar aanleiding hiervan heeft de staatssecretaris aangegeven een verkenning uit te zullen voeren naar het systeem van verwerving van reclasseringsproducten, waarbij alternatieven voor het huidige stelsel van de volwassenenreclassering in ogenschouw worden genomen.

Doelstelling van de stelselverkenning

De doelstelling van de stelselverkenning is het in kaart brengen en zoveel mogelijk geobjectiveerd uitwerken en beoordelen van alternatieven voor het huidige stelsel van volwassenenreclassering.

De stelselverkenning dient de Staatssecretaris te ondersteunen bij het formuleren van een standpunt over het (toekomstige) stelsel van volwassenenreclassering. De stelselverkenning heeft niet tot doel een concreet advies te geven over 'het beste stelsel', maar biedt de overwegingen en argumenten op basis waarvan de staatssecretaris een onderbouwde keuze kan maken. Daarbij hoort behoud van het huidige stelsel van volwassenreclassering nadrukkelijk ook tot de mogelijkheden. Veranderen is immers geen doel op zich.

1. Inleiding (2)

Aanpak

Er is gewerkt volgens een participatieve benadering. Dit betekent dat het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) als opdrachtgever voor deze verkenning en de belangrijkste stakeholders (de drie reclasseringsorganisaties (3RO), het Openbaar Ministerie (OM) en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)) nauw betrokken zijn geweest bij de verkenning. Met hen zijn interviews gehouden en zij zijn betrokken geweest in een werkgroep en stuurgroep voor de verkenning. Naast de nauwe betrokkenheid van deze ketenpartners, hebben interviews plaatsgevonden met de Zittende Magistratuur (ZM), de organisatie die zich als potentiële nieuwe aanbieder heeft gemeld en met materiedeskundigen (vanuit de praktijk en de wetenschap). Door middel van documentenstudie zijn relevante inzichten verzameld over ontwikkelingen in vergelijkbare stelsels in het buitenland en stelselkeuzes in andere domeinen die een publieke taak of publiek belang betreffen. Een diepgaande marktanalyse was geen onderdeel van deze verkenning.

Ten behoeve van de stelselverkenning zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Analyseren van het krachtenveld voor een mogelijke stelselwijziging.
- Vertalen van de krachtenveldanalyse in een gedeeld referentie- en toetsingskader.
- Vaststellen van de te onderzoeken (cq. de meest relevante) stelselvarianten.
- Uitwerken en beoordelen van de meest relevante stelselvarianten.
- Opstellen van een synthese waarin de voor- en nadelen van de onderzochte stelselvarianten worden afgewogen.

2. Referentie- en toetsingskader

2.1 Referentiekader

2.1 Referentiekader (1)

Op grond van artikel 4 lid 1 Reclasseringsregeling 1995 mogen reclasseringswerkzaamheden uitsluitend worden verricht door instellingen die door de minister van Veiligheid en Justitie zijn erkend als reclasseringsorganisatie. De huidige 3RO zijn erkend als reclasseringsinstelling. In een normenkader (recent opgesteld door VenJ) zijn de eisen geëxpliciteerd waaraan een organisatie dient te voldoen om binnen de context van het huidige stelsel voor erkenning als reclasseringsorganisatie in aanmerking te komen.

De reclasseringsorganisaties leveren samen met DJI, OM en ZM een bijdrage aan de strafrechtketen. De reclassering voert werkzaamheden uit gericht op het verminderen en voorkomen van crimineel gedrag. Deze werkzaamheden richten zich primair op het uitvoeren van adviesopdrachten, het uitvoeren van reclasseringstoezicht en het faciliteren van en toezien op de uitvoering van taakstraffen.¹ Ten slotte voert de reclassering een aantal werkzaamheden uit gericht op hun rol in de keten, zoals deelname in de Veiligheidshuizen en ZSM.

Advies

In opdracht van OM, ZM of DJI stelt de reclassering een reclasseringsadvies op. Dit advies is, waar nodig en waar mogelijk, gebaseerd op diagnostisch instrumentarium dat wetenschappelijk is

onderbouwd (QuickScan en RISc) en gebaseerd op het professioneel oordeel van de reclasseringswerker. Een onderdeel van het advies is het indiceren van forensische zorg en het initiëren van de plaatsing in het kader van forensische zorg, als voorbereiding voor de op te leggen voorwaarden. Tijdens verschillende fasen van het strafproces kan de reclassering een advies uitbrengen:

- Op ZSM adviseert de reclassering het OM over de afdoenings- cq. routeringsbeslissing.
- De reclassering stelt een beknopt reclasseringsadvies op ten behoeve van de voorgeleiding RC.
- De reclassering stelt een reclasseringsadvies op:
 - Ten behoeve van een TOM-zitting stelt de reclassering (in opdracht van OM).
 - Ten behoeve van een zitting bij ZM (in opdracht van OM of ZM).
- Wanneer een dader een gevangenisstraf heeft opgelegd gekregen en (gefaseerde) uitstroom uit detentie aan de orde is. Dit betreft een advies in opdracht van DJI ten behoeve van detentiefasering (dat mogelijk wordt afgeschaft indien Elektronische Detentie mogelijk wordt ingevoerd), en een advies in opdracht van de centrale voorziening v.i. (CV v.i.) ten behoeve van de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.).

1) Naast de genoemde producten levert de reclassering op dit moment ook het product gedragsinterventies. Vanaf 1 januari 2015 zal de Directie Forensische Zorg (DForZo) gedragsinterventies gaan inkopen. Daarmee gaat dit product uit de subsidierelatie tussen VenJ en 3RO. Om die reden valt het product gedragsinterventies buiten de reikwijdte van deze opdracht.

2.1 Referentiekader (2)

Reclasseringstoezicht

Veroordeelden kunnen in het kader van een voorwaardelijke sanctie onder toezicht van de reclassering staan (eventueel gecombineerd met een andere sanctie zoals een geldboete of een werkstraf). De reclassering ziet toe op de naleving van de opgelegde bijzondere voorwaarden. Het reclasseringstoezicht bestaat uit een combinatie van controle en begeleiding.

Op basis van een risico-inschatting vanuit het diagnostisch instrument, het door de reclassering geformuleerde advies inclusief gespecificeerde bijzondere voorwaarden en op basis van afspraken in de justitiële keten (zoals bijvoorbeeld bij gewelddadige overvallers) worden toezichten ingedeeld in drie niveaus (1, 2 en 3). Bij ieder niveau zijn activiteiten gedefinieerd die in aard en intensiteit verschillen. Op deze wijze wordt een meer op risico en begeleiding gerichte en meer gestandaardiseerde invulling gegeven aan het reclasseringstoezicht. Deze wettelijke gedelegeerde taak wordt in nauwe samenwerking met het OM en DJI uitgevoerd.

Werkstraffen

Binnen de werkstraffen wordt onderscheid gemaakt tussen groepswerkstraffen (in groepsverband, onder leiding van een werkmeester) en individuele werkstraffen. Door VenJ is besloten om het product werkstraffen om efficiency-redenen vanaf 2014 exclusief bij Reclassering Nederland te beleggen.

Gedragsinterventies

Naast het opstellen van reclasseringsadviezen, het uitvoeren van toezichten en het begeleiden van werkstraffen, voert de reclassering ook gedragsinterventies uit. VenJ heeft besloten dat het product gedragsinterventies vanaf 1 januari 2015 worden ingekocht door de directie Forensische Zorg (DForZo) van het ministerie van VenJ/DJI en daarmee vanaf dat moment buiten de thans geldende subsidierelatie tussen VenJ en 3RO valt.

Rol in de keten

De reclasseringsorganisaties zijn een schakel in het ketenproces. Samenwerking en afstemming met opdrachtgevers en andere ketenpartners zijn dan ook van groot belang. De ketenafstemming en verantwoordelijkheid die de reclassering hierin heeft komt onder meer tot uitdrukking in de aanwezigheid van de 3RO op ZSM en in de veiligheidshuizen. Bij nieuwe wetgeving zoals adolescentenstrafrecht, Elektronische Detentie en langdurig toezicht participeert de reclassering in de consultatie en de ontwikkeling van de nieuwe werkpraktijk. Dit met doel om beleid en uitvoering goed op elkaar af te stemmen. Ook in het kader van nazorg ex-gedetineerden wordt van de reclassering gevraagd om een actieve rol aan te nemen in het uitwisselen van informatie zodat een warme overdracht van reclassering naar gemeenten wordt gerealiseerd.

2.1 Referentiekader (3)

Subsidierelatie en outputfinanciering

De 3RO ontvangen subsidie op basis van een jaarlijkse subsidiebrief. Deze komt tot stand op basis van een kaderbrief waarin VenJ aangeeft wat het financiële- en beleidskader (productieaantallen) is voor de 3RO als geheel en wat VenJ het komende jaar verder verwacht van de 3RO. In reactie hierop dienen de 3RO op basis van hun jaarplannen (zie hierna) de subsidieaanvraag in. Het financiële kader is uitgedrukt in termen van 'p x q', waarin de 'p' is gebaseerd op een integraal uurtarief en een uurnorm per (sub)product en de 'q' op de verwachte aantallen van het betreffende (sub)product. De 3RO bespreken onderling hoe de verdeling binnen het kader plaatsvindt en hanteert daarbij (min of meer) vaste 'marktaandeelen'. Dit vertalen de 3RO ieder in een jaarplan. Vervolgens worden mede op basis van de jaarplannen en de subsidiebrieven vastgesteld. Daarnaast kent VenJ een beperkt aantal projectsubsidies toe op basis van projectvoorstellen van de 3RO (gezamenlijk en individueel).

De financiering vindt plaats op basis van gerealiseerde output. Hierbij gelden nagenoeg geen financiële 'schotten' tussen de producten (overproductie en onderproductie op onderdelen kunnen gecompenseerd worden). Daarnaast gelden er afrekenregels dat bij onderproductie een deel van de kosten van de onderproductie worden vergoed. De overproductie tussen 100 en 103% van het financiële kader komt voor rekening van de 3RO. De overproductie boven de 103% wordt deels vergoed. De afgelopen jaren (waarin het kader ook is gegroeid) was er sprake van onderproductie, maar op dit moment (2013 en 2014, waarin het financiële kader door opgelegde taakstellingen is afgenomen) is er sprake van overproductie (op alle producten).

2.2 Krachtenveldanalyse

2.2.1 Inleiding

Het verkennen van stelselvarianten impliceert dat er sprake kán zijn van een toekomstige stelselwijziging. Een verandering is nooit een doel op zich, maar moet een verbetering tot stand brengen ten opzichte van de uitgangssituatie en/of een adequate reactie bieden op nieuwe ontwikkelingen. Om de drijfveren voor verandering inzichtelijk te maken, maken wij onderscheid tussen duwende en trekkende krachten:

- Duwende krachten ontstaan vanuit een gevoel van urgentie; er gaat iets niet naar behoren in de bestaande situatie, er is een probleem.
- Trekkende krachten ontstaan vanuit een nieuwe ambitie; betrokken partijen - of ten minste de 'beslissers' - willen individueel of gezamenlijk iets bereiken hetgeen een verandering rechtvaardigt.

Met alle stakeholders hebben wij individuele interviews gehouden om de duwende en trekkende krachten te achterhalen. In een bijeenkomst met de werkgroep, waarin de belangrijkste stakeholders en de opdrachtgever van deze verkenning zijn vertegenwoordigd, hebben de partijen hun belangen en perspectieven op het stelsel van volwassenenreclassering onderling uitgewisseld. Op basis van de interviews en bespreking in de werkgroep is een krachtenveldanalyse uitgevoerd. De resultaten van deze analyse worden op de volgende pagina's weergegeven.

2.2.2 Visie stakeholders op de reclassering (1)

Reclasseringsorganisaties (3RO)

Het domein van de reclassering is het, in het kader van een (deels) voorwaardelijke sanctie, controleren van veroordeelden op de naleving van bijzondere voorwaarden en het begeleiden en ondersteunen van justitiabelen met als doel recidivevermindering, gedragsverandering en een goede terugkeer in de maatschappij ('ze kunnen weer meedoen'). Re-integratie en resocialisatie zijn hierin belangrijke elementen die moeten bijdragen aan het voorkomen van recidive. De reclassering probeert in een kader van 'dwang en drang' gedragsverandering te bewerkstelligen.

De 3RO benadrukken in dit kader het belang van continuïteit in de reclasseringsinzet. Dit betreft zowel de integraliteit in de reclasseringstaken als de continuïteit in de begeleiding van de justitiabele. De reclasseringsorganisaties 'zien' met hun integrale productenaanbod de justitiabele vanaf het eerste tot het laatste moment in de strafrechtketen. Advies- en toezichttrajecten voor een justitiabele wisselen elkaar af en/of lopen gelijktijdig. De 3RO zijn van mening dat de strikte koppeling aan de strafrechtelijke titel en het denken in afgebakende producten niet gunstig is voor het bereiken van het beoogde maatschappelijke resultaat.

Voor het uitvoeren van reclasseringstaken is vakmanschap nodig. Het vakmanschap betreft het werken met een justitiabele in een kader van dwang en drang. Om als reclasseringswerker te gaan werken moet vooraf de minor 'werken in justitieel kader' zijn gevolgd. Een startend reclasseringswerker gaat vervolgens een opleidingstraject in van één jaar (incompany training) en heeft daarna nog een jaar nodig om voldoende ervaring op te doen voor het zelfstandig kunnen uitoefenen van het reclasseringsvak. Het opleidingshuis wordt door de 3RO gezamenlijk georganiseerd en is eerder samen met de lectoraten ontwikkeld.

De 3RO benadrukken dat ze meer zijn dan een leverancier van producten. Ze bieden (gezamenlijk) als ketenpartner een noodzakelijke voorziening in de strafrechtketen. Dit komt onder andere tot uitdrukking in deelname aan Veiligheidshuizen, de rol van de reclassering op ZSM en andere samenwerkingsvormen en (verbeter)projecten in de strafrechtketen. Het aanbrengen van een knip tussen producten (bijvoorbeeld tussen advies en toezicht) gaat volgens de 3RO ten koste van de effectiviteit.

2.2.2 Visie stakeholders op de reclassering (2)

Openbaar Ministerie

De visie van het OM is in eerste instantie gebaseerd op een interview met de portefeuillehouder reclassering van het OM. Deze visie is vervolgens door de portefeuillehouder getoetst bij andere (hoofd)officieren en de portefeuillehouder in het College van procureurs-generaal.

Het OM ziet in de reclassering een belangrijke samenwerkingspartner in de strafrechtketen. In het kader van ZSM heeft het OM behoefte aan betrokkenheid van de reclassering in de vorm van advisering om snel na aanhouding van de verdachte tot een afdoening te komen. De doelstelling hierbij is om zoveel mogelijk betekenisvolle interventies te realiseren, waarbij de volledige mogelijkheden binnen het huidige sanctiepalet en buitenstrafrechtelijke mogelijkheden worden benut. De advisering van de reclassering hierin is van groot belang.

De recente behoefte van het OM strekt verder dan het bestaande product advies zoals dat thans is gedefinieerd. Enerzijds betreft het directe (mondelinge) advisering zonder dat altijd een diagnose-instrument (Quickscan of RISc) wordt gebruikt en het advies op schrift wordt gesteld. Anderzijds is de behoefte om de mogelijkheden van een alternatief, zoals een voorwaardelijk sepot of een gedragsmaatregel, vaker toe te passen. Op dit moment zijn het OM en de 3RO samen de gewenste dienstverlening nader aan het uitwerken en uitproberen.

Ten aanzien van de uitvoering van toezicht en werkstraffen zijn geen knelpunten naar boven gekomen. Wel wordt de integraliteit van deze producten binnen de dienstverlening van de reclassering benadrukt.

Zittende Magistratuur

Vooraf dient te worden opgemerkt dat 'de visie van de Zittende Magistratuur (ZM) in dit onderzoek is gebaseerd op één interview met de voorzitter van het Landelijk Overleg van voorzitters van de strafsectoren van de gerechtshoven en de rechtbanken (LOVS).

De ZM geeft aan dat men tevreden is over het functioneren van de reclassering. Het vertrouwen in de reclassering is groot. Met name de inhoudelijke kwaliteit van de reclasseringsadviezen is goed. ZM geeft aan zij veel meer tevreden is over de kwaliteit van de adviezen opgesteld door de reclasseringsorganisaties, dan de adviezen die worden opgesteld door particuliere organisaties (bijvoorbeeld in opdracht van de advocatuur).

Over de tijdigheid van de reclasseringsadviezen is de ZM minder tevreden. Ten aanzien van het toezicht geeft ZM aan dat zij van mening is dat de reclassering soms 'te geduldig' is en de ondertoezichtgestelden veel kansen geven totdat wordt overgegaan op terugmelding van een zaak.

ZM geeft ook aan dat het innovatieve vermogen van de reclassering versterkt mag worden.

2.2.2 Visie stakeholders op de reclassering (3)

DJI

DJI benadrukt het belang van continuïteit in de begeleiding van de justitiabele van binnen (detentie) naar buiten (de maatschappij, al dan niet in een toezichtkader). DJI is hiervoor verantwoordelijk voorafgaande aan het ontslag van de gedetineerde. De gemeenten zijn na afloop van de strafrechtelijke titel verantwoordelijk voor de nazorg (en begeleiding). Gemeenten vullen deze verantwoordelijkheid wisselend in. Daarmee ontstaat voor een deel van de kortgestraften een gat na detentie met bijbehorende risico's. Dit gat wordt deels opgevuld door de nazorgactiviteiten die (de casemanager van) DJI uitvoert in samenwerking met gemeenten. DJI vraagt aandacht voor de uitvoeringsproblemen die dit met zich meebrengt en ziet hierin een rol voor de reclassering en vrijwilligersorganisaties. Dit valt nu niet binnen het pakket van reclasseringstaken.

VenJ (opdrachtgever stelselverkenning)

De beleidsdoelstellingen van VenJ geven weer wat de belangrijke elementen zijn in de visie op de reclassering. Dit zijn:

- Het leveren van een bijdrage aan recidivevermindering binnen de strafrechtketen.
- Het bijdragen aan re-integratie en resocialisatie ten behoeve van recidivevermindering.
- Het slachtofferbewustzijn.
- De maatschappelijke verantwoordelijkheid in de samenleving.

Deze elementen zijn onderdeel van de missie, visie en strategie van de reclasseringsorganisaties en moeten in de dienstverlening aan

opdrachtgevers (OM, ZM en DJI) worden gerealiseerd. VenJ benadrukt het belang van ketensamenwerking om gezamenlijk resultaat in de keten te bereiken.

Info-Excellente

Info-Excellente is een organisatie die zich momenteel toelegt op het uitvoeren van forensisch onderzoek (o.a. voor het OM en de advocatuur) en het verzorgen van trainingen op het gebied van virtueel gedrag van verdachten en daders.

Info-Excellente heeft de staatssecretaris in 2013 gevraagd om erkend te worden als reclasseringsorganisatie. Daarbij richtte Info-Excellente zich in eerste instantie alleen op het product advies, maar is nu voornemens een erkenningsaanvraag te doen voor de producten advies en toezicht.

Info-Excellente is ervan overtuigd dat het reclasseringswerk beter, sneller en goedkoper kan. Info-Excellente wil zich - indien zij wordt erkend en toegelaten tot het stelsel - onderscheiden op de aspecten snelheid, efficiency, innovatievermogen, professionele ruimte en competenties.

Met betrekking tot het stelsel denkt Info-Excellente dat de samenleving op lange termijn gebaat is bij een stelsel waarin partijen samenwerken en waar de nadruk ligt op innovatie en het doen van onderzoek naar de effectiviteit van de dienstverlening. Op korte termijn (0-5 jaar) denkt Info-Excellente dat concurrentie een impuls kan geven aan de effectiviteit en efficiency van het reclasseringswerk.

2.2.3 Relevante kenmerken huidige stelsel (1)

Functioneren van de 3RO in het huidige stelsel

In deze paragraaf behandelen worden de volgende aspecten van de producten en de dienstverlening behandeld:

- Inhoudelijke kwaliteit
- Tijdigheid
- Efficiency
- Innovatie

Er is geïnvesteerd in de inhoudelijke kwaliteit van de producten

De afgelopen jaren is door VenJ en de 3RO geïnvesteerd in een kwaliteitsverbetering van de producten. Voorbeelden hiervan zijn het Programma Redesign Toezicht en het Programma Advies. Binnen deze programma's zijn de producten advies en toezicht doorontwikkeld en kwalitatief verbeterd. Mede dankzij deze investeringen zijn de opdrachtgevers (DJI, OM en ZM) op dit moment tevreden over de kwaliteit van de reclasseringsproducten. Zij vinden de kwaliteit van de producten daarom geen drijfveer voor verandering. In tegendeel, mocht er een stelselwijzing komen, dan dient tenminste de (huidige) kwaliteit van de producten te worden gewaarborgd. Ontwikkelingen zoals ZSM vragen wel om flexibiliteit en innovatie in de dienstverlening van de reclassering.

Info-Excellente is van mening dat de kwaliteit van de producten verder verbeterd kan worden. Daarbij verwijst Info-Excellente naar de in haar ogen onderbelichte aandacht voor het virtuele gedrag van

justitiabelen als voorbeeld van mogelijke innovatie in het product. Specifiek voor advies voorziet Info-Excellente een kwaliteitsslag te kunnen maken door uitsluitend te werken met forensisch psychologen, criminologen en sociaal pedagogische hulpverleners (“in plaats van maatschappelijk werkers”).

Conclusie: de kwaliteit van de producten is naar tevredenheid van de opdrachtgevers en lijkt daarmee geen drijfveer voor verandering.

2.2.3 Relevante kenmerken huidige stelsel (2)

Tijdigheid is een actueel verbeterpunt

Tijdigheid is een ketenverantwoordelijkheid (Politie, CJIB, OM, ZM, DJI en 3RO). Evenals in de kwaliteit van de producten, is door de 3RO en VenJ geïnvesteerd in het verbeteren van de tijdigheid van advies, start toezicht en start werkstraffen. Zowel VenJ als de opdrachtgevers zien (gestaag) een verbetering ten aanzien van het aspect tijdigheid. DJI merkt hierbij op dat zij lange tijd het gevoel heeft gehad dat de adviesopdrachten van DJI minder prioriteit kregen bij de 3RO dan de adviesopdrachten van het OM.

De tijdigheid van advies, toezicht en werkstraffen is nog steeds een aandachtspunt. VenJ ervaart dat sturing op tijdigheid noodzakelijk is en stuurt (door middel van de subsidiebrief) actief op de overeen te komen normen voor de tijdigheid van advies en toezicht. Deze normen zijn in 2014 afgesproken met de 3RO.

Als mogelijke nieuwe toetreders claimt Info-Excellente haar producten 'sneller' en daarmee tijdiger te kunnen leveren dan de 3RO. Desgevraagd heeft dit vooral betrekking op het product advies.

Conclusie: de tijdigheid van de producten is recent verbeterd, maar blijft een aandachtspunt en daarmee een mogelijke drijfveer voor verandering.

Efficiency is extra relevant door de taakstelling

In hun onderlinge samenwerking proberen de 3RO zoveel mogelijk samen te doen. Voorbeelden zijn het opleidingshuis, de lectoraten, IRIS, meer gezamenlijk beleid en elkaar vertegenwoordigen waar mogelijk.

Het huidige stelsel met drie reclasseringsorganisaties wordt door alle stakeholders als 'minder efficiënt' omschreven. Ondanks vergaande samenwerking, beschikt iedere reclasseringsorganisatie over een eigen staf- en beleidsafdeling (die wel gedimensioneerd is op de samenwerking), eigen voorzieningen/gebouwen en vindt er frequent afstemming plaats tussen de 3RO.

De ontwikkeling van uitvoeringsbeleid moet worden afgestemd tussen de 3RO. In termen van efficiëntie is dit ongunstig. Een voorbeeld hiervan (uit het verleden) is de totstandkoming van Redesign Toezicht, waarin het veel tijd en moeite heeft gekost om te komen tot een gebalanceerde mix van controle en begeleiding.

Conclusie: mede als gevolg van de taakstelling is de efficiency van het stelsel een actueel thema en daarmee een mogelijke drijfveer voor verandering.

2.2.3 Relevante kenmerken huidige stelsel (3)

Innovatie

Meerdere stakeholders hebben aangegeven dat in het huidige stelsel onvoldoende prikkels bestaan voor innovatie. Dit wordt door enkele stakeholders in verband gebracht met aspecten van sturing, waarbij de gedachte is dat productsturing (p x q) innovatie niet bevordert of zelfs in de weg staat. Tevens wordt een verband gelegd met de invulling van het opdrachtgeverschap door OM, ZM en DJI. Een meer kritische houding van de opdrachtgevers zou innovatie mogelijk kunnen bevorderen. Door één van de stakeholders is expliciet de wens geuit om een lerende 'loop' te organiseren om de kwaliteit van producten continu te verbeteren.

Conclusie: hoewel de meningen over oorzaken en mechanismen uiteen lopen, wordt innovatie breed als verbeterpunt ervaren en is daarmee een mogelijke drijfveer voor verandering.

Aandacht voor doelgroeporiëntatie

De 3RO verschillen van elkaar in doelgroep, specialisme en achterland. Enkele stakeholders geven aan dat de verschillen tussen de 3RO de afgelopen jaren kleiner zijn geworden. De Bilthoven-criteria (1995), die aan de basis staan van de huidige marktaandelen, vormen geen afspiegeling van de onderscheiden doelgroepen (verslaafden, dak- en thuislozen en andere justitiabelen). In de praktijk is er dus geen 'harde' relatie tussen een doelgroep en één specifieke RO.

De 3RO benadrukken het belang van doelgroepspecifieke kennis. Daarbij wordt niet expliciet ingezet op een 'zuivere' en 'harde' doelgroepgeoriënteerde marktverdeling tussen de 3RO. Wel wordt aandacht gevraagd voor het borgen van de doelgroepspecifieke kennis binnen het stelsel van de reclassering, ook als het stelsel mocht veranderen.

Tegenover het argument van inefficiëntie stelt de 3RO dat een meerpartijen stelsel ook voordelen biedt. Zo houden de 3RO elkaar scherp door ieder vanuit hun eigen achtergrond en (doelgroep)specifieke kennis naar de reclassering kijken. Dit wordt vertaald in het ontwerp en de uitvoering van de reclasseringsproducten.

Conclusie: doelgroeporiëntatie lijkt op zichzelf geen drijfveer voor verandering. Het borgen van doelgroepspecifieke kennis vormt mogelijk wel een randvoorwaarde waaraan iedere stelselvariant moet voldoen.

2.2.3 Relevante kenmerken huidige stelsel (4)

Opdrachtgeverschap kan worden versterkt

In het stelsel vervullen OM, ZM en DJI de rol van opdrachtgever voor de producten van de reclassering. De sturing op de ontwikkeling en de kwaliteit van deze producten, evenals de sturing op de financiële kaders vindt voornamelijk plaats door VenJ. Diverse stakeholders (3RO en DJI) en VenJ hebben aangegeven dat de rol van de opdrachtgevers versterkt kan worden als onderdeel van de bredere (horizontale) sturing op het stelsel.

De opdrachtgevers gaan zelf echter niet over het geld. DJI geeft aan dat dit hun sturingsmogelijkheden beperkt. Het OM is hierin terughoudender. Het OM geeft zelf ook aan dat het kostenbewustzijn met betrekking tot de reclasseringsinzet beter kan. Nu de financiële middelen beperkt zijn (overproductie op alle onderdelen), wordt de actieve deelname van het OM aan het recent gehouden 'prioriteringsoverleg' gewaardeerd.

Als positieve voorbeelden van de invulling van de opdrachtgeverrol door het OM worden door de reclassering ZSM en de aanpak van gewelddadige overvallers genoemd en voor DJI het ontwikkelen van gezamenlijke werkprocessen.

Conclusie: het opdrachtgeverschap wordt door meerdere stakeholders als verbeterpunt benoemd en vormt daarmee een mogelijke drijfveer voor verandering.

Sturing van VenJ op de 3RO vraagt om flexibiliteit

Door middel van de subsidiebrief worden jaarlijks concrete doelstellingen en voorwaarden overeengekomen. In 2013 en 2014 is bijvoorbeeld gestuurd op efficiency (rijksbrede taakstelling en productiviteitsnorm) en kwaliteit (contactfrequentie, tijdige levering van advies en tijdige start van toezicht).

Kenmerkend voor de sturing in het huidige stelsel, is dat de 3RO als onderdeel van de subsidiebrief een taakstellende bezuiniging hebben doorgevoerd en tegelijkertijd meer productie hebben gedraaid, onder meer door een verhoogde productiviteitsnorm (richting de norm die rijksbreed geldt). De flexibiliteit die partijen betrachten om binnen de (verengde) budgettaire kaders toch aan de (toenemende) vraag naar reclasseringsproducten te voldoen is opvallend en positief te noemen.

Discussie over de invulling van de sturing

VenJ en de 3RO zijn het eens dat VenJ (vooral) moet sturen op het 'wat' en niet op het 'hoe'. In de praktijk blijken de zienswijzen echter uiteen te lopen. VenJ geeft aan te sturen op de geleverde prestaties. De 3RO ervaren de sturing als te eenzijdig gericht op producten (p x q) en op kwantificeerbare elementen uit de bijbehorende kwaliteitseisen (die overigens door de 3RO zelf zijn opgesteld). Ze vragen in de sturing vanuit VenJ aandacht voor de effectiviteit van de reclassering (outcome). Dit is echter lastig te operationaliseren, ook door de 3RO zelf, en daarom stuurt VenJ indirect op effectiviteit door te sturen op prestaties.

2.2.4 Integraliteit van de reclasseringstaken (1)

Alle stakeholders zijn het erover eens dat de reclassering zich moet richten op het controleren van de naleving van bijzondere voorwaarden en het begeleiden van justitiabelen bij de terugkeer in de maatschappij (resocialisatie) met als doel gedragsverandering en het terugdringen van recidive in de strafrechtketen. Ten behoeve van deze doelstellingen voeren de 3RO activiteiten uit die ten dele zijn omschreven in producten. De meningen over de mogelijkheid om deze producten los van elkaar te beschouwen lopen uiteen.

De 3RO en hun opdrachtgevers benadrukken het integrale karakter van de producten. Argumenten die hiervoor worden aangedragen zijn:

1. Continuïteit in de begeleiding van justitiabelen door het strafproces is belangrijk (mede omdat producten vaak gelijktijdig geleverd worden), justitiabelen hebben er geen baat bij als zij (steeds) bij een andere organisatie moeten aankloppen.
2. Synergie tussen de producten; tijdens het opstellen van een advies is er regelmatig overleg met een collega-toezichthouder, andersom wordt tijdens (de start van) het toezicht nog regelmatig overleg gepleegd met de collega die het advies heeft opgesteld. Een product is niet iets dat wordt opgeleverd en overgedragen zodra het 'klaar' is. De adviseur blijft beschikbaar voor overleg met de opdrachtgever, is bereid het product aan te vullen en op zitting toe te lichten. De inzet op reclasseringstoezicht kan al starten tijdens de TBS/PIJ/ISD in een intramurale variant en ook bij v.i. is de toezichthouder al in beeld tijdens de adviesfase. De indicatie en plaatsing forensische zorg komt zowel voor bij advies als bij toezicht.
3. Reclasseren moet een bijdrage leveren aan een 'soepel' verloop van de strafrechtketen. Het is onwenselijk als er vertraging ontstaat, omdat bijvoorbeeld bij de start van een toezicht het advies ter discussie wordt gesteld en deels opnieuw wordt uitgevoerd.
4. Kwalitatief goed advies vereist kennis en ervaring met toezicht. Het is belangrijk dat een adviseur kennis heeft van de uitvoeringspraktijk en weet wat haalbaar en mogelijk is, zodat een toezicht uitvoerbaar is en aansluit op het (in)formele netwerk van de justitiabele. Hiervoor is parate kennis nodig van interventies en de regionale, sociale kaart, maar ook hoe een toezicht en werkstraf in zijn algemeenheid verloopt en wat de 'deal breakers' hierin kunnen zijn.
5. De vraag naar flexibele en korter durende inzet van organisaties in de strafrechtketen, waaronder de reclassering en daarbij zowel in advies als in toezicht, wordt steeds groter. Dit sluit aan bij ontwikkelingen zoals ZSM, waarin termijnen kort zijn, interventies kort en krachtig moeten zijn en advies en toezicht niet altijd los van elkaar moeten worden gezien. Dat vraagt om reclasseringswerkers die zich 'reclasseren als vak' eigen hebben gemaakt. Dit vak behelst dan onder meer een visie op hoe gedragsverandering en risicobeheersing ingezet kunnen worden ten behoeve van recidivevermindering. Deze onderliggende visie overstijgt het productdenken. In dit opzicht is het geheel meer dan de som der delen.

2.2.4 Integraliteit van de reclasseringstaken (2)

Door VenJ wordt aangegeven dat productscheiding een reële mogelijkheid is. Daarbij wordt in hoofdzaak gerefereerd aan het product advies.

1. Binnen de 3RO zijn advies en toezicht in functionele zin al van elkaar gescheiden (enkele uitzondering daargelaten), zij het binnen de grenzen van de eigen organisatie. Dit betekent ook dat continuïteit in de keten ook kan worden bewerkstelligd door een andere professionele organisatie het advies te laten uitbrengen, mits het maar van goede kwaliteit en voldoende uitvoerbaar is.
2. Een striktere scheiding zou de onafhankelijkheid van de adviezen ten goede kunnen komen. In ieder geval gaat het de schijn tegen dat de reclasseringsorganisaties met name de eigen producten adviseren, terwijl er ook andere modaliteiten bestaan.
3. Op andere terreinen is ook sprake van scheiding. Daarbij wordt verwezen naar het jeugd domein, waar de adviezen zijn belegd bij de Raad voor de Kinderbescherming en de uitvoering bij BJZ/Jeugdreclassering.

In de werkgroep is vastgesteld dat de mogelijkheid om producten afzonderlijk te beschouwen, van grote invloed is op de oplossingsruimte van de stelselverkenning. Hiermee verdient het onderwerp een prominente plek in het toetsingskader.

Conclusie: de integraliteit van de reclasseringstaken en -producten is een belangrijke factor voor de vormgeving van het stelsel en verdient daarmee een plek in het toetsingskader als beoordelingscriterium.

2.3 Betekenis krachtenveldanalyse voor het toetsingskader

2.3.1 Wat zegt de krachtenveldanalyse?

Als resultaat van krachtenveldanalyse is een aantal thema's benoemd die op enige wijze een plek in het toetsingskader verdienen. Daarbij worden twee categorieën onderscheiden:

1. Drijfveren voor 'behouden';
2. Drijfveren voor 'veranderen'.

Deze thema's geven gezamenlijk richting aan de stelselverkenning: *in hoeverre is een stelselwijziging een geëigend en effectief middel om de gewenste veranderingen te realiseren, zonder onaanvaardbare risico's op te leveren ten aanzien van de waarden die geborgd moeten worden?* Haalbare aanpassingen binnen het huidige stelsel zijn daarbij ook een alternatief. Veranderen is immers geen doel op zich.

Drijfveren voor 'behouden'

- Borgen van de inhoudelijke kwaliteit van de reclasseringsproducten.
- Borgen effectieve samenwerking tussen reclasseringsorganisaties en met ketenpartners.
- Borgen van de opgebouwde specifieke doelgroepkennis.
- Borgen van de samenhang tussen de reclasseringsproducten en continuïteit voor de justitiabele.

Drijfveren voor 'veranderen'

- Verder verbeteren van de kwaliteit onder meer door tijdige levering en een tijdige start.
- Verder verbeteren van de efficiëntie in relatie tot de taakstelling.
- Meer aandacht en prikkels voor innovatie.
- Versterken van het opdrachtgeverschap als onderdeel van de bredere sturing op het stelsel.

2.3.2 Wat zegt de theorie?

Naast de krachtenveldanalyse zijn er ook algemene (spel)regels die in acht moeten worden genomen bij het uitvoeren van taken die een publiek belang dienen, zoals de reclassering.

Algemene voorwaarden (bron: POC Verbinding verbroken?)

- Eenduidige (ministeriële) verantwoordelijkheid;
- Blijvende verbinding tussen beleid en uitvoering;
- Publieke verantwoording, verticaal en horizontaal;
- Onafhankelijk toezicht.

Specifieke voorwaarden ten aanzien van marktwerking (bron: POC Verbinding verbroken?)

- Heldere beleidsdoelstellingen vooraf (doelmatigheid en innovatie);
- Maatwerk in marktwerkingsbeleid (reguleren van werkprocessen, prijzen en tarieven?);
- Onafhankelijk toezicht;
- Aandacht voor vraagzijde (komt er daadwerkelijk concurrentie tot stand?);
- Afwegen van gevestigde belangen (wegen de verwachte baten op tegen de lasten?).

De volgende criteria zijn gebruikt ten behoeve van de afweging 'inkoop of subsidie' van het product plaatsing (bron: Inkoop Plaatsing binnen de forensische zorg):

- Voorzieningenniveau;
- Continuïteit van dienstverlening;
- Productdefiniëring;
- Beleidsinvloed;
- Efficiencywinst;
- Legitimatie en transitiekosten.

Ook deze inzichten zijn betrokken bij het opstellen van het toetsingskader.

2.4 Toetsingskader

2.4.1 Toetsingskader – Randvoorwaarden

Inleiding

Het toetsingskader bestaat uit randvoorwaarden en beoordelingscriteria. De randvoorwaarden vertegenwoordigen de eisen waaraan iedere stelselvariant moet voldoen, ongeacht de stelselordering. Beoordelingscriteria zijn belangrijke aspecten waarop de stelselvarianten worden uitgewerkt en beoordeeld. De randvoorwaarden en beoordelingscriteria dienen logisch te volgen uit de voorgaande hoofdstukken.

Een aantal aspecten komt zowel terug in randvoorwaarden als in de beoordelingscriteria. In die gevallen beschrijft de randvoorwaarde het minimumniveau waaraan iedere stelselvariant moet voldoen en vervolgens kunnen de stelselvarianten beter of minder goed scoren op het betreffende beoordelingscriterium.

Randvoorwaarden

Het reclasseringsstelsel:

1. Kent een eenduidige ministeriële verantwoordelijkheid en borgt dat VenJ zijn systeemverantwoordelijkheid kan waarmaken. Hiermee wordt bedoeld dat VenJ er met het stelsel voor kan zorgen dat de 'voorziening reclassering' er voldoende (kwantitatief en kwalitatief) is.
2. Doet recht aan de maatschappelijke taak die de reclasseringsorganisaties thans uitvoeren in de strafrechtketen door bij te dragen aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen, op het gebied van het terugdringen van recidive, re-integratie en resocialisatie.
3. Beschikt over heldere op elkaar afgestemde lijnen voor verantwoording, verticaal en horizontaal.
4. Kent onafhankelijk en effectief toezicht.
5. Borgt de rechtsgelijkheid van justitiabelen.
6. Heeft voldoende mogelijkheden voor sturing door de financier, opdrachtgevers en stelseigenaar.
7. Borgt de kwaliteit van de reclasseringswerkzaamheden minimaal op het niveau dat geldt op het moment dat een eventuele stelselwijziging plaatsvindt.
8. Borgt de specialistische (doelgroepspecifieke) kennis benodigd voor de uitvoering van reclasseringswerkzaamheden.
9. Kent uitvoeringsorganisaties die voldoen aan minimumvereisten met betrekking tot expertise en professionaliteit voor de door hen uitgevoerde reclasseringstaken.
10. Borgt de nauwe samenwerking van de uitvoeringsorganisaties met de ketenpartners, zodanig dat ketenpartners één aanspreekpunt hebben voor landelijk uitvoeringsbeleid en uniforme werkwijzen (in termen van ketenafspraken).

2.4.2 Toetsingskader – Beoordelingscriteria

Beoordelingscriteria gericht op de drijfveer 'behouden'

- Mogelijkheid tot goede samenwerking tussen de reclasseringsorganisaties en met ketenpartners;
- Mate waarin VenJ zijn systeemverantwoordelijkheid kan waarmaken;
- De mate waarin met het stelsel op lopende ontwikkelingen (onder andere ZSM) ingespeeld kan worden;
- Continuïteit van de dienstverlening voor de justitiabele;
- Samenhang binnen de dienstverlening vanuit vakinhoud;
- Benutting en borging van de specialistische (doelgroepspecifieke) kennis.

Beoordelingscriteria gericht op de drijfveer 'veranderen'

- Kwaliteit van de reclasseringsproducten (inhoudelijke kwaliteit en tijdigheid);
- Innovatievermogen, prikkels en ruimte daartoe;
- Kostenefficiëntie en prikkels daartoe;
- Mate van sturing in termen van beleidsinvloed, effectiviteit en flexibiliteit (horizontaal en verticaal; voor financier, stelseleigenaar en opdrachtgevers).

Aanvullende beoordelingscriteria voor stelselvarianten met (een vorm van) marktwerking

- Perspectief op duurzame concurrentiestelling tussen meerdere partijen;
- Mogelijkheid voor partijen om zich te onderscheiden in relatie tot regulering (van werkprocessen, prijzen en tarieven) en rechtsgelijkheid van justitiabelen;
- Perspectief op een vraagzijde die rationeel/weloverwogen inkoopgedrag laat zien.

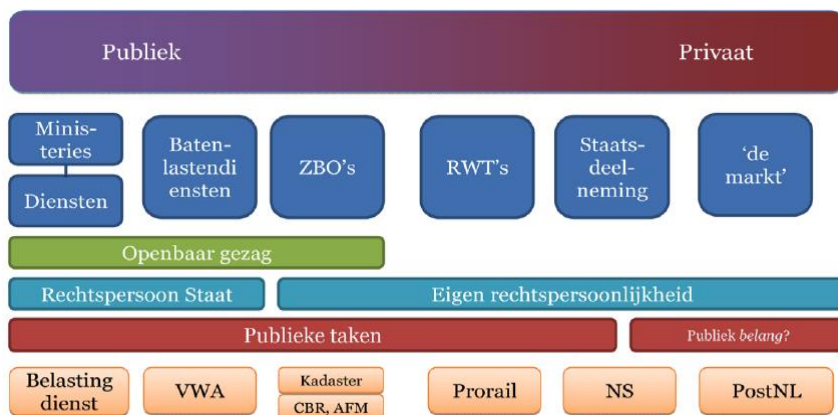
Beoordelingscriteria gericht op de haalbaarheid

- Kosten (incidenteel en structureel) en baten van een verandering;
- Omvang en complexiteit van de veranderopgave.

3. Onderzochte stelselvarianten

3.1 Onderzochte stelselvarianten (1)

Op basis van onderstaand overzicht van organisatievormen voor publieke taken, afkomstig uit de rapportage van de parlementaire enquêtecommissie *Verbinding verbroken*, is een vijftal stelselvarianten gekozen die gezamenlijk het spectrum van mogelijke stelselordeningen goed afdekken.



De in de stelselverkenning onderzochte varianten zijn:

1. *Inbesteden*. Inbesteden is gedefinieerd als variant waarin de reclasseringstaken worden uitgevoerd door één reclasseringsorganisatie die onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon 'de Staat'. Dit kan vorm krijgen als ambtelijke dienst of als baten-lasten dienst (agentschap) met een beperkte eigen beleidsruimte. De taakuitvoering van de reclassering valt volledig onder verantwoordelijkheid van de Minister van VenJ.
2. *Eén gesubsidieerde reclasseringsorganisatie (1 RO)*. In deze variant verkrijgt één reclasseringsorganisatie het exclusieve recht om reclasseringstaken uit te voeren. Dit kan vorm krijgen als een gesubsidieerde Rechtspersoon met Wettelijke Taak (RWT) of als Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) met een financiële relatie met VenJ.
3. *Drie gesubsidieerde reclasseringsorganisaties (3RO)*. Het stelsel met drie gesubsidieerde RWT's komt overeen met de huidige situatie. Dit stelsel is in de verkenning gebruikt als referentiepunt voor de beoordeling van de andere stelselvarianten.
4. *Meer dan drie gesubsidieerde reclasseringsorganisaties (> 3 RO)*. Deze variant is gelijk aan de huidige situatie, maar dan met meer dan drie gesubsidieerde reclasseringsorganisaties.
5. *Marktwerking*. Marktwerking is beschouwd in een gecontroleerde vorm, vergelijkbaar met de inkoop door VenJ van forensische zorg. Uitgangspunt is een landelijk inkoopmodel met meerdere gecontracteerde aanbieders. Deze aanbieders concurreren op prijs en kwaliteit, waarbij goed presteren kan worden beloond met een groter marktaandeel ten koste van minder presterende aanbieders. Vanuit continuïteitsperspectief kunnen in eerste instantie marktaandelen worden toebedeeld aan in ieder geval de bestaande RO's die vervolgens met elkaar gaan concurreren. Ook is het mogelijk om gecontroleerd nieuwe toetreders toe te laten.

3.1 Onderzochte stelselvarianten (2)

Op dit moment leveren de 3RO advies en toezicht, de werkstraffen zijn (vanuit efficiencyoverwegingen) geconcentreerd bij Reclassering Nederland. Een belangrijke vraag die tijdens de krachtenveldanalyse naar voren kwam, is of het zinvol is om de volwassenenreclassering productgericht te organiseren. Op dit moment is het stelsel niet productgericht georganiseerd en leveren de reclasseringsorganisaties zowel advies als toezicht.

Om de vraag of het zinvol is om de producten los te beschouwen te kunnen beantwoorden zijn twee scenario's onderscheiden:

1. **Integrale dienstverlening (volledig productaanbod):** de reclasseringsorganisatie(s) die actief zijn in het stelsel voeren de taken advies, toezicht en werkstraffen uit. De reclasseringstaken worden daarmee als één integraal productaanbod benaderd.
2. **Splitsing van de dienstverlening in producten:** de taken advies, toezicht en werkstraffen worden als losse producten benaderd. In dit scenario is het mogelijk dat (nieuwe) reclasseringsorganisaties slechts één product aanbieden en leveren.

Per scenario zijn de afzonderlijke stelselvarianten beoordeeld aan de hand van het referentie- en toetsingskader. Daarbij is eerst getoetst of een stelselvariant kan voldoen aan de randvoorwaarden. Vervolgens wordt de stelselvariant beoordeeld aan de hand van de beoordelingscriteria. De beoordelingscriteria zijn ingedeeld in vier

clusters:

- Criteria die voortkomen uit de drijfveer om bestaande waarden te behouden (borgen);
- Criteria die voortkomen uit de drijfveer om bestaande aandachtspunten te verbeteren (veranderen);
- Aanvullende criteria voor stelselvarianten met marktwerking;
- Criteria die verband houden met de haalbaarheid van een stelselwijziging.

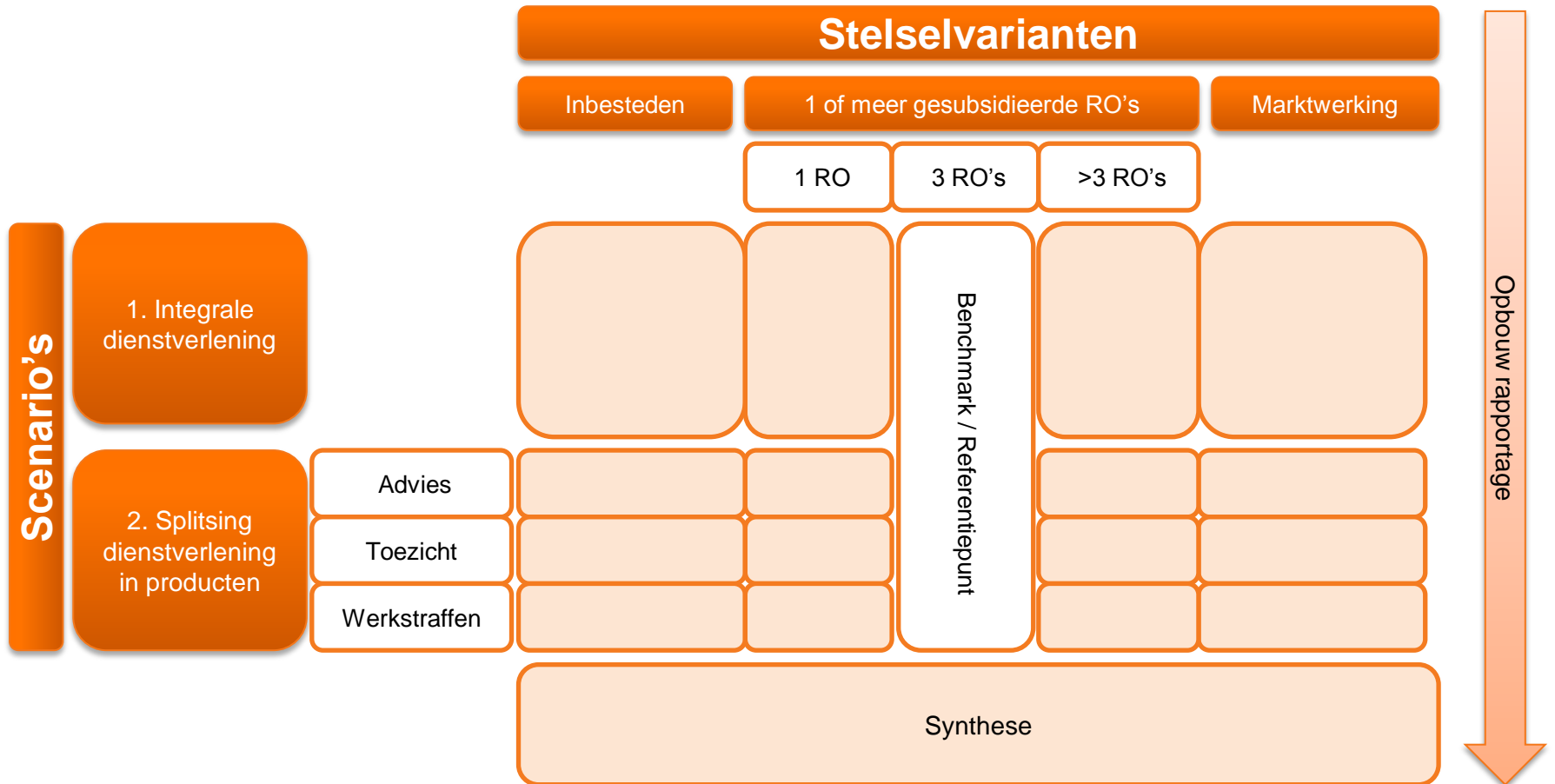
De beoordelingscriteria zijn beoordeeld op basis van een relatieve beoordeling waarbij het huidige reclasseringstelsel (3RO) als referentiepunt is genomen. Per beoordelingscriterium is met een kleur de uitkomst van de beoordeling aangegeven:

- Kans op een positieve bijdrage aan het beoordelingscriterium;
- Risico op een negatieve bijdrage aan het beoordelingscriterium;
- Neutrale bijdrage aan het beoordelingscriterium.

In de beoordeling is ook gewerkt met combinaties van kleuren (groen/blauw, blauw/rood en groen/rood).

In hoofdstukken 4.1 en 4.3 worden voor respectievelijk scenario 1 en scenario 2 alle relevante stelselvarianten beschreven en beoordeeld. Aan het einde van deze hoofdstukken is een synthese opgenomen waarin de voor- en nadelen van de verschillende stelselvarianten worden samengevat. Schematisch is dit op de volgende pagina weergegeven.

3.1 Onderzochte stelselvarianten (3)



3.2 Inzichten vanuit andere stelsels (1)

Inkopen van integrale dienstverlening in Baden-Württemberg

In de deelstaat Baden-Württemberg in Duitsland is in 2007 marktwerking geïntroduceerd. Tot 2007 werden reclasseringstaken uitgevoerd door een diversiteit aan maatschappelijk organisaties. Er bestond onvrede over personele tekorten, het ontbreken van professionele standaards en een gebrekkig toezicht. Om dit te verhelpen zijn de reclasseringstaken in 2007 integraal aanbesteed. Dit heeft geleid tot een nieuw stelsel waarin één aanbieder een integraal pakket aan reclasseringstaken levert gedurende een periode van 10 jaar. In 2016 worden de reclasseringstaken opnieuw aanbesteed.

In 2012, 5 jaar na de start, is het nieuwe stelsel geëvalueerd. De belangrijkste conclusie is dat er op de voornaamste knelpunten (personele tekorten, professionele standaarden en toezicht) duidelijk progressie is geboekt. Daarnaast heeft het nieuwe stelsel, ondanks een grotere personele capaciteit, niet geleid tot hogere kosten. Dit duidt er op dat de reclasseringstaken niet alleen professioneler, maar ook efficiënter zijn geworden. De onderzoekers concluderen dat er nog ruimte is voor verdere verbetering, maar zien daarin geen aanleiding om het stelsel opnieuw te herzien.

Het vertrekpunt in Baden-Württemberg is niet vergelijkbaar met de huidige situatie in Nederland. In Nederland is de reclassering de afgelopen jaren sterk geprofessionaliseerd. Er is geen sprake van personele tekorten en het toezicht is goed georganiseerd. De casus

Baden-Württemberg laat vooral zien dat het in één hand geven van alle reclasseringstaken met een duidelijke ontwikkelopgave goed kan uitpakken. Daarnaast laat de casus zien dat marktwerking ook met grote intervallen kan plaatsvinden (in dit geval eens per 10 jaar). Interessant is in welke mate er in 2007 concurrentie heeft plaatsgevonden (waren er meerdere inschrijvers?) en in welke mate dit zal gaan plaatsvinden in 2016. De evaluatie doet hier helaas geen uitspraken over.

Reorganisatie reclasseringsstelsel Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is de National Offender Management Service (NOMS) sinds 2008 verantwoordelijk voor reclassering en gevangeniswezen. De NOMS subsidieert 35 probation trusts voor het uitvoeren van reclasseringswerkzaamheden (adviesrapportages, community orders inclusief werkstraffen en toezicht op de voorwaardelijke invrijheidstelling) in 21 regio's. In 2013 is besloten het reclasseringsstelsel te hervormen met als doelen: het positief beïnvloeden van de recidive met name van kortgestraften door voor gedetineerden (door standaard 1 jaar toezicht te organiseren), het sneller afhandelen van strafzaken, zwaardere toezichten en het horen van slachtoffers. De kern van de hervormingen is: effectieve community sentences, privatisering en payment by result.

Concreet houdt dit in dat ongeveer 70% van de reclasseringsactiviteiten wordt overgelaten aan private partijen en vrijwilligersorganisaties.

3.2 Inzichten vanuit andere stelsels (2)

De activiteiten betreffen toezicht, werkstraffen en gedragsinterventies voor justitiabelen met een laag en midden risico. In ieder van de 21 regio's (variërend van 7.000 tot 33.000 justitiabelen per regio) wordt een aanbesteding gehouden met als doel 1 'consortium' (een hoofdaannemer met maximaal 3 onderaannemers) van private partijen, vrijwilligersorganisaties en (medewerkers van) voormalige probation trusts te contracteren die de reclasseringsactiviteiten gedurende een aantal jaar mag uitvoeren.

Contractering vindt plaats op basis van prijs en een prestatiedoel ten aanzien van recidivereductie gedurende het jaar dat het toezicht loopt. De reclasseringsactiviteiten zijn erop gericht dat de bijzondere voorwaarden worden nageleefd. Er wordt gestuurd op outcome en daarmee wordt meer ruimte voor de professional, voor innovatie en voor lokale oplossingen voor lokale problemen gecreëerd. De eisen voortkomend uit 'what works' worden losgelaten.

Daarnaast worden de 35 probation trusts 'opgeheven' en wordt 1 National Probation Service opgericht. Deze National Probation Service heeft als taken: het vaststellen van het risico (advies), toezicht voor justitiabelen met een hoog risico en beslissingen ten aanzien van overtredingen van voorwaarden in alle toezichten (het al dan niet terugsturen van een zaak).

Jeugdstrafrechtketen

In tegenstelling tot het volwassenstrafrecht, is binnen het jeugdstrafrecht de taak van advisering over een verdachte strikt gescheiden van de taak gericht op de uitvoering van toezicht en begeleiding. Binnen het jeugddomein adviseert de Raad voor de Kinderbescherming het OM en ZM over de straf van een minderjarige; de jeugdreclassering voert het toezicht en de begeleiding uit op het moment dat een (deels) voorwaardelijke sanctie is opgelegd. De coördinatie op de uitvoering van de taakstraffen is ook belegd bij de Raad voor de Kinderbescherming.

Het onafhankelijke karakter van het advies is een voordeel van de strikte scheiding tussen advies en toezicht/begeleiding. Wanneer de taken strikt gescheiden worden is het – volgens een betrokken expert – randvoorwaardelijk dat de adviserende partij en de partij die het toezicht/begeleiding uitvoert met gedeeld instrumentarium werken zodat de informatie opgehaald tijdens de adviesfase, benut kan worden bij de start van de uitvoering van het toezicht. Binnen de jeugdstrafrechtketen wordt daarom gewerkt met het keteninstrument LIJ (Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen). Het LIJ is net als de RISc een diagnostisch instrumentarium dat risicofactoren van een persoon in beeld brengt. Naast gedeeld instrumentarium is het noodzakelijk dat er frequent afstemming plaatsvindt tussen de adviseurs en toezichthouders/begeleiders om feedback te organiseren.

3.2 Inzichten vanuit andere stelsels (3)

Binnen het jeugdstrafrecht bestaan verschillende organisatievormen. De Raad voor de Kinderbescherming is een ambtelijke dienst. De uitvoering van jeugdreclassering vindt vanaf 1 januari 2015 vindt plaats door gecertificeerde instellingen. De gecertificeerde instellingen betreffen de huidige Bureaus Jeugdzorg en de landelijk werkende instellingen (William Schrikker Groep en Leger des Heils).

Daarnaast is het mogelijk voor nieuwe toetreders om zich te laten certificeren voor de uitvoering van jeugdreclassering. Het aantal partijen dat jeugdreclassering uitvoert is daarmee groter dan het aantal partijen dat volwassenenreclassering uitvoert.

Net als bij volwassenenreclassering, is er binnen de jeugdreclassering aandacht voor doelgroepspecialisatie. De William Schrikker Groep richt zich op de doelgroep licht verstandelijk beperkte jongeren, het Leger des Heils is gespecialiseerd in de begeleiding van onder andere gezinnen zonder vaste woon- of verblijfplaats.

Inkoop van Forensische Zorg

Forensische zorg beweegt zich op het snijvlak van twee werelden. Die van het strafrecht en die van de zorg. Forensische zorg wordt meestal door de rechter opgelegd als onderdeel van een straf en/of maatregel aan iemand met een psychische of psychiatrische stoornis die een strafbaar feit heeft gepleegd. Centraal staat de benodigde combinatie van behandeling en beveiliging. Forensische zorg maakt onderdeel uit van een (voorwaardelijke) straf of maatregel of de tenuitvoerlegging daarvan, danwel een andere strafrechtelijke titel. In 2006 is door middel van het inrichting van een project het initiatief genomen om het stelsel van de forensische zorg te vernieuwen. VenJ werd verantwoordelijk voor de forensische zorg gedurende de strafrechtelijke titel met als doelen het zorgen voor voldoende aanbod van forensische zorg, het oplossen van de 'verkeerde bedden problematiek', het verbeteren van de aansluiting op de reguliere ggz en het verbeteren van de kwaliteit van de forensische zorg. VenJ is sinds 1 januari 2008 verantwoordelijk voor het proces van inkoop, indicatiestelling en plaatsing van forensische zorg in een strafrechtelijk kader. De verantwoordelijkheid voor de inkoop is ondergebracht bij de Directie Forensische Zorg (DForZo). De indicatiestelling en plaatsing worden uitgevoerd door de reclassering en het NIFP.

3.2 Inzichten vanuit andere stelsels (4)

Deze zorgaanbieders hadden vóór de overgang van de verantwoordelijkheid voor forensische zorg naar VenJ al te maken met de inkoop van zorg door zorgverzekeraars en zorgkantoren. VenJ heeft de zorg in het kader van forensische zorgtitels (veelal strafrechtelijke) gemarkeerd en het aanbod gecontracteerd dat aansluit bij de zorgvraag en de zorgbehoefte van justitiabelen. Indicatiestelling vindt plaats door het NIFP voor intramurale forensische zorg en de reclassering voor ambulante zorg en beschermd wonen. DForZo contracteert ook verdiepingsdiagnostiek dat in het kader van de advisering door de reclassering kan worden ingezet.

DForZo verzorgt in een jaarlijkse cyclus de contractering van het zorgaanbod bij ongeveer 130 zorgaanbieders in de GGZ binnen het financiële kader en beleid dat is vastgesteld door de directie Sanctie- en Preventiebeleid van VenJ. De afgelopen jaren is in de contractering steeds meer nadruk gelegd op bekostiging van prestaties. Er is sprake van gereguleerde marktwerking waarin zorgaanbieders kunnen rekenen op een zekere mate van continuïteit van hun zorgaanbod, waarbij de mogelijkheden worden benut om te sturen in meer of minder zorg (in totaal en/of per zorgaanbieder) en/of een andere invulling van de zorg (bijvoorbeeld substitutie van intramurale door intensief ambulante zorg).

4. Beoordeling stelselvarianten

4.1 Beoordeling stelselvarianten scenario 1 (integrale dienstlening)

Stelselvariant 1: Integraal inbesteden

Typering van de stelselvariant

In deze stelselvariant worden de reclasseringstaken inbesteed bij de Rijksoverheid. Daarbij gaat het om integrale inbesteding; de reclasseringstaken advies, toezicht en werkstraffen worden uitgevoerd door één reclasseringsorganisatie die onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon 'de Staat'. De meest voor de hand liggende inbedding is bij VenJ. Dit kan vorm krijgen als reguliere Dienst of als baten-lasten dienst (agentschap) met een beperkte eigen beleidsruimte.

Vanuit 'domeinen' geredeneerd is de reclassering de uitvoeringsorganisatie voor 'intermediate sanctions' (toezicht en werkstraffen), naast DJI (vrijheidsbenemende sancties) en CJIB (financiële sancties). Daarnaast heeft de reclassering een justitiële adviesfunctie. De taakuitvoering van de reclassering valt volledig onder verantwoordelijkheid van de minister van VenJ. De minister heeft de bevoegdheid om individuele aanwijzingen uit te vaardigen. Ten opzichte van het huidige stelsel neemt de directe invloed van de politiek op de tenuitvoerlegging van individuele gevallen toe.

Toetsing aan de randvoorwaarden

Deze stelselvariant voldoet aan alle gestelde randvoorwaarden. Wel worden bij de volgende randvoorwaarden enkele aandachtspunten benoemd.

Sturing en verantwoording

Ten aanzien van sturing en verantwoording wordt opgemerkt dat de lijnen voor verticale en horizontale sturing worden geïnternaliseerd binnen VenJ. Dit vraagt extra aandacht voor de governance. Een zakelijke aansturing op basis van heldere en zo veel mogelijk

gescheiden verantwoordelijkheden (stelseigenaar, financier, opdrachtgever en opdrachtnemer) verdient de voorkeur.

Borgen doelgroepspecifieke kennis

Een ander aandachtspunt is het organiseren van 'voeding' voor de specialistische aanpak van doelgroepen. Het is belangrijk om de aandacht voor de doelgroepbenadering duurzaam te organiseren, zodat de kennis en ervaring ten aanzien van de specialistische aanpak voor doelgroepen kan worden behouden.

Criteria vanuit de drijfveer 'behouden'

● *Samenwerking tussen reclasseringsorganisaties en ketenpartners*

Bij inbesteden verdwijnen de koppelvlakken tussen de huidige reclasseringsorganisaties. Dit zal de 'interne' samenwerking ten goede komen. De samenwerking met de ketenpartners wordt vereenvoudigd door het ontstaan van één reclasseringsorganisatie. De aard van de samenwerking verandert; het wordt een samenwerking tussen 'collega' VenJ diensten. Grensdiscussies over waar iets thuishoort (bijvoorbeeld over ED) kunnen waarschijnlijk eenvoudiger worden beslecht.

●/● *Mate waarin VenJ zijn systeemverantwoordelijkheid kan waarmaken*

VenJ heeft in dit stelsel maximale invloed op de reclassering en kan haar systeemverantwoordelijkheid maximaal invullen. Ten opzichte van het huidige stelsel wordt de verbetering marginaal geacht. Ook in het huidige stelsel is er afdoende zekerheid omtrent de beschikbaarheid van kwalitatief goede reclasseringsdiensten.

● *Mate waarin op lopende ontwikkelingen ingespeeld kan worden*

Het ontstaan van één reclasseringsorganisatie kan positief bijdragen aan lopende ontwikkelingen in de keten. De reclassering spreekt met één mond, er is geen afstemming meer nodig tussen meerdere reclasseringsorganisaties. Dit kan de slagkracht vergroten.

●/● *Continuïteit van de dienstverlening voor de justitiabele*

Binnen het scenario van integrale dienstverlening is één ambtelijke organisatie verantwoordelijk voor het uitvoeren van alle

reclasseringstaken. Er is geen sprake van overdracht tussen organisaties. De continuïteit van de dienstverlening voor de justitiabele is daarmee geborgd. Het organiseren van de continuïteit in de overgang van 'binnen' (DJI) naar 'buiten' (reclassering) is minstens zo goed te organiseren als in de huidige situatie.

●/● *Samenhang binnen de dienstverlening vanuit vakinhoud*

Alle reclasseringstaken worden uitgevoerd door één reclasseringsorganisatie. Daarmee is kennis van alle producten in huis en kan waar nodig gemakkelijk afstemming plaatsvinden tussen advies, toezicht en werkstraffen. Ten opzichte van de huidige situatie is de samenhang zelfs groter, omdat werkstraffen in het huidige stelsel maar door één van de 3RO worden geleverd.

●/● *Benutten en borgen van doelgroepspecifieke kennis*

De doelgroepspecifieke kennis die in het huidige stelsel is opgebouwd kan worden geborgd bij integrale inbesteding. Binnen de nieuw te creëren ambtelijke organisatie kunnen aparte specialistische afdelingen worden ingericht. Door het ontbreken van interne concurrentie kan deze expertise effectiever worden ingezet dan in het huidige stelsel, waarin sprake is van vaste marktaandeelen die geen afspiegeling vormen van de samenstelling van de populatie justitiabelen.

Een aandachtspunt is dat er geen 'automatische' voeding voor de doelgroepbenadering vanuit de huidige maatschappelijke organisaties (GGZ, LdH) meer is. De duurzame aandacht hiervoor vanuit deze en andere maatschappelijke organisaties dient georganiseerd te worden.

Criteria vanuit de drijfveer ‘veranderen’

●/● *Kwaliteit van de reclasseringsproducten (inhoudelijke kwaliteit en tijdigheid)*

Door investering neemt de invloed van VenJ toe. Een investeerde reclasseringsorganisatie zal minder autonoom optreden in discussies over de benodigde kwaliteit van de reclasseringsproducten. Dit heeft consequenties voor de *countervailing power* die de reclasseringsorganisatie biedt aan de stelsel eigenaar en aan haar opdrachtgevers. De kwaliteit van de reclasseringsproducten wordt daarmee niet minder, maar wel eenzijdig bepaald. Dit heeft als mogelijk risico dat de doorontwikkeling van het reclasseringsvak minder aandacht krijgt.

● *Innovatievermogen, prikkels en ruimte daartoe*

Een stelsel met één ambtelijke uitvoeringsorganisatie kent geen vanzelfsprekende prikkel om te innoveren. De investeerde reclasseringsorganisatie is monopolist en hoeft zich niet te onderscheiden van andere reclasseringsorganisaties. Ten opzichte van het huidige stelsel kan de slagkracht wel toenemen. Door het ontstaan van één reclasseringsorganisatie ontstaat ook één innovatiebudget dat gericht kan worden ingezet en niet hoeft te worden afgestemd met andere reclasseringsorganisaties. De prikkel tot innovatie zal echter, net als in andere stelselvarianten, moeten worden ingebracht door de stelsel eigenaar, daarbij ondersteund door kennis- en onderzoeksinstellingen die buiten het stelsel staan.

●/● *Kostenefficiëntie en prikkels daartoe*

Door investering wordt de kostenstructuur van de reclasseringsorganisatie transparanter voor de stelsel eigenaar. De bundeling van reclasseringstaken in één uitvoeringsorganisatie leidt in theorie tot efficiëntievoordeel, omdat directie, staf en infrastructuur worden geïntegreerd. Het efficiëntievoordeel wordt echter beperkt geacht omdat de huidige 3RO de afgelopen jaren al een efficiëntieslag hebben gemaakt en SVG en LdH intern al schaalvoordelen behalen uit bundeling met andere activiteiten. Daarnaast wordt wel een efficiëntievoordeel verwacht in de aansturing door VenJ.

Mate van sturing in termen van beleidsinvloed (●), effectiviteit (●) en flexibiliteit (horizontaal en verticaal) (●/●)

Bezien vanuit de stelsel eigenaar is de beleidsinvloed maximaal. Dit heeft voordelen, bijvoorbeeld in de verantwoording in het geval van incidenten. Door de reclassering als baten-lasten dienst te positioneren, kan de verticale sturing ook effectief zijn. De flexibiliteit zal naar verwachting afnemen; harde ingrepen in de productiviteitsnorm en de (ontbrekende) vergoeding voor overproductie zijn wel mogelijk, maar naar verwachting minder makkelijk te realiseren dan in een stelsel met één of meerdere RO's op afstand.

Criteria vanuit haalbaarheid

Kosten (incidenteel en structureel) en baten van een verandering

Ten opzichte van de huidige situatie betekent het integreren en inbesteden van alle reclasseringstaken bij VenJ een grote verandering. De eenmalige transitiekosten zullen dan ook hoog zijn. Er bestaat een risico dat deze kosten niet worden terugverdiend uit de veronderstelde efficiencyvoordelen. Een eventuele keuze voor integraal inbesteden kan daarom niet alleen financieel gedreven zijn.

Haalbaarheid van de verandering (inclusief verandercapaciteit ketenpartners en opdrachtgevers)

Het integraal inbesteden van alle reclasseringstaken is een grote veranderopgave. In de huidige context, met lopende verandertrajecten zoals ZSM en taakstellingen, zal het een uitdaging zijn de benodigde verandercapaciteit te mobiliseren. Een aandachtspunt is het regeringsbeleid dat streeft naar een compactere Rijksoverheid. Het inbesteden van de reclassering past niet in deze algemene beleidslijn en zal dus duidelijk gemotiveerd moeten worden en vergt een expliciete beslissing.

Randvoorwaarden

1. Kent een eenduidige ministeriële verantwoordelijkheid en borgt dat VenJ zijn systeemverantwoordelijkheid kan waarmaken.
 De reclassering is onderdeel van de Staat, VenJ heeft daarmee maximale invloed.
2. Doet recht aan de maatschappelijke taak die de reclasseringsorganisaties thans uitvoeren in de strafrechtketen door bij te dragen aan beleidsdoelstellingen t.a.v. recidive en resocialisatie.
 Beleid en uitvoering zijn in één hand, de maatschappelijke taak is een afgeleide van de beleidslijn.
3. Beschikt over heldere op elkaar afgestemde lijnen voor verantwoording, verticaal en horizontaal.
 Verticale en horizontale verantwoording worden geïnternaliseerd, de governance verdient extra aandacht (beleggen opdrachtgever- en opdrachtnemerschap).
4. Kent onafhankelijk en effectief toezicht.
 De positie van de Inspectie VenJ verandert niet door inbesteding. Ook nu houdt de Inspectie VenJ toezicht op inbestede taken.
5. Borgt de rechtsgelijkheid van justitiabelen.
 Er ontstaat één reclasseringsorganisatie waar rechtsgelijkheid wordt geborgd.
6. Heeft voldoende mogelijkheden voor sturing door de financier, opdrachtgevers en stelseigenaar.
 In dit model is de stelseigenaar ook financier én uitvoerder. Door de governance goed te organiseren ontstaan voldoende mogelijkheden voor sturing (beleggen opdrachtgever- en opdrachtnemerschap).
7. Borgt de kwaliteit van de reclasseringswerkzaamheden minimaal op het niveau dat geldt op het moment dat een eventuele stelselwijziging plaatsvindt.
 De kwaliteit kan bij inbesteden worden gecontinueerd, tenzij beleidsmatig anders wordt gekozen. Een risico kan de verminderde autonomie van de reclasseringsorganisatie vormen.
8. Borgt de specialistische (doelgroepspecifieke) kennis benodigd voor de uitvoering van reclasseringswerkzaamheden.
 Kan in principe worden geborgd in specialistische afdelingen, maar er bestaat een risico dat dit op termijn verwatert.
9. Kent uitvoeringsorganisaties die voldoen aan minimumvereisten met betrekking tot expertise en professionaliteit voor de door hen uitgevoerde reclasseringstaken.
 Eigen uitvoering door de Staat kan voldoen aan de huidige erkenningseisen.
10. Borgt de nauwe samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties en hun ketenpartners, zodanig dat de ketenpartners één aanspreekpunt hebben voor landelijk uitvoeringsbeleid en uniforme werkwijzen.
 Beleid en uitvoering zijn in één hand; er is per definitie één landelijk aanspreekpunt.

Stelselvariant 2: Eén gesubsidieerde reclasseringsorganisatie

Typering van de stelselvariant

In deze variant verkrijgt één reclasseringsorganisatie het exclusieve recht om reclasseringstaken – in dit scenario het volledige productaanbod (advies, toezicht en werkstraffen - uit te voeren. Dit kan vorm krijgen als een gesubsidieerde Rechtspersoon met Wettelijke Taak (RWT) of als Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) met een financiële relatie met VenJ.

(Een deel van) de huidige reclasseringsorganisaties gaan direct of indirect op in de nieuwe reclasseringsorganisatie. De best passende organisatievorm zal nader vastgesteld moeten worden.

Toetsing aan de randvoorwaarden

Deze stelselvariant voldoet aan alle gestelde randvoorwaarden. Wel worden bij de volgende randvoorwaarden enkele aandachtspunten benoemd.

Borgen doelgroepspecifieke kennis

De specialistische (doelgroepspecifieke) kennis die nodig is voor de

uitvoering van de reclasseringstaken kan worden geborgd door het inrichten van specialistische afdelingen binnen de reclasseringsorganisatie. Een aandachtspunt is het organiseren van 'voeding' voor de specialistische aanpak van doelgroepen. Er dient georganiseerd te worden dat de reclasseringsorganisatie wordt gevoed met specialistische kennis over doelgroepen.

Criteria vanuit de drijfveer 'behouden'

● *Samenwerking tussen reclasseringsorganisaties en ketenpartners*

Van samenwerking tussen reclasseringsorganisaties is geen sprake met het ontstaan van één organisatie. De samenwerking met de ketenpartners wordt vereenvoudigd door het ontstaan van één reclasseringsorganisatie.

●/● *Mate waarin VenJ zijn systeemverantwoordelijkheid kan waarmaken*

Ten opzichte van het huidige stelsel wordt er geen verandering verwacht in de mate waarin VenJ de systeemverantwoordelijkheid kan waarmaken. Met het ontstaan van één (gesubsidieerde) reclasseringsorganisatie is er afdoende zekerheid omtrent de beschikbaarheid van kwalitatief goede reclasseringsdiensten. Er ontstaat één reclasseringsorganisatie. VenJ is voor levering van reclasseringswerkzaamheden volledig afhankelijk van deze ene organisatie, die geen onderdeel is van de rijksoverheid. Dit gaat mogelijk gepaard met bijbehorende risico's van een monopolist.

● *Mate waarin op lopende ontwikkelingen kan worden ingespeeld*

Het ontstaan van één reclasseringsorganisatie kan positief bijdragen aan het inspelen op ontwikkelingen in de keten. De reclassering spreekt met één mond, er is geen afstemming meer nodig tussen meerdere reclasseringsorganisaties. Dit kan de slagkracht vergroten.

●/● *Continuïteit van de dienstverlening voor de justitiabele*

In deze stelselvariant is één reclasseringsorganisatie verantwoordelijk voor het uitvoeren van alle reclasseringstaken. Er is geen sprake van overdracht tussen organisaties. De continuïteit van de dienstverlening voor de justitiabele is daarmee geborgd. Het organiseren van de continuïteit in de overgang van 'binnen' (DJI) naar 'buiten' (reclassering) is minstens zo goed te organiseren als in de huidige situatie.

●/● *Samenhang binnen de dienstverlening vanuit vakinhoud*

Alle reclasseringstaken worden uitgevoerd door één reclasseringsorganisatie. Daarmee is kennis van alle producten in huis en kan waar nodig gemakkelijk afstemming plaatsvinden tussen advies, toezicht en werkstraffen. Ten opzichte van de huidige situatie is de samenhang zelfs groter, omdat werkstraffen in het huidige stelsel maar door één van de 3RO worden geleverd.

● *Benutten en borgen van doelgroepspecifieke kennis*

De doelgroepspecifieke kennis die in het huidige stelsel is opgebouwd, kan goed worden geborgd bij het ontstaan van één reclasseringsorganisatie. Door het ontbreken van interne concurrentie kan deze expertise effectiever worden ingezet dan in het huidige stelsel, waarin er sprake is van vaste marktaandelen die geen afspiegeling vormen van de samenstelling van de populatie justitiabelen.

Criteria vanuit de drijfveer ‘veranderen’

● *Kwaliteit van de reclasseringsproducten (inhoudelijke kwaliteit en tijdigheid)*

Door het ontstaan van één reclasseringsorganisatie, mede vanuit de huidige reclasseringsorganisaties wordt de kwaliteit van de reclasseringsproducten behouden. De doorontwikkeling van het reclasseringsvak (door bijvoorbeeld het inrichten van leergangen en afstemming met lectoraten) zal op vergelijkbare wijze plaatsvinden als in de huidige situatie.

●/● *Innovatievermogen, prikkels en ruimte daartoe*

Een stelsel met één uitvoeringsorganisatie kent geen vanzelfsprekende prikkel om te innoveren. De reclasseringsorganisatie is monopolist en hoeft zich niet te onderscheiden van andere reclasseringsorganisaties. Ten opzichte van het huidige stelsel kan de slagkracht wel toenemen. Door het ontstaan van één reclasseringsorganisatie ontstaat ook één innovatiebudget dat gericht kan worden ingezet en niet hoeft te worden afgestemd met andere reclasseringsorganisaties. Een extra prikkel tot innovatie kan, net als in andere stelselvarianten, worden ingebracht door de stelseigenaar, daarbij ondersteund door kennis- en onderzoekinstellingen die buiten het stelsel staan.

●/● *Kostenefficiency en prikkels daartoe*

De bundeling van reclasseringstaken in één uitvoeringsorganisatie leidt tot een efficiencyvoordeel, omdat directie, staf en infrastructuur worden geïntegreerd. Ook de afstemming over beleidsontwikkelingen en afstemming met stelseigenaar of financier verloopt efficiënter. Omdat de huidige 3RO de afgelopen jaren al een efficiencyslag hebben gemaakt en SVG en LdH intern al schaalvoordelen behalen uit bundeling van overhead en backoffice met andere activiteiten, wordt ingeschat dat het voordeel in termen van kostenefficiency niet moet worden overschat.

Mate van sturing in termen van beleidsinvloed (●/●), effectiviteit (●) en flexibiliteit (horizontaal en verticaal) (●)

De beleidsinvloed zal door het ontstaan van één reclasseringsorganisatie mogelijk worden vergroot. Doordat er sprake is van één reclasseringsorganisatie wordt de effectiviteit in de sturing vergroot. De flexibiliteit zal niet veranderen; omdat de reclasseringsorganisatie op afstand staat is het net als in de huidige situatie mogelijk om consequenties te verbinden aan de productiviteitsnorm en overproductie.

Criteria vanuit haalbaarheid

Kosten (incidenteel en structureel) en baten van een verandering

Ten opzichte van de huidige situatie betekent de overgang naar één reclasseringsorganisatie een substantiële verandering. De transitiekosten zullen aanzienlijk zijn. De baten in termen van efficiency worden conservatief ingeschat (één grotere organisatie werkt niet per definitie efficiënter dan drie kleinere organisaties). Er bestaat een risico dat de kosten niet worden terugverdiend uit de veronderstelde efficiencyvoordelen. Een eventuele keuze voor één gesubsidieerde RO kan daarom niet alleen financieel gedreven zijn.

Haalbaarheid van de verandering (inclusief verandercapaciteit ketenpartners en opdrachtgevers)

Het creëren van één reclasseringsorganisatie betreft een verandering die verandercapaciteit van de betrokkenen vraagt. Voor de opdrachtgevers zal de benodigde verandercapaciteit beperkt zijn. De verandercapaciteit is benodigd bij de stelseigenaar en de reclasseringsorganisaties. Het wordt (in ieder geval op termijn) haalbaar geacht om deze verandercapaciteit te mobiliseren bij deze betrokkenen, maar het transitieproces zal wel ten koste gaan van het doorvoeren van nieuwe beleidsontwikkelingen.

Randvoorwaarden

1. Kent een eenduidige ministeriële verantwoordelijkheid en borgt dat VenJ zijn systeemverantwoordelijkheid kan waarmaken.
 Door het hebben van één reclasseringsorganisatie (zonder winstoogmerk) wordt georganiseerd dat er reclasseringstaken uitgevoerd kunnen worden.
2. Doet recht aan de maatschappelijke taak die de reclasseringsorganisaties thans uitvoeren in de strafrechtketen door bij te dragen aan beleidsdoelstellingen t.a.v. recidive en resocialisatie.
 Bij het ontstaan van één organisatie blijft de maatschappelijke taak ongewijzigd.
3. Beschikt over heldere op elkaar afgestemde lijnen voor verantwoording, verticaal en horizontaal.
 Verticale en horizontale verantwoording is met één (gesubsidieerde) reclasseringsorganisatie goed in te richten.
4. Kent onafhankelijk en effectief toezicht.
 De rol van de Inspectie VenJ blijft ongewijzigd en daarmee is toezicht georganiseerd.
5. Borgt de rechtsgelijkheid van justitiabelen.
 Er ontstaat één reclasseringsorganisatie waar rechtsgelijkheid wordt geborgd.
6. Heeft voldoende mogelijkheden voor sturing door de financier, opdrachtgevers en stelseigenaar.
 Sturing voor financiering, opdrachtgever en stelseigenaar is met één reclasseringsorganisatie goed te organiseren.
7. Borgt de kwaliteit van de reclasseringswerkzaamheden minimaal op het niveau dat geldt op het moment dat een eventuele stelselwijziging plaatsvindt.
 De kwaliteit kan bij het ontstaan van één reclasseringsorganisatie (vanuit de huidige 3RO) worden gecontinueerd.
8. Borgt de specialistische (doelgroepspecifieke) kennis benodigd voor de uitvoering van reclasseringswerkzaamheden.
 De doelgroepspecifieke kennis kan worden geborgd in specialistische afdelingen. Echter, het organiseren van duurzame aandacht voor de specialistische aanpak van doelgroepen is een aandachtspunt.
9. Kent uitvoeringsorganisaties die voldoen aan minimumvereisten met betrekking tot expertise en professionaliteit voor de door hen uitgevoerde reclasseringstaken.
 De reclasseringsorganisatie die ontstaat, zal voldoen aan de huidige erkenningseisen aangezien deze (grotendeels) voortkomt uit de huidige reclasseringsorganisaties.
10. Borgt de nauwe samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties en hun ketenpartners, zodanig dat de ketenpartners één aanspreekpunt hebben voor landelijk uitvoeringsbeleid en uniforme werkwijzen.
 Door het ontstaan van één reclasseringsorganisatie is er per definitie één landelijk aanspreekpunt.

Stelselvariant 4: > 3 gesubsidieerde reclasseringsorganisaties

Typering van de stelselvariant

In deze variant worden de reclasseringstaken (advies, toezicht en werkstraffen) uitgevoerd door vier of meer gesubsidieerde RO's die landelijk opereren. Feitelijk biedt de huidige Reclasseringsregeling de ruimte om naast de huidige 3RO andere organisaties toe te laten.

Het uitgangspunt is integrale dienstverlening.

Reclasseringsorganisaties worden in deze stelselvariant erkend voor het leveren van de reclasseringstaken advies, toezicht en werkstraffen. Er is, in tegenstelling tot scenario 2, geen sprake van erkenning voor losse producten.

In deze variant moet ook één aanspreekpunt voor landelijk beleid en uniforme werkwijzen georganiseerd worden. In het huidige stelsel is dit belegd bij de 3RO. Dit geldt ook voor het gedeelde instroompunt, dat de 3RO op basis van jarenlange samenwerking en afspraken over 'marktaandeel' gezamenlijk uitvoeren. Dit is lastiger uitvoerbaar met meer dan drie partijen en zet de samenwerking tussen de 3RO op losse schroeven. Een instroompunt georganiseerd door vier of meer reclasseringsorganisaties is niet onmogelijk, maar naar verwachting lastig te realiseren. Het organiseren van een onafhankelijk instroompunt door VenJ zou een oplossing kunnen bieden.

Wanneer er nieuwe afspraken zijn gemaakt tussen de reclasseringsorganisaties over de marktaandelen, is er in deze variant geen sprake van concurrentie tussen de reclasseringsorganisaties. De verdeling van zaken vindt plaats op basis van (een combinatie van) doelgroep en vooraf afgesproken marktaandelen.

Stelselvariant 4: > 3 gesubsidieerde reclasseringsorganisaties

Toetsing aan de randvoorwaarden

Deze stelselvariant voldoet aan de gestelde randvoorwaarden. Wel worden bij de volgende randvoorwaarden enkele aandachtspunten benoemd.

Heldere sturingslijnen

Heldere sturingslijnen zijn te organiseren mits de stelseigenaar één aanspreekpunt creëert voor landelijk beleid en werkprocessen. Het toelaten van één of meer nieuwe RO's zet deze samenwerking stevig onder druk. Een onafhankelijk instroompunt vanuit de reclasseringsorganisaties is daarmee lastig. Een aandachtspunt is ook de regionale sturingslijnen; wanneer er meerdere reclasseringsorganisaties actief zijn zal de afstemming moeilijker worden.

Kwaliteitsborging

Het voldoen aan de (minimum) kwaliteit door iedere reclasseringsorganisatie is een aandachtspunt, zeker in de fase van toetreding door nieuwe aanbieders. De kwaliteit kan worden geborgd door middel van de erkenningsregeling in combinatie met voldoende toezicht en sturing hierop.

Eén aanspreekpunt voor landelijk beleid

Dit valt te organiseren door inbesteding van deze functie bij VenJ. Het opstellen van landelijk beleid en de vertaling naar erkenningseisen en subsidievoorwaarden vindt plaats door deze nieuw in te richten functie in samenspraak met de reclasseringsorganisaties.

Criteria vanuit de drijfveer 'behouden'

- *Samenwerking tussen reclasseringsorganisaties en ketenpartners*

Het huidige stelsel van volwassenenreclassering is historisch gegroeid. De 3RO zijn de afgelopen jaren steeds intensiever gaan samenwerken en treden richting hun ketenpartners zo veel mogelijk op als waren zij één organisatie. Dit wordt mogelijk gemaakt door de goede onderlinge relaties en de onderling gemaakte afspraken over vaste marktaandeelen. Dit is een randvoorwaarde onder de stabiele samenwerkingsbasis. Het toelaten van nieuwe reclasseringsorganisaties zet de huidige samenwerking tussen de 3RO onder druk en maakt nieuwe afspraken over de marktaandeelen noodzakelijk. De samenwerking met ketenpartners zal eveneens lastiger zijn vorm te geven. De RO's zullen niet langer als waren zij één organisatie opereren. Dit maakt nieuwe voorzieningen noodzakelijk.

- *Mate waarin VenJ zijn systeemverantwoordelijkheid kan waarmaken*

De mate waarin VenJ zijn systeemverantwoordelijkheid kan waarmaken verandert niet wezenlijk door het toelaten van nieuwe reclasseringsorganisaties. Hierbij wordt aangenomen dat de huidige 3RO zich niet terugtrekken als gevolg van de stelselwijziging.

- *Mate waarin op lopende ontwikkelingen kan worden ingespeeld.*

Ten opzichte van de huidige situatie waarin de 3RO intensief samenwerken, zal het toelaten van nieuwe RO's het inspelen op nieuwe ontwikkelingen lastiger maken. Er is sprake van meer partijen die minder nauw met elkaar samenwerken. De coördinatielast om

gezamenlijk nieuwe ontwikkelingen aan te pakken zal aanzienlijk toenemen. Deze coördinatielast zal grotendeels terecht komen bij de stelseigenaar en bij de ketenpartners.

- *Continuïteit van de dienstverlening voor de justitiabele*

De continuïteit van de dienstverlening voor de justitiabele zal niet wezenlijk wijzigen bij meer RO's. Potentieel is er vaker sprake van een overgang van de ene naar de andere RO, maar continuïteit voor de justitiabele is goed te organiseren.

- *Samenhang binnen de dienstverlening vanuit vakinhoud*

Alle reclasseringstaken worden uitgevoerd door één reclasseringsorganisatie. Daarmee is kennis van alle producten in huis en kan waar nodig afstemming plaatsvinden tussen advies, toezicht en werkstraffen.

De 3RO hebben de afgelopen jaren een gezamenlijke opleiding ontwikkeld mede om de inhoudelijke kwaliteit van de uitvoering te borgen en te verhogen. Ook in de situatie met meer RO's is de verwachting dat deze doorontwikkeling (even) goed kan plaatsvinden.

- *Benutten en borgen van doelgroepspecifieke kennis*

Ervan uitgaande dat de huidige 3RO onderdeel uit blijven maken van het stelsel, is daarmee de specialistische (doelgroepspecifieke) kennis geborgd. De verdeling van justitiabelen zal opnieuw moeten worden besproken als onderdeel van nieuwe afspraken over de marktaandeelen.

Criteria vanuit de drijfveer 'veranderen'

- *Kwaliteit van de reclasseringsproducten (inhoudelijke kwaliteit en tijdigheid)*

In een stelsel met meer RO's moet de inhoudelijke kwaliteit van de reclasseringsproducten geborgd worden door middel van de erkenningsregeling en actief toezicht. Nieuwe RO's moeten bewijzen dat ze in de praktijk aan de gestelde eisen kunnen voldoen. Er bestaat een risico dat de inhoudelijke kwaliteit door nieuwe RO's niet waargemaakt kan worden. Daar staat tegenover dat nieuwe RO's gedreven zullen zijn om zich te bewijzen en op aspecten wellicht een positieve prikkel geven aan het stelsel.

- /● *Innovatievermogen, prikkels en ruimte daartoe*

Het toelaten van nieuwe RO's leidt niet vanzelfsprekend tot extra prikkels voor innovatie. De producten en normen zijn strak gedefinieerd en gestandaardiseerd. Daarnaast leidt innovatie niet tot een concurrentievoordeel. Het toelaten van meer partijen zonder marktwerking zal innovatie eerder verder afremmen. Beschikbare budgetten worden verder versnipperd en er is meer afstemming nodig.

- *Kostenefficiency en prikkels daartoe*

Bij het toelaten van nieuwe RO's bestaat het risico dat het geheel minder efficiënt wordt. Er wordt meer overhead gecreëerd en er is meer afstemming nodig. Daarnaast zal het organiseren cq. investeren van de landelijke beleidsontwikkeling en een gedeeld instroompunt in termen van efficiëntie minder gunstig zijn.

- /● *Mate van sturing in termen van beleidsinvloed (●/●), effectiviteit (●) en flexibiliteit (horizontaal en verticaal) (●)*

De mate van beleidsinvloed is niet wezenlijk anders dan in de huidige situatie. Wel hebben stelseigenaar, financier en opdrachtgevers te maken met meer organisaties, hetgeen de sturing complexer zal maken. De effectiviteit van de sturing op de individuele RO's zal niet wezenlijk verschillen van de huidige situatie. Ten aanzien van flexibiliteit bestaat het risico dat de verminderde samenwerking zich vertaalt in een afnemende bereidheid om gezamenlijk mee te denken en mee te bewegen, bijvoorbeeld in situaties van overproductie.

Criteria vanuit haalbaarheid

Kosten (incidenteel en structureel) en baten van een verandering

Ten opzichte van de huidige situatie is er feitelijk geen sprake van een stelselwijziging. De huidige Reclasseringsregeling legt immers geen beperking op aan het aantal reclasseringsorganisaties. Het belangrijkste gevolg van nieuwe toetreders is dat de nauwe samenwerking tussen de huidige 3RO op losse schroeven komt te staan. Door het ontbreken van concurrentie ontstaat er geen natuurlijke prikkel om efficiënter te werken. Hoewel de transitiekosten in financiële zin overzichtelijk zullen zijn, is er geen reden om aan te nemen dat ze terug verdiend zullen worden.

Haalbaarheid van de verandering (inclusief verandercapaciteit ketenpartners en opdrachtgevers)

Met het creëren van een stelsel met meer dan drie reclasseringsorganisaties wordt de onderlinge samenwerking bemoeilijkt. Er zullen discussies ontstaan over marktaandelen en er moet een nieuw landelijk aanspreek- en instroompunt gecreëerd worden. De omvang van de veranderopgave ten opzichte van andere mogelijke stelselwijzigingen is desondanks gering. De haalbaarheid in termen van beschikbare verandercapaciteit lijkt daarmee geen beperkende factor.

Randvoorwaarden

1. Kent een eenduidige ministeriële verantwoordelijkheid en borgt dat VenJ zijn systeemverantwoordelijkheid kan waarmaken.
 Het stelsel is gelijk aan het huidige, maar dan met meer reclasseringsorganisaties. Daarin moet een nieuw stabiel evenwicht gerealiseerd worden.
2. Doet recht aan de maatschappelijke taak die de reclasseringsorganisaties thans uitvoeren in de strafrechtketen door bij te dragen aan beleidsdoelstellingen t.a.v. recidive en resocialisatie.
 De maatschappelijke taak kan worden verankerd in de erkenningsregeling en de sturing vanuit de stelseigenaar.
3. Beschikt over heldere op elkaar afgestemde lijnen voor verantwoording, verticaal en horizontaal.
 Dit is te organiseren mits één landelijke aanspreekpunt en instroompunt wordt georganiseerd door VenJ.
4. Kent onafhankelijk en effectief toezicht.
 Toezicht blijft plaatsvinden door de Inspectie VenJ.
5. Borgt de rechtsgelijkheid van justitiabelen.
 Door in de erkenningsregeling eisen te stellen aan leveranciers en hier op toe te zien kan de rechtsgelijkheid worden gewaarborgd. Zie ook randvoorwaarde 7.
6. Heeft voldoende mogelijkheden voor sturing door de financier, opdrachtgevers en stelseigenaar.
 Het aansturen van meer dan 3 gesubsidieerde RO's is lastiger dan in de huidige situatie, maar kan wel georganiseerd worden.
7. Borgt de kwaliteit van de reclasseringswerkzaamheden minimaal op het niveau dat geldt op het moment dat een eventuele stelselwijziging plaatsvindt.
 Het voldoen aan de (minimum) kwaliteit door iedere reclasseringsorganisatie is wel een aandachtspunt. De kwaliteit kan worden geborgd door middel van de erkenningsregeling in combinatie met actief toezicht.
8. Borgt de specialistische (doelgroepspecifieke) kennis benodigd voor de uitvoering van reclasseringswerkzaamheden.
 Dit is geborgd, mits de huidige 3RO mee blijven doen in het stelsel.
9. Kent uitvoeringsorganisaties die voldoen aan minimumvereisten met betrekking tot expertise en professionaliteit voor de door hen uitgevoerde reclasseringstaken.
 Dit wordt geborgd door de erkenningsregeling.
10. Borgt de nauwe samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties en hun ketenpartners, zodanig dat de ketenpartners één aanspreekpunt hebben voor landelijk uitvoeringsbeleid en uniforme werkwijzen.
 Dit valt te organiseren door inbesteding van deze functie bij VenJ. Het opstellen van landelijk beleid en de vertaling naar erkenningseisen en subsidievoorwaarden vindt plaats in samenspraak met de reclasseringsorganisaties.

Stelselvariant 5: Marktwerving voor integrale dienstverlening

In deze stelselvariant worden reclasseringstaken ingekocht bij één of meerdere marktpartijen. De huidige 3RO kunnen in dit stelsel als marktpartij worden beschouwd, evenals andere nog door VenJ te erkennen aanbieders. Het uitgangspunt is integrale dienstverlening. Aanbieders worden in deze stelselvariant erkend voor het leveren van de reclasseringstaken advies, toezicht en eventueel werkstraffen. Er is geen sprake van erkenning voor (en het inkopen van) losse producten.

Binnen het stelsel kunnen verschillende inkoopstrategieën worden gehanteerd. Vanuit het toetsingskader worden echter beperkingen opgelegd. Zo is er vanuit de keten behoefte aan één aanspreekpunt voor landelijk beleid, maar in de praktijk ook voor de dienstverlening (de huidige 3RO opereren richting hun ketenpartners als waren zij één organisatie). Vanuit de ketensamenwerking, maar ook vanuit de continuïteit voor justitiabelen is veelvuldig wisselen van leverancier niet wenselijk. Concurrentiestelling middels een aanbesteding kan dus niet frequent plaatsvinden, maar hooguit eens per 5 tot 8 jaar.

Ook vanuit de theorie rondom marktwerving gelden er voorwaarden. Een belangrijke voorwaarde is dat er voldoende partijen zijn en blijven die in concurrentie reclasseringsdiensten aanbieden. In combinatie met een relatief lange contracttermijn, maakt dit het risicovol (en daarmee onaantrekkelijk) om één leverancier te contracteren. Het risico is dan groot dat er een monopolie of oligopolie ontstaat en daarmee een onvolkomen markt. In Duitsland wordt dit model (één leverancier voor een periode van 10 jaar) wel toegepast in Baden-

Württemberg. In Nederland lijkt regionale verkaveling met een vergelijkbare inkoopstrategie minder voor de hand te liggen, gezien de beperktere omvang van de markt en de aanwezigheid van landelijke aanbieders. Met het contracteren van één aanbieder per regio zou 'het kind met het badwater worden weggegooid', met andere woorden: het voordeel van landelijke aanbieders wordt teniet gedaan.

Het meest haalbare scenario voor integrale marktwerving is een landelijk inkoopmodel met meerdere gecontracteerde aanbieders. In een dergelijk model concurreren alle gecontracteerde aanbieders op prijs en kwaliteit, waarbij beter presteren kan worden beloond met een groter marktaandeel ten koste van minder presterende leveranciers. Daarbij zouden vanuit continuïteitsperspectief in eerste instantie marktaandelen kunnen worden toebedeeld aan de bestaande RO's die vervolgens met elkaar gaan concurreren. Ook is het mogelijk om gecontroleerd nieuwe toetreders toe te laten*. De stelselvariant marktwerving wordt dus in gecontroleerde vorm beschouwd.

Een belangrijke randvoorwaarde binnen dit model is een centrale en onafhankelijke toeleiding van justitiabelen naar de reclasseringsorganisaties. Vanuit onafhankelijkheid kan deze taak niet bij de markt worden belegd. Voor de hand ligt deze taak in te besteden bij een Dienst van VenJ. Deze Dienst is tevens verantwoordelijk voor het meten van de prestaties van individuele RO's en de vertaling van deze prestaties in de jaarafspraken.

* De wijze waarop de reclasseringstaken worden ingekocht is onderdeel van nadere uitwerking en zal altijd juridisch moeten worden getoetst.

Stelselvariant 5: Marktwerking voor integrale dienstverlening

Toetsing aan de randvoorwaarden

Deze stelselvariant voldoet aan de gestelde randvoorwaarden. Wel worden bij de volgende randvoorwaarden aandachtspunten benoemd.

Systeemverantwoordelijkheid VenJ

De systeemverantwoordelijkheid van VenJ vereist dat er blijvend voldoende aanbieders zijn. Dit kan alleen worden gegarandeerd door meerdere reclasseringsorganisaties te contracteren. Een stelsel met één landelijke aanbieder is te kwetsbaar.

Borgen doelgroep specifieke kennis

Het borgen van doelgroepspecifieke kennis verdient aandacht. Dit kan worden geborgd door aanbieders te contracteren die over alle specialismen beschikken. Het alternatief is naar specialisme verkavelen. Dit laatste zal de marktwerking nadelig beïnvloeden c.q. beperken tot doelgroepen waar geen doelgroep specifieke expertise voor benodigd is.

Eén aanspreekpunt voor landelijk beleid

Het opstellen van landelijk beleid en de vertaling naar erkenningseisen en inkoopspecificaties komt eenzijdig bij de stelseigenaar te liggen (en wordt *de facto* inbesteed). Dit geldt eveneens voor de toeleiding van justitiabelen naar gecontracteerde reclasseringsorganisaties. Vanuit de markt kan een koepel worden gevormd die meedenkt en meepraat, maar de bijdrage zal beduidend minder zijn dan in het huidige stelsel.

Criteria vanuit marktwerking

- *Perspectief op duurzame concurrentiestelling tussen meerdere partijen*

Het aanbieden van integrale dienstverlening zorgt voor een hoge toetredingsdrempel. Het is onduidelijk hoeveel belangstelling er is bij andere dan de huidige partijen om een integraal dienstenpakket te leveren. Gezien de hoge toetredingsdrempel is het onzeker of er, buiten de huidige 3RO, voldoende partijen zijn die in staat zijn om een integraal dienstenpakket aan te bieden en kwalitatief goed uit te voeren. Daarnaast bestaat de kans dat één of meerdere van de bestaande RO's afziet van deelname in een stelsel dat onderlinge samenwerking inruilt voor onderlinge concurrentie. Ondanks de intentie om meerdere partijen te contracteren bestaat daarmee het risico dat op termijn een monopolie of oligopolie ontstaat. Dat vormt een bedreiging voor duurzame marktwerking en is daarmee mogelijk een risico voor het waarmaken van de systeemverantwoordelijkheid van de stelseigenaar.

- /● *Mogelijkheid voor partijen om zich te onderscheiden in relatie tot regulering (van werkprocessen, prijzen en tarieven) en rechtsgelijkheid van justitiabelen.*

Algemene eisen aan de kwaliteit van de dienstverlening worden vastgelegd in de erkenningsregeling en de inkoopspecificaties. Vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid zijn (grote) kwaliteitsverschillen tussen aanbieders niet wenselijk. Dit leidt ertoe dat aanbieders zich maar in beperkte mate op kwaliteit kunnen onderscheiden.

Concurrentie op prijs kan vrij plaatsvinden. Daarbij moet wel worden bewaakt dat eenzijdige concurrentie op prijs niet ten koste gaat van de kwaliteit van de dienstverlening.

In het huidige stelsel onderscheiden reclasseringsorganisaties zich (mede) op basis van een doelgroeporiëntatie. In het stelsel van integrale marktwerking is dit lastiger en kan (bij verkaveling) zelfs marktverstrend werken.

- *Perspectief op een vraagzijde die rationeel inkoopgedrag laat zien*
Er is geen reden om aan te nemen dat rationeel inkoopgedrag achterwege zal blijven. Hieronder wordt verstaan het geobjectiveerd beoordelen van de prijs-kwaliteitverhouding van verschillende aanbieders en dit vertalen in (jaarlijkse) inkoopafspraken. Deze taak, inclusief de toeleiding van justitiabelen naar de gecontracteerde reclasseringsorganisaties, wordt inbesteed bij een Dienst van VenJ.

Criteria vanuit de drijfveer 'behouden'

●/● *Samenwerking tussen reclasseringsorganisaties en ketenpartners*

De reclasseringsorganisaties gaan hun dienstverlening in concurrentie aanbieden. Ten opzichte van de huidige situatie, waarin er sprake is van (goede) samenwerking, ontstaat met marktwerking concurrentie. Van echte samenwerking is dan ook geen sprake meer.

Ten aanzien van de relatie met ketenpartners, zal de relatie zakelijker worden. Dit biedt voordelen in termen van sturen op afspraken, maar gaat ten koste van de flexibiliteit om in te spelen op veranderingen.

●/● *Mate waarin VenJ zijn systeemverantwoordelijkheid kan waarmaken*

Door meerdere aanbieders te contracteren kan de systeemverantwoordelijkheid van VenJ in principe worden gewaarborgd. De toetredingsdrempel voor nieuwe aanbieders is echter hoog. Daarnaast bestaat de kans dat één of meerdere van de bestaande RO's uit het stelsel stappen. Daarmee ontstaat dan een (beperkt) risico voor de systeemverantwoordelijkheid.

● *Mate waarin op lopende ontwikkelingen ingespeeld kan worden*

Op het moment dat partijen zijn gecontracteerd voor een periode van jaren, zullen zij gedurende die periode leveren conform de afspraken die zijn gemaakt in hun contract. Snel inspelen op lopende ontwikkelingen zoals ZSM of adolescentenstrafrecht wordt waarschijnlijk lastiger. Wijzigingen in producten en/of het ontwikkelen van nieuwe producten gaan sneller gepaard met heronderhandeling van contractvoorwaarden. Daarnaast zullen concurrerende RO's minder geneigd zijn om individuele bijdragen te leveren. Dit vergroot

de coördinatielast voor de stelseigenaar.

● *Continuïteit van de dienstverlening voor de justitiabele*

Bij integrale dienstverlening is iedere gecontracteerde organisatie verantwoordelijk voor het uitvoeren van alle reclasseringstaken. Er is geen sprake van overdracht tussen organisaties waarmee de continuïteit voor de justitiabele is geborgd. Die kan in het gedrang komen bij een wisseling van leverancier. Door de contracttermijnen relatief lang te maken, wordt dit risico beheersbaar.

● *Samenhang binnen de dienstverlening vanuit vakinhoud*

Elke gecontracteerde reclasseringsorganisatie levert het volledige productenaanbod. Daarmee is kennis van alle producten in huis en kan waar nodig afstemming plaatsvinden tussen advies, toezicht en werkstraffen.

De 3RO hebben de afgelopen jaren een gezamenlijke opleiding ontwikkeld mede om de inhoudelijke kwaliteit van de uitvoering te borgen en te verhogen. Ook in de situatie met marktwerking is de verwachting dat deze doorontwikkeling (even) goed kan plaatsvinden.

●/● *Benutten en borgen van doelgroepspecifieke kennis*

Doelgroepspecifieke kennis kan worden geborgd via de erkenningsregeling en mogelijk zelfs via een verkaveling naar specialisme. Dit laatste beperkt de marktwerking en ligt daarom minder voor de hand. Duurzame aandacht voor (het onderhouden van) doelgroepspecifieke kennis is echter niet vanzelfsprekend. Het risico bestaat dat de aandacht op termijn verwatert.

Criteria vanuit de drijfveer ‘veranderen’

●/● *Kwaliteit van de reclasseringsproducten (inhoudelijke kwaliteit en tijdigheid)*

Marktwerking biedt een prikkel om een betere prijs-kwaliteitverhouding te leveren dan concurrenten. Door middel van prestatiemeting en de doorvertaling en (jaarlijkse) inkoopafspraken, kan deze prikkel worden geëffectueerd. Zolang er voldoende aanbieders zijn kan dit een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van de producten. Een risico is dat de marktpartijen minder autonoom zullen optreden in discussies over de benodigde kwaliteit van de reclasserings-producten. Dit gaat ten koste van de *countervailing power* die zij bieden aan de stelseigenaar. Daarnaast bestaan er vraagtekens ten aanzien van de mogelijkheden voor aanbieders om zich te onderscheiden op kwaliteit (vanwege de hoge erkenningseisen en het rechtsgelijkheidsprincipe).

●/● *Innovatievermogen, prikkels en ruimte daartoe*

In theorie draagt marktwerking bij aan het innovatievermogen. Vanuit het rechtsgelijkheidsprincipe geldt echter dat indien een marktpartij een innovatie realiseert die de kwaliteit van de dienstverlening versterkt, de stelseigenaar deze innovatie breed zal willen verspreiden. De prikkel om te innoveren wordt daarmee wellicht getemperd. Innovaties zullen naar verwachting vooral gericht zijn op efficiënter werken.

● *Kostenefficiency en prikkels daartoe*

Binnen het stelsel zal naar verwachting concurrentie op prijs ontstaan die zich vertaalt in een prikkel om kostenefficiënt te werken.

●/● *Mate van sturing in termen van beleidsinvloed (●), effectiviteit (●) en flexibiliteit (●)*

Door de zakelijke verhoudingen in een inkooprelatie is effectieve sturing op overeengekomen kwaliteitsnormen en prijzen heel goed mogelijk. De beleidsinvloed en de flexibiliteit zullen echter afnemen. Een beleidswijziging die leidt tot wijzigingen in producten leidt sneller tot heronderhandeling over de contractvoorwaarden. Een ander risico is de situatie waarin sprake is van overproductie. In een inkooprelatie zal minder op loyaliteit van de marktpartijen gerekend kunnen worden dan in de huidige situatie met de 3RO het geval is.

Criteria vanuit haalbaarheid

Kosten (incidenteel en structureel) en baten van een verandering

De transitie naar een stelsel met integrale marktwerking is een grote verandering die gepaard gaat met hoge transitiekosten vanwege de inrichting van de benodigde infrastructuur. In theorie kan de transitie bijdragen aan lagere structurele kosten door concurrentiestelling op prijs en - in mindere mate - op kwaliteit. Echter, het risico bestaat dat het aantal aanbieders (op termijn) te klein zal zijn om een gezonde marktwerking te garanderen.

Haalbaarheid van de verandering (inclusief verandercapaciteit ketenpartners en opdrachtgevers)

Integrale marktwerking introduceren is een grote veranderopgave. In de huidige context, met lopende verandertrajecten zoals ZSM en taakstellingen, is de benodigde verandercapaciteit waarschijnlijk lastig te mobiliseren. Integrale marktwerking is daarmee naar verwachting pas op langere termijn te realiseren.

Randvoorwaarden

1. Kent een eenduidige ministeriële verantwoordelijkheid en borgt dat VenJ zijn systeemverantwoordelijkheid kan waarmaken.
 Het stelsel is kwetsbaar met één landelijke aanbieder. Door te kiezen voor meerdere landelijke aanbieders kan het systeemrisico afdoende worden beheerst.
2. Doet recht aan de maatschappelijke taak die de reclasseringsorganisaties thans uitvoeren in de strafrechtketen door bij te dragen aan beleidsdoelstellingen ten aanzien van recidive en resocialisatie.
 De maatschappelijke taak kan worden verankerd in de erkenningsregeling, de inkoopspecificaties en de sturing vanuit de stelseigenaar.
3. Beschikt over heldere op elkaar afgestemde lijnen voor verantwoording, verticaal en horizontaal.
 In iedere inkooprelatie is dit van groot belang en valt ook te realiseren voor de reclassering.
4. Kent onafhankelijk en effectief toezicht.
 Toezicht blijft plaatsvinden door de Inspectie V&J.
5. Borgt de rechtsgelijkheid van justitiabelen.
 Door in de erkenningsregeling eisen te stellen aan leveranciers en hier op toe te zien kan de rechtsgelijkheid worden gewaarborgd.
6. Heeft voldoende mogelijkheden voor sturing door de financier, opdrachtgevers en stelseigenaar.
 Door inkopen wordt de sturing verzakelijkt, met alle voor- en nadelen van dien. Er moet rekening mee worden gehouden dat inspelen op veranderingen lastiger wordt.
7. Borgt de kwaliteit van de reclasseringswerkzaamheden minimaal op het niveau dat geldt op het moment dat een eventuele stelselwijziging plaatsvindt.
 De kwaliteit kan worden geborgd door middel van de erkenningsregeling in combinatie met voldoende toezicht.
8. Borgt de specialistische (doelgroepspecifieke) kennis benodigd voor de uitvoering van reclasseringswerkzaamheden.
 Dit kan worden geborgd via de erkenningsregeling, waarbij aanbieders over alle relevante specialismen moeten beschikken. Het alternatief is naar specialisme verkavelen, maar dit zal de marktwerking beperken.
9. Kent uitvoeringsorganisaties die voldoen aan minimumvereisten met betrekking tot expertise en professionaliteit voor de door hen uitgevoerde reclasseringstaken.
 Dit wordt geborgd door de erkenningsregeling.
10. Borgt de nauwe samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties en hun ketenpartners, zodanig dat de ketenpartners één aanspreekpunt hebben voor landelijk uitvoeringsbeleid en uniforme werkwijzen.
 Het opstellen van landelijk beleid en de vertaling naar erkenningseisen en inkoopspecificaties komt eenzijdig bij de stelseigenaar te liggen. Dit geldt eveneens voor de toeleiding van justitiabelen naar de reclasserings-organisaties. Vanuit de markt kan een koepel worden gevormd die meedenkt en meepraat, maar de bijdrage zal beduidend minder zijn dan in het huidige stelsel.

4.2 Totaalbeoordeling en synthese scenario 1

4.2.1 Synthese stelselvarianten bij integrale dienstverlening (1)

In deze synthese wordt niet de vraag beantwoord in hoeverre een verandering noodzakelijk of wenselijk is. Deze vraag wordt behandeld in de overall beschouwing.

Integrale dienstverlening als uitgangspunt

Scenario 1 gaat uit van integrale dienstverlening. Voor de stelselvarianten die in dit scenario zijn beoordeeld, geldt als aanname dat alle reclasseringsorganisaties advies, toezicht én eventueel werkstraffen leveren. Voor advies en toezicht komt dit overeen met de huidige situatie. Werkstraffen worden in de huidige situatie alleen door RN geleverd.

Alle stelselvarianten voldoen aan de randvoorwaarden

Alle onderzochte stelselvarianten voldoen aan de randvoorwaarden die in het toetsingskader zijn opgenomen. Daarbij zijn in de meeste gevallen aandachtspunten benoemd, die echter niet zijn gekwalificeerd als show stopper. Voor stelselvarianten waarin meer dan de huidige 3 reclasseringsorganisaties (RO's) actief zijn, geldt bijvoorbeeld dat één aanspreekpunt voor landelijk beleid moet worden georganiseerd. Daarnaast dient bij marktwerking (in de vorm met meerdere landelijk werkende aanbieders) - maar wellicht ook bij meer dan 3 gesubsidieerde RO's - een onafhankelijke instroom te worden georganiseerd.

Varianten met één uitvoeringsorganisatie bieden de meeste kansen om verbeteringen te realiseren

Wanneer de beoordelingscriteria in hun geheel worden beschouwd, wordt geconstateerd dat stelselvarianten met één reclasseringsorganisatie ('Inbesteden' en '1 gesubsidieerde RO') de meeste kansen bieden om verbeteringen te realiseren ten opzichte van de huidige situatie. In een stelsel met één uitvoeringsorganisatie is geen afstemming meer nodig tussen verschillende reclasseringsorganisaties. De samenwerking met de ketenpartners wordt hierdoor vereenvoudigd, hetgeen positief kan bijdragen aan de mogelijkheid om (snel) in te spelen op ontwikkelingen in de keten. Indien er duurzaam aandacht voor wordt georganiseerd, kan de doelgroepbenadering structureel worden versterkt. Ook de continuïteit voor justitiabelen en de samenhang tussen de reclasseringsproducten kan beter worden gegarandeerd.

Door de krachten te bundelen in één reclasseringsorganisatie kan de slagkracht toenemen, onder andere ten aanzien van innovatie. Door het benutten van schaalvoordelen en het 'ontdubbelen' van overhead kan de kostenefficiëntie worden vergroot. De efficiëntiewinst moet niet worden overschat, aangezien de 3RO nu ook schaalvoordelen benutten binnen hun organisaties (onder andere met andere activiteiten van de GGZ en het Leger des Heils).

4.2.1 Synthese stelselvarianten bij integrale dienstverlening (2)

Verschillen tussen 'Inbesteden' en '1 gesubsidieerde RO'

De stelselvarianten 'Inbesteden' en '1 gesubsidieerde RO' vertonen veel overeenkomsten. 'Inbesteden' kan daarbij worden gezien als een verdergaande stap in de beweging richting één uitvoeringsorganisatie. Vanuit 'domeinen' geredeneerd is de reclassering de uitvoeringsorganisatie voor de tenuitvoerlegging van 'intermediate sanctions' (toezicht en werkstraffen). DJI richt zich op vrijheidsbenemende sancties en het CJIB op financiële sancties. Het inbesteden van de reclassering is vanuit domeinen bezien consistent met de wijze waarop de andere domeinen zijn georganiseerd.

Een gevolg van inbesteden is dat VenJ haar beleidsinvloed en (daarmee) haar systeemverantwoordelijkheid maximaal kan aanwenden en invullen. De ministeriële verantwoordelijkheid is integraal en strekt verder dan bij een (gesubsidieerde) reclasseringsorganisatie op afstand. Een reclasseringsorganisatie op afstand kent een zekere mate van onafhankelijkheid en kan deze - tot op zekere hoogte - aanwenden om als 'countervailing power' op te treden richting de stelseigenaar. Daar tegenover staan de risico's die verbonden zijn aan de afhankelijkheid van deze ene reclasseringsorganisatie. De waardering die aan voorgaande overwegingen wordt gegeven, is mede bepalend voor een voorkeur voor inbesteden of 1 gesubsidieerde RO.

Meer dan 3 gesubsidieerde RO's ondermijnt de intensieve samenwerking in het huidige stelsel

Het huidige stelsel met de huidige 3 RO's is vooral historisch te verklaren. De intensieve samenwerking tussen de huidige 3RO houdt op dit moment stand mede door de goede onderlinge relaties en de afspraak over vaste marktaandelen. Wanneer nieuwe aanbieders worden toegelaten tot het huidige stelsel (meer dan 3 gesubsidieerde RO's), worden de vaste marktaandelen en daarmee de onderlinge samenwerking op losse schroeven gezet. Gevolg is dat de stelseigenaar zorg moet dragen voor een centraal aanspreekpunt voor landelijk beleid en waarschijnlijk ook voor een onafhankelijk instroompunt. Tegenover deze 'investering' staan feitelijk geen verdiensten. De coördinatielast neemt verder toe, zowel voor de stelseigenaar, de opdrachtgevers als de RO's zelf. Dit leidt tot meer afstemming en inefficiency. Ook de flexibiliteit neemt af, omdat individuele RO's naar verwachting minder bereid zullen zijn om mee te denken en mee te bewegen, bijvoorbeeld in situaties van overproductie.

4.2.1 Synthese stelselvarianten bij integrale dienstverlening (3)

Perspectief voor duurzame marktwerking lijkt te ontbreken

Het perspectief voor duurzame marktwerking wordt voornamelijk beperkt door de hoge toetredingsdrempel en de beperkte mogelijkheden voor nieuwe toetreders om zich op kwaliteit te onderscheiden. Het is onduidelijk hoeveel belangstelling er is bij andere dan de huidige partijen om een integraal dienstenpakket te leveren. Gezien de hoge toetredingsdrempel is het onzeker of er, buiten de huidige 3RO, voldoende partijen zijn die in staat zijn om een integraal dienstenpakket aan te bieden en kwalitatief goed uit te voeren. Daarnaast bestaat de kans dat één of meerdere van de bestaande RO's afziet van deelname in een stelsel dat onderlinge samenwerking inruilt voor onderlinge concurrentie. Ondanks de intentie om meerdere partijen te contracteren bestaat daarmee het risico dat op termijn een monopolie of oligopolie ontstaat. Dat vormt een bedreiging voor duurzame marktwerking en is daarmee mogelijk een risico voor het waarmaken van de systeemverantwoordelijkheid van de stelseigenaar.

In het toetsingskader is als randvoorwaarde gesteld dat de kwaliteit van de reclasseringsproducten minimaal op het huidige niveau dient te blijven. Daarmee worden restricties gesteld aan de mogelijkheid om de huidige kwaliteitseisen te verruimen teneinde meer ruimte te bieden aan aanbieders om zich op kwaliteit te onderscheiden. Concurrentie op prijs kan vrijelijk plaatsvinden. Daarbij moet wel

worden bewaakt dat een te eenzijdige concurrentie op prijs niet ten koste gaat van de kwaliteit van de dienstverlening.

Onder de voorwaarde dat er voldoende perspectief op duurzame marktwerking zou zijn, kan marktwerking ook positieve effecten hebben. Zo biedt marktwerking de sterkste prikkel om efficiënt te werken en kan zo bijdragen aan een verbeterde kostenefficiëntie. De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer biedt meer mogelijkheden om doelgericht in te kopen en te sturen op het nakomen van prestatieafspraken. Daarmee ontstaat een prikkel om de kwaliteit (onder andere op het aspect tijdigheid) te verbeteren. Als keerzijde neemt de flexibiliteit om in te spelen op veranderingen naar verwachting af, aangezien veranderingen snel leiden tot het heronderhandelen van contractvoorwaarden. Ook het (op landelijk niveau) inspelen op ontwikkelingen in de keten (zoals ZSM) wordt lastiger.

4.2.2 Totaalbeoordeling

| Scenario 1: Integrale dienstverlening | | | | | | |
|---------------------------------------|--|------------|-------------------------------|---------------------------------|--|--------------|
| | | Inbesteden | Eén reclasserings-organisatie | Drie reclasserings-organisaties | Meer dan drie reclasserings-organisaties | Marktwerking |
| Borgen | Samenwerking onderling en met ketenpartners | ● | ● | | ● | ● |
| | Systeemverantwoordelijkheid | ● | ● | | ● | ● |
| | Inspelen op lopende ontwikkelingen | ● | ● | | ● | ● |
| | Continuïteit dienstverlening voor de cliënt | ● | ● | | ● | ● |
| | Samenhang binnen de dienstverlening vanuit vakinhoud | ● | ● | | ● | ● |
| | Benutten en borgen specialistische kennis | ● | ● | | ● | ● |
| Veranderen | Kwaliteit van de reclasseringsproducten | ● | ● | | ● | ● |
| | Innovatievermogen, prikkels en ruimte daartoe | ● | ● | | ● | ● |
| | Kostenefficiency en prikkels daartoe | ● | ● | | ● | ● |
| | Sturing | ● | ● | | ● | ● |
| | Beleidsinvloed | ● | ● | | ● | ● |
| Effectiviteit | ● | ● | | ● | ● | |
| Flexibiliteit | ● | ● | | ● | ● | |
| Marktwerking | Perspectief op duurzame concurrentiestelling | | | | | ● |
| | Mogelijkheden tot onderscheiden | | | | | ● |
| | Perspectief vraagzijde rationeel inkoopgedrag | | | | | ● |

4.3 Beoordeling stelselvarianten scenario 2 (taak/productgericht)

Scenario 2: Aanpak

In scenario 1 is verkend welke stelselvarianten meer en minder geschikt zijn voor integrale dienstverlening door de reclasseringsorganisatie(s). Daarbij is 'geschikt' gedefinieerd in termen van de randvoorwaarden en beoordelingscriteria uit het toetsingskader.

In scenario 2 wordt de integraliteit van de dienstverlening losgelaten. Concreet betekent dit dat per taak wordt verkend welke stelselvariant het meest geschikt is, ongeacht de stelselordering voor de overige taken.

Omdat het theoretische aantal combinaties van reclasseringstaken en stelselvarianten erg groot is, wordt een andere benadering gekozen. Per taak (toezicht, advies en werkstraffen) wordt aan de hand van het toetsingskader beargumenteerd of inbesteden of marktwerking een haalbaar alternatief vormt voor het huidige stelsel met gesubsidieerde RO's. Als systematiek is de beoordeling van scenario 1 als uitgangspunt genomen. Daarbij is per beoordelingscriterium de vraag gesteld *'verandert de beoordeling wanneer deze uitsluitend wordt gezien vanuit het perspectief van de toezichten, de adviezen of de werkstraffen?'*

Binnen de varianten met 1 of meer gesubsidieerde RO's wordt de voorkeur voor (verdergaande) integratie van de bestaande RO's niet opnieuw ter discussie gesteld. De stelselvariant 'meer dan 3 gesubsidieerde RO's' wordt in scenario 2 daarom niet opnieuw uitgewerkt.

Alle stelselvarianten zijn als onderdeel van scenario 1 al getoetst aan de randvoorwaarden. Daaruit is gebleken dat alle stelselvarianten aan de gestelde randvoorwaarden kunnen voldoen. Er is geen aanleiding om deze toets op productniveau opnieuw uit te voeren.

Scenario 2: Toezicht

Onderstaand zijn de verschillen benoemd tussen de beoordeling van het product toezicht als zelfstandig product, ten opzichte van de beoordeling van toezicht als onderdeel van het integrale pakket van reclasseringsdiensten (scenario 1). Let wel: criteria die hier niet worden benoemd, worden gelijk beoordeeld als in scenario 1 en zijn dus niet onderscheidend tussen de scenario's.

Continuïteit van de dienstverlening voor de justitiabele

Het feit dat de beoordeling van dit criterium verandert is een gevolg van het productgericht organiseren van het stelsel in scenario 2. Door de integraliteit los te laten, zal het vaker voorkomen dat justitiabelen met verschillende organisaties te maken krijgen. Dit stelt hogere eisen aan de overdracht tussen organisaties. Dit geldt bijvoorbeeld voor de justitiabelen die een werkstraf in combinatie met een toezicht opgelegd gekregen hebben. Het effect wordt sterker naarmate er sprake is van meer aanbieders in het stelsel. Dit verklaart dat de stelselvariant 'Marktwerking' minder gunstig wordt beoordeeld dan de varianten 'Inbesteden' of '1 RO'.

Samenhang binnen de dienstverlening vanuit vakinhoud

Ook dit criterium wordt anders beoordeeld als gevolg van het productgericht organiseren van het stelsel in scenario 2. Door de integraliteit los te laten, is extra aandacht nodig voor de samenhang tussen de reclasseringsproducten. Vooral wanneer reclasseringsorganisaties maar één product leveren, bestaat het risico dat zij onvoldoende zicht hebben op (de ontwikkeling van) andere producten. Voor het product toezicht wordt dit risico overigens

lager geacht dan voor advies.

Perspectief op duurzame concurrentiestelling

Dit criterium is uitsluitend van toepassing op de stelselvariant marktwerking. Ten opzichte van integrale dienstverlening wordt de toetredingsdrempel voor nieuwe aanbieders verlaagd wanneer zij alleen toezicht mogen aanbieden. Echter, de benodigde expertise, werkprocessen en systemen zorgen nog steeds voor een aanzienlijke toetredingsdrempel. In combinatie met het hoge afbreukrisico van toezichten wordt het risico dat op termijn een monopolie of oligopolie ontstaat nog steeds reëel beoordeeld. Dit risico is echter minder groot dan bij integrale dienstverlening.

Haalbaarheid van de verandering

Hier gelden dezelfde overwegingen als in scenario 1, met dien verstande dat rekening moet worden gehouden met extra activiteiten om de ontkoppeling van de producten mogelijk te maken. Vooral in de stelselvariant Marktwerking ontstaat de extra uitdaging om een 'level playing field' te creëren. Om te kunnen concurreren zal aan de bestaande reclasseringsorganisaties de gelegenheid moeten worden geboden om een productspecifieke kostprijs te bepalen.

Conclusie

De totale beoordeling van het product toezicht is weergegeven op de volgende pagina. Op basis van dit totaalbeeld kan worden geconcludeerd dat ten opzichte van scenario 1 geen wezenlijk andere beoordeling van de stelsels lijkt te ontstaan.

Toezicht, beoordeling op de criteria

| Scenario 2: Toezicht | | Inbesteden | Eén reclasserings-organisatie | Drie reclasserings-organisaties | Meer dan drie reclasserings-organisaties | Marktwerking |
|----------------------|--|------------|-------------------------------|---------------------------------|--|--------------|
| Borgen | Samenwerking onderling en met ketenpartners | ● | ● | | | ● |
| | Systeemverantwoordelijkheid | ● | ● | | | ● |
| | Inspelen op lopende ontwikkelingen | ● | ● | | | ● |
| | Continuïteit dienstverlening voor de cliënt | ● | ● | | | ● |
| | Samenhang binnen de dienstverlening vanuit vakinhoud | ● | ● | | | ● |
| | Benutten en borgen specialistische kennis | ● | ● | | | ● |
| Veranderen | Kwaliteit van de reclasseringsproducten | ● | ● | | | ● |
| | Innovatievermogen, prikkels en ruimte daartoe | ● | ● | | | ● |
| | Kostenefficiency en prikkels daartoe | ● | ● | | | ● |
| | Sturing | | | | | |
| | Beleidsinvloed | ● | ● | | | ● |
| | Effectiviteit | ● | ● | | | ● |
| Flexibiliteit | ● | ● | | | ● | |
| Marktwerking | Perspectief op duurzame concurrentiestelling | | | | | ● |
| | Mogelijkheden tot onderscheiden | | | | | ● |
| | Perspectief vraagzijde rationeel inkoopgedrag | | | | | ● |

Scenario 2: Advies (1)

Onderstaand zijn de verschillen benoemd tussen de beoordeling van het product advies als zelfstandig product, ten opzichte van de beoordeling van advies als onderdeel van het integrale pakket van reclasseringsdiensten (scenario 1). Let wel: criteria die hier niet worden benoemd, worden gelijk beoordeeld als in scenario 1 en zijn dus niet onderscheidend tussen de scenario's.

Bij de variant 'Inbesteden' zijn parallellen te trekken met de wijze waarop advies in de jeugdstrafrechtketen is georganiseerd (Raad voor de Kinderbescherming) of met de uitvoering van advisering aan OM en rechter met betrekking tot persoonlijkheids-onderzoeken (NIFP). Voor de varianten '1 gesubsidieerde RO' en 'marktwerking' zijn de typeringen gelijk aan die in scenario 1 met dien verstande dat alleen het product advies op deze manier wordt belegd.

Continuïteit dienstverlening voor de justitiabele

Ongeacht de stelselvariant, brengt het productgericht organiseren van het stelsel met zich mee dat de continuïteit vanuit de justitiabele een aandachtspunt wordt (en daarmee slechter scoort dan in scenario 1). Geredeneerd vanuit het product advies kunnen ervaringen met betrekking tot een eerder uitgevoerd toezicht minder makkelijk worden meegenomen in het advies. Dit is sterker aan de orde bij meer aanbieders (marktwerking) dan wanneer er sprake is van één reclasseringsorganisatie (bij inbesteding of 1 RO). Daarnaast kan een versterkte productfocus de reclasseringsorganisatie(s) afremmen in het nemen van een bredere verantwoordelijkheid voor de justitiabele (door het OM wordt juist een integrale aanpak

voorgestaan, in lijn met haar eigen oriëntatie op persoons- en omgevingsfactoren).

Samenhang binnen de dienstverlening vanuit vakinhoud

Ook dit criterium wordt anders beoordeeld als gevolg van het productgericht organiseren van het stelsel in scenario 2. Door de integraliteit los te laten, is extra aandacht nodig voor de samenhang tussen de reclasseringsproducten. Vooral wanneer reclasseringsorganisaties maar één product leveren, bestaat het risico dat zij onvoldoende zicht hebben op (de ontwikkeling van) andere producten. Dit risico wordt groter geacht voor het product advies dan voor het product toezicht.

Kwaliteit van de reclasseringsproducten: onafhankelijkheid

Eén van de argumenten om te komen tot splitsing van producten is de onafhankelijkheid van het advies. Het mogelijk ongewenste effect dat reclasseringsorganisaties hun advies laten beïnvloeden door organisatiebelangen kan hiermee worden voorkomen. In een situatie van marktwerking waarin meerdere aanbieders actief zijn die advies én toezicht aanbieden (waaronder de huidige 3RO), is deze onafhankelijkheid slechts marginaal beter geborgd. Alleen aanbieders die zich uitsluitend op advies richten kunnen echt onafhankelijk zijn. Als onafhankelijkheid van het advies een belangrijk aspect is, dan ligt inbesteding meer voor de hand (vergelijk de Raad voor de Kinderbescherming en de adviesfunctie in het nieuwe Engelse stelsel).

Scenario 2: Advies (2)

Perspectief op duurzame concurrentiestelling

De toetredingsdrempel voor advisering is lager dan in het geval van integrale dienstverlening (scenario 1) of toezicht (scenario 2). Het lijkt aannemelijk dat nieuwe toetreders zich zullen melden, aangezien dit nu al het geval is en ook andere maatschappelijke organisaties zouden kunnen toetreden. In hoeverre deze nieuwe toetreders ook in staat zullen zijn aan de kwaliteitseisen te voldoen, moet nog blijken.

Haalbaarheid van de verandering

In het geval van de stelselvariant marktwerking voor het product advies vraagt het creëren van een 'level playing field' sterke aandacht. De huidige drie reclasseringsorganisaties zullen waarschijnlijk ook als aanbieder van advies blijven optreden. De ontvlechting van advies en toezicht, inclusief een andere toerekening van indirecte kosten en overhead aan advies en andere producten is een substantiële veranderopgave.

Conclusie

Voor advies is het perspectief op duurzame concurrentiestelling (en dus marktwerking) meer aanwezig dan in het geval van integrale dienstverlening. Net als in scenario 1 gaan de kansen op positieve veranderingen gepaard met een aantal risico's (op dezelfde criteria en op de criteria die van belang zijn voor borging).

Tegenover de nadelen van de splitsing van producten staat het voordeel van onafhankelijke advisering. Dit voordeel wordt naar verwachting alleen geëffectueerd bij de keuze voor het inbesteden van de adviesfunctie. Aanvullend geldt dat de splitsing van de producten van de huidige reclasseringsorganisaties om een 'level playing field' te creëren, extra aandacht behoeft.

Advies, beoordeling op de criteria

| Scenario 2: advies | | Inbesteden | Eén reclasserings-organisatie | Drie reclasserings-organisaties | Meer dan drie reclasserings-organisaties | Marktwerking |
|--------------------|--|------------|-------------------------------|---------------------------------|--|--------------|
| | | | | | | |
| Borgen | Samenwerking onderling en met ketenpartners | ● | ● | | | ● |
| | Systeemverantwoordelijkheid | ● | ● | | | ● |
| | Inspelen op lopende ontwikkelingen | ● | ● | | | ● |
| | Continuïteit dienstverlening voor de cliënt | ● | ● | | | ● |
| | Samenhang binnen de dienstverlening vanuit vakinhoud | ● | ● | | | ● |
| | Benutten en borgen specialistische kennis | ● | ● | | | ● |
| Veranderen | Kwaliteit van de reclasseringsproducten | ● | ● | | | ● |
| | Innovatievermogen, prikkels en ruimte daartoe | ● | ● | | | ● |
| | Kostenefficiëncy en prikkels daartoe | ● | ● | | | ● |
| | Sturing | | | | | |
| | Beleidsinvloed | ● | ● | | | ● |
| Effectiviteit | ● | ● | | | ● | |
| Flexibiliteit | ● | ● | | | ● | |
| Marktwerking | Perspectief op duurzame concurrentiestelling | | | | | ● |
| | Mogelijkheden tot onderscheiden | | | | | ● |
| | Perspectief vraagzijde rationeel inkoopgedrag | | | | | ● |

Scenario 2: Werkstraffen

Voor het product werkstraffen geldt een ander referentiepunt: het product werkstraffen wordt vanaf begin 2014 uitgevoerd door één van de drie reclasseringsorganisaties (Reclassering Nederland). Voor dit product worden alleen de stelselvarianten inbesteding en marktwerking beoordeeld. Op de criteria waar de beoordeling afwijkt van het referentiepunt 1RO binnen scenario 1 wordt dit toegelicht.

Continuïteit dienstverlening voor de justitiabele

Voor werkstraffen die 'kaal', met andere woorden niet in combinatie met een toezicht, worden opgelegd is er geen sprake van nadelige effecten van het opsplitsen van producten. Werkstraffen die in combinatie met een toezicht worden opgelegd worden wel negatief beïnvloed, zowel in het geval van inbesteding als bij marktwerking.

Kwaliteit van de reclasseringsproducten

Gezien de aard van het product is het risico dat de inhoudelijke kwaliteit minder wordt beperkter aanwezig in de variant marktwerking dan bij integrale dienstverlening. Voor de variant inbesteding geldt dat het belang van 'countervailing power', gezien de beperkte risico's die de dienstverlening met betrekking tot werkstraffen met zich meebrengt, kleiner is. Vandaar dat deze beoordeling ten opzichte van de huidige situatie als neutraal wordt beoordeeld.

Kostenefficiency

Werkstraffen zijn in de huidige situatie al geconcentreerd bij één

reclasseringsorganisatie (Reclassering Nederland). De efficiencyvoordelen van één organisatie zijn daarmee al gerealiseerd. In tegenstelling tot scenario 1 wordt de variant inbesteden neutraal beoordeeld op het criterium kostenefficiency.

Perspectief op duurzame concurrentiestelling

De toetredingsdrempel voor werkstraffen is gezien de aard van het product lager dan in het geval van integrale dienstverlening. De verwachting is dat meerdere organisaties werkstraffen kunnen uitvoeren. Het perspectief op duurzame concurrentiestelling wordt daarmee gunstiger beoordeeld dan in scenario 1.

Conclusie

Voor werkstraffen is het perspectief op duurzame concurrentiestelling (en dus marktwerking) meer aanwezig dan in het geval van integrale dienstverlening. Er is een aantal voordelen te bereiken, maar er is ook sprake van een aantal risico's. Voor kale werkstraffen lijken deze risico's geringer, maar deze categorie werkstraffen is in de stelselvergelijking niet afzonderlijk beschouwd.

Inbesteding van het product werkstraffen biedt marginale voordelen ten opzichte van de huidige situatie, waarin de werkstraffen (al) door één reclasseringsorganisatie worden uitgevoerd. Het losknippen van het product werkstraffen zorgt in beide varianten voor een nadelig effect op de continuïteit van de dienstverlening voor de justitiabele.

Werkstraffen, beoordeling op de criteria

| Scenario 2: werkstraffen | | Inbesteden | Eén reclasserings-organisatie | Drie reclasserings-organisaties | Meer dan drie reclasserings-organisaties | Marktwerking |
|--------------------------|--|------------|-------------------------------|---------------------------------|--|--------------|
| Borgen | Samenwerking onderling en met ketenpartners | | | | | |
| | Systeemverantwoordelijkheid | | | | | |
| | Inspelen op lopende ontwikkelingen | | | | | |
| | Continuïteit dienstverlening voor de cliënt | | | | | |
| | Samenhang binnen de dienstverlening vanuit vakinhoud | | | | | |
| | Benutten en borgen specialistische kennis | | | | | |
| Veranderen | Kwaliteit van de reclasseringsproducten | | | | | |
| | Innovatievermogen, prikkels en ruimte daartoe | | | | | |
| | Kostenefficiëncy en prikkels daartoe | | | | | |
| | Sturing | | | | | |
| | Beleidsinvloed | | | | | |
| Effectiviteit | | | | | | |
| Flexibiliteit | | | | | | |
| Marktwerking | Perspectief op duurzame concurrentiestelling | | | | | |
| | Mogelijkheden tot onderscheiden | | | | | |
| | Perspectief vraagzijde rationeel inkoopgedrag | | | | | |

4.4 Synthese scenario 2

4.4 Synthese stelselvarianten taak/productgerichte benadering (1)

Productgericht organiseren als uitgangspunt

In scenario 2 wordt de integraliteit van de dienstverlening losgelaten. Concreet betekent dit dat per product is verkend welke stelselvariant het meest geschikt is, ongeacht de stelselordering voor de overige taken. Als systematiek is de beoordeling van scenario 1 als uitgangspunt genomen. Daarbij is per beoordelingscriterium de vraag gesteld 'verandert de beoordeling wanneer deze uitsluitend wordt gezien vanuit het perspectief van de toezichten, de adviezen of de werkstraffen?'

Productgericht beoordelen leidt niet tot grote verschuivingen

In algemene zin kan worden gesteld dat het taakgericht beoordelen van toezicht, advies en werkstraffen niet leidt tot een wezenlijk andere beoordeling van de stelselvarianten. Er zijn wel verschuivingen zichtbaar op individuele beoordelingscriteria.

Productgericht organiseren maakt dat continuïteit en samenhang een aandachtspunt gaan vormen

De criteria 'Continuïteit van de dienstverlening voor de justitiabele' en 'Samenhang binnen de dienstverlening vanuit vakinhoud' worden voor alle producten als aandachtspunt benoemd. Dit is een direct gevolg van het productgericht organiseren van het stelsel. Het feit dat deze criteria een aandachtspunt vormen is niet benaderd als show stopper. Wel is het een argument om te stellen dat productgericht organiseren het overwegen waard is wanneer het duidelijk kansen biedt om een reclasseringstaak beter uit te voeren en daarmee het

stelsel beter te laten functioneren.

Perspectief voor duurzame marktwerking wordt iets groter voor advies en - in mindere mate - voor werkstraffen

Door de reclassering productgericht te beschouwen ontstaat per taak een kleiner volume en dat verlaagt de toetredingsdrempel voor nieuwe aanbieders. Dit geldt vooral voor advies en in mindere mate ook voor werkstraffen. Toezicht is ook wanneer het zelfstandig wordt beschouwd een grote en complexe taak met een (onveranderd) hoge toetredingsdrempel.

Als gevolg van de lagere toetredingsdrempel voor advies en werkstraffen is het perspectief voor duurzame marktwerking relatief gunstiger dan in scenario 1. Echter, de mogelijkheden voor aanbieders om zich te onderscheiden blijven bij de huidige kwaliteitseisen een beperkende factor. Daarnaast blijven dezelfde kansen en risico's die in scenario 1 zijn onderkend onverminderd van toepassing.

4.4 Synthese stelselvarianten taak/productgerichte benadering (2)

Onafhankelijkheid advies wordt niet als knelpunt ervaren

In het huidige stelsel van volwassenenreclassering leveren de 3RO zowel adviezen als toezichten en werkstraffen. In theorie kan dat leiden tot een belangenconflict, waarbij er een prikkel kan ontstaan om eigen producten te adviseren. Mocht dat het geval zijn, dan kan dat een argument vormen om advies apart en onafhankelijk te organiseren.

De stelselverkenning heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat de onafhankelijkheid van adviezen thans als knelpunt wordt ervaren. De opdrachtgevers (OM, DJI, ZM) geven aan dat zij de adviezen kritisch beoordelen en hier desgewenst van af kunnen wijken. Van de situatie dat een advies 'vanzelfsprekend' leidt tot een opgelegd toezicht of een werkstraf is daarmee geen sprake.

5. Overall beschouwing

5. Overall beschouwing (1)

Inleiding

De stelselverkenning beschrijft vijf stelselvarianten in twee scenario's. Aan de hand van het referentie- en toetsingskader is per scenario een analyse gemaakt van de kansen en risico's die aan ieder van de stelselvarianten verbonden zijn ten opzichte van de huidige situatie als referentiepunt. De resultaten zijn samengevat in twee syntheses, zie de paragrafen 4.2 en 4.4.

In de syntheses van scenario 1 en scenario 2 worden de stelselvarianten beschouwd zonder aandacht te besteden aan de noodzaak en de haalbaarheid van een verandering. Hiervoor is het van belang de scenario's onderling te vergelijken en tevens rekening te houden met verbeterpunten die ook binnen het huidige stelsel gerealiseerd kunnen worden. Zowel de beschouwing op het huidige stelsel als de noodzaak en haalbaarheid van een verandering worden hieronder besproken. Daarbij worden de relevante aspecten benoemd, zonder harde conclusies te kunnen en willen trekken.

Huidige stelsel is historisch gegroeid

Het huidige stelsel van volwassenenreclassering is historisch gegroeid. De afgelopen decennia heeft een consolidatie plaatsgevonden met als resultaat dat de reclasseringstaken op dit moment worden uitgevoerd door drie reclasseringsorganisaties (de 3RO). De 3RO zijn de afgelopen jaren steeds nauwer gaan samenwerken en treden richting hun ketenpartners zo veel mogelijk

op als waren zij één organisatie. De intensieve samenwerking tussen de 3RO, die de basis heeft geboden voor de productstandaardisatie in de afgelopen jaren, wordt mogelijk gemaakt door de goede onderlinge relaties en de door de 3RO zelf gemaakte afspraken over vaste marktaandelen. Hierdoor is de onderlinge concurrentie verdwenen, maar deels ook de relatie tussen de marktaandelen en de samenstelling van de populatie van justitiabelen in termen van doelgroepen.

Vraagtekens bij stabiliteit en houdbaarheid van het huidige stelsel op langere termijn

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het huidige stelsel geen inherent stabiel stelsel vormt, maar onder de huidige specifieke condities functioneert. Het huidige stelsel is echter geen gesloten systeem. In de reclasseringsregeling is geen maximum gesteld aan het aantal reclasseringsorganisaties. Als een nieuwe toetreders voldoet aan de eisen in het normenkader voor erkenning, dan kan deze organisatie toetreden tot het stelsel en is er de facto sprake van een stelsel met meer dan drie gesubsidieerde RO's. Dit brengt risico's met zich mee ten aanzien van de onderlinge samenwerking en daarmee het functioneren van het huidige stelsel. Het zal lastig zijn een keuze voor een gesloten systeem met (exact) drie gesubsidieerde reclasseringsorganisaties te beargumenteren. Daarmee worden ook vraagtekens gezet bij de stabiliteit en houdbaarheid van het huidige stelsel op langere termijn.

5. Overall beschouwing (2)

Stelselverkenning onderkent kansen in verdere integratie

Scenario 1 gaat uit van integrale dienstverlening en staat daarmee het dichtst bij de huidige situatie. Wanneer de beoordelingscriteria in hun geheel worden beschouwd, wordt geconstateerd dat stelselvarianten met één reclasseringsorganisatie ('Inbesteden' en '1 gesubsidieerde RO') de meeste kansen bieden om verbeteringen te realiseren ten opzichte van de huidige situatie. Belangrijke elementen hierin zijn, niet limitatief, een verminderde coördinatielast, effectievere (keten)samenwerking en een grotere efficiency en slagvaardigheid.

Er dient opgemerkt te worden dat bij een stelsel dat uitgaat van 1 gesubsidieerde RO als voorwaarde geldt dat de wettelijke taken voor de uitvoering van reclasseringswerkzaamheden exclusief belegd kunnen worden bij deze organisatie. Dit om een stabiel functioneren van deze variant te waarborgen.

Een duidelijke voorkeur voor inbesteden of '1 RO' valt niet uit te spreken op basis van de stelselverkenning. Dit is vooral een afweging voor de stelsel eigenaar die moet beslissen hoe de ministeriële verantwoordelijkheid het beste kan worden ingevuld en vereist nader inzicht in de precieze implicaties. Marktwerking is op basis van het onderzoek niet uitgesloten, maar de condities voor duurzame marktwerking (voldoende partijen die de ruimte krijgen om zich op prijs én op kwaliteit te onderscheiden) zijn op dit moment en naar

verwachting ook op langere termijn onvoldoende aanwezig.

Scenario 2 verkent de kansen en risico's van productgeoriënteerde stelsels. De belangrijkste conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat wanneer de producten toezicht, advies en werkstraffen apart worden beschouwd, er geen wezenlijk andere beoordeling van de stelselvarianten ontstaat. Vanzelfsprekend zijn er verschillen met scenario 1, maar niet zodanig dat het eerder geschetste totaalbeeld verandert. De stelselverkenning levert derhalve geen argumenten op die pleiten voor een productgeoriënteerde inrichting van het stelsel voor volwassenenreclassering.

Haalbaarheid van een verandering

Als onderdeel van de stelselverkenning is per variant een globale inschatting gemaakt van de haalbaarheid van de verandering. Daarbij is vooral gekeken naar de omvang van de veranderopgave in relatie tot de geïdentificeerde kansen en risico's.

Veranderen is nooit een doel op zich. Ofschoon er vraagtekens worden gezet bij de stabiliteit van het huidige stelsel op langere termijn, is de verwachting dat enkele verbeteringen, namelijk met betrekking tot de effectiviteit van de sturing (zie 'versterken van opdrachtgeverschap' in de krachtenveldanalyse) en innovatie (door meer ruimte te bieden in de kwaliteitseisen van producten), ook binnen het huidige stelsel gerealiseerd zouden kunnen worden.

5. Overall beschouwing (3)

Wanneer de stelselvarianten die het meeste perspectief op verbetering bieden (inbesteden of 1 gesubsidieerde RO) worden bekeken, geldt in beide gevallen dat de verandering substantieel is. Of en op welke termijn de baten van een dergelijke verandering worden terugverdiend is binnen de kaders van deze stelselverkenning niet met zekerheid vast te stellen. De vraag is echter of het een zuiver technische afweging betreft. Eerder is geconstateerd dat de duurzaamheid van het huidige stelsel ter discussie staat. Niet veranderen betekent dus ook accepteren dat er risico's worden gelopen ten aanzien van de stabiliteit van het stelsel. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de huidige situatie met drie reclasseringsorganisaties thans overwegend naar tevredenheid functioneert en dat van daaruit geen grote urgentie oplevert om het stelsel op korte termijn te veranderen.

In de combinatie van deze krachten ligt ook een kans. Door nu een stip op de horizon te zetten worden toekomstige stelseldiscussies voorkomen. Tegelijkertijd biedt het de mogelijkheid om het tempo van de verandering af te stemmen op de verandercapaciteit van alle ketenpartners.

Bijlagen

Bijlage A – Stuurgroep, werkgroep en betrokken respondenten

Stuurgroep

- Sjef van Gennip (Reclassering Nederland)
- Michel Groothuizen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, voorzitter)
- Peter Hennephof (Dienst Justitiële Inrichtingen)
- Hugo Hillenaar (Openbaar Ministerie)
- Edwin ten Holte (Stichting Verslavingsreclassering GGZ)
- Arno Lutjens (ministerie van Veiligheid en Justitie)
- Peter Palsma (Leger des Heils)
- Heleen Rutgers (Openbaar Ministerie)
- Peter Wagenmaker (Ministerie van Veiligheid en Justitie)

Interviews (voor zover niet vertegenwoordigd in stuurgroep of werkgroep)

- Ruud van Diemen (Info-Excellente)
- Goof van Gemert en Jelle Idenburg (Dienst Justitiële Inrichtingen / Directie Forensische Zorg)
- Monique de Groot (Ministerie van Veiligheid en Justitie, DJJ)
- Gerdjan Hoekendijk (Ministerie van Veiligheid en Justitie, DSP)
- Peter van der Laan (Vrije universiteit Amsterdam)
- Peter Lemaire (Zittende Magistratuur)

Werkgroep

- Wiert Berghuis (Dienst Justitiële Inrichtingen)
- Kees Blanken (Legers des Heils)
- Olav Etman (Reclassering Nederland)
- Corine Hessel (Reclassering Nederland)
- Erik Lanting (Openbaar Ministerie)
- Arno Lutjens (Ministerie van Veiligheid en Justitie)
- Pieter Osinga (Dienst Justitiële Inrichtingen)
- Margot Suijkerbuijk (Ministerie van Veiligheid en Justitie)
- Wim Veldhof (Leger des Heils)
- Elly Westerbeek (Stichting Verslavingsreclassering GGZ)

Onderzoeksteam (Significant)

- Jeroen van Alphen
- Vicky Drost
- Wouter Jongebreur