

Vergaderjaar 2002–2003

**28 883**

## **Oprichting Stichting Beleids- en verdeelorgaan reclassering**

**Nr. 2**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 5 september 2003

Binnen de vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> hebben enkele fracties de behoefte over de brief van de minister van Justitie van 12 mei 2003 betreffende de oprichting van de Stichting Beleids- en verdeelorgaan reclassering (28 883, nr. 1) enkele vragen en opmerkingen aan de minister voor te leggen. Deze vragen en opmerkingen en de reactie van de minister daarop van 5 september 2003 zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Van de Camp

De griffier voor dit verslag,  
Van Bommel

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), voorzitter, De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Van Fessem (CDA), Luchtenveld (VVD), Wilders (VVD), Weekers (VVD), Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GL), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Straub (PvdA), Griffith (VVD), Visser (VVD) en De Pater-van der Meer (CDA).

Plv. leden: Van Hijum (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Van der Laan (D66), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Ormel (CDA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Vergeer-Mudde (SP), Arib (PvdA), Karimi (GL), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Nawijn (LPF), Joldersma (CDA), Hermans (LPF), Van Dijken (PvdA), Örgü (VVD), Rijpstra (VVD) en Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA).

## Vragen en opmerkingen van de commissie

### Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voornemen een stichting Beleids- en verdeelorgaan reclassering (BVO) in het leven te roepen. Deze leden hechten aan het particulier initiatief in de uitvoering van de reclasseringsactiviteiten. De drie verschillende uitvoerende organisaties vullen elkaar goed aan. Deze leden zijn er van overtuigd dat het noodzakelijk is een scheiding aan te brengen tussen de uitvoering van reclasseringsactiviteiten en de verdeling van middelen. Het ligt voor de hand om de verdeling van middelen alsook het toezicht op een doelmatige besteding bij een apart orgaan neer te leggen. Tegelijkertijd zijn deze leden ervoor beducht dat de oprichting van het BVO gepaard gaat met onnodige bureaucratie. Dit is des te meer een risico gelet op de financiële druk die er op de reclassering komt te liggen. Deze leden vinden dat voortvarendheid is gewenst in het komen tot een oplossing voor het verdelingsvraagstuk. Zij zijn er niet van overtuigd dat dit orgaan ook met overige beleidstaken moet worden belast. De leden van de CDA-fractie hebben nog enkele vragen en plaatsen enkele kanttekeningen bij het voorstel. Afhankelijk van de beantwoording van deze vragen zullen de leden van de CDA-fractie afwegen of zij kunnen instemmen met de oprichting van een (afgeslankt) verdeelorgaan.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voornemen van de minister om een stichting BVO op te richten. Deze leden vragen zich wel af of de oprichting van deze stichting de meest aangewezen weg is om de geconstateerde problemen op te lossen. In de meeste landen is er immers slechts één reclasseringinstantie waarvan de overheid zich bedient. Een voornemen van de regering is om te komen tot een meer effectief en efficiënt functionerende overheid onder meer door deregulering. Ligt het, vanuit deze visie gezien, niet meer voor de hand om ook in Nederland één reclasseringsinstantie op te richten, zo vragen deze leden.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of de kern van het door de minister gedane voorstel niet is gelegen in het feit dat de drie huidige instanties onderling niet tot overeenstemming kunnen komen. Dit mede veroorzaakt door verschillende visies van deze instanties op de reikwijdte van de kerntaken van de reclassering. Deze leden zijn van mening dat, indien kan worden onderschreven dat daar de kernproblematiek ligt, nu juist een fase is aangebroken om de kernproblematiek aan te pakken. Het voornemen van het kabinet is toch ook daadkrachtig en voortvarend te werken aan de veiligheidsketen? De reclassering is een onderdeel van deze keten. Daadkracht en voortvarendheid dienen dan immers van toepassing te zijn op de organisaties die op dit deelterrein werkzaam zijn. Is de minister het met deze leden eens dat het oprichten van het BVO in dit licht gezien geen betekenis kan hebben voor de aanpak van de kernproblematiek? Is het niet logischer om een projectgroep in te stellen die tot taak krijgt binnen een jaar te komen tot de opzet van één reclasseringsorganisatie waarin het behoud van alle over de drie organisaties versnipperde kennis en kunde over de kerntaken van reclassering worden samengebracht, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de minister over de oprichting van het BVO. Deze leden zijn van mening dat de oprichting van deze stichting een functiescheiding geeft die helderheid aan de diverse reclasseringsorganisaties biedt. Hierdoor kan de Stichting Reclassering Nederland (SRN) zich meer gaan concentreren op haar hoofdtaak, namelijk het terugdringen van recidive.

In de huidige situatie zijn er, zo vervolgen de leden van de VVD-fractie, volgens de brief van de minister drie reclasseringsorganisaties. Er zijn toch ook andere organisaties die zich bezighouden met resocialisatie en het terugdringen van recidive, bijvoorbeeld Exodus? Wijzigt er iets voor deze organisaties? Deze leden vragen of met de oprichting het eenvoudiger wordt om reclasseringsproducten te gaan beoordelen op hun effectiviteit en aan dit oordeel consequenties te gaan verbinden voor de middelentoedeling. Hoe gaat de nieuwe stichting dit doen? Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie wanneer het onderzoek naar de positie van de reclassering gereed zal zijn en wanneer het naar de Tweede Kamer zal worden gezonden.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige voorstel. Deze leden onderschrijven het grote belang van effectieve en slagvaardige reclasseringsinstellingen. Voorts zijn deze leden verheugd over de toezegging van de minister van Justitie om nader onderzoek te doen naar de positie van de reclassering.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de minister. Deze leden willen benadrukken dat de voorgenomen plannen van de minister om reclasseringsactiviteiten te concentreren op de kansrijke gevallen naar hun oordeel het grote risico in zich heeft dat de minder kansrijke gevallen worden afgeschreven. Dit past, volgens deze leden, niet in een penitentiair klimaat waarin nog steeds het resocialisatie-ideaal maatgevend moet zijn.

Het komt de leden van de GroenLinks-fractie voor dat één reclasseringsorganisatie de voorkeur heeft boven een gefragmenteerde situatie zoals die nu bestaat. Kan de minister aangeven of er op dit moment sprake is van gesprekken tussen de reclasseringsorganisaties om tot één organisatie te komen?

Deze leden vragen voorts of de minister kan aangeven welke bezwaren er bestaan tegen de optie waarin hij zelf de financiële middelen verdeelt over de reclasseringsorganisatie. De leden zouden graag van de minister een heldere toelichting krijgen waarom nu juist voor deze optie is gekozen. Is de minister bereid, indien er een laag tussen het departement en de uitvoeringsorganisatie wordt geplaatst, om te onderzoeken of het model voor outputsturing wel werkbaar is in deze nieuwe opzet, zo vragen deze leden.

De leden van de GroenLinks-fractie achten het zeer onwenselijk dat de reclassering wordt afgerekend op de succesvol begeleide personen. Daarmee wordt reclassering slechts voorbehouden aan een te beperkte groep personen.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende voorstel. Met de minister en de reclasseringsorganisaties zijn deze leden van mening dat het goed is een scheiding aan te brengen tussen toezicht, middelenverdeling en kwaliteitsborging in de reclassering.

De reclassering kampt, zo vervolgen deze leden, met een te hoge werkdruk, lange wachttijden en groeiende administratieve lasten. Met name op het gebied van de jeugdreclassering bestaan grote problemen, zo blijkt uit het rapport *Jeugdreclassering in de praktijk* van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Door de lange wachttijden in het jeugdstrafrecht is de maximale begeleidingstermijn vaak al verstreken voordat de zaak ter zitting komt. Ook blijkt dat ongeveer de helft van de begeleide jongeren na behandeling toch weer problemen krijgt met onder meer het accepteren van regels en gezag. Reclasseringsmedewerkers vinden de *caseload* van 22 jongeren onaanvaardbaar hoog, vooral omdat hierbij niet wordt gekeken naar de zwaarte van de zaak. Tenslotte zou het Openbaar Ministerie vaak niet adequaat reageren op

zaken die de reclassering terugverwijst omdat de jongere zich niet aan de gemaakte afspraken houdt. Wat is de reactie van de minister op deze bevindingen, zo vragen deze leden. Op welke wijze leidt de instelling van het BVO tot concrete verbeteringen in deze situatie?

De leden van de fractie van D66 stellen tevens vast dat ook op het gebied van de verslavingsreclassering zich problemen voor doen. Zo wees professor Donker, hoofd van de GGD in Rotterdam, tijdens een gesprek in de Tweede Kamer op het probleem dat medewerkers van de reclassering niet al tijdens de detentie een programma met criminele junkies kunnen gaan opstellen. Na de detentie lukt het opstellen en uitvoeren van een dergelijk plan meestal niet meer omdat de reclassering dan onvoldoende greep op de verslaafde heeft. De leden van de fractie van D66 vragen de minister welke mogelijkheden er zijn om de wet zodanig aan te passen dat reclasseringsambtenaren al in de gevangenis kunnen beginnen met het opstellen van een programma voor criminele verslaafden.

### **Rapport commissie Luteijn**

De leden van de CDA-fractie vragen waarom destijds de toedeling van cliënten volgens het samenwerkingsprotocol niet heeft gewerkt en hoe die toedeling zal gaan plaatsvinden volgens het nieuwe voorstel van de minister en welke garantie kan worden gegeven dat deze toedeling nu wel gaat werken zonder dat het gepaard gaat met nieuwe bureaucratie. Tevens wijzen de leden van de CDA-fractie erop dat in het voorstel van de commissie Luteijn wordt voorgesteld eerst met een overgangsmodel te gaan werken. Waarom is in het voorstel van de minister hiervan afgezien, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de minister niet heeft gekozen voor een minder kostbare en efficiëntere overgangsfase zoals de commissie Luteijn heeft geadviseerd. Waarom is er een aparte stichting nodig voor de taken op het gebied van toezicht, middelenverdeling en kwaliteitsborging? Kan het ministerie zelf deze taken uitvoeren, eventueel op tijdelijke basis, zo vragen deze leden.

Deze leden zouden het op prijs stellen als de minister de mogelijke alternatieven ter ondervanging van de gesignaleerde knelpunten op een rij zet en daarbij een motivatie geeft waarom daarvoor niet is gekozen.

De leden van de PvdA-fractie merken verder op dat het advies van de commissie Luteijn eerst was om een overgangsmodel in te voeren als tussenstap naar een lange termijnmodel. Is de op te richten stichting een «lange termijn model»? Zo neen, welk model staat de minister voor ogen op de lange termijn?

Daarnaast heeft, zo vervolgen de leden van de PvdA-fractie, de commissie geadviseerd om de tussen de reclasseringsorganisaties onderling gemaakte afspraken daadwerkelijk te gaan uitvoeren. Als een oorzaak van onderlinge spanning gelegen was in het niet nakomen van afspraken, hoe kan een nieuwe stichting hier dan wel op toezien? Ziet de minister hier nog een rol voor zichzelf weggelegd?

### **Voorstel drie reclasseringsorganisaties**

#### *Doel en taken stichting Beleids- en verdeelorgaan Reclassering*

De leden van de CDA-fractie vinden het niet nodig de taak van beleidsvorming voor de reclassering bij dit nieuwe orgaan neer te leggen. Waarom kan die taak niet bij het ministerie liggen? Het staat immers de afzonderlijke uitvoerende organisaties vrij om hun beleidsadviezen over de reclassering te formuleren zonder dat deze nog weer onderling te hoeven worden afgestemd? Dat het ministerie dan met drie partijen in plaats van één heeft te maken, vinden deze leden geen onoverkomelijk

bezwaar. Het komt juist de beleidsvorming ten goede. Waarom is het takenpakket van het nieuwe orgaan niet beperkt tot die zaken die rechtstreeks te maken hebben met verdeling van middelen en het toezicht erop, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de minister meermalen de tijdsfactor als argument noemt om over te gaan tot oprichting van de stichting. Is het mogelijk te voorzien in een werkbare tussenoplossing voor alle partijen zonder de oprichting van een rechtspersoon met alle bijbehorende kosten? Kan deze tijdsdruk nader toegelicht worden? De leden van de PvdA-fractie constateren voorts dat beleidsvorming voor de reclassering als één van de doelen wordt genoemd. Wat wordt hieronder precies verstaan? Kan de minister in zijn antwoord eveneens ingaan op het verantwoordingsaspect, met andere woorden aan wie en in welke vorm zal de stichting verantwoording moeten afleggen over deze «beleidsvorming»? Wat is de rol van de Tweede Kamer in dezen? Tevens geven de leden van de PvdA-fractie aan dat de keuze voor het BVO ook minder positieve gevolgen met zich meebrengt. Te denken valt aan onder andere het risico van een extra schakel wat bureaucratie kan bevorderen, de mogelijkheid dat er per regio verschillende uitvoerders zullen zijn waardoor het geheel minder overzichtelijk is et cetera. Kan de minister toelichten op welke wijze hij de minder positieve gevolgen van de instelling van dit orgaan, zoals deze zijn geduid door de commissie Luteijn, zoveel mogelijk tracht te ondervangen?

De leden van de SP-fractie merken op dat er een aantal uitvoeringstaken toebedeeld zijn aan de nieuwe stichting. Hoe is nu precies de verhouding tussen deze nieuwe stichting en de uitvoeringsorganisaties? Kan het BVO direct aanwijzingen geven aan de uitvoeringsinstellingen? In hoeverre heeft de minister nog een aanwijzingsbevoegdheid? Tenslotte vragen deze leden welke initiatieven worden genomen in de pre-uitvoeringsfase om het gevaar van bureaucratie te omzeilen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke bevoegdheden het BVO nu precies krijgt. In hoeverre kan dit orgaan ingrijpen in de uitvoerende werkzaamheden van reclasseringsinstellingen en hoe zijn de bevoegdheden van de minister jegens dit orgaan geregeld?

#### *Verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling*

De keuze voor een privaatrechtelijke stichting is, naar mening van de leden van de PvdA-fractie, niet overtuigend gemotiveerd. Kan nader worden gemotiveerd waarom bijvoorbeeld het helder positioneren van de uit te voeren taken enkel via de privaatrechtelijke weg mogelijk is? Waarom heeft de minister ervan afgezien om nu al rekening te houden met het wetsvoorstel Kaderwet ZBO? Kost de gekozen werkwijze, dus achteraf de van toepassing zijnde bepalingen voor de stichting verwerken, niet meer geld dan het al nu al verwerken?

#### **Kosten**

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de oprichting van het orgaan geen negatieve gevolgen mag hebben voor het geld dat beschikbaar is voor de uitvoerende activiteiten. Oprichting van het orgaan zal moeten betekenen dat wordt gesneden in de bestaande kosten voor overhead van de afzonderlijke organisaties en dat geldt met name voor de SRN die momenteel de niet-uitvoerende taken voor haar rekening neemt. Welke kosten zijn er gemoeid met de oprichting van het verdeelorgaan en wat zijn daarvan de consequenties voor het beschikbare budget voor de uitvoerende reclasseringsactiviteiten?

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de huidige uitgaven zijn voor de reclassering en hoe hoog de bezuinigingen zijn. Hoeveel zullen de structurele kosten, die de op te richten stichting met meebrengt, bedragen en drukken deze kosten op de bezuinigingen?

Deze leden vragen tevens naar het risico dat de nieuw te vormen reclasseringsorganisatie als het ware «topzwaar» wordt, in die zin dat met de top van de organisatie de meeste kosten zullen zijn gemoeid. Betekent de oprichting van deze stichting dat in de toekomst op efficiëntere wijze wordt omgegaan met middelen? Op welke manier draagt de nieuwe stichting bij aan het feitelijke werk van de organisatie, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie merken op dat met de oprichting van de nieuwe stichting BVO uiteraard kosten gepaard gaan. Welke kosten zijn dit precies? Ten laste van welke begroting worden deze kosten gebracht? Hoeveel personeel wordt er aangesteld?

Kan de minister aangeven wat de financiële consequenties zijn van de oprichting van het BVO, zo vragen de leden van de fractie van D66. Wat zijn de opstartkosten en hoeveel gaat de instandhouding ervan jaarlijks kosten? Kan de minister aangeven of, en zo ja hoeveel, er dit jaar en de komende jaren, op de reclassering wordt bezuinigd? Hoe verhouden de kosten van (de oprichting van) het orgaan zich tot deze bezuinigingen? Is ook de mogelijkheid overwogen om middelenverdeling en toezicht te laten uitvoeren door het ministerie van Justitie, om zo overhead-kosten te kunnen besparen? Waarom is niet gekozen om middelenverdeling en toezicht bij het ministerie onder te brengen?

### **Reactie van de minister van Justitie**

Op 12 mei jongstleden heb ik u schriftelijk geïnformeerd over mijn voornemen de stichting Beleids- en verdeelorgaan (BVO) voor de reclassering te laten oprichten. Op 18 juni heb ik uw nadere vragen hieromtrent mogen ontvangen. Hierbij informeer ik u over het vervolg op uw vragen.

Verschillende fracties doen in hun bijdragen uitdrukkelijk suggesties voor alternatieven voor het BVO. Ook de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming heeft in het op eigen initiatief uitgebrachte advies van 21 augustus over de bezuinigingen over het gevangeniswezen en reclassering geadviseerd het BVO niet door te laten gaan. Daarnaast maakt inmiddels de omvangrijke ombuiging, die voortvloeit uit het Hoofdlijnenakkoord, een integrale doorlichting van taken en organisatie van de reclasseringsorganisaties noodzakelijk.

Samengenomen is dit voor mij aanleiding geweest mijn voornemen tot het laten oprichten van het BVO te heroverwegen. Na overleg met de betrokken reclasseringsorganisaties zie ik thans af van de oprichting van het BVO. Zoals ook gesuggereerd door diverse fracties breng ik voorts nog de beoogde BVO-taken onder bij een departementale (project-)organisatie. Parallel zal ik het al aangekondigde onderzoek naar de positionering op de lange termijn starten.

Ik zal u voor de kamerbehandeling van de Justitiebegroting nader informeren over zowel dit alternatief op de korte termijn voor het BVO als ook de voorgenomen bezuinigingsmaatregelen. Dan zal ik u ook het hiervoor ook relevante evaluatierapport over de (invoering van) outputsturing bij de reclassering doen toekomen, zoals ik u dat heb toegezegd tijdens de begrotingsbehandeling in november 2001.