

Werkplaatsen ZSM: samenwerken bij betekenisvol sanctioneren*

Anneke Menger & Lous Krechtig

Inleiding

In twee justitieregio's is geëxperimenteerd met een bredere inzet van reclasseringsexpertise op Zorgvuldig Selectief Maatwerk (ZSM). De experimenten vonden plaats onder de naam 'werkplaatsen ZSM', tussen medio 2014 en eind 2015. De experimenten zijn gevolgd en beschreven.¹ Dit artikel geeft een beeld van het proces, de bevindingen en de gevolgen van de experimenten. Leidende vraag bij de twee werkplaatsen was: *Welke goede praktijken ontwikkelen zich in ZSM en wat zijn hiervan de gevolgen voor procedures, processen en taakopvatting van reclasseringswerkers?*

De dataverzameling vond plaats door middel van participierend actieonderzoek bij de werkplaatsbijeenkomsten in de regio's Noord- en Midden-Nederland. Kenmerken van participierend actieonderzoek is dat de onderzoeker deelneemt aan het proces en helpt bij het vinden van oplossingen voor problemen die rijzen.² Beschrijving van tussenresultaten heeft primair als doel het proces verder te helpen. Het onderzoeksteam woonde in totaal 33 reflectiebijeenkomsten van de werkplaatsen bij en systematiseerde de ervaringen en ontstane inzichten. Daarnaast zijn in totaal 19 semigestructureerde interviews afgenomen met reclasseringswerkers, medewerkers van het Openbaar Ministerie (OM) en managers die bij de werkplaats betrokken waren. Ook zijn er veel korte open gesprekken gevoerd met de betrokken medewerkers. Alle zaken die de werkplaats behandelden zijn bijgehouden op een activiteitenformulier. Deze 121 formulieren zijn geanalyseerd door middel van labelling en categorisering van de gegevens over de gevolgde aanpak; hierbij zijn ook kwantitatieve gegevens verzameld, zoals doorlooptijden en aantal bestede uren per casus.

1 ZSM: meer dan snel

ZSM, als relatief nieuwe werkwijze in de strafrechtssketen voor veelvoorkomende criminaliteit, is landelijk geïmplementeerd in 2011. Met de afkorting ZSM is de

* Drs. Anneke Menger is lector Werken in Justitieel Kader bij het Kenniscentrum Sociale Innovatie van de Hogeschool Utrecht. Drs. Lous Krechtig is senior ontwikkelaar en onderzoeker bij het lectoraat Werken in Justitieel Kader bij het Kenniscentrum Sociale Innovatie van de Hogeschool Utrecht.

1 L. Krechtig e.a., *Zo samen mogelijk naar een gerichte en effectieve aanpak van crimineel gedrag. Een actie-onderzoek bij de werkplaatsen ZSM in Midden- en Noord-Nederland. Eindrapport*, Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht 2016.

2 A. Bryman, *Social research methods*, Oxford: University Press 2008.

Anneke Menger & Lous Krechtig

associatie met 'zo snel mogelijk' gemakkelijk gelegd. 'Snel afdoen' is dan ook een belangrijk doel van ZSM. De werkwijze en de 'S' staan echter voor meer. ZSM staat voor Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk afdoen van veelvoorkomende delicten. De laatste tijd wordt vooral gesproken over Zorgvuldig Selectief Maatwerk.³

Het ministerie van Veiligheid en Justitie⁴ maakt onderscheid tussen 'snel afdoen' en 'betekenisvol interveniëren'. Snel afdoen draagt bij aan betekenisvol interveniëren. Een interventie is *betekenisvol* als ze niet alleen passend is voor de daad en de dader, maar tevens recht doet aan de positie van het slachtoffer en als de samenleving merkt dat daders snel gecorrigeerd worden. Met deze termen worden de veelomvattende ambities van ZSM duidelijk.

Om dit mogelijk te maken is het proces van beoordelen, sanctioneren en uitvoeren in elkaar geschoven. De ketenpartners werken niet meer *na* elkaar, maar *naast* elkaar. Hierdoor kan het OM samen met de betrokken ketenpartners een snelle en professionele maatwerkbeslissing aan de voorkant van het strafrecht realiseren. Samenwerkende partners bij ZSM zijn het OM, politie, reclassering, Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming.

Landelijk ketenprogramma: betekenisvol en contextgericht sanctioneren

De landelijke implementatie van ZSM verliep voorspoedig, in die zin dat het doel 'snelheid' goed gerealiseerd lijkt te zijn: ruim een kwart van de zaken wordt via ZSM vroegtijdig in de justieketen afgevangen. In 77% van de zaken is er binnen een week een beslissing. De inhoudelijke doelen vergen echter meer ontwikkelwerk. Daarom kwamen de betrokken partners met een gezamenlijk plan,⁵ waarin zij meer inhoud geven aan de termen betekenisvol en contextgericht sanctioneren. In dit plan is tevens aansluiting gezocht bij het sociale domein. Men formuleert in dit plan de inhoudelijke doelen als volgt:

- snellere rechtsgang, waardoor sanctioneren effectiever is, de doorlooptijd in de keten korter is en de werkdruk van de rechtelijke macht vermindert;
- betekenisvol sanctioneren, persoonsgericht maatwerk, mede gericht op herstel voor verdachte/dader, slachtoffer en betrokken gemeenschap, vanuit het idee dat het strafrecht dienend moet zijn in plaats van leidend;
- inbedding in en betrokkenheid van lokale sociale voorzieningen en de lokale gemeenschap.

Om te werken aan deze inhoudelijke doelen van ZSM is tussen eind 2014 en begin 2016 in het hele land een serie pilotwerkplaatsen ingericht, die elk een verschillend aspect van ZSM doorontwikkelden. Een van deze aspecten betreft de ontwikkeling van betekenisvol maatwerk in de samenwerking tussen het OM en de reclassering. Voor de ontwikkeling van dit aspect zijn twee werkplaatsen ingericht, in Midden- en Noord-Nederland.

3 M. Bac & M. Vink, 'Zo selectief mogelijk? Triage in de strafrechtsketen', *PROCES* 2014/1, p. 79-88.

4 Openbaar Ministerie, *Factsheet ZSM*, 2014, geraadpleegd op 16 januari 2016, via www.om.nl/actueel/opportuun/@24445/factsheet-zsm/.

5 Ketenprogrammaplan ZSM, 18 februari 2015, definitieve versie.

2 Ontwikkelwerkplaatsen samenwerking reclassering en OM

De ontwikkelwerkplaatsen zijn gericht op (jong)volwassen burgers die worden opgepakt voor een veelvoorkomend juridisch licht delict, bij wie ernstige sociale, delictgerelateerde problematiek is signaleerd. In juridische zin gaat hier om zaken die het OM, na aanhouding door de politie, normaal gesproken via daarvoor geldende standaarden af zou doen met een boete, een kleine werkstraf of een voorwaardelijke schorsing. De reclassering kwam daar tot dusver veelal niet aan te pas, evenmin als sociale professionals, terwijl de kans op herhaling groot is als de onderliggende delictgerelateerde problemen niet worden aangepakt.

In de ontwikkelwerkplaatsen werken de ZSM-officiërs uit de desbetreffende justitieregio en een team van reclasseringswerkers intensief samen. Zij selecteren, meteen na binnenkomst, welke zaken in aanmerking komen voor maatwerk in plaats van standaardafdoening. De reclasseringswerkers in de werkplaatsen kregen vanaf de start van hun directies de professionele ruimte om 'te doen wat nodig is', los van vastgelegde kaders, procedures, werkprocessen en instrumenten. Zo konden zij zich in samenwerking met het OM richten op de ontwikkeling van een betekenisvolle en contextgerichte aanpak.

De werkplaatsen verliepen in drie fasen. In de eerste fase lag het accent op het initiëren van nieuwe opties voor een betekenisvolle aanpak en het identificeren van belemmeringen om deze aanpak uit te voeren. De tweede fase stond in het teken van het uitproberen van nieuwe werkwijzen. Het accent in de derde fase lag bij uitbreiding en consolidatie van de aanpak. In de derde fase is tevens nagedacht over condities bij de inrichting van nieuwe werkplaatsen en voor bredere implementatie van de werkwijze.

3 Eerste fase: juni 2014-januari 2015

In de eerste fase merkten alle betrokkenen veel voordelen van de samenwerking in de werkplaatsen. Tegelijkertijd leverde deze fase frustratie op, omdat de partners een scala aan opties voor 'anders handelen' bedachten, maar nog onvoldoende mogelijkheden zagen om dit in feitelijk anders handelen om te zetten.⁶

Ervaren voordelen

Alle geïnterviewde reclasseringswerkers en officieren merkten al snel dat de nieuwe manier van samenwerken iets opleverde. In de werkplaatsen wordt snel informatie over de context van de verdachte verzameld, die meteen wordt gedeeld. Meer informatie leidt voor beide samenwerkingspartners tot betere beslissingen en tot sneller en effectiever handelen. Ook komen hier kleine zaken in beeld van de reclassering. Illustratief zijn de volgende uitspraken:

6 L. Krechtig e.a., *Zo samen mogelijk naar een gerichte en effectieve aanpak van crimineel gedrag. Rapportage fase 1, 14 januari 2015*, Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht 2015a.

Anneke Menger & Lous Krechtig

‘Je ziet zaken waar je eerder niet bij betrokken was, kleine delicten. Maar daar kan een flinke problematiek onder liggen. Nu kunnen we veel eerder acties uitzetten om de problemen aan te pakken.’

‘Ook weet je meteen dat een cliënt die al bij ons in toezicht zit, weer is opgepakt. Vroeger hoorde je dat vaak niet, als het ging om kleine feitjes waar ze met een boete weggestuurd waren. Alleen als de cliënt het zelf vertelde wist je ervan. Dus nu weet je veel eerder dat een cliënt toch weer de fout in dreigt te gaan en kun je daar eerder op sturen.’

Veel opties bedacht, beperkt anders handelen

Er zijn in de eerste fase diverse interessante opties bedacht om ‘te doen wat nodig is’, maar het kwam nog maar beperkt tot ‘anders handelen’. Want eerst moesten drie drempels worden geslecht:

- Opties om ‘anders te handelen’ kosten soms tijd die bij de ZSM-dienst niet beschikbaar was. Er moeten zaken worden uitgezocht, bijvoorbeeld over de context van iemands delict of over de contacten die er al dan niet zijn met een sociaal wijkteam. Ook reguliere reclasseringsunits konden dit werk niet overnemen omdat het niet paste binnen de bestaande (productie)kaders. Aan het eind van fase 1 besloot de 3 RO-directie daarom drie fte extra per werkplaats beschikbaar te stellen om te kunnen ‘doen wat nodig is’ voor nieuw werk dat tussen de ZSM-dienst en het reguliere reclasseringswerk in ligt.
- Reclasseringswerkers hadden even tijd nodig om los te komen van hun reguliere werkprocessen, kaders en productienormen. Aanvankelijk bestond de neiging zich hieraan te houden. Na overleg met de betrokken reclasseringsmanagers, de officieren en de onderzoekers is afgesproken discussies over rolopvatting en kaders te parkeren tot een latere fase en zich nu vrij te richten op het uitproberen van opties voor anders handelen.
- Alle betrokkenen hadden tijd nodig om in de nieuwe rol ten opzichte van elkaar te groeien. Er is veel geïnvesteerd in goede communicatie tussen de werkplaatswerkers onderling. Hierbij leek het aanvankelijk vooral te gaan om een verschil in taalgebruik. Een reclasseringswerker zei dan soms tegen een officier: ‘Ik weet nog niet wat ik als reclassering hiermee kan.’ Na expliciete gesprekken over taal en cultuur werd dezelfde boodschap geformuleerd in een hele andere zin: ‘Ik moet dit en dat nog uitzoeken voordat ik je een goed advies kan geven en ik denk daar twee dagen voor nodig te hebben.’ Ook het OM veranderde in de communicatie, van termen als ‘moeten’ naar vragen over wat vanuit reclasseringsperspectief mogelijk was. Onder dit verschil in taal ging, zo bleek uit interviews, ook een ervaren verschil in status schuil. Officieren maakten na verloop van tijd expliciet duidelijk dat zij graag zagen dat reclasseringswerkers vanuit hun eigen expertise recht tegenover hen gingen staan als het nodig was. Reclasseringswerkers moesten soms iets overwinnen om dat te doen. Maar al snel kwam hier beweging in. Tegen het einde van de eerste fase zei een officier van justitie: ‘Nu heb ik het reclasseringswerk dat ik altijd al heb gewild.’ En een reclasseringswerker: ‘Dit is de emancipatie van het reclasseringswerk.’

4 Tweede en derde fase: januari-december 2015

Vanaf de tweede fase kregen de werkplaatsen de wind in de rug, gesteund door de bevindingen uit de eerste fase en de nieuwe facilitering in tijd. In de werkplaatsen werd nu actief geëxperimenteerd, de reclasseringswerkers en officieren deden wat nodig was bij de daartoe geselecteerde 'werkplaatszaken'. Bij de start van de pilot was de verwachting dat de werkplaatsen zouden leiden tot nieuwe producten of tot aanpassing van bestaande producten bij de reclassering. In de loop van de tweede fase bleek het echter te gaan om het bereik van een andere groep burgers, een andere plaats in het juridische proces en een andere aanpak.⁷

ZSM als vindplaats voor justitieel lichte delicten, maar zware sociale problematiek

Bij ZSM komt een breed scala aan zaken voorbij. Van hele kleine feitjes tot ernstige delicten. Een groot aantal van deze zaken wordt binnen zes uur afgedaan, met een vrij simpele justitiële actie. Bij deze lichte zaken is er een aantal waar wel sprake is van grote zorg, er lijkt zware problematiek te spelen. Is een strikt juridische afdoening voldoende of is er vanuit reclasseringsperspectief meer nodig? Een paar voorbeelden:

- Een meisje van 19 heeft een blikje fris gestolen bij de supermarkt. Tijdens het verhoor vertelt ze dat ze in een kraakpand woont, geen inkomsten heeft en leeft van wat er aan het eind van de dag in de container van de supermarkt verdwijnt.
- Een jongen van 20 heeft zijn moeder geslagen. De wijkagent meldt dat er vaker problemen zijn in dit gezin. Moeder heeft een psychiatrische diagnose en lijkt soms te drinken.
- Een man van 50 heeft in de opvang waar hij verblijft een medewerker uitgescholden en geslagen. De opvang heeft hem gezegd dat hij er niet meer kan verblijven. De man verkeert in verwarde toestand.

Het zijn zaken die normaliter justitieel veelal afgedaan worden met een boete of een kleine werkstraf. De reclassering komt er normaal niet aan te pas. In de werkplaatsen is in dit soort situaties een interventie gekozen waarmee het probleem wordt aangepakt en die ervoor zorgt dat de situatie niet escaleert en die de kans op recidive verkleint. De reclasseringswerker zoekt samenwerking met het betrokken sociale netwerk en met hulpverleners in het sociale domein. En als het nodig lijkt houden zij vervolgens kort toezicht (directief, maar in vrijwillig kader) op het vervolgtraject. Hier komen burgers in beeld bij wie de kans op herhaling groot is als gevolg van de sociale problematiek en die in de oude situatie vermoedelijk niet zouden worden doorgeleid naar zorg of sociaal werk. Zo is het meisje van 19 gestart met een traject dat toeleidt naar werk, is het buurtteam ingeschakeld in het gezin van de jongen van 20, en heeft de reclasseringswerker bemiddeld in het conflict tussen de man van 50 en de opvang.

⁷ Krechtig e.a., *Zo samen mogelijk naar een gerichte en effectieve aanpak van crimineel gedrag. Rapportage fase 2, 21 oktober 2015*, Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht 2015b.

Anneke Menger & Lous Krechtig

Bemoeienis vooraan in de strafrechtsketen

De reclassering komt in de werkplaatsen met mensen in aanraking *vooraan in de strafrechtsketen*. Hierdoor kan zij zich, waar het gaat om justitieel zeer lichte delicten, inspannen om de betrokkene buiten het forensische domein te houden en hulp te organiseren van instellingen in de zorg of het sociale domein. Een voorbeeld:

- Een vrouw van 65 steelt een fles wijn bij de supermarkt. Er is geen delictsverleden bekend. Zij vertelt in het verhoor dat haar man in een rolstoel thuiszit. De werkplaatsmedewerker neemt contact op met de maatschappelijk werker van meneer. Die vertelt haar dat mevrouw alcoholist is en bijna dagelijks steelt. Samen gaan zij bij mevrouw langs en bespreken zij met haar het probleem. Mevrouw gaat akkoord met een stap voor stap-aanpak bij de verslavingszorg. In plaats van een boete krijgt mevrouw een voorwaardelijk sepot, met als voorwaarde het volgen van de stap voor stap-training.

Waar het wel tot een strafrechtelijk traject komt, is er in de ZSM-werkplaatsen meer informatie beschikbaar dan in een reguliere reclasseringsunit. Hierdoor krijgt het OM een gerichter advies en kan de reclassering een beter rapport maken. Bovendien is er sprake van breder zicht doordat meteen meerdere betrokkenen bij de zaak (onder wie de verbalisant) door de reclassering kunnen worden gehoord.

Een andere aanpak. Niet: is dit een taak voor ons, maar: wat moet er gebeuren?

Meteen bij het eerste contact tussen de verdachte en justitie wordt gekeken of er in het leven van de verdachte dingen mislopen die consequenties kunnen hebben voor toekomstig delictsgedrag (en veiligheid van anderen) en voor de maatschappelijke inbedding van de betrokken burger. De werkplaatsmedewerker spoort de gaten op die er op dit moment vallen en verbindt de cliënt weer met sociale systemen die steunend zijn en die corrigerend werken. De vraag is niet: is dit een taak voor de reclassering? Maar: wat moet er gebeuren? Op het moment dat wordt besloten om van een zaak een werkplaatszaak te maken (dat is op de dag dat iemand is aangehouden), wordt de zaak even aangehouden (dus niet binnen zes uur afgehandeld) en gaat de werkplaatsmedewerker aan de slag. Het is 'hit and run'. Er is een signaal dat er meer aan de hand is. Dat signaal wordt onderzocht. Wat is de aard van de problemen? Welke hulp is er al? Is die hulp effectief, voldoende? Waar kan aanvullende hulp gevonden worden? Wie heeft de regie? Hoe vinden we degene die deze taak op zich kan nemen? Hoe lang moeten we blijven monitoren of dat goed gaat? De werkplaatsmedewerkers omschrijven hun activiteiten als kort, intensief casemanagement. 'Je bemoeit je met alles en iedereen en sluist informatie door.' Totdat er iemand is die de zaak op zich neemt, is de werkplaatsmedewerker soms tijdelijk de begeleider. 'Je zorgt voor continuïteit, je zorgt dat er op het moment dat de nood hoog is iemand is die helpt, totdat anderen het overnemen.'

De andere aanpak bestaat uit de volgende aspecten:

- Snel en breed contextinformatie verzamelen

De reclasseringswerkers op de werkplaats gaan aan de slag bij zaken waarbij iemand op de ZSM-kamer vragen heeft. Er zijn signalen dat er problemen zijn, maar er is meer informatie nodig om te kunnen vaststellen wat een goede, betekenisvolle aanpak is en wat dat betekent voor de manier waarop de zaak wordt afgedaan. De werkplaatsmedewerkers ondernemen dan van alles: ze bellen, gaan op pad, zoeken iemand op, spreken met betrokkenen, partners, ouders, hulpverleners. In weinig tijd komt zo veel informatie boven tafel. Ook de verbalisanten kunnen vaak veel achtergrondinformatie geven. Na een delict zijn de betrokkenen, ook betrokken instanties, vaak geschrokken, ze weten even niet wat ze moeten en zijn dan heel bereid om informatie te delen. 'Als het stof weer is neergedaald, dan is de bereidheid om informatie te delen veel minder, ook bij professionals.' De werkplaatsmedewerkers doen verslag van de bevindingen, vaak in een 'formatvrij rapportje' of mondeling.

- Adviseren aan het OM over de afdoening

De informatie wordt gedeeld met het OM. Op basis daarvan wordt een strategie bepaald: is dit een zaak die met een boete of een werkstraf afgedaan kan worden, of is het nuttiger om te zorgen dat iemand hulp krijgt? Welke rol kan het OM daarin spelen, is er een stok achter de deur nodig? Is een sepot met voorwaarden een optie? Uiteraard is het OM de beslisser, maar er wordt veel overlegd, de adviezen van de reclasseringswerker worden terdege serieus genomen en soms wordt er flink gediscussieerd. 'We stonden neus aan neus. De officier wilde dagvaarden, maar ik zei: het was onmacht, hij heeft een stoornis. Hij wil graag geholpen worden, kunnen we niet eerst kijken of dat in gang gezet kan worden?'

- Hulpverlening organiseren of checken of bestaande hulp goed loopt

Wanneer uit de eerste informatie op de ZSM-kamer blijkt dat er sociale problemen spelen, gaan de reclasseringswerkers in de werkplaatsen na of er enig contact is met instanties. Als dat het geval is en het loopt goed, dan informeren ze het OM daarover.

Een voorbeeld: 'Een zwakbegaafd meisje van 19, zelfstandig wonend, had haar moeder geslagen. Ik belde de verbalisant, die zei: we kennen dit gezin. Moeder bemoeit zich te veel met haar. Met maatschappelijk werk gebeld. Die kenden haar en haar moeder. De begeleider vanuit de gemeente gesproken, die was positief over hoe het ging. Ik ben bij haar op bezoek geweest. Daar bleek dat ze goed wist waar ze hulp moet krijgen. Ze weet de naam van haar hulpverlener en zegt: het ging niet goed met geld, dus ik heb hulp gezocht bij de gemeente en die doet mijn financiën. Ze noemt zo alle namen van het hulpverleningsnetwerk. Ze vertelt hoe het conflict met de moeder was ontstaan. Ik heb met de politie gebeld, die zeggen dat ze moeder dringend hebben aangeraden daar niet meer te komen. Alles bij elkaar is mijn conclusie dat ze het wel redt. Binnen haar mogelijkheden doet ze het goed. Ik heb dat doorgegeven aan de officier, het is een voorwaardelijk sepot geworden, geen bijzondere voorwaarden, alleen de voorwaarde dat ze moeder niet mag slaan.'

Als er nog geen hulpverlening is betrokken, dan regelt de werkplaatsmedewerker hulp. Als het niet in het kader van een justitiële maatregel hoeft, dan wordt het buiten het forensische circuit gezocht. De reclasseringswerkers op

Anneke Menger & Lous Krechtig

de werkplaats doen meer dan 'doorverwijzen', zij leggen contact en proberen cliënten snel in een goed traject te krijgen. Een voorbeeld uit een interview: 'Vrouw van begin 20, had een kar vol boodschappen niet afgerekend. 240 euro. Dat viel op. Dat zou met een boete afgedaan kunnen worden, maar er was iets raars aan. Een groot bedrag, een first offender. Ik heb haar gesproken. Ze had geen geld om boodschappen te doen en ze gaat vrijdag trouwen. Ze had het geld nodig voor de bruiloft. Zij is gescheiden, heeft twee kinderen, haar nieuwe man heeft ook twee kinderen. Haar man werkt in de bouw. Zij heeft een schuld van 10.000 euro, een groot deel heeft ze geregeld. Die schulden zijn ontstaan toen ze ging samenwonen en opeens bedden en spullen voor vier kinderen nodig had. Ze heeft de schulden heel overzichtelijk in een schrift, dat liet ze me zien. Die kar met boodschappen, dat was een incident, vanwege de bruiloft. Ze heeft behoefte aan iemand die financieel met haar meekijkt. Ik ga nu een schuldhulpmaatje voor haar regelen en een eigenkrachtconferentie organiseren. Als dat lukt, ga ik adviseren om de zaak voorwaardelijk te seponeren.'

- Bij complexe zaken waar regie ontbreekt: intensief casemanagement
In de crisis die ontstaat na een delict kan de reclasseringswerker in de werkplaats snel veel informatie verzamelen; soms wordt dan duidelijk dat er wel veel hulp is maar dat niemand de regie heeft. De reclasseringswerkers op de ZSM-werkplaats hebben in dit veld geen formele positie, daardoor zijn zij vrij zijn om te organiseren wat hen goeddunkt en waar draagvlak voor is. 'Ik bel met de ouderenzorg, die zegt: "Vindt de politie hem zielig? Nou, het is een man die de hele buurt terroriseert. Hij heeft zelfs gevochten met de huisarts." Ik bel met de huisarts, die zegt: "Ik weet het echt niet meer met meneer." Ik bel met de ggz, waar hij in behandeling is geweest, die zeggen: "We weten niet wat we met hem aan moeten." Dus ik zeg: ja, en nu dan? Wat doen jullie als je het niet meer weet? Hoe kunnen we dit opschalen? Nu heb ik volgende week een overleg op het veiligheidshuis, met de ggz, de huisarts, de woningbouw en de gemeente. Om te kijken wat er moet en wie de regie gaat nemen.' De werkplaatsmedewerker neemt kort de regie en zorgt dat helder is wie dat in het vervolg gaat doen. Zij merken hierbij ook op dat niet alle instellingen even goed functioneren. Op papier lijkt alles dan afgedekt, maar feitelijk wordt er niet snel genoeg of niet adequaat gehandeld. 'Ik krijg iemand aan de telefoon die vertelt dat ze de zaak hebben doorgezet naar een andere instelling. Ik bel met die andere instelling en die weet van niks. Ik bel terug naar de eerste instelling, het zal worden nagekeken. Ik leg uit dat het dringend is, de zaak dreigt te escaleren. Ik bel een week later nog een keer. O, vergeten. Een week later weer. De vervolginstelling weet nog steeds van niks. Dit is al de vierde zaak waarbij ik op deze instantie doodloop.'

De aanpak die in de tweede fase ontstond, consolideerde zich in de derde fase, die liep van september tot december 2015. In deze fase is tevens gereflecteerd op de

resultaten van beide experimenten en voorwaarden voor eventuele uitbreiding van de werkwijze naar andere regio's.⁸

5 Reflecties op de resultaten: positieve gevolgen

Wat zijn de belangrijkste positieve gevolgen na een jaar experimenteren met intensieve samenwerking tussen reclassering en OM en met de bredere inzet van de reclassering op ZSM?

Samenwerking en betekenisvol handelen

Het OM en de reclassering werkten daadwerkelijk samen; niet de eigen werkprocessen stonden centraal, maar de casus die zij samen onder handen hadden en het inhoudelijke gesprek daarover vanuit de verschillende expertise. Vanuit een gezamenlijk beeld experimenteerden zij daadwerkelijk met een 'betekenisvolle aanpak'. Zaken die een strafrechtelijke reactie vereisten zijn niet alleen snel afgedaan, maar ook op grond van bredere informatie over de context, indien nodig leidend tot toeleiding naar zorg, het sociale domein, werk of schuldhulp. Ook de sociale context is steeds expliciet in beeld en wordt waar mogelijk betrokken bij het zoeken naar een oplossing. Dit geldt ook bij burgers van wie de zaak juridisch te licht is voor een strafrechtelijke reactie en die normaal gesproken buiten beeld van de reclassering of het sociale domein zouden zijn gebleven.

Essentie

In essentie gaat het bij de ZSM-werkplaatsen om de corrigerende werking van zorg en re-integratie. Alleen straffen is een beperkt middel om gedrag te corrigeren. Als het delictsgedrag duidelijk te maken heeft met sociale problematiek, is het effectiever om (aanvullend aan een sanctie of in plaats daarvan) deze problemen aan te pakken en/of te zorgen voor een betere sociale inbedding. In de tweede plaats gaat het om ontlasting van het justitiële circuit. Normaal gesproken krijgt iemand na een winkeldiefstal een sepot met voorwaarden, een tweede keer een boete, een derde keer een taakstraf en de keren daarna wordt de betrokkene gedagvaard. Los van de vraag of en hoe dit bijdraagt aan gedragsverandering en herstel, kost dit veel tijd en geld in de strafrechtsketen.

Effectiviteit

In de ZSM-werkplaatsen zijn praktijken ontwikkeld die in lijn zijn met de doelen en die de betrokken professionals tot tevredenheid stemmen. Kunnen we ook veronderstellen dat ze werken?

Een onderzoek naar de effectiviteit van de werkwijze is bij de huidige stand van ontwikkeling, beschrijving en uitvoering niet mogelijk en viel buiten de opdracht. Wel is in theoretische zin te verwachten dat de hoofdlijnen van de aanpak zich goed verhouden tot de kennisbasis van het reclasseringswerk. De werkplaats-

8 L. Krechtig e.a., *Zo samen mogelijk naar een gerichte en effectieve aanpak van crimineel gedrag. Rapportage fase 3*, 4 januari 2016, Utrecht: KSI, Hogeschool Utrecht 2015c.

Anneke Menger & Lous Krechtig

medewerkers baseren zich, evenals in het reguliere reclasseringswerk, op de belangrijkste principes van effectiviteit bij terugdringen van recidive:

- *Een licht advies bij laag risico*, bijvoorbeeld mondeling in gesprek met de officier, blijkt belangrijk in de werkplaatsen. Tegelijk is het van belang de verworvenheden van de gestructureerde risicotaxatie en diagnostiek niet geheel los te laten. De meerwaarde van gestructureerd beslissen is in meerdere onderzoeken aangetoond.⁹ De foutenkans in vergelijking met alleen een professioneel oordeel is aanzienlijk kleiner. Een 'RISc light'-versie, waarin de belangrijkste criminogene factoren systematisch worden afgewogen, maar minder gedetailleerd, is een goede optie.
- *Licht (justitieel) ingrijpen bij laag risico met veel problemen* is een aspect van de algemene kennisbasis van het reguliere reclasseringswerk en in lijn met het risicoprincipe van Andrews en Bonta,¹⁰ dat zegt dat een justitiële ingreep proportioneel moet zijn met het risico op recidive.
- *Interventies gericht op criminogene en beschermende factoren* ligt aan de basis van het reguliere reclasseringswerk en is bekend onder de naam behoefteprincipe.¹¹ Ook de ZSM-werkers laten zich in hun overwegingen leiden door hun kennis van criminogene en beschermende factoren.
- *Maatwerk is afgestemd op de mogelijkheden en motivatie van cliënten*. Dit is theoretisch in lijn met het responsiviteitsprincipe,¹² eveneens een aspect van de kennisbasis van het reguliere reclasseringswerk. Bij de ZSM-werkplaatsen lijkt meer maatwerk te realiseren te zijn dan in regulier reclasseringswerk.
- *Sociale inbedding en sociaal kapitaal*. Het belang hiervan voor afbouw van delinquent gedrag is bekend. Farrall,¹³ McNeill¹⁴ en Laub en Sampson¹⁵ onderbouwen het belang van sociaal kapitaal en sociale bindingen. Bosker¹⁶ laat zien dat het sociale kapitaal in het reguliere reclasseringswerk, althans in het advies en bij de toezichtdoelen, minder aandacht krijgt dan het verdient. In de ZSM-werkplaatsen is juist meer expliciete aandacht besteed aan contextgerichte oplossingen.
- *Jonge startende delinquenten uit strafrecht houden* is in lijn met basisbevindingen uit onderzoek naar factoren die bijdragen aan stoppen met delinquent gedrag.¹⁷ Relatief veel delictsgedrag, dat niet is omgeven door veel crimino-

9 J. Bosker, *Linking theory and practice in probation. Structured decision support for Case Management Plans*, Zutphen: CPI Koninklijke Wöhrman 2015; E. Munro, 'Risk assessment and decision making', in: M. Gray, J. Midgley & S.A. Webb (red.), *The SAGE Handbook of social work*, Londen: Sage Publications Ltd 2012, p. 224-235.

10 D.A. Andrews & J. Bonta, *The psychology of criminal conduct*, Newark: LexisNexis 2010.

11 Andrews & Bonta 2010.

12 Andrews & Bonta 2010.

13 S. Farrall, *Rethinking what works with offenders. Probation, Social Context and Desistance from Crime*, Collompton: Willan Publishing 2002.

14 F. McNeill, 'A Desistance Paradigm for Offender Management', *Criminology and Criminal Justice* 2006, 10, p. 39-62.

15 J.H. Laub & R.J. Sampson, 'Understanding Desistance from Crime', *Crime and Justice: An Annual Review of Research* 2001, 28, p. 1-69.

16 16 Bosker 2015; Munro 2012.

17 Farrall 2002; Laub & Sampson 2001.

gene factoren, dooft uit naarmate de jaren vorderen en de maatschappelijke bindingen toenemen. Daarnaast draagt deze werkwijze bij aan een zinvolle toekomst en houdt ze positieve wendingen in het leven open. Een jongere krijgt geen strafblad en wel een Verklaring Omtrent het Gedrag, zodat mogelijkheden voor studie, werk en inkomen open blijven.

- *Gelijktijdig samenwerken en samenhang tussen interventies.* In de werkplaatsen is meer dan voorheen gewerkt op grond van een gezamenlijk beeld van OM en reclassering van elke werkplaatscasus. Het belang van continuïteit (in de zin van minder wachttijden tussen verschillende interventies en in de zin van samenhang tussen gelijktijdige interventies) is in meerdere onderzoeken aangetoond (Carney & Buttel, 2003; Kenis, 2001). De werkwijze in de ZSM-werkplaatsen lost een deel van de bestaande discontinuïteit op, in elk geval aan de voorkant van de strafrechtspleging. Het hangt af van het verloop van het vervolgtraject (buiten de werkplaats) of deze verbeterde continuïteit ook later blijft doorgaan.

6 Reflecties op de resultaten: ontwikkelingsvragen

Op grond van de resultaten besloten de reclassering en het OM tot uitbreiding van de werkwijze over het hele land, vanaf begin 2016. Het ministerie van Veiligheid en Justitie paste de financiering van de adviesfase zodanig aan dat bij de reclasseringsorganisaties en de reclasseringswerkers sprake is van meer professionele ruimte om betekenisvol te handelen. Bij de landelijke uitbreiding is aandacht nodig voor de volgende ontwikkelingsvragen.

Veranderingsbereidheid van beide organisaties

De manier van werken kan schuren met 'de cultuur' en de bedrijfsvoering van het OM en de reclassering. Uitbreiding van deze aanpak over het hele land vraagt een grote veranderingsbereidheid bij alle betrokken organisaties. In plaats van vragen die passen bij de eigen werkprocessen stellen het OM en de reclassering nu vragen die zijn gericht op het gezamenlijke doel. Hoe kan een bepaalde aanpak het beste ondersteund worden door een juridisch kader? Hoe kan het OM het kader creëren waarin de reclasseringsaanpak het best tot zijn recht komt? En hoe kan de reclassering het OM het beste informeren om een afdoeningsbesluit te onderbouwen?

Scherpe gezamenlijke formulering van expertise en positie van reclasseringswerk

Gelegd naast de expertise en positie van het reclasseringswerk is het ZSM-werkplaatswerk 'reclasseringswerk pur sang'. Uitbreiding van de aanpak vraagt om een scherpere formulering en een gedeeld bewustzijn van de unieke kernexpertise van de reclassering. Deze kernexpertise, wetenschappelijk onderbouwd en goed geschoold aanwezig bij de reclassering, omvat kennis van en ervaring met het signaleren van (vroege) ontwikkeling van criminele loopbanen en factoren die een rol spelen bij de afbouw daarvan. Daarbij zijn reclasseringswerkers gericht op de combinatie van risicobeheersing en ondersteuning bij re-integratie en inclusie. Deze invalshoek en kennisbasis zijn uniek in zowel de justitieketen als in het soci-

Anneke Menger & Lous Krechtig

ale domein. Deze kernexpertise leidt tot een natuurlijke spilfunctie van de reclasseringswerker bij ZSM. De partners bij ZSM werken bovendien gebiedsgericht, wat aansluit bij de grote decentralisaties in het sociale domein en de zorg. De ZSM-werkplaatsen, met de reclasseringswerker als cruciale speler, kunnen zich daarmee ontwikkelen tot een vliegwiel voor een vruchtbare verbinding tussen de justitieketen en het gemeentelijke veiligheids- en sociale beleid.

Minder kaders en protocollen, nieuwe ankers in gezamenlijke kwaliteit

De aanpak stoelt voor een belangrijk deel op persoonsgericht maatwerk, mogelijk gemaakt door gezamenlijke creativiteit, los van bestaande kaders rond productie en bedrijfsprocessen en waar nodig ook los van professionele instrumenten. Een effectieve en maatschappelijk te legitimeren werkwijze vereist naast 'loslaten' ook 'opbouwen' van nieuwe ankers voor gezamenlijke kwaliteit. De kennisbasis en de expertise van het reclasseringswerk waren nog nooit zo sterk als momenteel. Maatwerk is niet 'bij elke casus opnieuw gaan denken'. Maatwerk is 'bij elke casus nagaan hoe de algemene kennisbasis toepasselijk te maken is voor deze persoon in deze context'. Maatwerk bij besluiten rond afdoening binnen of buiten het strafrecht kan ook gaan schuren met de eisen die de rechtsstaat stelt aan rechtsgelijkheid. Mogelijk moet een nieuwe vorm van gezamenlijke 'jurisprudentie' worden opgebouwd, waarbij zowel justitiële als sociale aspecten van de aanpak een rol spelen.

Toekomstbestendige professionals

Reclasseringswerkers en officieren van justitie noemen in interviews een serie kenmerken waar werkplaatswerkers aan moeten voldoen. Deze kenmerken komen sterk overeen met modellen die zich ontwikkelen voor toekomstbestendige professionals, zoals onder meer beschreven door Zuurmond en De Jong (zie tabel 1).¹⁸ In dit model is de traditionele professional gezet tegenover de toekomstbestendige professional. De ontwikkeling naar deze vorm van professionaliteit, met de groeiende gezamenlijke kennisbasis als anker, vraagt om zelfbewuste en goed opgeleide professionals en om organisaties die deze vorm van professionaliteit faciliteren.

Samenwerking justitieel en sociaal domein

Het justitiële en het sociale domein hebben zich in de afgelopen decennia steeds meer van elkaar afgewend. Het is nodig dat deze domeinen elkaar weer vinden en zich aan elkaar verbinden.

De expertise en de formele inbedding van de reclassering in de strafrechtsketen is van essentieel belang bij het werken aan lokale veiligheid, bij het signaleren van delictgerelateerde sociale problematiek en bij toezicht op (ex-)delinquente burgers. Samenwerking tussen reclassering en wijkteams is essentieel met het oog op rehabilitatie en inclusie van de betrokken burgers. De transformaties in het sociale en het justitiële domein bieden hiervoor nieuwe kansen. Hiervoor is nodig

18 A. Zuurmond & J. de Jong, *De professionele professional. De andere kant van het debat over ruimte voor professionals*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

Tabel 1: *De traditionele professional en de toekomstbestendige professional*

Traditionele professional	Toekomstbestendige professional⁵
Gaat uit van bestaande regeling	Gaat uit van wat nodig is
Gaat uit van eigen professie	Gaat uit van grenzen van eigen professie en inschakeling relevante andere professies
Accepteert huidige manier van werken	Verbeterd werkwijze als huidige manier van werken niet afdoende is
Denkt in problemen	Denkt in oplossingen
Denkt van binnen naar buiten	Denkt van buiten naar binnen
Voert werkzaamheden uit	Werkt vanuit visie en passie
Ziet informatie als gegeven	Blijft onderzoeken, is nieuwsgierig
Maakt geen uitzondering	Herkent en erkent uitzonderingen
Stelt zich formeel op	Gaat uit van positioneren en engageren
Gaat volgens het boekje	Erkent handelingsverlegenheid
Gaat uit van huidige taak	Creëert, zo nodig, nieuwe taak/opdracht
Focust op eigen handelingen	Ziet eigen handelingen in groter geheel
Heeft macht	Heeft gezag
Heeft 'negen tot vijf'-mentaliteit	Gaat voor de oplossing, ook buiten kantoor-uren

dat wijkteams, reclassering en andere betrokkenen hun kennisbasis en expertise met elkaar delen en welbewust benutten. Mogelijk kan een gezamenlijk beeld over de toekomstbestendige professional hierbij behulpzaam zijn.

