



Inspectie voor de Sanctietoepassing
Ministerie van Justitie

Reclassering Nederland Regio Den Haag

Inspectierapport
Doorlichting

Datum Augustus 2009

Colofon

Afzendgegevens

Inspectie voor de Sanctietoepassing

Forum
Kalvermarkt 53
2511 CB Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectiesanctietoepassing.nl

Inhoud

Colofon	— 3
Voorwoord	— 7
Samenvatting	— 9

1	Inleiding — 13
1.1	Aanleiding en doel — 13
1.2	Reikwijdte van de doorlichting — 13
1.3	Toetsingskader — 13
1.4	Opzet — 14
1.5	Objectbeschrijving — 14
1.6	Recent onderzoek — 15
1.7	Leeswijzer — 15
2	Maatschappelijke reïntegratie — 17
2.1	Inhoud van het advies — 17
2.2	Inhoud van het toezicht — 19
2.3	Inhoud van de werkstraffen — 21
2.4	Inhoud van de gedragsinterventies — 22
2.5	Samenwerking bij advies en toezicht — 23
2.6	Samenwerking bij werkstraffen — 24
2.7	Samenwerking bij gedragsinterventies — 25
2.8	Conclusie maatschappelijke reïntegratie — 26
3	Maatschappijbeveiliging — 29
3.1	Bijdrage aan strafrechtsketen van advies — 29
3.2	Bijdrage aan strafrechtsketen van toezicht — 31
3.3	Bijdrage aan strafrechtsketen van werkstraffen — 32
3.4	Bijdrage aan strafrechtsketen van gedragsinterventies — 33
3.5	Risico-identificatie en -beheersing bij advies — 34
3.6	Risico-identificatie en -beheersing bij toezicht — 34
3.7	Conclusie maatschappijbeveiliging — 36
4	Rechtspositie reclasseringscliënten — 39
4.1	Informatieverstrekking — 39
4.2	Functioneren beklagregeling — 39
4.3	Privacy — 40
4.4	Bejegening — 40
4.5	Conclusie rechtspositie reclasseringscliënten — 41
5	Interne veiligheid — 43
5.1	Voorkoming intimidatie en agressie — 43
5.2	Veiligheid werkstrafplaatsen — 43
5.3	Omgang met incidenten — 44
5.4	Conclusie interne veiligheid — 45
6	Organisatieaspecten — 47
6.1	Personeelsmanagement — 47
6.2	Communicatie — 48
6.3	Integriteit — 49
6.4	Conclusie organisatieaspecten — 49

7 Slotbeschouwing — 51

Bijlage 1 Aanbevelingen — 53

Bijlage 2 Afkortingen — 55

Bijlage 3 Bronnen — 57

Bijlage 4 Inspectieprogramma — 59

Bijlage 5 Geografische ligging locatie — 61

Voorwoord

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) heeft in april 2009 een doorlichtingsonderzoek uitgevoerd bij de regio Den Haag van Reclassering Nederland (RN).

De Inspectie komt tot de conclusie dat RN Den Haag op een aantal aspecten (rechtspositie reclasseringscliënten, interne veiligheid en organisatieaspecten) behoorlijk tot goed scoort.

Op de aspecten maatschappelijke reïntegratie en maatschappijbeveiliging valt meer te verbeteren. De ISt signaleert vooral dat de kwaliteit van de uitvoering van de reclasseringstaken advies en toezicht wisselend is.

Positief daarentegen is de constatering dat RN Den Haag beleid heeft ontwikkeld om de werkstraf te laten bijdragen aan de maatschappelijke reïntegratie van de werkgestrafte. Daarmee kan zij als voorbeeld dienen voor andere regio's.

De Inspectie beoordeelt de genoemde aspecten op drie dimensies: beleid, uitvoering en borging. De meeste aanbevelingen tot verbetering gaan over de borging. Het landelijke beeld is dat de reclasseringsorganisaties nog betrekkelijk weinig doen aan evaluatie, herijking en monitoring van het beleid en de uitvoering. Het is dus niet een specifiek Haags probleem dat de Inspectie hier signaleert. Gezien het belang van een kritische reflectie op de eigen werkzaamheden maakt de ISt toch bij elke doorlichting melding van dit onderwerp.

W.F.G. Meurs
hoofdinspecteur

Samenvatting

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) houdt onder meer toezicht op de reclasseringsinstellingen. In april 2009 heeft de ISt een doorlichting uitgevoerd van de reclasseringsunits van Reclassering Nederland in Den Haag. Het doel van deze inspectie is deze units op hun functioneren te beoordelen aan de hand van het toetsingskader voor reclasseringsinstellingen dat in augustus 2008 is vastgesteld. Hierin zijn opgenomen de aspecten maatschappelijke reïntegratie, beveiliging van de maatschappij, rechtspositie van reclasseringscliënten, interne veiligheid en organisatorische aspecten. De ISt beschouwt deze aspecten op de drie dimensies beleid, uitvoering en borging.

Maatschappelijke reïntegratie

Op het aspect maatschappelijke reïntegratie voldoet RN op de meeste criteria overwegend of volledig aan de normen en verwachtingen van de ISt. Zo is de RISc het centrale instrument om advisering en daarmee ook het toezicht vorm te geven. Hiermee worden criminogene factoren in kaart gebracht en interventies onderbouwd die onder meer bijdragen aan maatschappelijke reïntegratie van de justitiabele. De werkstrafunit beperkt zich niet tot strafexecutie, maar voert ook activiteiten uit die bijdragen aan de reïntegratie van werkgestraften. Bij de uitvoering van de gedragsinterventies valt op dat er veel aandacht is voor onderbouwing van de interventie en de borging van de programma-integriteit en effectiviteit. Op vier criteria, alle ten aanzien van borging, voldoet de organisatie echter beperkt.

Twee criteria die beperkt scoren betreffen de borging van de inhoud van rapportages en van toezichten. De kwaliteit van de onderbouwing van het advies en de mate waarin een specifiek advies gegeven wordt, wisselt namelijk sterk per rapport. Mede hierdoor wisselt ook de mate waarin de doelstellingen van het toezicht specifiek en op de persoon gericht zijn geformuleerd. De borging op casusniveau schiet op dit punt te kort omdat de controle op een rapport vaak onder tijdsdruk gebeurt, kort voor de zitting. De borging op geaggregeerd niveau ontbreekt; de bijdrage van de rapportages en toezichten aan de maatschappelijke reïntegratie van cliënten wordt niet gemeten of geëvalueerd.

Het derde criterium dat beperkt scoort is de borging van de bijdrage van de inhoud van de werkstraffen aan maatschappelijke reïntegratie. RN Den Haag heeft weliswaar beleid om de werkstraffen bij te laten dragen aan de maatschappelijke reïntegratie van de werkgestrafte en voert dit ook uit. Het is echter onvoldoende in operationele doelstellingen vertaald en de organisatie meet en evalueert de resultaten van haar inspanningen op dit gebied niet.

Het vierde criterium dat beperkt scoort is de borging van de samenwerking bij de gedragsinterventies. Als gevolg hiervan is de kwaliteit van de communicatie tussen de begeleider en de gedragsinterventietrainer sterk afhankelijk van de begeleider.

Maatschappijbeveiliging

Op het aspect maatschappijbeveiliging voldoet RN Den Haag op tien criteria overwegend of volledig en op acht criteria beperkt aan de normen en verwachtingen van de ISt.

Er zijn afspraken met de opdrachtgevers over de levering van reclasseringsdiensten en het beleid ten aanzien van de risico-identificatie en -beheersing is overwegend voldoende. De executie van de werkstraffen steekt positief af voor wat betreft de bijdrage aan de strafrechtsketen.

Twee criteria die beperkt scoren hebben betrekking op de uitvoeringsdimensie van de bijdrage aan de strafrechtsketen van reclasseringsadviezen en gedragsinterventies. De afgesproken oplevertijden voor rapportages worden onvoldoende gehaald en de gedragsinterventies komen in frequentie en in variëteit nog onvoldoende van de grond.

Het criterium risico-inventarisatie en –beheersing scoort beperkt op de uitvoering van de toezichten omdat de kwaliteit van de doelstellingen en de controle teveel wisselt.

De overige vijf criteria die beperkt scoren gaan over de borging. Want hoewel RN Den Haag goed overleg heeft met haar justitiële opdrachtgevers, ontbreken evaluaties van resultaten van reclasseringsactiviteiten en systematisch onderzoek naar de tevredenheid van opdrachtgevers en resultaten van de reclasseringsactiviteiten.

Rechtspositie reclasseringscliënten

RN Den Haag houdt over het algemeen voldoende rekening met de rechtspositie van haar cliënten. Op twee criteria voldoet de organisatie beperkt of helemaal niet. Dit betreft de borging van het informeren en het bejegenen van cliënten. De organisatie voert namelijk geen onderzoek uit naar de kwaliteit van de bejegening van reclasseringcliënten noch in welke mate cliënten daadwerkelijk worden voorgelicht over hun rechten en plichten en of zij dit begrijpen.

Interne veiligheid

RN Den Haag heeft over het algemeen voldoende aandacht voor de interne veiligheid, zij voldoet op dit aspect overwegend of volledig aan de normen en verwachtingen van de Inspectie op alle criteria.

Organisatieaspecten

Op de criteria ten aanzien van personeelsmanagement en communicatie voldoet RN Den Haag overwegend op alle criteria. De organisatie maakt echter een sterk instrumentele indruk. Er ontbreekt een zowel door medewerkers als management gedragen eenduidige kwaliteitscultuur.

Op de criteria ten aanzien van integriteit scoort de organisatie beperkt omdat een integriteitsbeleid ontbreekt.

Aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen van de ISt aan RN Den Haag luiden als volgt:¹

- 1 Zorg voor eenduidige kwaliteit van de plannen van aanpak op de volgende aspecten:
 - Mate waarin het plan van aanpak specifiek en geïndividualiseerd geformuleerd is;
 - Het gebruik van controlemiddelen en contactintensiteit in relatie tot het recidiverisico;Geef daarbij de kaders aan voor:
 - Werkdruk, kwaliteit en snelheid in de rapportagefase;
 - Taakverdeling tussen de rapporteur en toezichthouder;
 - Fasering van de voorlichtingsfase en toezichtfase.

¹ De volledige lijst van aanbevelingen is opgenomen in bijlage 1.

- En verbeter de controle hierop
- 2 Draag zorg voor borging van de communicatie tussen de toezichthouder c.q. trajectbegeleider en de trainer van gedragsinterventies.
 - 3 Meet en evalueer systematisch en periodiek in hoeverre reclasseringsactiviteiten bijdragen aan de reïntegratie en recidivebeperking van reclasseringscliënten
 - 4 Meet en evalueer systematisch en periodiek de tevredenheid van opdrachtgevers en de mate waarin de reclassering haar afspraken nakomt, waaronder de starttermijnen van toezichten.
 - 5 Leg jaarlijks verantwoording af aan het OM over het gevoerde beleid inzake de tenuitvoerlegging van taakstraffen, waaronder de begeleiding, het toezicht, de genomen beslissingen en de afhandeling van klachten.
 - 6 Voer systematische en periodiek onderzoek uit bij reclasseringscliënten waarbij ten minste aan de orde komen:
 - de mate waarin cliënten daadwerkelijk worden voorgelicht over hun rechten en plichten
 - of zij dit begrijpen
 - de kwaliteit van de bejegening van reclasseringcliënten
 - 7 Stel een integriteitsbeleid vast, inclusief gedragscode, en geeft hier actief invulling aan.

De IST beveelt de reclasseringsorganisaties en de Dienst Justitiële Inrichtingen het volgende aan:

- 8 Neem maatregelen om de afstemming tussen vraag en aanbod van erkende gedragsinterventies te verbeteren.
- 9 Bedenk een gezamenlijke oplossing voor het probleem dat het aantal geïndiceerde gedragsinterventies op één locatie te klein is om daadwerkelijk alle trainingen aan te bieden aan de gedetineerden die daarvoor in aanmerking komen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) houdt toezicht op de sanctietoepassing in Nederland. Zij doet dit ondermeer door reclasseringsinstellingen met een zekere regelmaat op hun functioneren te beoordelen.

De ISt heeft de reclasseringsunits van Reclassering Nederland regio Den Haag (kortweg RN Den Haag) eerder betrokken in onder meer haar themaonderzoeken *Ketenaansluiting Reclassering en Openbaar Ministerie* (2006) en *Reclasseringstoezicht op veroordeelden tot tbs met voorwaarden* (2006) en de incidentonderzoeken *Uitvoering reclasseringstoezicht voorwaardelijke veroordeling Casus J.C.* (2007) en *Onderzoek naar Casus kindermishandeling* (2007, gezamenlijk onderzoek met Inspectie Gezondheidszorg en Inspectie jeugdzorg). Zie ook paragraaf 1.6 recent onderzoek.

Aanleiding voor de keuze voor de doorlichting van RN Den Haag is dat na de uitkomsten van de bovengenoemde incidentenonderzoeken, de ISt een algemeen oordeel wil geven over het functioneren van de organisatie.

Het doel van de inspectie is te bezien hoe het bij RN Den Haag is gesteld met de aspecten maatschappelijke reïntegratie, maatschappijbeveiliging, rechtspositie van reclasseringscliënten, interne veiligheid en de daarmee samenhangende organisatorische aspecten. Aan de hand van haar oordeel op deze toezichtaspecten doet de ISt verbetervoorstellen in de vorm van aanbevelingen.

1.2 Reikwijdte van de doorlichting

De inspectie omvat de units van de regio Den Haag van Reclassering Nederland. Dit zijn in totaal zeven units die gezamenlijk alle vier de reclasseringstaken - advisering, toezicht, werkstrafexecutie en gedragsinterventies - uitvoeren. Een van de units voert met name door gemeenten gefinancierde activiteiten uit. Deze activiteiten vallen buiten de reikwijdte van deze inspectie. De units hebben als werkgebied het arrondissement Den Haag.

1.3 Toetsingskader

Het toetsingskader dat de ISt bij doorlichtingen van reclasseringsinstellingen hanteert, is gebaseerd op de European rules on Community Sanctions and measures van de Council of Europe, brieven van de Minister van Justitie, inclusief het beleidskader toezicht, het ISD beleidskader en het Draaiboek Samenwerkingsmodel GW-3RO, het besluit Tenuitvoerlegging Taakstraffen, en documentatie van de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie. Ook zijn er in sommige gevallen aanvullende verwachtingen geformuleerd, gebaseerd op beleid dat de reclasseringsorganisaties zelf hebben beschreven in bijvoorbeeld het Handboek Reclassering of in door de ISt zelf geoperationaliseerde normen.

Het toetsingskader bestaat uit vijf modules, een basismodule en één voor elk van de vier reclasseringstaken: advisering, toezicht, werkstrafexecutie en gedragsinterventies. De ISt past de modules toe voor zover de te inspecteren reclasseringsinstelling de desbetreffende taak uitvoert.

Het toetsingskader omvat de aspecten maatschappelijke reïntegratie, maatschappijbeveiliging, rechtspositie reclasseringscliënten, interne veiligheid en organisatieaspecten.

Genoemde aspecten zijn opgedeeld in criteria die de Inspectie beoordeelt op de dimensies beleid, uitvoering en borging. Bij de dimensie beleid beziet de Inspectie of ten aanzien van het te toetsen criterium beschreven instellingsbeleid beschikbaar is dat voldoet aan de normen uit het toetsingskader. Bij de dimensie uitvoering stelt de Inspectie vast in hoeverre de uitvoering voldoet aan de normen en verwachtingen. Bij de dimensie borging gaat de Inspectie na in hoeverre de instelling de uitvoering controleert, resultaten meet, het beleid periodiek evalueert op effectiviteit en zonodig bijstelt. De Ist formuleert haar oordeel in de volgende vier waarderingen:

- voldoet niet aan de relevante normen en verwachtingen;
- voldoet in beperkte mate aan de relevante normen en verwachtingen;
- voldoet overwegend, maar niet volledig aan de relevante normen en verwachtingen;
- voldoet volledig aan de relevante normen en verwachtingen.

1.4 Opzet

Methode

De methode voor het uitvoeren van een doorlichting bestaat uit het verzamelen van gegevens door middel van documentonderzoek, dossieronderzoek en het houden van interviews. De Inspectie heeft in het dossieronderzoek 29 adviezen, 19 toezichten, 9 werkstraffen en 4 gedragsinterventies ingezien. Het doel van het dossieronderzoek is een indruk te krijgen van de werkwijze van RN Den Haag. De selectie binnen het dossieronderzoek beoogt geen representatieve steekproef te zijn. De inspecteurs die het onderzoek uitvoeren houden interviews met medewerkers en management en met lokale opdrachtgevers, in dit geval het Coördinatie Bureau Terugdringen Recidive (CBTR) Rijnmond en het arrondissementsparket Den Haag. Daarnaast brengen de inspecteurs een bezoek aan twee projectplaatsen waar werkstraffen uitgevoerd worden. In bijlage 4 is het inspectieprogramma opgenomen.

Al deze informatie wordt afgezet tegen het gehanteerde toetsingskader (zie paragraaf 1.3) en leidt tot een beoordeling van de te toetsen criteria op de dimensies beleid, uitvoering en borging.

Tijdpad

De Ist heeft de doorlichting op 26 februari 2009 formeel aangekondigd. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van 14 tot en met 23 april 2009. Het concept-inspectierapport is op 28 mei 2009 voor wederhoor aangeboden aan de regiomanager van RN regio Den Haag. De hoofdinspecteur Ist heeft op 25 juni 2009 het inspectierapport vastgesteld en aangeboden aan de Staatssecretaris van Justitie.

1.5 Objectbeschrijving

RN Den Haag bestaat uit drie toezichtunits, waar ook de uitvoering van gedragsinterventies onder vallen, twee units die diagnose en advies uitvoeren en een werkstrafunit. Ook heeft RN Den Haag een unit "specials" die met name door gemeenten gefinancierde activiteiten uitvoert. Elke unit wordt geleid door een unitmanager en inhoudelijk begeleid door een of twee werkbegeleiders. Een integraal verantwoordelijke regiomanager stuurt de regio Den Haag aan. Deze rapporteert aan de landelijke directie van RN. De werkzaamheden van de units vinden plaats vanuit twee tegenover elkaar gelegen locaties in het centrum van Den Haag, waar ook het regiokantoor Den Haag gevestigd is. Later dit jaar zal RN Den Haag verhuizen naar een andere locatie in Den Haag.

De twee diagnose- en adviesunits voeren diagnoses uit en brengen jaarlijks ruim 1200 advies- en bijna 900 voorlichtingsrapporten uit in opdracht van het Openbaar Ministerie, de rechtbank en instellingen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

De drie toezichtunits voeren in totaal bijna 2000 reclasseringstoezichten op jaarbasis uit. De toezichtunits kennen specialisaties zoals elektronisch toezicht, toezicht in het kader van een Plaatsing in een Inrichting voor jeugdigen (PIJ) of Ter Beschikking Stelling (TBS), jong volwassen en verslaafden. Daarnaast voeren zij ook reguliere toezichten uit; voornamelijk toezicht bij schorsing onder voorwaarden en toezicht bij voorwaardelijke sancties. Aan één toezichtunit zijn zes trainers verbonden die in 2008 in totaal bij 130 cliënten een gedragsinterventie afronden.

De advies- en toezichtunits bestaan uit 109 fte.

De werkstrafunit executeert op jaarbasis ongeveer 3500 werkstraffen. In deze unit zijn ongeveer twintig fte medewerkers werkstraf in dienst, twaalf fte werkmeesters en twee fte agogisch medewerker. Het management van de werkstrafunit bestaat uit een hoofd bedrijfsbureau, die verantwoordelijk is voor de projecten en de werkmeesters aanstuurt, drie teamleiders en een unitmanager.

De regiomanager wordt ondersteund door drie beleidsmedewerkers, een stafmedewerker, een intranetcoördinator, een controller, een personeelsadviseur en drie personeelsmedewerkers.

1.6 Recent onderzoek

Zoals in paragraaf 1.1 gemeld heeft de ISt RN Den Haag eerder betrokken in themaonderzoeken en incidentonderzoeken. Deze zijn te vinden op www.inspectiesanctietoepassing.nl.

1.7 Leeswijzer

De hoofdstukken behandelen elk een toezichtaspect uit het toetsingskader en zijn opgebouwd uit paragrafen die de toetsing op een criterium beschrijven. De toetsing op een criterium start met een korte samenvatting van de normen en verwachtingen bij het betreffende toetsingscriterium. Dan volgt een beschrijving van de bevindingen, het oordeel en eventuele aanbevelingen. Bij de criteria die betrekking hebben op maatschappelijke reïntegratie en maatschappijbeveiliging zijn deze uitgewerkt naar de verschillende reclasseringstaken.

De aanbevelingen zijn gericht aan RN Den Haag, tenzij anders is aangegeven.

2 Maatschappelijke reïntegratie

De activiteiten van de reclassering hebben onder meer tot doel bij te dragen aan de maatschappelijke reïntegratie van justitiabelen om zo de recidivekans op lange termijn te verminderen. De bijdrage aan de maatschappelijke reïntegratie kan bestaan uit de uitvoering van programma's of interventies gericht op gedragsverandering, het toeleiden naar behandel-, zorg of begeleidingsinstanties of het realiseren van praktische voorwaarden waaraan voldaan moet worden om maatschappelijke participatie mogelijk te maken zoals huisvesting, inkomsten en een identiteitsbewijs.

De Inspectie onderscheidt binnen het aspect maatschappelijke reïntegratie twee criteria:

- de inhoud van het reclasseringscontact;
- de samenwerking met partners.

Deze indeling vormt de basis voor dit hoofdstuk. De paragrafen 2.1 tot en met 2.4 beschrijven en beoordelen in welke mate de inhoud van achtereenvolgens het advies, het reclasseringstoezicht, de werkstraf en de gedragsinterventie bijdraagt aan de maatschappelijke reïntegratie van de reclasseringscliënt. De paragrafen 2.5 tot en met 2.7 beschrijven en beoordelen in hoeverre de reclasseringsunit samenwerkt met relevante netwerkpartners of eventueel andere reclasseringsonderdelen om via hen een bijdrage aan de maatschappelijke reïntegratie van de reclasseringscliënt te realiseren.

Het hoofdstuk sluit in paragraaf 2.8 af met een conclusie op het aspect maatschappelijke reïntegratie.

2.1 Inhoud van het advies

Criterion

De in het advies voorgestelde interventies zijn onderbouwd met een gevalideerd instrument zoals RISC of Quicksan. Indien het advies afwijkt van de uitkomst van het gebruikte instrument, is dit helder onderbouwd en vastgelegd in het dossier. De organisatie voorziet in instructies ten aanzien van de overdracht naar de toezichthouder in geval van lange wachttijden, kwetsbare cliënten of betrokkenheid van externe instellingen bij het toezicht. Reclasseringsrapporten stellen interventies voor die reïntegratie van de cliënt en/of voorkoming van herhaling van delictgedrag tot doel hebben. De rapportages worden gecontroleerd en er zijn aantoonbare evaluaties waaruit blijkt dat gemeten wordt wat de uitkomsten zijn van de adviezen, tot welke interventies deze leiden en in welke effecten deze interventies resulteren.

Bevindingen

Instructies voor het schrijven van rapportages

De reclasseringswerkers gebruiken verschillende bronnen waarin instructies staan hoe advies- en voorlichtingsrapporten opgesteld dienen te worden. Deze bronnen zijn het Handboek Reclassering, de methodiek "werken in gedwongen kader", instructies voor het afnemen van RISC, en formats voor rapporten. Deze instructies zijn onder andere te vinden op het intranet. De instructies geven niet aan op welke wijze in het rapport naar de uitslag van de RISC-scores verwezen dient te worden. Zo verwijst de ene medewerker in elk rapport naar de inhoud van de scores van de RISC en volstaat de andere medewerker met de algemene verwijzing dat het rapport tot stand is gekomen met behulp van de RISC.

Overdracht van rapporteur naar toezichthouder

Voor de overdracht van de rapporteur naar de toezichthouder zijn geen instructies. Zo wordt niet aangegeven aan welke eisen een overdracht moet voldoen in geval van lange wachttijd, kwetsbare cliënten of betrokkenheid van externe instanties. Wel kan een rapporteur besluiten een 'pre-toezicht' aan te vragen als er sprake is van hoog risico. De toezichthouder start dan al met begeleiding van de cliënt voordat er een vonnis is. Dit gebeurt incidenteel, in 2008 is in acht gevallen een pre-toezicht uitgevoerd. Normaliter heeft de rapporteur geen zicht meer op de cliënt nadat het rapport geschreven is. Het contact tussen de reclassering en de cliënt ligt dan stil totdat de reclassering het vonnis met reclasseringstoezicht ontvangt. Reclasseringswerkers zien dat als een gevolg van de knip² die gemaakt is tussen de adviestaak en de toezichthoudende taak. Daarbij geven rapporteurs aan dat ze te weinig tijd hebben voor samenwerking met de toezichthouder. Bij een vroeghulpinterventierapport³ hebben rapporteur en toezichthouder wel overleg omdat er dan snel een en ander geregeld moet worden. Bij de toezichten constateerde de IST in het dossieronderzoek dat in twee van de negentien onderzochte dossiers er een overdracht tussen de rapporteur en de toezichthouder in het dossier was vastgelegd.

Onderbouwing van de geadviseerde interventies

Bij voorlichtingsrapportages voert de rapporteur altijd een RISc uit. Bij rapportages die met spoed tot stand moeten komen zoals een vroeghulpinterventierapport, een rapport ten behoeve van een TOM-zitting⁴, of supersnelrecht voert de rapporteur een CVS diagnose, maar geen RISc uit. Het belang dat de rapporteur hecht aan het afnemen van de RISc voor het opstellen van een voorlichtingsrapport wisselt. De rapporteur bespreekt de RISc wel altijd met de werkbegeleider. Bij bepaalde groepen verdachten komt de RISc altijd lager uit dan het professionele oordeel, zoals bij zedendelinquenten en daders van huiselijk geweld. Het wisselt per reclasseringswerker of deze een eventuele afwijking in het dossier onderbouwt en vastlegt.

Van de 29 adviesproducten die de IST in het dossieronderzoek heeft onderzocht, waren er acht vanwege hun aard niet met een RISc onderbouwd (TOM-rapportage, supersnelrecht e.d.). Van twee rapporten bleek niet duidelijk uit het dossier of deze tot stand gekomen waren op basis van een RISc. Van de overige negentien rapportages die met een RISc waren onderbouwd weken er twee onderbouwd af van de RISc-uitslag en was het bij drie niet duidelijk waarom het advies niet met de RISc overeenkwam.

De rapportages beschrijven de interventies in de adviezen of de plannen van aanpak in termen als *toezicht door de reclassering of behandeling*. Rapporteurs geven aan dat er tijdens de rapportage weinig tijd is om een plan van aanpak verder te specificeren of dat ze het toezicht niet willen 'dichttimmeren'. De toezichtfase leent zich daar in hun optiek beter voor, omdat daar meer tijd voor beschikbaar is. Het rapport moet voor de zitting afgerond zijn, waardoor de rapporteur in beschikbare tijd beperkt is.

Controle en evaluatie

De werkbegeleider controleert alle uitgaande rapporten. Hierbij controleert de werkbegeleider of de RISc is afgenomen, of het sjabloon gebruikt is, het gebruik van

² De adviestaak en de toezichttaak zijn binnen de reclassering in gescheiden units ondergebracht.

³ advies ten aanzien van voortzetting of schorsing van de voorlopige hechtenis van een verdachte en het mogelijk starten van een reclasseringstraject

⁴ Transactie Openbaar Ministerie (TOM) betreft een door de Officier van Justitie aangeboden transactie.

referenten en de geadviseerde controlemiddelen. Plannen van aanpak die weinig specifiek zijn worden vaak wel goedgekeurd, de tijdsdruk voor de zitting speelt hierbij een belangrijke rol.

De doelstelling en resultaten van de geadviseerde interventies worden niet geregistreerd op een zodanig niveau dat die gemeten kunnen worden. Het Cliënt Volg Systeem biedt ook niet de mogelijkheid daartoe.

Oordeel

Het beleid voldoet overwegend, maar niet volledig aan de normen, omdat dit op details nog ruimte laat voor verschillende interpretaties en er geen instructies bestaan voor de overdracht van een rapporteur naar een toezichthouder. Ook de uitvoering voldoet niet volledig omdat de kwaliteit van de onderbouwing en de mate waarin een specifiek advies gegeven wordt sterk wisselt per rapport. De tijdsdruk om voor de zitting een rapport af te ronden is een belangrijke oorzaak hiervan. De borging is dan ook beperkt, omdat het op casusniveau voorkomt dat het tijdig uitbrengen van het rapport een hogere prioriteit krijgt dan de inhoudelijke kwaliteitseisen. Ook heeft de organisatie geen inzicht in de mate waarin haar rapportages bijdragen aan de maatschappelijke reïntegratie van cliënten omdat dit niet gemeten wordt.

Aanbevelingen

- Stel instructies op voor de eisen van de overdracht van een rapporteur naar een toezichthouder in uiteenlopende situaties.
- Draag zorg voor een eenduidiger kwaliteit van rapportages ten aanzien van de onderbouwing, maar vooral ook wat betreft de formulering van adviezen en plannen van aanpak. Onderzoek mogelijkheden om de werkdruk en de gevolgen die deze heeft voor de kwaliteit van de adviezen en plannen van aanpak, te verminderen.
- Monitor de doelstellingen met betrekking tot maatschappelijke reïntegratie van de reclasseringscliënt die opgenomen zijn in adviezen en meet en evalueer in hoeverre deze daadwerkelijk tot effecten leiden.

2.2 Inhoud van het toezicht

Criterium

De interventies die binnen het toezicht plaatsvinden zijn onderbouwd met een RISc en geformuleerd aan de hand van SMART-doelstellingen die bijdragen aan de resocialisatie van de justitiabele. Er is een aantoonbare overdacht van de uitvoerder van het adviesproduct en/of de RISc naar de toezichthouder.

Na afloop van het toezicht heeft de justitiabele aantoonbare vorderingen gemaakt op leefgebieden die als criminogene factoren waren aangemerkt. Er vindt controle plaats of het toezicht conform de instructies een bijdrage levert aan resocialisatie van de justitiabele onder meer door eind- en halfjaarlijkse tussenevaluaties. De organisatie doet evaluatief onderzoek naar de bijdrage van gepleegde interventies aan de resocialisatie van de justitiabele en hoe de justitiabele dit ervaren heeft.

Bevindingen

Instructies

Het uitgangspunt voor de uitvoering van het reclasseringstoezicht is het landelijke verbeterplan toezicht, vertaald in een landelijk factsheet en aangevuld met regionale instructies. Hierin is ondermeer opgenomen dat de inhoud van een toezicht onderbouwd wordt met een RISc en dat agogische begeleiding, naast controle, onderdeel is van het toezicht.

Onderbouwing van interventies

Meestal is het toezicht gebaseerd op een met een RISc onderbouwd voorlichtingsrapport en neemt de toezichthouder het in het advies voorgestelde plan van aanpak in het toezicht op. Als er geen RISc beschikbaar is omdat de reclassering geen voorlichtingsrapportage heeft uitgebracht of omdat er een adviesrapportage is uitgebracht zonder RISc, voert een reclasseringswerker uit de diagnose- en adviesunit alsnog een RISc uit. Daar bestond eerder een wachtlijst voor, maar inmiddels kan dit binnen enkele weken gebeuren. In het dossieronderzoek dat de IST heeft uitgevoerd was er bij negentien onderzochte toezichten vijftien keer sprake van een onderbouwing door middel van de RISc. Bij drie toezichten ontbrak deze (nog) en bij één toezicht was het onduidelijk of het onderbouwd was met een RISc.

Doelstellingen van het toezicht

De doelstellingen van het toezicht zijn zeer wisselend geformuleerd. Soms betreft het specifieke, op de persoon van de onder toezicht gestelde afgestemde doelstellingen, mede gericht op resocialisatie. Voorbeelden hiervan zijn dat de cliënt moet leren beter zijn gevoelens te uiten of een geschikte woonvorm moet vinden. Andere keren zijn de doelstellingen van het toezicht in algemene termen omschreven zoals het volgen van een behandeling of het voorkomen van recidive. In het dossieronderzoek waren de gevonden doelstellingen in acht dossiers specifiek en in tien dossiers algemeen geformuleerd. De toezichthouders geven aan dat bij een ontbrekend plan van aanpak of RISc uit de voorlichtingsfase ze het toezicht met een standaardovereenkomst beginnen en gaandeweg het toezicht de doelen meer specificeren.

Controle en evaluatie

De toezichthouder evalueert om de zes maanden het toezicht. Hierin wordt aangegeven welke vorderingen gemaakt zijn ten aanzien van de geformuleerde doelstellingen. De werkbegeleider controleert deze evaluaties en voert hier eventueel een gesprek over met de toezichthouder.

Oordeel

Het beleid en de instructies zijn mede gericht op het leveren van een bijdrage van het reclasseringstoezicht aan maatschappelijke reïntegratie en voldoen daarmee aan de normen en verwachtingen van de IST. De uitvoering voldoet overwegend, maar de borging slechts beperkt. De interventies zijn in de meeste gevallen onderbouwd met een RISc, of worden dat in de loop van het toezicht. De mate waarin deze specifiek en op de persoon gericht zijn geformuleerd, wisselt echter sterk. Hier is een verband met de in paragraaf 2.1.1 geconstateerde kwaliteitsverschillen in de voorlichtingsrapportages.

Op casusniveau is er wel sprake van controle en evaluatie van de uitvoering van toezichten, maar de organisatie brengt niet expliciet de reïntegratiedoelstellingen van het toezicht in kaart. Ook meet en evalueert de organisatie niet de mate waarin zij de doelstellingen realiseert. De reclasseringsorganisatie heeft daarmee onvoldoende inzicht in welke mate het reclasseringstoezicht daadwerkelijk bijdraagt aan de maatschappelijke reïntegratie van haar cliënten.

Aanbevelingen

- Bewaak dat toezichten specifiek geformuleerde doelstellingen bevatten.
- Meet en evalueer op geaggregeerd niveau in hoeverre reclasseringstoezichten bijdragen aan de reïntegratie van onder toezicht gestelden (en daarmee aan het voorkomen van recidive).

2.3 Inhoud van de werkstraffen

Criterium

Uit beleidsstukken, protocollen of procesbeschrijvingen blijkt expliciet hoe de reclasseringsorganisatie de uitvoering van de werkstraffen laat bijdragen aan maatschappelijke reïntegratie van de werkgestrafte. Dit is vertaald in activiteiten en operationele doelstellingen ten aanzien van maatschappelijke reïntegratie van de werkgestrafte. Er wordt bij de plaatsing van een werkgestrafte rekening gehouden met het gepleegde delict, de capaciteiten, mogelijkheden en specifieke omstandigheden van de werkgestrafte, alsmede de reisafstand tot de projectplaats. De reclassering meet en evalueert de bijdrage van de werkstrafexecutie aan de maatschappelijke reïntegratie van de werkgestrafte en stelt beleid naar aanleiding daarvan zonnodig bij.

Bevindingen

Beleid ten aanzien van reïntegratie

RN Den Haag heeft beleid waarin is vastgelegd hoe de uitvoering van de werkstraffen bijdraagt aan resocialisatie van werkgestrafte. Het beleid ten aanzien van de maatschappelijke reïntegratie van werkgestrafte is echter beperkt in operationele doelstellingen vertaald. De organisatie meet de resultaten van het beleid niet.

Maatwerk projectkeuze

De medewerkers werkstraf houden bij de plaatsing van een werkgestrafte rekening met het gepleegde delict, de capaciteiten, mogelijkheden en specifieke omstandigheden van de taakgestrafte, alsmede de reisafstand tot de projectplaats.

Samenwerking werkstrafunit met andere units

De samenwerking tussen de werkstrafunit en de overige Haagse units bij gemeenschappelijke cliënten is in instructies vastgelegd. De instructies hebben betrekking op de informatieoverdracht, de afstemming en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de medewerker werkstraf en de reclasseringswerker en hebben tot doel tot een betere kwaliteit van de uitvoering te komen. Zo is er de instructie dat de medewerker werkstraf altijd contact opneemt met een eventueel aanwezige toezichthouder als de werkgestrafte afspraken niet nakomt.

Agogische interventies

De medewerkers werkstraf dragen werkgestrafte waarbij sprake is van problematiek die belemmerend werkt voor een goede uitvoering van de werkstraf (bijvoorbeeld gedragsproblematiek, of materiële problemen), over aan een agogisch werker, waarvan er twee zijn aangesteld. Deze functionarissen geven de werkgestrafte agogische ondersteuning en verwijzen door of werken samen met hulpverleningsinstanties.

Arbeidsreïntegratie

Het groepsproject De Koperwerf heeft de afspraak met de stichting Werkkompas van de gemeente Den Haag dat werkgestrafte die tevens (potentiële) klant zijn van Werkkompas een praktijkervaringstraject kunnen doorlopen. De samenwerkingspartners sluiten per cliënt een overeenkomst af. Na afloop van de werkstraf bij De Koperwerf vindt er een overdracht plaats door de reclassering aan Werkkompas. Een evaluatie van het traject is een evaluatie-onderdeel van deze overdracht. Op deze wijze loopt de werkstraf voor een kleine groep werkgestrafte door in een arbeidsreïntegratietraject. Ook is er een aantal plaatsen op de

Koperwerf beschikbaar voor 'zeer moeilijke' klanten van Werkkompas en cliënten van de reclassering die een dagbesteding nodig hebben (met name die een penitentiaal programma volgen of in een resocialisatiefase van tbs zitten). Voor 2009 heeft de Koperwerf 50 plaatsen beschikbaar voor dergelijke cliënten.

Oordeel

Het beleid voldoet overwegend aan de normen en verwachtingen van de IST omdat de werkstrafunit van RN Den Haag in beleid en instructies heeft vastgelegd hoe de uitvoering van de werkstraffen op meerdere wijzen kan bijdragen aan maatschappelijke reïntegratie van de werkgestraften, al is dit niet altijd in operationele doelen vertaald. Ook de uitvoering voldoet volledig. De borging voldoet beperkt omdat RN Den Haag de resultaten van de inspanningen onvoldoende meet en evalueert, waardoor het feitelijke effect niet inzichtelijk is.

Aanbeveling

- Vertaal het beleid ten aanzien van de bijdrage van werkstraffen aan de reïntegratie van werkgestraften in operationele doelstellingen. Meet en evalueer de resultaten daarvan.

2.4 Inhoud van de gedragsinterventies

Criterium

De reclassering biedt gedragsinterventies aan die (voorlopig) goedgekeurd zijn door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies justitie. De onderbouwing voor deelname aan de gedragsinterventie is gebaseerd op de RISC-uitslag of een ander met wetenschappelijk onderzoek onderbouwd instrument en conform de vastgestelde instroomcriteria. De organisatie monitort en evalueert de programmakwaliteit en integriteit en legt deze vast. Er bevindt zich een evaluatie in het dossier die inzicht geeft in hoeverre de deelnemer de programmadoelen van de gedragsinterventie heeft behaald. Er zijn (bij voorkeur in samenwerking met onderzoeksinstellingen zoals het WODC) effectevaluaties uitgevoerd die voldoen aan de in de erkenningsaanvraag aangegeven methodiek en die inzicht geven in de mate waarin de interventie tot resultaten leidt voor de doelgroep.

Bevindingen

RN Den Haag heeft in 2008 één type erkende gedragsinterventietraining uitgevoerd, de training Cognitieve Vaardigheden (CoVa). Op het moment dat de inspectie plaatsvond, voerde RN Den Haag de eerste serie van een nieuwe erkende gedragsinterventie uit, de Arbeidsvaardigheidstraining (ArVa). Naast deze erkende interventies voert RN Den Haag trainingen uit in het kader van leerstraffen huiselijk geweld, agressiebeheersing en budgettering.

Volgens landelijke richtlijnen zijn de CoVa en de ArVa alleen geïndiceerd bij bepaalde voorgeschreven uitkomsten van de RISC⁵. Een functionaris van het landelijk kantoor, de interventiecoach, coördineert de trainingen en controleert of de cliënten die voor een interventie zijn opgegeven aan de instroomcriteria voldoen. Bij contra-indicaties of twijfelgevallen treedt deze in overleg met de reclasseringswerker die de gedragsinterventie heeft geïndiceerd. De trainers van RN Den Haag krijgen vervolgens een groep toegewezen.

De landelijke organisatie van RN bewaakt de programma-integriteit met een uitgebreid systeem van kwaliteitszorg. Daarbij monitort zij de kwaliteit van de trainers door gebruik te maken van video-opnamen en evaluatieformulieren. De

⁵Deze richtlijnen zijn goedgekeurd door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie die deze heeft getoetst op de bijdrage aan recidivebeperking.

programmadoelen van een individuele cliënt worden op casusniveau geëvalueerd. Er vindt een voor- en nameting plaats waarbij wordt geëvalueerd of houding en gedrag van de cliënt zijn veranderd. Dit is ook onderdeel van een onderzoek op meta-niveau naar de effectiviteit van de CoVa dat door het Verwey-Jonker Instituut is uitgevoerd. Hieruit blijkt een kleine, maar significant positieve verandering bij de cliënten.

Oordeel

Het aanbod van gedragsinterventies is nog beperkt tot twee erkende interventies, waarbij de Arbeidsvaardigheidstraining nog maar kort geleden is gestart. Het beleid en de uitvoering ten aanzien van de bijdrage van de gedragsinterventies aan maatschappelijke reïntegratie voldoen daarom overwegend, maar niet volledig aan de normen en verwachtingen. Er is een systeem van kwaliteitsborging operationeel waarmee voldaan wordt aan de normen en verwachtingen op de dimensie borging.

2.5 Samenwerking bij advies en toezicht

criterium

De reclasseringsunit heeft, afgestemd op de doelgroep, afspraken gemaakt met lokale instellingen, bijvoorbeeld in de vorm van convenanten. De reclassering maakt gebruik van informatie of medewerking van instanties die kunnen bijdragen aan reïntegratie zoals maatschappelijke opvang of begeleiding, behandelinstellingen, (schuld-)hulpverlening, werk- of uitkeringsinstanties en zij verwijst naar dergelijke instanties. De verhouding van het aantal toeleidingen naar zorg ten opzichte van voorlichtingsrapportages sluit aan bij soortgelijke units elders in het land. De reclassering evalueert de samenwerking met betreffende instellingen en stelt zonodig afspraken bij.

Bevindingen

Afspraken

RN Den Haag heeft een schriftelijke samenwerkingsovereenkomst met de forensische polikliniek De Waag. Er zijn afspraken met betrekking tot de aanpak van specifieke doelgroepen zoals probleemjongeren, veelplegers, daders van huiselijk geweld en detentie-verlaters. Dit zijn afspraken met gemeenten en zorgpartners. RN Den Haag is betrokken bij de plannen om veiligheidshuizen op te richten in Den Haag en Leiden. Er zijn convenanten met woningbouwcorporaties in zes gemeenten binnen het werkgebied van RN Den Haag. In elke toezichtunit is een reclasseringswerker als woonconsulent aangesteld. Deze heeft tot taak onder toezicht gestelden met huisvestingsproblematiek te begeleiden en functioneert als contactpersoon voor de woningbouwcorporaties waar afspraken mee gemaakt zijn.

Toeleiding

Reclasseringswerkers ervaren de samenwerking met instellingen waarmee afspraken zijn gemaakt als gemakkelijker en minder afhankelijk van de toevallige omstandigheden. Het is voor instanties waar afspraken mee zijn gemaakt bijvoorbeeld gemakkelijker om informatie over een cliënt te krijgen. De rapporteurs geven aan dat het meestal niet lukt om al in de voorlichtingsfase samen met netwerkpartners een plan van aanpak voor een cliënt te maken, tenzij de cliënt al bekend was bij de betreffende instelling. Hiervoor ontbreekt de tijd. Dit komt overeen met het beeld dat de Inspectie kreeg uit het dossieronderzoek. Zo komt het regelmatig voor dat de rapporteur behandeling bij een GGz-instelling adviseert voordat de GGz-instelling een intake heeft gehouden met de betreffende cliënt. Maar rapporteurs geven ook aan voorzichtig te zijn in hun advisering omdat ze willen voorkomen dat ze het traject voor de toezichthouder dicht timmeren. De kans

is groot dat datgene wat in het advies staat in het vonnis wordt opgenomen en daarmee de handelingsvrijheid van de toezichthouder beperkt. Rapporteurs vinden de rapportagefase daarvoor te beperkt. Het aantal toeleidingen zorg, uitgedrukt als percentage van het aantal voorlichtingsrapportages was in 2008 37%, wat hoger is dan het landelijk gemiddelde bij de RN (30%). De belangrijkste netwerkpartner is De Waag, daarnaast werkt RN Den Haag ook samen met andere GGz-instellingen en gemeentelijke instellingen.

Borging en evaluatie

Er zijn binnen RN Den Haag contactpersonen aangewezen waar knelpunten in de samenwerking met netwerkpartners neergelegd kunnen worden. RN Den Haag evalueert de samenwerking met De Waag met behulp van een vragenlijst en stelt naar aanleiding hiervan binnenkort het convenant met De Waag bij. Er is geen sprake van een inventarisatie met welke instellingen samenwerkingsafspraken nodig zijn om de doelgroep voldoende te kunnen bedienen en doorverwijzen.

Oordeel

Beleid, uitvoering en borging voldoen overwegend aan de normen en verwachtingen voor dit criterium. RN Den Haag heeft afspraken gemaakt met verschillende instellingen over samenwerking ten behoeve van haar doelgroep, waarbij onder andere fors is ingezet op samenwerking met woningbouwcoöperaties. De organisatie maakt geen brede inventarisatie met welke instellingen samenwerkingsafspraken nodig zijn om de doelgroep voldoende te kunnen bedienen en door te verwijzen. Ook vindt er geen structurele evaluatie plaats van de samenwerking met alle instellingen waarmee op casusniveau wordt samengewerkt. Als samenwerking met netwerkpartners rond een reclasseringscliënt moet worden opgebouwd lukt het vaak niet om dit in de voorlichtingsfase al op te zetten. Hier is een verband met de in paragraaf 2.1.1 geconstateerde problematiek van de hoge tijdsdruk bij de voorlichtingsrapportages.

Aanbevelingen

- Onderzoek meer stelselmatig in hoeverre de bestaande afspraken met netwerkpartners voldoen. Betrek daarin de vraag of met de samenwerkingspartners de problematiek van de gehele doelgroep wordt bereikt en of de samenwerkingsafspraken tot de daarmee beoogde resultaten leiden.

2.6 Samenwerking bij werkstraffen

Criterium

De organisatie heeft beleid, inclusief taak- en verantwoordelijkheidsverdeling, waarin is vastgelegd hoe de kwalitatieve en kwantitatieve beschikbaarheid van projectplaatsen wordt gerealiseerd. Er is een lijst van projectplaatsen waarvan de reclassering gebruik kan maken voorzien van naam van de instelling of organisatie, het doel van de instelling of organisatie, de aard van de werkzaamheden die kunnen worden verricht, de wijze van begeleiding van de taakgestrafte en een verklaring omtrent de bereidheid van de instelling of organisatie controlerende taken uit te voeren.

Alle projectplaatsen voldoen aan de gestelde voorwaarden en zijn goedgekeurd door het Openbaar Ministerie. Er zijn voldoende projectplaatsen om alle werkgestrafte te kunnen plaatsen en er is voldoende variatie in beschikbare projectplaatsen om verschillende doelgroepen (b.v. vrouwen, mensen met een beperking, zedendelinquenten) te kunnen plaatsen.

De organisatie controleert en evalueert periodiek de werkrelatie en met de projectplaatsen of de individuele projectplaatsen nog aan de gestelde voorwaarden voldoen en of de totale kwalitatieve en kwantitatieve beschikbaarheid van

projectplaatsen nog voldoet. Wanneer een projectplaats niet meer aan de gestelde eisen voldoet, beëindigt de organisatie de samenwerking met de betreffende projectplaats.

Bevindingen

RN Den Haag hanteert de wettelijke criteria voor de werkstrafprojecten, aangevuld met landelijke beleidslijnen. De werkstrafunit heeft een hoofd bedrijfsbureau aangesteld die verantwoordelijk is voor gerichte wervingsacties wanneer er een behoefte bestaat aan nieuwe werkstrafprojecten. Naast het werven van nieuwe projecten is er beleid (uit 2006) gericht op het behouden van de bestaande werkstrafprojecten. De werkstrafprojecten ontvangen driemaal per jaar het periodiek "Werkstraf in Uitvoering". Ook organiseert RN Den Haag jaarlijks een dag voor de contactpersonen van de werkstrafprojecten waarbij ze kennis kunnen maken met verschillende onderdelen van het strafrechtstelsel, zoals een nagespeelde zitting en een bezoek aan een penitentiaire inrichting. RN Den Haag beschikt over een projectenbank met voldoende en gevarieerde projectplaatsen. Het plaatsen van werkgestraften op een geschikt project levert derhalve geen problemen op. RN Den Haag heeft een aantal eigen groepsprojecten waar werkgestraften met gedragsproblemen of beperkingen hun werkstraf kunnen uitvoeren. RN Den Haag heeft een actief relatiemanagement naar de projectplaatsen, maar er is geen sprake van systematische evaluatie van de werkrelatie waaruit bijstelling van het beleid voortkomt.

Oordeel

Het beleid en de uitvoering ten aanzien van de samenwerking met de werkstrafprojectplaatsen voldoet aan de verwachtingen. De borging voldoet overwegend, omdat de evaluatie van het beleid en de samenwerkingsrelatie systematischer zouden kunnen.

Aanbevelingen

- Evalueer de werkrelatie met werkstrafprojecten en gebruik de uitkomsten als input voor evaluatie en bijstelling van het beleid.

2.7 Samenwerking bij gedragsinterventies

Criterium

De inhoudelijke relatie tussen de gedragsinterventie en het toezicht- of begeleidingsplan is in een plan van aanpak of reïntegratieplan beschreven. De communicatie en overdracht tussen trajectbegeleider of toezichthouder en de gedragsinterventietrainer is vastgelegd in het dossier in een terugkoppeling in de vorm van een (mondeling of schriftelijk) tussenverslag of een terugkoppeling in de vorm van een schriftelijk eindverslag. Bij afwijkende score of contra-indicaties is de bespreking hiervan tussen de trajectbegeleider of toezichthouder en de gedragsinterventietrainer in het dossier vastgelegd. Er vindt evaluatie van trainers plaats met behulp van video-opnames van de trainingen en cliënten die de gedragsinterventies hebben gevolgd zijn evaluatieformulieren afgenomen.

Bevindingen

In het draaiboek TR is de samenwerking beschreven tussen de trajectbegeleider en de gedragsinterventietrainer. Naast trajectbegeleiders van de PI kunnen ook toezichthouders van de reclassering als begeleider van de justitiabele fungeren. De begeleiders van justitiabelen worden geïnformeerd over de trainingsdata en krijgen een introductiebijeenkomst. Halverwege de training ontvangt de begeleider een tussenevaluatie.

In de praktijk loopt de communicatie tussen begeleiders en trainers nog niet altijd zoals voorgeschreven. Zo zijn niet alle begeleiders bij de introductiebijeenkomst aanwezig.

In het dossieronderzoek constateerde de Inspectie dat in drie van de vier dossiers de relatie tussen het toezichtsplan en de gedragsinterventie helder beschreven was, maar ook dat er amper communicatie tussen de begeleider en de gedragsinterventietrainer in de dossiers vastgelegd was. De trainers bevestigen dat het erg afhankelijk is van de toezichthouder c.q. trajectbegeleider of deze het verloop van de training actief volgt of contact zoekt met de trainer.

Oordeel

Het beleid van de organisatie voldoet aan de normen en verwachtingen op dit criterium. Er is echter sprake van beperkte borging van communicatie tussen de trainer en de toezichthouder, waardoor de uitvoeringspraktijk overwegend, maar niet volledig aan de normen voldoet.

Aanbeveling

- Draag zorg voor borging van de communicatie tussen de toezichthouder c.q. trajectbegeleider en de trainer van gedragsinterventies.

2.8 Conclusie maatschappelijke reïntegratie

Op het aspect maatschappelijke reïntegratie voldoet RN op de meeste criteria overwegend of volledig aan de normen en verwachtingen van de IST. Op vier criteria voldoet de organisatie beperkt, dit betreft alle criteria ten aanzien van de borging. De organisatie heeft met name te weinig aandacht voor het meten en evalueren van de resultaten van haar activiteiten.

Advisering en toezicht

RN Den Haag gebruikt de RISc als het centrale instrument om advisering en daarmee ook het toezicht vorm te geven. Door het in kaart brengen van criminogene factoren, het toeleiden naar zorg en het uitvoeren van interventies op de geconstateerde probleemgebieden dragen de reclasseringsactiviteiten bij aan maatschappelijke reïntegratie van de justitiabele.

Een knelpunt is dat de druk om rapportages op tijd voor de zitting op te leveren zo groot is dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de rapportages. Zo zijn plannen van aanpak in adviezen vaak te weinig specifiek geformuleerd en vinden rapporteurs de voorlichtingsfase te kort om in samenwerking met netwerkpartners concrete trajecten uit te zetten. Dit heeft op zijn beurt weerslag op de uitvoering van de toezichten die als gevolg daarvan met weinig specifieke doelstellingen starten. RN Den Haag voldoet beperkt op een aantal criteria die betrekking hebben op borging. Er wordt niet gemeten welke resultaten de organisatie met de geadviseerde of uitgevoerde activiteiten bereikt. Daarmee heeft de organisatie geen inzicht in de mate waarin zij succesvol is in het bereiken van haar doelstellingen zoals bijvoorbeeld het toeleiden naar werk, zorg, behandeling of andere gebieden die bijdragen aan resocialisatie en criminogene factoren verminderen.

Werkstraffen

De werkstrafunit richt zich in beleid en uitvoering ook op activiteiten die bijdragen aan de reïntegratie van werkgestraften, het betreft geen pure strafexecutie. Hoewel de doelstellingen en resultaten op dit gebied nog explicieter beschreven en gemeten zouden kunnen worden, voldoet de organisatie overwegend aan de criteria op dit aspect.

Gedraginterventies

Bij de uitvoering van de gedraginterventies valt op dat er veel aandacht is voor onderbouwing van de interventie en de borging van de programma-integriteit en effectiviteit. Wel verdient de borging van communicatie tussen de toezichthouder c.q. trajectbegeleider en de uitvoerder van de gedraginterventie nog verbetering.

3 Maatschappijbeveiliging

De activiteiten van de reclassering hebben onder meer maatschappijbeveiliging tot doel. Op een indirecte manier draagt de reclassering bij aan maatschappijbeveiliging door een schakel te vormen in de strafrechtsketen. De reclassering levert een bijdrage aan de strafrechtsketen door enerzijds advisering aan de rechtelijke macht of de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) over sanctiemodaliteiten en anderzijds de uitvoering van vonnissen, beschikkingen of kennisgevingen van de rechtelijke macht of de DJI. Op een meer directe wijze dragen de reclasseringsactiviteiten bij aan maatschappijbeveiliging door zich te richten op identificatie en beheersing van recidiverisico's bij justitiabelen op de korte termijn.

De Inspectie onderscheidt daarom binnen het aspect maatschappijbeveiliging drie criteria.

- 1 Bijdrage aan de strafrechtsketen
- 2 Risico-identificatie
- 3 Risicobeheersing

De paragrafen 3.1 tot en met 3.4 beschrijven en beoordelen de bijdragen aan de strafrechtsketen van achtereenvolgens de advisering, het toezicht, de werkstrafexecutie en de gedragsinterventies. De paragrafen 3.5 en 3.6 beschrijven en beoordelen de risico-identificatie en -beheersing bij advies en toezicht.

Het hoofdstuk sluit in paragraaf 3.7 met een conclusie op het aspect maatschappijbeveiliging.

3.1 Bijdrage aan strafrechtsketen van advies

Criterion

De reclassering maakt afspraken ten aanzien van de (tijdige) oplevering van adviesproducten en vertaalt dit in instructies. Prioriteitstelling vindt in overleg met opdrachtgevers plaats. De adviezen worden binnen de daarvoor afgesproken termijn uitgebracht. Een advies in het kader van Terugdringen Recidive (TR) wordt binnen vier weken na ontvangst van de opdracht uitgebracht. De reclassering evalueert de tevredenheid van opdrachtgevers over de kwaliteit en tijdigheid van de adviezen. De opdrachtgevers zijn tevreden over de levering van de adviesproducten.

Bevindingen

Afspraken met de opdrachtgevers

RN Den Haag heeft de afspraak met het Parket Den Haag dat zij een voorlichtingsrapport binnen acht weken na de opdrachtverstrekking uitbrengt. Bij advisering van supersnelrecht en voor TOM-zittingen is de afspraak dat dit nog dezelfde dag gebeurt. Deze afspraken zijn gemaakt in het kwartaaloverleg en vastgelegd in de notulen. In praktijk lukt het niet altijd om binnen acht weken te rapporteren. Het management geeft prioriteit aan de rapportages waarvan de zittingsdatum bekend is en op korte termijn ligt. Ook preventief gehechten krijgen prioriteit. De reden hiervoor is dat bij oplevering voor de zittingsdatum de procesgang niet verstoord wordt. Soms valt de zittingsdatum echter ook binnen de leveringstermijn van acht weken.

De oplevertermijnen voor adviesrapporten aan de PI's in het kader van TR zijn landelijk vastgelegd in het draaiboek TR, namelijk vier weken. De drie reclasseringsorganisaties hebben met het Coördinatie Bureau Terugdringen Recidive (CBTR) afgesproken dat zij een vaste instroom van zes TR-opdrachten per week ontvangen zodat er sprake is van een gelijkmatige instroom. In het verleden lag de instroom lager, maar deze was ook erg onregelmatig. Hoewel dit steeds beter gaat, is er nog geen sprake van een regelmatig instroom van TR-opdrachten. Ook omdat

de verdeling tussen de reclasseringspartners fluctueert. RN Den Haag kan hierdoor moeilijk een vaste capaciteit reserveren, hetgeen een negatief effect heeft op de doorlooptijd.

De prioritering van opdrachten ligt bij het CBTR. Gedetineerden waarvan de VI-datum het eerst ligt, krijgen prioriteit.

Werkdruk en oplevertijd

Hoewel de adviesunits formatief op sterkte zijn, ervaren de rapporteurs een hoge werkdruk en werken zij tegen de deadline van de zitting aan. Bij TR is een bijkomende factor dat een aanvraag soms een tijdje ergens blijft liggen (b.v. vanuit een ander arrondissement wordt overgedragen) of dat de benodigde informatie ontbreekt of dat het lang duurt voordat deze er is. Bij de geprioriteerde rapporten lukt het meestal wel om ze voor de zitting uit te brengen, maar bij de restgroep lukt het niet in alle gevallen deze voor de zitting uit te brengen wanneer de zittingsdatum kort voor de zitting of helemaal niet aan de reclassering wordt doorgegeven. Bij TR-rapportages duurt het vaak zes tot acht weken voor een rapport uitgebracht wordt.

Tevredenheid van opdrachtgevers

De opdrachtgevers, parket Den Haag en het CBTR zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de rapportages. Als een rapporteur onzeker is over wat voor soort strafeis het parket zal vragen of er andere inhoudelijke vragen zijn, neemt de rapporteur soms contact op met de zaakofficier. Bij de rapportages die ter plekke op het parket worden uitgebracht zoals raadkamerzittingen, TOM-zittingen en supersnelrecht gebeurt dit vaker. De lijnen zijn korter doordat de rapporteurs fysiek dichterbij de magistratuur zitten en er sneller gehandeld moet worden.

RN Den Haag voert geen systematische evaluatie van de tevredenheid van parket en CBTR uit. In 2006 heeft zij een vragenlijst uitgezet onder officieren van justitie en rechters, maar de respons was te laag om er conclusies uit te kunnen trekken. RN Den Haag monitort de gemiddelde doorlooptijd van de voorlichtingsrapportages. Van 2007 naar 2008 is deze gedaald van 89 naar 79 dagen.

Oordeel

De afspraken ten aanzien van de oplevering van rapportages voldoen overwegend. Er zijn weliswaar afspraken zijn met opdrachtgevers, maar deze zijn niet sluitend. In de praktijk zijn aanvullende informele afspraken nodig om het dagelijkse primaire proces te kunnen sturen. De uitvoering voldoet dan ook beperkt, het lukt RN Den Haag onvoldoende haar afspraken met de opdrachtgevers na te komen.

Er zijn elementen van borging aanwezig zoals het monitoren van de doorlooptijden van de voorlichtingsrapportages. Er is echter geen complete monitoring van oplevertijden en systematische evaluatie van klanttevredenheid. Op de dimensie borging voldoet het RN Den Haag daarom eveneens beperkt aan de normen en verwachtingen.

Aanbevelingen

- Maak sluitende afspraken met de opdrachtgevers ten aanzien van de oplevertermijnen en de informatieuitwisseling en logistiek die daarvoor nodig is.
- Maak een plan van aanpak waarin beschreven is hoe reclasseringsrapportages tijdig gerealiseerd kunnen worden.
- Evalueer systematisch en periodiek de klanttevredenheid van opdrachtgevers.

3.2 Bijdrage aan strafrechtsketen van toezicht

criterium

Opdrachten voor reclasseringstoezicht worden direct na ontvangst in uitvoering genomen (of direct op het moment van formele start van het toezicht als dit op een later tijdstip is). Indien nodig heeft de reclassering afspraken gemaakt met haar opdrachtgevers over de termijn waarop een toezicht wordt gestart en over prioriteitstelling. De reclassering rapporteert volgens afspraken aan de opdrachtgever. De afloopberichten van toezichten voldoen aan de daarvoor gestelde kwaliteitscriteria. De reclassering controleert in hoeverre zij de met de opdrachtgevers gemaakte afspraken nakomt, onderzoekt de klanttevredenheid van opdrachtgevers en stelt zonodig haar beleid bij.

Bevindingen

Snelheid start van de toezichten

Er was op het moment van de inspectie geen werkvoorraad bij de toezichten, deze worden binnen enkele weken verdeeld. RN Den Haag heeft dan ook geen afspraken met lokale opdrachtgevers over prioritering van toezichten. Voor het toezicht bij vonnissen van de politierechter en bij penitentiaire programma's is de administratieve overdracht vanuit de opdrachtgever verkort en wacht RN Den Haag niet met het verdelen van het toezicht tot het officiële document binnengekomen is. Vertraging in de start van het toezicht kan echter incidenteel nog optreden doordat een vonnis dat niet op deze wijze wordt kortgesloten te laat bij de reclassering binnenkomen. Ook was er in het verleden wel sprake van een werkvoorraad waardoor toezichten niet altijd direct startten na ontvangst van het vonnis.

In het dossieronderzoek trof de inspectie acht toezichten aan die min of meer direct waren gestart, drie toezichten die waren gestart tussen vier weken en twee maanden na binnenkomst en zes toezichten waren gestart na drie tot vier maanden. Eén toezicht bij voorwaardelijke schorsing startte na 28 dagen en een elektronisch toezicht startte twee weken na de geplande start.

RN Den Haag monitort de starttermijn van de toezichten niet. Wel is de organisatie gestart met het houden van audits op de toezichten, waar de starttermijn één van de controlepunten is. Uit de uitslag van de eerste audit uit begin 2009 bleek dat de starttermijn bij zeven van de 12 dossiers langer was dan een maand en bij twee van de zeven dossiers langer was dan drie maanden. Dit lijkt een probleem uit het verleden te zijn, toen er sprake was van een werkvoorraad.

Rapportage aan opdrachtgever

De opdrachtgevers ontvangen voldoende tussentijdse rapportages over toezichten waarbij dat vereist is zoals bij de TBS of ISD-maatregel. Voor de afloopberichten van de PP bestaat een landelijk format. Het CBTR geeft aan geen volledig overzicht te hebben van de afloopberichten van PP's. De Inspectie constateerde in het dossieronderzoek dat één penitentiaal programma niet was afgesloten en afgerapporteerd, terwijl dit tot oktober 2008 liep.

Voor de afloopberichten van de overige toezichten bestaat geen format. De executieofficier van het parket Den Haag bekijkt mislukte, voortijdig teruggestuurde toezichten op logische consistentie en onderbouwing. Bij onduidelijkheden belt hij met RN Den Haag. Een parketsecretaris verwerkt de positieve afloopberichten aan het eind van een proeftijd.

RN Den Haag houdt geen systematisch en periodiek tevredenheidsonderzoek onder de opdrachtgevers over de kwaliteit van het toezicht en de rapportage daarover.

Oordeel

Het beleid en de uitvoering voldoen overwegend, terwijl de borging beperkt voldoet aan de normen en verwachtingen van de IST. Hoewel er geen sprake is van een werkvoorraad en prioritering van toezichten dus niet aan de orde lijkt, komt het toch bij een fors aandeel van de toezichten voor dat deze pas na enkele weken of enkele maanden na ontvangst van het vonnis zijn gestart. De oorzaak hiervan lijkt de in het verleden bestaande wachtlijst te zijn. De starttermijn van de toezichten wordt niet systematisch gemonitord en ook de controle op het afsluiten van toezichten is onvolledig.

Aanbevelingen

- Verbeter de controle op het afsluiten van toezichten en versturen van (afloop)rapportages.
- Meet en evalueer systematisch en periodiek de starttermijnen van toezichten en de klanttevredenheid van opdrachtgevers.

3.3 Bijdrage aan strafrechtsketen van werkstraffen

Criterium

De werkgestrafte wordt na ontvangst van het vonnis binnen twee weken opgeroepen, waarna de werkstraf binnen een half jaar (in geval van een transactie) of een jaar ten (in geval van een rechterlijk vonnis) ten uitvoer wordt gelegd. In geval van onvoorziene omstandigheden wordt éénmalig, tijdig en met opgaaf van redenen, om uitstel gevraagd. De reclassering hanteert een duidelijk controlesysteem dat toeziet dat het aantal uren opgelegde werkstraf volledig wordt uitgevoerd. Binnen twee weken na afronding van de werkstraf stelt de reclassering het openbaar Ministerie op de hoogte door middel van een afloopbericht. De reclassering controleert of de taakstraffen volgens de werkinstructies worden uitgevoerd en monitort de uitvoeringstermijn van taakstraffen. De reclassering legt in elk arrondissement ten minste eenmaal per jaar verantwoording aan het openbaar ministerie af over het gevoerde beleid inzake de tenuitvoerlegging van taakstraffen, waaronder de begeleiding, het toezicht, de genomen beslissingen en de afhandeling van klachten.

Bevindingen

In aanvulling op de landelijke instructies heeft RN Den Haag een uitgebreid handboek voor de medewerkers van de werkstrafunit met uitleg en instructies voor de lokale werkwijze. De unitmanager meet de gemiddelde doorstroom van de werkstrafuitvoering per fase. De intakefase is in ongeveer vier weken afgerond en de totale doorlooptijd is minder dan 10 maanden. De uitkomsten van het dossieronderzoek door de Inspectie lieten een soortgelijk beeld zien. Er is geen werkvoorraad en de doorloopsnelheid is in 2008 gedaald ten opzichte van 2007. Een oorzaak hiervan is de dalende instroom van werkstrafvonnissen, waardoor de werkelijke productie achter blijft bij de planning.

De projectplaatsen houden een overzichtelijke en heldere administratie bij waaruit blijkt dat de werkgestrafte inderdaad het aantal uren werkt dat is opgelegd. De teamleiders controleren of de medewerkers werkstraf volgens de instructies werken. Roulerende taakverdeling voorkomt dat medewerkers "eigen cliënten" hebben, waar collega's geen zicht op hebben.

Jaarlijks vindt er een evaluatie plaats met het OM, CJIB en 3RO. Hier worden in- en uitstroomgegevens, kwaliteit van de werkprocessen, doorlooptijden, mislukkingpercentages en verlengingsverzoeken besproken. Het CJIB levert hiervoor gegevens aan. RN Den Haag legt niet in de vorm van een schriftelijk verslag verantwoording af aan het OM over het gevoerde beleid inzake de tenuitvoerlegging van taakstraffen.

Oordeel

Op de dimensies beleid en uitvoering voldoet RN Den Haag volledig aan de criteria. Op de dimensie borging voldoet RN Den Haag overwegend, omdat de organisatie geen jaarlijkse verantwoording aflegt aan het openbaar ministerie, zoals is opgenomen in het Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen.

Aanbeveling

- Leg jaarlijks verantwoording af aan het OM over het gevoerde beleid inzake de tenuitvoerlegging van taakstraffen, waaronder de begeleiding, het toezicht, de genomen beslissingen en de afhandeling van klachten.

3.4 Bijdrage aan strafrechtsketen van gedragsinterventies

Criterium

De reclassering heeft vastgelegde afspraken met het CBTR over het aantal uit te voeren gedragsinterventies, de termijnen en de wijze waarop deze worden uitgevoerd. In geval van TR of ISD is het vastgestelde reïntegratieplan in het dossier aanwezig. De in het reïntegratieplan, vonnis of advies opgenomen gedragsinterventies worden tijdig en volledig uitgevoerd. In geval van TR zijn overdrachtmomenten of andere overlegmomenten tussen reclasseringswerker en trajectbegeleider vastgelegd in het dossier. Het CBTR is tevreden over de uitvoering van de gedragsinterventies in het kader van TR. De reclassering evalueert de mate waarin zij haar afspraken nakomt en de tevredenheid van het CBTR.

Bevindingen

Het draaiboek TR is leidend voor de samenwerking tussen het CBTR en de reclasseringsorganisaties inzake de uitvoering van gedragsinterventies. Er zijn verschillende overlegvormen tussen het CBTR, de PI's en de RN-geledingen in de regio. Per half jaar maken het CBTR en RN Den Haag een planning voor de gedragsinterventies in de penitentiaire inrichting. De daadwerkelijke vraag naar gedragsinterventies in het kader van TR komt echter slechts langzaam op gang. Dit is het gevolg van een beperkte instroom (zie ook paragraaf 3.1.1), maar ook van lange doorlooptijden. Daarbij zijn de aantallen uit te voeren interventies per PI vaak te klein om in elke PI elke gewenste interventie te kunnen leveren. De stagnatie in vraag leidt dus ook weer tot stagnatie van het aanbod, zowel in aantal als in differentiatie van trainingen.

Het CBTR is tevreden over de kwaliteit van de gedragsinterventies. Zo waardeert het CBTR de proeftrainingen die gegeven zijn en de voor- en nameting.

Oordeel

Het beleid ten aanzien van de gedragsinterventies voldoet overwegend, maar ondanks intensief overleg hierover tussen CBTR en RN De Haag komt de uitvoering nog te beperkt van de grond. De uitvoering en borging voldoen daarom beperkt.

Aanbevelingen aan RN en DJI

- Neem maatregelen om de afstemming tussen vraag en aanbod van erkende gedragsinterventies te verbeteren.
- Bedenk een gezamenlijke oplossing voor het probleem dat het aantal geïndiceerde gedragsinterventies op één locatie te klein is om daadwerkelijk alle trainingen aan te bieden aan de gedetineerden die daarvoor in aanmerking komen.

3.5 Risico-identificatie en -beheersing bij advies

Criterium

De reclassering beschrijft in haar adviezen de ernst en aard van de recidiverisico's en indien nodig controlemiddelen waarmee recidiverisico's beheerst kunnen worden. De organisatie controleert of de risico-inschatting en de toepassing van controlemiddelen volgens de instructies plaatsvinden. Op geaggregeerd niveau evalueert de organisatie welke controlemiddelen zijn ingezet en wat het resultaat hiervan was.

Bevindingen

In de rapportageformats is een kopje opgenomen voor vermelden van het recidive- en gevaarsrisico. De inhoudelijke beschrijving hiervan dient uit de RISc te komen (zie ook paragraaf 2.1.1). Uit de instructies blijkt echter niet duidelijk of het benoemen van de controle-instrumenten en contactfrequentie een taak is die bij de rapporteur of bij de toezichthouder ligt. Los van de inschatting van de rapporteur of de RISc zijn er namelijk instructies voor toezichthouders om elk toezicht te starten met een vaste contactfrequentie.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de ernst en aard van recidiverisico's wel in rapporten beschreven is, maar dat het rapport de gewenste controlemiddelen of de contactfrequentie meestal niet benoemt. Rapporteurs geven aan dat ze alleen bij hoog risico controlemiddelen benoemen, maar deze bij midden of laag risico open laten. Rapporteurs laten dit over aan de toezichthouder. Bij een advies over schorsing onder voorwaarden en over cliënten die binnen de JoVo (Jong Volwassenen) doelgroep vallen, moeten deze wel in het rapport zijn benoemd, anders accepteert de rechter het niet.

Werkbegeleiders bespreken alle uitgaande rapporten met rapporteurs en bespreken daarbij risico's en controlemiddelen. Uit onder meer het dossieronderzoek blijkt dat de werkbegeleider hier nog wel veel ruimte in laat zitten (zie ook paragraaf 2.1.1). RN Den Haag evalueert niet op organisatieniveau welke adviezen zijn gegeven, welke controlemiddelen zijn geïndiceerd en tot welke effecten en resultaten deze geleid hebben.

Oordeel

Omdat de instructies niet geheel duidelijk zijn ten aanzien van het inschatten van de controlemiddelen voldoen het beleid en de uitvoering overwegend en niet volledig. De borging voldoet beperkt omdat naast borging op handelingsniveau op genoemd aspect de evaluatie van effecten van adviezen ontbreekt.

Aanbevelingen

- Verduidelijk door middel van verbeterde instructies en werkbegeleiding de rol die de rapporteur (in relatie tot de toezichthouder) speelt bij het bepalen van de controlemiddelen en contactintensiteit in relatie tot het recidiverisico.
- Evalueer op organisatieniveau welke adviezen zijn gegeven, welke controlemiddelen zijn geïndiceerd en tot welke effecten en resultaten deze geleid hebben.

3.6 Risico-identificatie en -beheersing bij toezicht

Criterium

De reclassering heeft toezichtvarianten beschreven die passend zijn bij voorwaarden en risico's die bij het toezicht van toepassing zijn. De uitvoering van het toezicht sluit aan op de inhoud van en de bepalingen in het vonnis.

Bij de uitvoering van het toezicht maakt de toezichthouder gebruik van controle-instrumenten die in het adviesrapport worden genoemd en die passend zijn bij het

recidiverisico van persoon en omstandigheden. In een getekende toezichtovereenkomst zijn de voorwaarden, de doelen, de activiteiten, een tijdpad, de contactfrequentie en intensiteit van de controle en eventueel gegeven aanwijzingen opgenomen. De toezichthouder evalueert het toezicht elke zes maanden waarbij ook de risico-inschatting wordt betrokken. Bij voortijdige positieve afsluiting van het toezicht vindt dit plaats op basis van onderbouwing met een evaluatie van het recidiverisico. Als de onder toezicht gestelde de voorwaarden overtreedt of er treedt onbeheersbaarheid van risico's op, meldt de reclassering dit direct aan de justitiële autoriteiten (OM of DJI).

De reclassering controleert of risico-inventarisatie en beheersing plaatsvindt conform de werkinstructies en of de eindtermen ten aanzien van het recidiverisico zijn behaald. Ook meet zij systematisch en periodiek of de justitiële autoriteiten tevreden zijn over de kwaliteit en tijdigheid van meldingen van overtredingen.

Bevindingen

Instructies

In de lijn van landelijke veranderingen met als doel de kwaliteit van het toezicht te verbeteren heeft de regio Den Haag een regionale invulling van het toezicht geïmplementeerd. De contactfrequentie begint altijd met wekelijks contact. Bij hoog risico blijft het wekelijks, bij midden en laag risico bouwt de toezichthouder de frequentie af.

Invulling van het toezicht

Het vonnis is leidend voor de invulling van het toezicht. In de meeste dossiers, zo blijkt uit het dossieronderzoek, is er een toezichtovereenkomst opgemaakt. In zeven van de zeventien dossiers was er geen specifiek plan van aanpak in de toezichtovereenkomst, maar bestond de toezichtovereenkomst uit een standaardtekst. In vijf toezichten waren geen controlemiddelen of contactfrequentie terug te vinden. In drie toezichten week de controle of contactfrequentie af van het advies. In elf van de zeventien onderzochte toezichten was de relatie tussen de controlemiddelen of contactfrequentie met de ingeschatte ernst en aard van de risico's niet helder weergegeven.

Naast regelmatige gesprekken met de cliënt oefent de toezichthouder controle uit door middel van contact met het netwerk, zorgverleners, behandelaars of wijkagent. Bij PP/ET is er standaard wekelijks contact met de werkgever en is de mogelijkheid van onverwachte middelencontrole standaard in de toezichtovereenkomst opgenomen.

In 2007 is er bij 25 onder toezicht gestelden sprake geweest van middelencontrole. Er zijn twee belangrijke factoren die bevorderen dat er weinig specifieke plannen van aanpak worden opgenomen in de toezichten. Ten eerste gelden er enkele algemene regels voor contactfrequentie en controle-intensiteit en ten tweede schrijven rapporteurs weinig specifieke, op de individuele casuïstiek afgestemde plannen van aanpak(zie ook paragraaf 2.1.1 en 3.2.1).

Voortijdig afsluiten van een toezicht

Als de kans dat de justitiabele recidiveert zeer klein is geworden, maar de toezichttermijn nog doorloopt, kan een toezichthouder een toezicht eventueel voortijdig positief afsluiten. Hierbij is het een advies, maar geen harde voorwaarde om een RISc te laten uitvoeren. De toezichthouder moet eerst overleggen met het parket, daarna voorlopig afsluiten en wachten op toestemming van het parket om definitief af te sluiten. Totdat de rapporteur het antwoord van het parket heeft ontvangen moet deze een cliënt blijven uitnodigen en spreken. Dat geldt ook voor een mislukte afsluiting.

Evaluatie van het toezicht

De toezichthouder evalueert om de zes maanden het toezicht waarbij hij de risico-inschatting betreft. Uit deze evaluatie blijkt of de RISc nog actueel is of dat de RISc moet worden geactualiseerd. In dat geval doet de toezichthouder een verzoek bij de unit diagnose en advies om een RISc af te nemen.

Controle

Er is sprake van controle door de werkbegeleiders op de toezichtovereenkomsten en evaluaties. Deze blijkt echter niet sluitend te zijn. In het dossieronderzoek constateerde de inspectie (naast de ontbrekende afsluiting van een penitentiaal programma die in paragraaf 3.1.2 is beschreven) een ontbrekende tussenevaluatie en een evaluatie die identiek was aan de evaluatie van een half jaar daarvoor. De eerder genoemde audit van toezichten die de organisatie begin 2009 heeft uitgevoerd heeft geleid tot zeven verbeterpunten voor de uitvoering van het toezicht. Het benoemen van de contactfrequentie en het registreren van besprekingen met de werkbegeleiders en in het casuïstiekoverleg zijn daar onderdeel van.

Onderzoek naar de tevredenheid van opdrachtgevers over het melden van overtredingen ontbreekt. Wel houdt RN Den Haag een lijst bij van alle voortijdig negatief teruggemelde toezichten. Hierop houdt RN Den Haag ook bij wanneer de zitting voor de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf plaatsvindt en wat de beslissing is. Met het parket overlegt zij vervolgens over de opvolging zoals mogelijke vordering van de tenuitvoerlegging van het voorwaardelijke strafdeel.

Oordeel

Het beleid voldoet overwegend. Het is niet altijd helder hoe maatwerk en standaardregels zich tot elkaar verhouden. Dit resulteert in sterk wisselende kwaliteit en maatwerk in de geformuleerde doelstellingen van het toezicht en de intensiteit van contact en controle. Hierdoor voldoet de uitvoering beperkt. Ook de borging voldoet beperkt. In de controle op casussen zit nog veel ruimte en er is onvoldoende sprake van systematische evaluatie van klanttevredenheid over het melden van overtredingen. Wel is de organisatie op de goede weg nu zij op beperkte schaal is gestart met het houden van audits en bijhoudt wat het strafrechtelijke vervolg is op de als mislukt geretourneerde toezichten.

Aanbevelingen

- Verbeter de borging op casusniveau door duidelijke instructies en het stelselmatig bespreken van kwaliteit van de toezichten.
- Onderzoek systematisch en periodiek de tevredenheid van opdrachtgevers over het melden van overtredingen.

3.7 Conclusie maatschappijbeveiliging

Op het aspect maatschappijbeveiliging voldoet RN Den Haag op tien van de achttien criteria overwegend of volledig en op acht criteria beperkt aan de normen en verwachtingen van de ISt. Net als bij het aspect maatschappelijke reïntegratie heeft de organisatie ook op het aspect maatschappijbeveiliging te weinig aandacht voor het meten en evalueren van resultaten van haar activiteiten en verdient de borging op casusniveau verbetering bij de rapportages en de toezichten.

Bijdrage aan de strafrechtsketen

Er zijn afspraken met de opdrachtgevers over de levering van reclasseringsdiensten. Deze afspraken voldoen echter niet op alle punten omdat de praktijk weerbarstiger is. Met name wat betreft de oplevertijden van rapportages, de tijdige start van toezichten en de uitvoering van gedragsinterventies blijkt dat de gemaakte

afspraken niet worden nagekomen. Wat betreft de bijdrage aan de strafrechtsketen steekt de organisatie van de executie van de werkstraffen positief af bij de andere taakvelden.

Risico-identificatie en -beheersing

Het beleid ten aanzien van de risico-identificatie en -beheersing is overwegend voldoende. Het grootste knelpunt op dit aspect zit bij de borging. Dat geldt voor de borging van de kwaliteit op casusniveau die niet over de hele linie onvoldoende is, maar wel wisselt en in een aantal individuele gevallen onder de maat is. Dit geldt ook voor de borging op beleidsniveau. Want hoewel RN Den Haag goed overleg heeft met haar justitiële opdrachtgevers, ontbreken evaluaties van resultaten en systematisch onderzoek naar de tevredenheid van opdrachtgevers.

4 Rechtspositie reclasseringscliënten

Op het aspect rechtspositie onderscheidt de Inspectie vier criteria die achtereenvolgens in dit hoofdstuk aan de orde komen: informatieverstrekking aan de cliënt over zijn rechten en plichten, het functioneren van de beklagregeling, de wijze waarop de organisatie omgaat met de privacy van de cliënt en de bejegening. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk volgt een conclusie over dit aspect.

4.1 Informatieverstrekking

Criterium

De reclasseringscliënt wordt bij het eerste contact begrijpelijk geïnformeerd over zijn rechten en plichten. Hieronder worden in elk geval verstaan de beklagregeling, het privacyreglement, het recht op inzage in zijn dossier, de gedragsregels waar de cliënt aan moet voldoen en de consequenties bij overtreding daarvan.

Bevindingen

Er zijn (landelijke) introductiefolders voor reclasseringscliënten waarin wordt uitgelegd wat de gang van zaken is bij onder meer de taakstraf, toezicht of voorlichtingsrapport en wat er van de cliënt verwacht wordt. Ook is er een algemene introductiefolder. Hierin wordt de mogelijkheid vermeld om een klacht in te dienen, het recht op inzage in het eigen dossier en het privacyreglement.

Iedere nieuwe cliënt krijgt naast een specifiek productgerichte folder de algemene folder toegestuurd bij de eerste uitnodigingsbrief.

In de instructies voor het toezicht is opgenomen dat met de uitnodigingsbrief de folders "ik en de reclassering" en "ik en het verplichte reclasseringscontact" worden meegestuurd.

Werkgestrafden dienen in het eerste contact de standaardregels voor de werkstraf te ondertekenen. Hierin zijn gedragsregels opgenomen en de consequenties als de werkgestrafte deze overtreedt. Ook staat hier de mogelijkheid om een klacht in te dienen. Op privacyaspecten wordt niet ingegaan.

Er is geen controle of de folder daadwerkelijk wordt uitgereikt of dat de cliënt de informatie heeft begrepen.

Oordeel

Op de dimensie beleid voldoet de organisatie volledig aan de normen en verwachtingen. De uitvoering voldoet overwegend aan de normen en verwachtingen omdat er niet vastgesteld kan worden of de informatiefolders daadwerkelijk worden overhandigd en de cliënt de inhoud ervan begrijpt. De borging voldoet daarom niet aan de verwachtingen.

Aanbevelingen

- Onderzoek periodiek in welke mate cliënten daadwerkelijk worden voorgelicht over hun rechten en plichten en of zij dit begrijpen.

4.2 Functioneren beklagregeling

Criterium

Er is een heldere beklagregeling die naar behoren functioneert. Hierin is opgenomen waarover en op welke wijze de cliënt een klacht kan indienen. De reclassering stelt cliënten op de hoogte van het feit dat ze zich in een klachtenprocedure door een derde kunnen laten bijstaan. Gegrond verklaarde klachten leiden tot bijstelling van beleid of werkinstructies.

Bevindingen

De reclassering heeft een landelijk klachtenreglement. In dit reglement en in een cliëntenfolder wordt aangegeven waartegen een cliënt een klacht kan indienen. De landelijke klachtencommissie brengt een jaarlijks verslag uit met daarin de behandeling en uitspraak van alle klachten. Uit gegronde verklaarde klachten volgen aanbevelingen voor de reclasseringsorganisatie. Er zijn in 2007 en in 2008 geen klachten ingediend tegen RN Den Haag.

Oordeel

De organisatie voldoet volledig op de dimensie beleid. Over de dimensies uitvoering en borging kan de Inspectie op basis van dit onderzoek geen uitspraak doen vanwege het ontbreken van klachten tegen RN Den Haag.

4.3 Privacy

Criterium

De instelling kent een privacyreglement. Hierin is opgenomen dat cliëntgegevens slechts bekend gemaakt worden aan personen die hiertoe bevoegd zijn en voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn om de autoriteit die ze opvraagt haar werk te laten doen. Ook is hierin opgenomen dat de cliënt zich kan laten informeren over de inhoud van zijn eigen dossier. Het privacyreglement dient bekend te zijn in de organisatie en de medewerkers dienen er naar te handelen.

Bevindingen

Reclassering Nederland kent een landelijk geldend privacyreglement. Medewerkers vragen schriftelijke instemming aan de cliënten wanneer zij referenten willen raadplegen of wanneer zij informatie over de cliënt met een andere organisatie willen delen, tenzij het justitieorganisaties betreft. In het dossieronderzoek trof de Inspectie deze verklaringen in alle dossiers aan. De administratie controleert of deze verklaringen daadwerkelijk in het dossier zitten. Cliënten maken maar zeer zelden gebruik van de mogelijkheid om hun eigen cliëntdossier in te zien. Het afgelopen jaar is dit niet voorgekomen. Omdat RN Den Haag gebruik maakt van cameratoezicht, hanteert zij het landelijke reglement cameratoezicht.

Oordeel

De organisatie voldoet op alledrie de dimensies aan de normen en verwachtingen.

4.4 Bejegening

Criterium

De organisatie dient een vastgelegde visie op de bejegening van cliënten te hanteren. Er dient beleid te zijn gericht op het voorkomen van discriminatie en op het betrekken van algemene kennis over culturele achtergrond van cliënten bij diagnostiek en bejegening.

Bevindingen

RN Den Haag kent geen specifieke gedragscode voor haar medewerkers. Wel is het onderwerp 'bejegening van cliënten' onderdeel van de methodieken waar de organisatie gebruik van maakt. In het theoretisch kader zoals "Werken in gedwongen kader" en in de training "Motivational interviewing" komt dit expliciet naar voren. In caseloadbesprekingen met de werkbegeleider en casuïstiekvergaderingen komen zaken rond de bejegening van cliënten eveneens aan de orde.

Werkbegeleiders vergezellen nieuwe medewerkers geregeld bij gesprekken met cliënten.

Het omgaan met verschillende culturele achtergronden is in het verleden wel eens thematisch besproken tijdens de casuïstiekoverleggen, maar er wordt nu niet systematisch aandacht aan besteed. De reclasseringswerkers hebben zelf verschillende culturele achtergronden waardoor er bij besprekingen in de casuïstiek veel kennis aanwezig is over cultuuraspecten. Discriminatie komt naar zeggen van medewerkers en cliënten niet voor.

RN Den Haag onderzoekt of evalueert de kwaliteit van het cliëntencontact niet stelselmatig, door bijvoorbeeld een cliëntonderzoek uit te voeren.

Oordeel

De bejegening van cliënten is een onderdeel van het methodisch kader dat reclasseringswerkers hanteren. Een gedragscode voor medewerkers ontbreekt echter. Hierdoor voldoet het beleid van RN Den Haag overwegend aan de normen en verwachtingen. Ook de uitvoering voldoet overwegend op dit criterium. Er zou op een meer systematische wijze aandacht aan interculturele thema's besteed kunnen worden. Op de dimensie borging voldoet RN Den Haag beperkt omdat stelselmatig onderzoek naar de kwaliteit van de bejegening van cliënten ontbreekt.

Aanbevelingen

- Besteed meer systematisch aandacht aan de interculturele aspecten van het reclasseringswerk en -methodiek.
- Evalueer stelselmatig de kwaliteit van de bejegening van reclasseringcliënten, bijvoorbeeld door een cliëntonderzoek uit te voeren

4.5 Conclusie rechtspositie reclasseringscliënten

RN Den Haag houdt over het algemeen voldoende rekening met de rechtspositie van haar cliënten. Op enkele punten zijn verbeteringen wenselijk. RN Den Haag zou naar het oordeel van de Inspectie periodiek onderzoek dienen uit te voeren naar de kwaliteit van de bejegening van reclasseringcliënten en in welke mate cliënten daadwerkelijk worden voorgelicht over hun rechten en plichten en of zij dit begrijpen. Ook zou RN Den Haag meer systematisch aandacht kunnen besteden aan interculturele aspecten van het reclasseringswerk en -methodiek.

5 Interne veiligheid

Op het aspect interne veiligheid onderscheidt de Inspectie drie criteria die achtereenvolgens in dit hoofdstuk aan de orde komen: voorkoming van intimidatie en agressie, de veiligheid op de werkstrafplaatsen en de wijze waarop de organisatie met incidenten omgaat. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk volgt een conclusie over dit aspect.

5.1 Voorkoming intimidatie en agressie

Criterium

Er dienen veiligheidsinstructies te zijn ten aanzien van risico's bij huisbezoek, vervoer van cliënten, ontvangst van cliënten in het gebouw en ten aanzien van agressieve of intimiderende cliënten. De instructies dienen bij het personeel bekend te zijn en veiligheidsvoorzieningen dienen hierop aan te sluiten.

Bevindingen

RN Den Haag beschikt over uitgebreide veiligheidsinstructies zoals een landelijk en regionaal protocol huisbezoek, een landelijk protocol agressie, geweld en nazorg, een landelijk protocol bedrijfshulpverlening en een regionaal calamiteitenhandboek. Gepland is dat het regionale calamiteitenhandboek in het eerste kwartaal van 2009 wordt geactualiseerd.

RN Den Haag heeft een systeem van mobiel alarm dat medewerkers bij een cliëntgesprek mee de spreekkamer in kunnen nemen. Ook is er cameratoezicht en is er een beveiliging in het gebouw.

Alle incidenten worden geregistreerd, geëvalueerd en in de viermaandsrapportage opgenomen (zie ook paragraaf 5.3).

Oordeel

RN Den Haag voldoet op alle drie de dimensies aan de normen en verwachtingen op dit criterium

5.2 Veiligheid werkstrafplaatsen

Criterium

De uitvoerder van de werkstraffen oefent toezicht uit op de veiligheid, de gezondheid en arbeidsomstandigheden op de projectplaats en de redelijkheid van de opgedragen werkzaamheden of opgelegde verplichtingen. Er dient in beleid en in schriftelijke afspraken met projectplaatsen vastgelegd te zijn hoe het eerstelijns toezicht door de projectplaats op de taakgestrafte en het tweede lijnstoezicht door de reclassering vormgegeven is, waarbij aandacht is voor het voorkomen van intimidatie en integriteitschendingen. Ook dient er van elke projectplaats een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) aanwezig te zijn. Het feitelijke toezicht dient aan de gemaakte afspraken te voldoen.

Bevindingen

Eerstelijns toezicht

Het eerstelijns toezicht betreft het toezicht van de projectplaats op de werkgestrafte. De omschrijving van de wijze waarop het eerstelijns toezicht plaats dient te vinden is dat "de werkzaamheden onder feitelijk toezicht c.q. gezag van de projectplaats plaatsvinden". De projectplaats dient volgens de overeenkomst toe te zien op de goede uitvoering van de zogenaamde "20 standaardregels". In de standaardregels zijn onder meer gedragsregels ten aanzien van agressie en

intimidatie opgenomen. Hoe het feitelijke toezicht plaats dient te vinden is niet uitgewerkt.

Voor de groepsprojecten bestaan aanvullende maatregelen die betrekking hebben op taakscheiding, waarschuwingenbeleid, eisen aan de personele omvang van het toezicht en eisen aan de kennis en kunde van werkmeesters.

Tweedelijns toezicht

Het tweedelijns toezicht betreft de wijze waarop de reclassering toezicht houdt op de projectplaats. De afspraken met de projectplaatsen zijn schriftelijk vastgelegd in een contract. In deze overeenkomst is opgenomen dat de projectplaats werkgever is in de zin van de Arbowet. RN beschikt over een uitgebreid document dat de praktische betekenis van de Arbowetgeving voor projectplaatsen aangeeft. De projectplaats dient bij ondertekening van het contract een Arbo-inventarisatieformulier in te vullen met betrekking tot de aard van de werkzaamheden en de daarmee samenhangende risico's.

De afspraken tussen reclassering en de projectplaats geven geen specifieke aandacht aan het voorkomen van agressie en intimidatie.

RN Den Haag kent regionale instructies voor controle van werkstraffen die verdergaan dan de landelijke. De contactpersonen van de werkstrafprojecten (medewerkers werkstraffen) bellen wekelijks de externe projectplaatsen waarop werkgestraffen zijn geplaatst met de vraag of de werkstraffen goed verlopen..Behalve op de eerste werkdag dient er om de zes weken een controle plaats te vinden. Bij "verdachte" ziekmeldingen worden lekencontroles uitgevoerd. Ook zijn er twee soorten onaangekondigde controles: door de betrokken medewerker werkstraf en door een speciaal aangestelde controleur.

Oordeel

Het beleid ten aanzien van veiligheid op de werkstrafprojectplaatsen voldoet overwegend aan de normen en verwachtingen. In de overeenkomst met de externe projectplaats wordt te weinig aandacht besteed aan hoe het toezicht van de projectplaats op de werkgestraffen vormgegeven dient te worden en hoe intimidatie en integriteitschendingen kunnen worden voorkomen. De uitvoering voldoet; er wordt op pro-actieve wijze toezichtgehouden door de reclassering op de projectplaatsen.

De borging voldoet overwegend, omdat er geen bijstelling van beleid plaatsvindt op basis van analyse van systematische evaluaties

Aanbevelingen

- Ontwerp in samenspraak met projectplaatsen richtlijnen die betrekking hebben op het toezicht van projectplaatsen op werkgestraffen ter voorkoming van intimidatie en agressie. Denk daarbij bijvoorbeeld aan taakscheiding, waarschuwingenbeleid, eisen aan de personele omvang van het toezicht en eisen aan de kennis en kunde van contactpersonen zoals dat ook voor interne projecten geldt. Leg deze afspraken vast.

5.3 Omgang met incidenten

Criterium

De organisatie beschikt over een incidenten- en nazorgprotocol. Dit is bekend en er wordt naar gehandeld. Incidenten worden geëvalueerd en leiden zonedig tot het formuleren van verbeteracties.

Bevindingen

De organisatie beschikt over zowel een landelijk als een regionaal incidenten- en nazorgprotocol, inclusief een stappenplan, vragenlijsten en formulieren. Incidenten

worden samen met de daarop ondernomen acties in de viermaandsrapportages opgenomen. In de laatste vier maanden van 2008 was er in de regio Den Haag sprake van vijf incidenten.

Oordeel

De organisatie voldoet op alle drie de dimensies aan de normen en verwachtingen.

5.4 Conclusie interne veiligheid

RN Den Haag heeft over het algemeen voldoende aandacht voor de interne veiligheid.

6 Organisatieaspecten

De Inspectie toetst de organisatie aspecten op drie criteria die achtereenvolgens in dit hoofdstuk aan de orde komen: personeelsmanagement, communicatie en integriteit. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk volgt een conclusie over de organisatieaspecten.

6.1 Personeelsmanagement

Criterion

Het personeelsformatieplan dient overeen te stemmen met de geplande productie. Functioneel welbevinden en ontwikkeling van medewerkers dient uitgangspunt te zijn, hetgeen zich onder meer manifesteert in voldoende scholing en minimaal jaarlijkse functioneringsgesprekken. Ook dienen reclasseringsswerkers beëdigd te zijn.

Bevindingen

Werkdruk

De werkelijke bezetting blijft met 154 fte iets achter bij de geplande bezetting van 162 fte. Doordat er nieuwe medewerkers zijn en worden aangetrokken wordt dit ingehaald. Het gemiddeld ziekteverzuim over 2008 bedroeg ruim 4%. Hoewel de formatie redelijk op orde komt en er geen grote werkvoorraden bestaan, ervaren de reclasseringsswerkers wel een te grote werkdruk. Dit is niet zozeer het geval bij de werkstafunit, maar wel de de advies- en toezichtunits. Vooral de rapporteurs geven aan dat de kwaliteit van de rapportage lijdt onder de druk om deadlines te halen. Zie hiervoor ook de paragrafen die betrekking hebben op de rapportages in hoofdstuk 2 en 3 van dit rapport.

Opleidingen

Er is een opleidingsplan 2009 voor de regio met een landelijk en een regionaal aanbod en er zijn overzichten van gevolgde cursussen per medewerker. De medewerkers volgen standaard de cursussen verslavingskunde, psychopathologie en motivational interviewing. Deze cursussen voorzien in het algemeen in de behoefte van medewerkers. Meer ervaren medewerkers ervaren dit aanbod niet altijd als voldoende. Werkbegeleiders zijn niet betrokken bij het aanbod aan individuele medewerkers.

Alle medewerkers worden bij indiensttreding voor de rechtbank beëdigd.

Borging

In 2008 zijn met minder dan de helft van de medewerkers functioneringsgesprekken gehouden. De managementrapportage geeft als oorzaak de grote span of control voor unitmanagers, namelijk gemiddeld 28. In 2009 heeft het de aandacht van het management met elke medewerker een afspraken gesprek, een functioneringsgesprek en een beoordelingsgesprek te houden. Hier is reeds mee begonnen.

In 2007 is een medewerkerstevredenheidsonderzoek gehouden. De uitkomsten hiervan zijn destijds in de units besproken en hebben geleid tot een aantal maatregelen met als doel om de communicatie tussen management en medewerkers te verbeteren en de aansturing van de organisatie te verbeteren.

Oordeel

Beleid, uitvoering en borging voldoen overwegend aan de normen en verwachtingen op het aspect personeelsmanagement. Het belangrijkste aandachtspunt is de werkdruk. Ook zou het goed zijn opnieuw een medewerkerstevredenheidonderzoek te houden en de conclusies en verbeterpunten naar aanleiding daarvan vast te leggen.

Aanbevelingen

- Breng de gewenste kwaliteit van rapportages en de tijd die hiervoor beschikbaar is in overeenstemming met elkaar.
- Herhaal het medewerkerstevredenheidonderzoek en maak een integraal plan van aanpak naar aanleiding van de resultaten.

6.2 Communicatie

Criterium

De communicatiestructuur dient te zijn vastgelegd en naar behoren te functioneren. Dit blijkt onder meer uit regelmatig overleg met de leidinggevende, regelmatige teamoverleggen, intervisie of casuïstiekbespreking, werkinhoudelijke supervisie of werkbegeleiding en verslaglegging hiervan. Met betrekking tot rapportage en toezicht op tbs-gestelden is er een apart overleg waar deze cliënten worden besproken en waarbij een psycholoog of psychiater aanwezig is. Ook dient bij dit overleg een reclasseringswerker aanwezig te zijn die is aangesteld als tbs-functionaris en die zorgdraagt voor sluitende overdracht van toezicht op tbs-gestelden vanuit een tbs-kliniek.

Bevindingen

Overlegstructuur

RN Den Haag heeft een schriftelijk vastgelegde communicatiestructuur. Elke unit heeft maandelijks teamoverleg. Het casuïstiekoverleg is per unit verschillend georganiseerd. In de toezichtunits is het één keer per week of per twee weken. In de adviesunit is de casuïstiekbespreking maandelijks. In de werkstrafunit valt de casuïstiekbespreking binnen het teamoverleg. Er is een tweewekelijks 3RO-breed overleg voor TBS-zaken waarbij een psychiater, een psycholoog en de tbs-contactfunctionaris van RN Den Haag aanwezig is.

Spanningsveld

Niet alle medewerkers zijn tevreden over de kwaliteit van het teamoverleg en de casuïstiekbespreking. Medewerkers geven aan dat gebrek aan continuïteit of onzichtbaarheid van het management de belangrijkste oorzaak daarvan is. Medewerkers die al langer bij de reclassering werken ervaren de veranderingen van de afgelopen jaren niet allemaal als positief. Een aantal vindt het werk bureaucratischer geworden door de vele administratieve handelingen en controles. De taakscheiding tussen toezicht en voorlichting wordt als een verarming van de taken ervaren en ze vinden de organisatie te zakelijk geworden, gericht op productie in plaats van op de cliënt. De discussie zou teveel over het proces gaan, in plaats van over de inhoudelijke kwaliteit. Medewerkers voelen zich enerzijds bewakers van de kwaliteit ten opzichte van een organisatie die daar te weinig oog voor heeft. Anderzijds zijn medewerkers bang om fouten te maken, dus niet de kwaliteit te bieden die de organisatie van ze verlangt. Overigens oordelen een aantal medewerkers ook positief over de veranderingen. Het spanningsveld ten aanzien van de kwaliteit lijkt het minst in de werkstrafunit en het meest in de unit diagnose en advies aanwezig te zijn.

Het management is nog wat zoekende naar de juiste vormen van team- en inhoudelijk overleg. De inhoud en structuur van de communicatie is onder de aandacht als gevolg van de geconstateerde ontevredenheid met de situatie.

Oordeel

Beleid, uitvoering en borging voldoen overwegend aan de normen en verwachtingen. De communicatie is instrumenteel op orde en er is sprake van een zichtbaar streven naar verbetering van de communicatie bij het management. De communicatie is echter nog onvoldoende om het spanningsveld weg te nemen tussen het management en een deel van de reclasseringswerkers over de inhoud van het reclasseringswerk, de definitie van kwaliteit en de randvoorwaarden die nodig zijn om deze te realiseren.

Aanbevelingen

- Benadruk in de communicatie naar medewerkers de visie van de organisatie op de inhoud van het reclasseringswerk en leg minder nadruk op processen. Geef daarbij aan wat kaders zijn, maar vooral ook waar kwalitatieve ontwikkeling mogelijk is.

6.3 Integriteit

Criterium

De organisatie heeft een integriteitsbeleid waar het management actief invulling aan geeft. Het integriteitsbeleid omvat minimaal een gedragscode en voorziet in de beschikbaarheid van een vertrouwenspersoon integriteit.

Bevindingen

Onder het kopje integriteit in het huishoudelijk reglement is opgenomen dat iedereen binnen de organisatie integer is ten opzichte van zijn collegae en dat een persoonlijke houding waarbij de grens wordt overschreden, zoals seksuele intimidatie en/of misbruik van functie niet geaccepteerd wordt. De organisatie heeft buiten deze tekst geen vastgesteld integriteitsbeleid of gedragscode. Integriteitsissues komen in onderling overleg of in het casuïstiekoverleg aan de orde, maar worden niet pro-actief en systematisch door het management geagendeerd. De organisatie heeft een vertrouwenspersoon aangesteld, maar medewerkers zijn niet allemaal exact van op de hoogte wie dit is.

Oordeel

Hoewel het onderwerp integriteit wel zo nu en dan aan de orde komt, is er (nog) geen integriteitsbeleid opgesteld en geïmplementeerd. Op alle drie de dimensies voldoet RN Den Haag daarom beperkt aan de normen en verwachtingen op dit criterium.

Aanbevelingen

- Stel een integriteitsbeleid vast, inclusief gedragscode, en geeft hier actief invulling aan.

6.4 Conclusie organisatieaspecten

Instrumenteel zijn het personeelsmanagement en de interne communicatie overwegend op orde. Er bestaat echter wel een spanningsveld in de communicatie. Er is geen eenduidige kwaliteitscultuur, waarbij management en medewerkers gelijke ideeën hebben over wat kwaliteit is en hoe deze te bereiken. Het is

aannemelijk dat hier een verband bestaat met geconstateerde verbeterpunten uit hoofdstuk twee en drie.
Een actief integriteitsbeleid ontbreekt.

7 Slotbeschouwing

In dit slothoofdstuk geeft de Inspectie haar algemene oordeel over de in de inleiding genoemde toezichtaspecten en enkele opvallende uitkomsten van de doorlichting.

De aspecten rechtspositie, interne veiligheid en organisatie zijn goeddeels op orde. Het meest in het oog springend is hier dat een actief integriteitsbeleid ontbreekt. Op het aspect maatschappijbeveiliging en in mindere mate op het aspect maatschappelijke reïntegratie valt het algemene oordeel echter kritischer uit.

Voor de aspecten maatschappelijke reïntegratie en maatschappijbeveiliging geldt dat het meten en evalueren van inhoudelijke resultaten nog te weinig is ontwikkeld. De effecten van reclasseringsactiviteiten, het behalen van doelstellingen, de tevredenheid van opdrachtgevers en samenwerkingspartners en de beleving van cliënten worden nog niet gemeten. Hiervoor geldt dat dit vraagt om inspanningen die het niveau van een unit of regio overstijgen. Hoewel de aanbevelingen zich richten op het management van RN Den Haag, is de Inspectie van mening dat het landelijk hoofdkantoor van Reclassering Nederland een belangrijke rol zou moeten spelen bij de ontwikkeling hiervan.

Bij de rapportages en toezichten verdient ook de borging op casusniveau verbetering. Hoewel er een werkend instrumentarium is voor kwaliteitsbewaking zoals controle door werkbegeleiders en casuïstiekbespreking, is de kwaliteit van rapportages en toezichten wisselend. Zo zijn plannen van aanpak in adviezen vaak te weinig specifiek geformuleerd en is de voorlichtingsfase te kort om in samenwerking met netwerkpartners concrete trajecten uit te zetten. Dit heeft op zijn beurt weerslag op de uitvoering van de toezichten die als gevolg daarvan in een aantal gevallen met weinig specifieke doelstellingen starten. Ook uit het dossieronderzoek van de Inspectie blijkt dat niet alle dossiers aan de kwaliteitseisen voldoen. Een aantal medewerkers geeft aan dat zij zich door ontwikkelingen in de organisatie zoals de productiedruk en de taakscheiding tussen advies en toezicht, beperkt voelen om de kwaliteit te leveren die zij zouden willen leveren.

De afspraken met de opdrachtgevers over de levering van reclasseringsdiensten voldoen niet op alle punten, omdat de praktijk weerbarstig is. Met name wat betreft de oplevertijden van rapportages en de uitvoering van gedragsinterventies blijkt dat niet alle afspraken worden nagekomen.

In positieve zin valt op dat de werkstrafunit van RN Den Haag binnen de landelijke kaders de ruimte heeft gevonden om beleid uit te voeren waarmee de werkstrafexecutie een zichtbare bijdrage levert aan maatschappelijke reïntegratie.

Bijlage 1 **Aanbevelingen**

De IST beveelt RN Den Haag het volgende aan:

- 1 Stel instructies op voor de eisen van de overdracht van een rapporteur naar een toezichthouder in uiteenlopende situaties.
- 2 Draag zorg voor een eenduidiger kwaliteit van rapportages ten aanzien van de onderbouwing, maar vooral ook wat betreft de formulering van adviezen en plannen van aanpak. Onderzoek mogelijkheden om de werkdruk en de gevolgen die deze heeft voor de kwaliteit van de adviezen en plannen van aanpak, te verminderen.
- 3 Monitor de doelstellingen met betrekking tot maatschappelijke reïntegratie van de reclasseringscliënt die opgenomen zijn in adviezen en meet en evalueer in hoeverre deze daadwerkelijk tot effecten leiden.
- 4 Bewaak dat toezichten specifiek geformuleerde doelstellingen bevatten.
- 5 Meet en evalueer op geaggregeerd niveau in hoeverre reclasseringstoezichten bijdragen aan de reïntegratie van onder toezicht gestelden (en daarmee aan het voorkomen van recidive).
- 6 Vertaal het beleid ten aanzien van de bijdrage van werkstraffen aan de reïntegratie van werkgestraften in operationele doelstellingen. Meet en evalueer de resultaten daarvan.
- 7 Onderzoek meer stelselmatig in hoeverre de bestaande afspraken met netwerkpartners voldoen. Betrek daarin de vraag of met de samenwerkingspartners de problematiek van de gehele doelgroep wordt bereikt en of de samenwerkingsafspraken tot de daarmee beoogde resultaten leiden.
- 8 Evalueer de werkrelatie met werkstrafprojecten en gebruik de uitkomsten als input voor evaluatie en bijstelling van het beleid.
- 9 Draag zorg voor borging van de communicatie tussen de toezichthouder c.q. trajectbegeleider en de trainer van gedragsinterventies.
- 10 Maak sluitende afspraken met de opdrachtgevers ten aanzien van de oplevertermijnen en de informatieuitwisseling en logistiek die daarvoor nodig is.
- 11 Maak een plan van aanpak waarin beschreven is hoe reclasseringsrapportages tijdig gerealiseerd kunnen worden.
- 12 Evalueer systematisch en periodiek de klanttevredenheid van opdrachtgevers.
- 13 Verbeter de controle op het afsluiten van toezichten en versturen van (afloop)rapportages.
- 14 Meet en evalueer systematisch en periodiek de starttermijnen van toezichten en de klanttevredenheid van opdrachtgevers.
- 15 Leg jaarlijks verantwoording af aan het OM over het gevoerde beleid inzake de tenuitvoerlegging van taakstraffen, waaronder de begeleiding, het toezicht, de genomen beslissingen en de afhandeling van klachten.
- 16 Verduidelijk door middel van verbeterde instructies en werkbegeleiding de rol die de rapporteur (in relatie tot de toezichthouder) speelt bij het bepalen van de controlemiddelen en contactintensiteit in relatie tot het recidiverisico.
- 17 Evalueer op organisatieniveau welke adviezen zijn gegeven, welke controlemiddelen zijn geïndiceerd en tot welke effecten en resultaten deze geleid hebben.
- 18 Verbeter de borging op casusniveau door duidelijke instructies en het stelselmatig bespreken van kwaliteit van de toezichten.
- 19 Evalueer en analyseer op organisatieniveau het aantal vroegtijdig afgebroken toezichten en onderzoek systematisch en periodiek de tevredenheid van opdrachtgevers over het melden van overtredingen.
- 20 Onderzoek periodiek in welke mate cliënten daadwerkelijk worden voorgelicht over hun rechten en plichten en of zij dit begrijpen.

- 21 Besteed meer systematisch aandacht aan de interculturele aspecten van het reclasseringswerk en -methodiek.
- 22 Evalueer stelselmatig de kwaliteit van de bejegening van reclasseringcliënten, bijvoorbeeld door een cliëntonderzoek uit te voeren
- 23 Ontwerp in samenspraak met projectplaatsen richtlijnen die betrekking hebben op het toezicht van projectplaatsen op werkgestraften ter voorkoming van intimidatie en agressie. Denk daarbij bijvoorbeeld aan taakscheiding, waarschuwingenbeleid, eisen aan de personele omvang van het toezicht en eisen aan de kennis en kunde van contactpersonen zoals dat ook voor interne projecten geldt. Leg deze afspraken vast.
- 24 Breng de gewenste kwaliteit van rapportages en de tijd die hiervoor beschikbaar is in overeenstemming met elkaar.
- 25 Herhaal het medewerkerstevredenheidonderzoek en maak een integraal plan van aanpak naar aanleiding van de resultaten.
- 26 Benadruk in de communicatie naar medewerkers de visie van de organisatie op de inhoud van het reclasseringswerk en leg minder nadruk op processen. Geef daarbij aan wat kaders zijn, maar vooral ook waar kwalitatieve ontwikkeling mogelijk is.
- 27 Stel een integriteitsbeleid vast, inclusief gedragscode, en geeft hier actief invulling aan.

De Ist beveelt de reclasseringsorganisaties en de Dienst Justitiële Inrichtingen het volgende aan:

- 1 Neem maatregelen om de afstemming tussen vraag en aanbod van erkende gedragsinterventies te verbeteren.
- 2 Bedenk een gezamenlijke oplossing voor het probleem dat het aantal geïndiceerde gedragsinterventies op één locatie te klein is om daadwerkelijk alle trainingen aan te bieden aan de gedetineerden die daarvoor in aanmerking komen.

Bijlage 2 Afkortingen

Controleren en eventueel aanvullen. De lijst aanvullen doe je door te klikken op; Tabel, Invoegen, Rij boven (of onder). Vervolgens kun je de lijst alfabetiseren door hem in zijn geheel te selecteren en dan eerst Tabel en dan Sorteren aan te klikken.

ArVa	Gedragsinterventie Arbeidsvaardigheden
CBTR	Coördinatie Bureau Terugdringen Recidive
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
CoVa	Gedragsinterventie Cognitieve Vaardigheden
CVS	Cliënt Volg Systeem
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
ET	Electronisch Toezicht
FIT (Coach)	Facilitair Interventie Team (Coach)
GW	Gevangeniswezen
OM	Openbaar Ministerie
PI	Penitentiaire Inrichting
PP	Penitentiair Programma
RISc	Recidive Inschattings Schalen is een instrument dat op basis van criminogene factoren het recidiverisico, mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding en de geschikte reclasseringsinterventie bepaalt
RN	Reclassering Nederland
(3)RO	(de drie) Reclasseringsorgansiaties (RN, LdH, SVG)
SMART	Specifiek Meetbaar Acceptabel Realistisch Tijdgebonden
TR	Terugdringen Recidive

Bijlage 3 Bronnen

Analyse RISC afname
Audit toezichten
Managementrapportages laatste 4 maanden 2008 en eerste 4 maanden
Beheersmaatregelen Werkstraffen in groepsprojecten
Beleid tegen ongewenst gedrag Reclassering Nederland, november 2005
Convenant Binnenvest ;
Convenant Het Overleg (Jeugd Veiligheids Overleg) Alphen aan den Rijn
Convenant informatie-uitwisseling TBS/PIJ/zeden 3RO-politie Haaglanden
Convenant informatie-uitwisseling TBS/zeden RN-politie Hollands Midden
Convenant problematische jeugd en uitvoeringsnotitie Zoetermeer
Convenant strafrechtelijke aanpak huiselijk geweld, arrondissement Den Haag
Convenanten gemeenten Den Haag en Leiden i.h.k.v. veelplegersaanpak
Convenanten met diverse woningcorporaties i.h.k.v. wonen
Convenanten nazorg detentieverlaters
De 20 standaardregels voor de taakstraf
Derde viermaandsrapportage 2008 RN Den Haag
Diverse productieoverzichten
Evaluatie voorlichtingsrapporten 3RO
Factsheet tussenvariant Toezicht
Feitelijke formatie per functiegroep
Folder "De afspraken zijn duidelijk"
Folder "Ze gaan flink met me aan de slag"
Folder "Ze gunnen me het voordeel van de twijfel"
Folder "Ze hebben een deskundig oordeel over me"
Folder "Ze houden me voortdurend in de gaten"
Folder "Ze leren me tijdens detentie nieuw gedrag"
Folder "Ze maken werk van mij"
Folder "Ze zetten me stevig aan het werk"
Geplande formatie per functiegroep
Haagse invulling van Toezicht, stand van zaken oktober 2008
Handboek WSU RN Den Haag werkstrafunit
Incidentenprotocol Reclassering Nederland, juni 2006
Jaarplan 2009 RN Regio Den Haag
Jaarverslag 2007 Klachtencommissie reclassering
Klachtenreglement, februari 1995
Medewerkerstevredenheidsonderzoek
Nazorgprotocol
Notitie Opvang en nazorg na agressie en geweld
Opleidingsplan medewerkers
Organogram regio Den Haag
Overeenkomst projectplaats- Reclassering Nederland, mei 2007
Overzicht communicatie- en overlegstructuur
Overzicht geldigheidsduur licenties gedragstrainers
Overzicht gevolgde trainingen medewerkers
Pilot mobiele alarm
Privacyreglement Reclassering Nederland
Protocol agressie en geweld
Protocol bedrijfshulpverlening

Protocol huisbezoek

Protocol van afspraken betr. middelencontrole bij cliënten van RN tussen

GGD Den Haag en RN, regio Den Haag

Reclasseringsgids Regio Den Haag: BHV in het kort

Reglement cameratoezicht

Richtlijn huisbezoek

Samenwerkingsovereenkomst RN-De Waag

Sjabloon voor het invullen van een voorlichtingsrapport

Taakstraffen en ARBO wetgeving Reclassering Nederland

Verbetertraject Toezicht Reclassering Nederland

Werkinstructies negatieve terugmelding toezichten

Wettelijke selectiecriteria werkstrafprojecten Reclassering Nederland

Bijlage 4 Inspectieprogramma

Dinsdag 14 april 2009

9.30 - 17.00 Dossieronderzoek

Woensdag 15 april 2009

15.30 - 16.45 Interview met cliënten

Donderdag 16 april

9.30 - 17.00 Dossieronderzoek

Woensdag 22 april 2009

9.00 - 10.30 Interview met management

10.30 - 13.00 Bezoek aan twee werkstrafprojecten in het gezelschap van manager werkstrafunit en/of hoofd bedrijfsbureau.

13.00 - 13.30 Lunch

13.30 - 14.45 Interview met medewerkers werkstraf en agogisch medewerker WSU

15.00 - 16.30 Interview met drie medewerkers toezicht

Donderdag 23 april 2008

9.15 - 10.45 Interview met drie medewerkers diagnose en advies

11.00 - 12.15 Interview met trainers gedragsinterventies en interventiecoach

12.15 - 13.00 Interview cliënten gedragsinterventie Arbeidsvaardigheden

13.00 - 13.30 Lunch

13.30 - 15.00 Interview werkbegeleiders

15.00 - 16.00 Voorbereiding terugkoppeling

16.00 - 17.00 Terugkoppeling eerste bevindingen inspectie aan management

Bijlage 5 Geografische ligging locatie

