

*Plan van aanpak doorlichting
reclassering Leger des Heils Rotterdam*

Inspectie Veiligheid en Justitie
Den Haag, oktober 2014

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	3
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
2. Doel- en probleemstelling	5
2.1 Operationalisering	5
3. Onderzoeksaanpak.....	7
3.1. Toetsingskader	7
3.2. Onderzoeksinstrumentarium.....	7
3.3 Oordelen.....	8
4. Relatie met overige onderzoeken	9

1. Inleiding

De Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: de Inspectie VenJ) houdt toezicht op de taakorganisaties op het terrein van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De Inspectie VenJ onderzoekt of organisaties die op deze terreinen werkzaam zijn hun werk op de juiste manier uitvoeren. De Inspectie VenJ doet aanbevelingen aan de minister dan wel de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ) en aan de betrokken organisaties, signaleert risico's en draagt bij aan het leervermogen van organisaties. Zo werkt de Inspectie VenJ mee aan een veilige samenleving.

Er zijn in Nederland verschillende organisaties die een rol spelen in de uitvoering van opgelegde straffen, zoals gevangenissen, tbs-klinieken, justitiële jeugdinstellingen en de reclassering. Eén van de taken van de Inspectie VenJ is het houden van toezicht op dit deel van de strafrechtketen: de sanctietoepassing. Het doel van het toezicht is om de effectiviteit en de kwaliteit van de sanctietoepassing te verbeteren. De Inspectie VenJ beoordeelt hiervoor onder meer met een zekere regelmaat reclasseringsorganisaties op hun functioneren. Eén van de manieren om dit te doen is het uitvoeren van een doorlichting. Doorlichtingen zijn integrale, gestandaardiseerde onderzoeken waarin de Inspectie VenJ alle relevante aspecten van de taakuitvoering van een organisatie beoordeelt.

1.1 Aanleiding

In Nederland zijn drie reclasseringsorganisaties werkzaam, te weten Reclassering Nederland (RN), Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG) en Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering (LdH). Reclassering Nederland voert alleen reclasseringswerk uit. SVG en Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering zijn onderdeel van een grotere moederorganisatie die meerdere taken uitvoert (onder andere op het gebied van (forensische) zorg en opvang).

Deze drie organisaties zijn verdeeld in verschillende regio's, die gedeeltelijk aansluiten op de gerechtelijke arrondissementen. Reclassering Nederland is verdeeld in vijf regio's. SVG is verdeeld in 10 regio's en sluit aan op regionale GGZ-instellingen. Een regionale GGZ-instelling als Bouman GGZ heeft dus een reclasseringsafdeling. Het Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering heeft 11 vestigingen door het hele land.

Omdat de Inspectie VenJ nog niet eerder een reclasseringsorganisatie in een stedelijk gebied heeft doorgelicht, is regio Rotterdam opgenomen in het werkprogramma van 2014.

De Inspectie VenJ licht de drie reclasseringsorganisaties door die hierin werkzaam zijn. Eerder dit jaar heeft de Inspectie VenJ RN regio Rotterdam en Bouman GGZ doorgelicht. Het Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering in Rotterdam (hierna: Leger des Heils Rotterdam) is de derde en dus laatste reclasseringsorganisatie in deze regio die de Inspectie VenJ onderzoekt.

2. Doel- en probleemstelling

Het doel van deze doorlichting is om na te gaan wat de kwaliteit van de taakuitvoering van de reclasseringsorganisatie is op het gebied van de sanctietoepassing. De Inspectie VenJ wil de wijze waarop het Leger des Heils Rotterdam haar taken uitvoert en de kwaliteit hiervan weergeven. De centrale onderzoeksvraag van deze doorlichting luidt daarmee als volgt:

“Wat is de kwaliteit van de taakuitvoering van het Leger des Heils Rotterdam op het gebied van de sanctietoepassing?”

Deze doorlichting richt zich op de reclasseringstaken die het Leger des Heils Rotterdam uitvoert. Het Leger des Heils Rotterdam is werkzaam in het arrondissement Rotterdam en voert de taakspecialismen advies, toezicht en gedragsinterventie uit. De organisatie heeft een vestiging in Rotterdam en in Dordrecht, beide worden meegenomen in het onderzoek.

Wanneer de Inspectie VenJ de kwaliteit van de taakuitvoering onderzoekt, kijkt zij naar een aantal aspecten, die tezamen alle elementen van de taakuitvoering behelzen. Dat zijn achtereenvolgens de rechtspositie van en omgang met cliënten, maatschappelijke reïntegratie, maatschappijbeveiliging, veiligheid en de daarmee samenhangende organisatieaspecten.

De aspecten maatschappelijke reïntegratie en maatschappijbeveiliging zijn onderdeel van het gehele reclasseringsproces en de reclassering geeft er binnen ieder taakspecialisme op een andere wijze invulling aan. De begrippen komen als zodanig dus niet voor in het operationaliseringsschema. De aspecten rechtspositie en organisatie en veiligheid daarentegen, zijn van meer overkoepelende aard, en ‘overstijgen’ als het ware de individuele taakspecialismen. Vandaar dat de Inspectie VenJ ervoor heeft gekozen om deze aspecten expliciet mee te nemen naast de taakspecialismen.

De probleemstelling valt daarmee uiteen in de volgende deelvragen:

Wat is de kwaliteit van de taakuitvoering van het Leger des Heils Rotterdam ten aanzien van:

- 1. de rechtspositie van en omgang met cliënten?*
- 2. het taakspecialisme advies?*
- 3. het taakspecialisme toezicht?*
- 4. het taakspecialisme gedragsinterventie?*
- 5. de organisatieaspecten en de veiligheid?*

2.1 Operationalisering

De deelvragen zijn verder uitgewerkt in meerdere criteria. Zo gaat het bij de rechtspositie van en omgang met cliënten bijvoorbeeld om de informatieverstrekking en het waarborgen van de privacy van de cliënt. Binnen de taakspecialismen onderzoekt de Inspectie VenJ bijvoorbeeld in hoeverre de reclasseringsorganisatie met de uitvoering van het betreffende taakspecialisme bijdraagt aan de strafrechtketen.

Figuur 1 geeft de aspecten weer die binnen deze doorlichting worden onderzocht. Ook laat de figuur zien welke criteria de inspectie van belang acht voor een goede uitvoering op deze aspecten¹.

Figuur 1: Overzicht criteria per deelvraag



¹ Zie het [toetsingskader](#) voor een compleet overzicht van de operationalisering.

3. Onderzoeksaanpak

3.1. Toetsingskader

Voor het uitvoeren van doorlichtingen bij reclasseringsorganisaties hanteert de Inspectie VenJ een standaardmethodiek. Een onderdeel van deze standaardmethodiek is het toetsingskader waaraan de Inspectie VenJ de taakuitvoering van reclasseringsorganisaties toetst (zie figuur 1 voor een beknopte weergave). Het toetsingskader is gebaseerd op nationale en internationale wet- en regelgeving, uitvoeringsbeleid en verwachtingen die de Inspectie VenJ heeft geformuleerd op basis van haar onderzoekservaring.

In het toetsingskader is de probleemstelling geoperationaliseerd naar meetbare indicatoren. De probleemstelling is opgesplitst naar de eerder genoemde aspecten. De aspecten zijn vervolgens opgedeeld naar criteria, welke zijn geoperationaliseerd in normen en verwachtingen. De normen en verwachtingen zijn onderverdeeld in de dimensies uitvoering, beleid en check op de uitvoering. Bij de dimensie uitvoering stelt de Inspectie VenJ vast in hoeverre de uitvoering voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Bij de dimensie beleid beziet de Inspectie VenJ of de organisatie ten aanzien van het te toetsen criterium (vastgelegd) beleid beschikbaar heeft dat voldoet aan geldende wet- en regelgeving. Bij de dimensie check op uitvoering gaat de Inspectie VenJ na in hoeverre de organisatie zeker stelt dat de uitvoering geschiedt conform de eisen.

De normen die vallen onder de dimensie uitvoering zijn afgeleid uit vastgelegde regelgeving en beleid. De normen die vallen onder de dimensies beleid en check op de uitvoering, zijn veelal niet formeel vastgelegd. Deze normen en verwachtingen heeft de Inspectie VenJ zelf geformuleerd op basis van haar onderzoekservaring. Zij zijn afgestemd met de landelijke kantoren van de drie reclasseringsorganisaties en met de beleidsafdeling van het Ministerie van Veiligheid en Justitie die zich bezighoudt met de reclassering. De Inspectie VenJ past het toetsingskader periodiek aan ontwikkelingen in regelgeving en uitvoeringsbeleid aan.

Deze geformuleerde normen en verwachtingen geven zicht op de mate waarin de reclasseringsorganisatie aan het criterium voldoet. Hierdoor wordt duidelijk welke informatie opgehaald moet worden uit het veld (dataverzameling) om uiteindelijk de probleemstelling van de doorlichting te kunnen beantwoorden.

3.2. Onderzoeksinstrumentarium

Om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag hanteert de Inspectie VenJ verschillende onderzoeksmethoden. Zij stemt deze af op het type informatie dat nodig is.

Om zicht te krijgen op het beleid dat binnen de organisatie geformuleerd is, en op welke wijze er binnen de organisatie geborgd is dat het beleid op de juiste en/of vastgelegde wijze wordt uitgevoerd, bekijkt de Inspectie VenJ verschillende documenten. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de op te vragen documentatie.

Naast de opgevraagde documenten ziet de Inspectie VenJ dossiers van cliënten in. De Inspectie VenJ bekijkt willekeurig 10 reclasseringsadviezen, 15 toezichten en 10 gedragsinterventies. Het doel van het dossieronderzoek is om een indruk te krijgen van de werkwijze van de organisatie en de registratie door de

reclasseringswerkers. De selectie van dossiers beoogt geen representatieve steekproef te zijn. De resultaten van het dossieronderzoek dienen als input voor de interviews. Het dossieronderzoek vindt plaats voorafgaand aan het inspectiebezoek op de locatie van Reclassering Nederland in Den Haag.

De Inspectie VenJ houdt tevens interviews met verschillende functionarisgroepen binnen de organisatie. Het betreft medewerkers op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Doel van deze interviews is het in kaart brengen van de taakuitvoering en ontdekken waar medewerkers kansen en successen zien omtrent deze uitvoering. Daarnaast voert de Inspectie VenJ gesprekken met cliënten van de reclassering over hun ervaringen. Ook voert de Inspectie VenJ gesprekken met het Openbaar Ministerie (OM) en de Penitentiaire Inrichting (PI) Rotterdam in hun hoedanigheid als opdrachtgever van de reclassering. Als laatste spreekt de Inspectie VenJ met vertegenwoordigers van het Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond en ZSM², vanwege de nauwe samenwerkingsverbanden waarbinnen het Leger des Heils Rotterdam participeert. De gesprekken met het OM, PI Rotterdam, het Veiligheidshuis en ZSM hebben in april plaatsgevonden, voorafgaand aan de doorlichtingsronde in Rotterdam.

Naast het voeren van gesprekken en het bestuderen van documenten en dossiers voert de Inspectie VenJ ter plaatse een aantal observaties uit. Zo brengt zij een bezoek aan de kantoor- en spreeklocatie in Rotterdam om de veiligheidsvoorzieningen in kaart te brengen.

3.3 Oordelen

Op basis van de oordelen op de verschillende normen binnen een criterium, oordeelt de Inspectie VenJ over het criterium. Dit betreft geen optelsom; het onvoldoende presteren op een enkel criterium, kan in voorkomende gevallen er toe leiden dat de Inspectie VenJ kritisch oordeelt over het aspect als geheel.

De Inspectie VenJ geeft haar oordeel per criterium schematisch weer in de volgende vier waarderingen: voldoet niet aan de relevante normen en verwachtingen (**rood**), voldoet in beperkte mate aan de relevante normen en verwachtingen (**oranje**), voldoet overwegend maar niet volledig aan de relevante normen en verwachtingen (**lichtgroen**) en voldoet geheel aan de relevante normen en verwachtingen (**donkergroen**).

² ZSM staat voor Zo snel, slim, selectief, simpel en samenlevingsgericht mogelijk een beslissing nemen over de afdoening van veel voorkomende criminaliteit.

4. Relatie met overige onderzoeken

De Inspectie VenJ heeft in voorgaande jaren doorlichtingen uitgevoerd in andere regio's, waaronder Limburg, Gelderland en Zeeland. De Inspectie VenJ heeft het Leger des Heils Rotterdam nog niet eerder bezocht, niet in het kader van een doorlichting en niet in het kader van een thematisch onderzoek.

De Inspectie VenJ heeft eerder dit jaar de andere twee reclasseringsorganisaties werkzaam in het arrondissement Rotterdam onderzocht. Op 10 september 2014 is het rapport van RN regio Rotterdam openbaar geworden. De Inspectie VenJ zal het rapport van Bouman GGZ eind december openbaar maken.

