

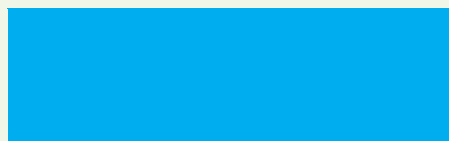
IST

**Toezichtkader
justitiële inrichtingen en
reclasseringsinstellingen**





Missie ISt



“De ISt ziet toe op de sanctietoepassing met het oog op zichtbare verbetering van de effectiviteit en kwaliteit van de sanctietoepassing.

De ISt adviseert de minister van Justitie ten behoeve van borging van behoorlijke sanctietoepassing.

De ISt is hierbij onafhankelijk in haar oordeel, transparant in haar werkwijze en professioneel in haar kennis, vaardigheden en houding.”



Ministerie van Justitie

Inspectie voor de Sanctietoepassing

Toezichtkader justitiële inrichtingen en reclasseringsinstellingen

April 2005

Inhoudsopgave

- 1 Inleiding 3**
 - 1.1 Missie van de Inspectie voor de Sanctietoepassing 3
 - 1.2 Toezichtdomeinen van de ISt 3
 - 1.3 Belanghebbenden bij het toezicht door de ISt 3
 - 1.4 Doelstelling van het toezichtkader 4
 - 1.5 Ontwikkeling van het toezichtkader 4

- 2 Uitgangspunten voor de uitoefening van het toezicht 5**
 - 2.1 Karakter van het toezicht van de ISt 5
 - 2.2 Afstemming met andere inspecties 5
 - 2.3 Het wettelijk kader 6
 - 2.4 De algemene doelstellingen bij de sanctietoepassing 6
 - 2.5 Operationalisering in toezichtcriteria 7
 - 2.5.1 Rechtspositie justitiabelen 7
 - 2.5.2 Veiligheid 7
 - 2.5.3 Reïntegratie 8

- 3 Effectiviteit van het toezicht door de ISt 9**
 - 3.1 Doorlichtingonderzoeken 9
 - 3.2 Thematische onderzoeken 10

1 Inleiding

1.1 Missie van de Inspectie voor de Sanctietoepassing

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) ziet toe op de sanctietoepassing met het oog op de zichtbare verbetering van de effectiviteit en de kwaliteit van de uitvoering.

De ISt adviseert de Minister van Justitie ten behoeve van de borging van behoorlijke sanctietoepassing.

De ISt is hierbij onafhankelijk in haar oordeel, transparant in haar werkwijze en professioneel in haar kennis, vaardigheden en houding.

1.2 Toezichtdomeinen van de ISt

De ISt houdt toezicht in de volgende domeinen: de inrichtingen en de bijzondere voorzieningen van het gevangeniswezen (GW), de inrichtingen voor de verpleging van ter beschikking gestelden (TBS), de justitiële jeugdinstellingen (JJI) en de reclassering. De reclassering bestaat uit de regionale afdelingen van de Reclassering Nederland (RN), de reclasseringsafdelingen van het Leger des Heils en de reclasseringsafdelingen van de instellingen voor Verslavingszorg. Activiteiten van de hoofdkantoren en landelijke diensten kunnen bij onderzoeken betrokken worden.

1.3 Belanghebbenden bij het toezicht door de ISt

Zowel de justitiabelen, de inrichtingen en instellingen, de Minister van Justitie als de samenleving hebben belang bij de uitvoering van de inspectietaak door de ISt.

- Voor justitiabelen is van belang dat er - los van andere vormen van toezicht en klachtbehandeling - een landelijk onafhankelijk toezicht is op de handhaving van hun rechtspositie.
- De inrichtingen en instellingen hebben belang bij geïntegreerd toezicht zodat ze onafhankelijk en objectief geïnformeerd worden over de samenhang in het sanctiestelsel en hun bijdrage daaraan.
- Voor de Minister van Justitie is het van belang dat hij een duidelijk beeld krijgt in welke mate het door hem uitgezette beleid uitgevoerd wordt, en dat hij adequaat kan reageren op situaties waarin dat niet het geval is en op incidenten.
- Voor de samenleving is belangrijk dat de sanctietoepassing een effectieve bijdrage aan de veiligheid van de samenleving levert en dat alle mogelijkheden om de recidivekansen van justitiabelen te beïnvloeden worden benut. Een goede borging van een behoorlijke sanctietoepassing is daarvoor een voorwaarde. De samenleving heeft ook belang bij een realistisch en betrouwbaar beeld van wat er goed en minder goed gaat op het terrein van de sanctietoepassing.

1.4 Doelstelling van het toezichtkader

Het doel van het toezichtkader is verhelderen hoe de Ist kijkt naar de domeinen waarop ze toezicht houdt en hoe ze de te inspecteren organisaties, de objecten van toezicht, benadert. Het toezichtkader draagt zo bij aan transparantie voor alle betrokkenen en aan coherentie in de uitvoering van onderzoeken door de Ist.

1.5 Ontwikkeling van het toezichtkader

De uitvoering van de sanctietoepassing zal zich voortdurend moeten aanpassen aan veranderende omstandigheden; dat geldt ook voor de uitvoering van het toezicht op de sanctietoepassing. Een gegeven is dat de Ist een nieuw gevormde inspectie is.

Dit toezichtkader vormt een uitgangspunt, dat in een beperkt aantal jaren, in interactie met het veld en op basis van opgedane ervaringen bij uitgevoerde onderzoeken, moet uitkristalliseren in een definitiever, meer duurzaam document.

2 Uitgangspunten voor de uitoefening van het toezicht

2.1 Karakter van het toezicht van de ISt

De ISt zal op basis van het constateren van feiten en het doen van waarnemingen tot oordelen komen. De evaluatie van beleid behoort niet tot de taak van de ISt. Beleidsevaluatie maakt onderdeel uit van de beleidscyclus en hoort onder verantwoordelijkheid van een beleidsdirectie plaats te vinden. De ISt doet ook geen klachtbehandeling.

Voor het verzamelen van feiten gebruikt de ISt verschillende methoden en technieken: onderzoek en analyse van vooraf verstrekte schriftelijke informatie, vragenlijsten, gesprekken met (groepen) leidinggevenden en medewerkers, justitiabelen en andere betrokkenen, eigen waarnemingen, bestudering van dossiers, protocollen en verslagen, aangekondigde en onaangekondigde bezoeken aan locaties die betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van sancties. Op basis van de informatie-inwinning beoordeelt de ISt of en in welke mate beantwoord wordt aan de gestelde normen. De ISt beschrijft haar werkwijze in een protocol, het *Protocol voor de werkwijze*.

2.2 Afstemming met andere inspecties

In elk van de domeinen stemt de ISt voor het uitoefenen van het toezicht haar rol af met die van andere inspecties. De rolinvulling van de ISt wordt bij voorbeeld mede bepaald door de wijze waarop de Inspectie voor de Gezondheidszorg in de domeinen GW, TBS en JJI haar rol ten opzichte van de justitiële inrichtingen invult. Ook met de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie van het Onderwijs en de Arbeidsinspectie zal afgestemd worden. De ISt wil eraan bijdragen dat, waar mogelijk, geïntegreerd toezicht wordt uitgeoefend, zodat onderzoeken in een efficiënt samenwerkingsverband tussen inspecties worden uitgevoerd en de toezichtlast voor de inrichtingen en instellingen wordt verminderd.

2.3 Het wettelijk kader

Het vertrekpunt voor de uitoefening van het toezicht wordt gevormd door wet- en regelgeving. Hiertoe worden gerekend het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, de Penitentiaire beginselenwet, het Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen en de Reclasseringsregeling. De wettelijke bepalingen zijn door de Ist vertaald naar toezichtcriteria, die door de Ist als beoordelingsmaatstaf worden gehanteerd.

2.4 De algemene doelstellingen bij de sanctietoepassing

De Ist toetst in alle domeinen van de sanctietoepassing in welke mate de volgende doelstellingen worden bereikt:

- De individuele rechten van justitiabelen worden gerespecteerd en beschermd.
- De tenuitvoerlegging draagt bij aan de veiligheid in de samenleving, alsmede aan de veiligheid van justitiabelen en medewerkers van de inrichting of instelling.
- De tenuitvoerlegging draagt bij aan de vermindering van de kans op recidive en aan de vergroting van de mogelijkheden van de justitiabele om zich zonder delicten staande te houden in de maatschappij.

De mate waarin de justitiabelen, de instellingen, de Minister en de samenleving belang hebben bij het realiseren van de hierboven genoemde doelstellingen kan verschillen.

De doelstellingen bij de sanctietoepassing worden geoperationaliseerd in specifieke toezichtcriteria op grond waarvan toetsingscriteria bij onderzoeken kunnen worden geformuleerd. Voor de verschillende domeinen kunnen de toezichtcriteria verschillen.

De organisatorische context waarbinnen een instelling de door de Ist te toetsen doelen realiseert, ligt in beginsel buiten het bereik van het toezicht van de Ist. Dit aspect komt in de rapporten alleen aan de orde wanneer dit naar het oordeel van de Ist noodzakelijk is.

De beoordeling van prestatie-indicatoren waarin de algemene kwaliteit of de organisatorische, bedrijfsmatige kant van de besturing van een organisatie tot

uitdrukking komt, behoort niet tot het taakgebied van de ISt. Deze aspecten worden beoordeeld in interne kwaliteitstrajecten zoals INK en in reguliere P&C-cycli.

2.5 Operationalisering in toezichtcriteria

2.5.1 Rechtspositie justitiabelen

Door het opleggen van een straf of maatregel worden de (grond)rechten van de justitiabele ingeperkt. Die inperking mag slechts plaatsvinden op die terreinen waarop dat onvermijdelijk is in het licht van de doelstelling van de maatregel. Dat beginsel wordt in Nederland vertaald door de rechtspositie van de justitiabele zo precies mogelijk te beschrijven en veel waarborgen te stellen voor de handhaving ervan. In inrichtingen dragen de Commissies van Toezicht en het voor justitiabelen ingestelde beklagrecht daaraan bij. Een goed gehandhaafde rechtspositie vermindert het risico van machtsmisbruik tussen medewerkers van de instellingen en justitiabelen en tussen justitiabelen onderling. Ieder misbruik van bevoegdheden ten opzichte van in hun rechten beperkte individuen is een inbreuk op de integriteit van de staatsmacht, terwijl de burger juist moet kunnen vertrouwen op een integere uitoefening van die staatsmacht.

De mate waarin deze doelstelling wordt behaald wordt door de ISt beoordeeld aan de hand van de volgende toezichtcriteria:

- Justitiabelen zijn op de hoogte van hun wettelijke rechten en plichten.
- Op de persoonlijke levenssfeer en de privacy van justitiabelen worden geen onnodige inbreuken gepleegd.
- Verzoek- en klaagschriften zijn erkende middelen voor een justitiabele om op te komen voor zijn rechten en belangen.
- Het minimaal noodzakelijke dagprogramma-aanbod is beschikbaar en toegankelijk voor alle ingesloten justitiabelen.

2.5.2 Veiligheid

Door de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen wordt een bijdrage geleverd aan de veiligheid van de samenleving. Daarnaast is het van belang dat justitiabelen en medewerkers zich veilig voelen bij het ondergaan van de straf of de maatregel, respectievelijk het uitvoeren van hun werk.

De mate waarin deze doelstelling wordt behaald wordt door de ISt beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

- Regelgeving, die gericht is op handhaving van de veiligheid, wordt nageleefd.
- Bedreiging, intimidatie en onderlinge uitbuiting binnen groepen justitiabelen wordt voorkomen en bestreden.
- Er wordt opgetreden tegen invoer van, handel in en gebruik van drugs.
- Er is aandacht voor integriteit, op incidenten wordt adequaat gereageerd.
- Bij een vrijheden- en overplaatsingsbesluit worden risico's en belangen zorgvuldig afgewogen.
- Er zijn samenwerkingsafspraken met relevante ketenpartners.
- De instelling of inrichting is goed ingebed in de lokale en regionale gemeenschap.

2.5.3 Reïntegratie

De tenuitvoerlegging van de straf of de maatregel is mede bedoeld om justitiabelen te motiveren hun gedrag te veranderen opdat de kans op recidive vermindert. Deze doelstelling vraagt professionele medewerkers die, waar mogelijk en zinvol, justitiabelen ondersteunen om hun gedrag daadwerkelijk te veranderen door middel van effectieve programma's voor gedragsbeïnvloeding. Het vraagt daarnaast een goed werk- en/of leefklimaat. De strategieën die daarvoor per domein worden ingezet, verschillen.

De mate waarin deze doelstelling wordt gerealiseerd wordt door de ISt beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

- Omgeving en programma sluiten aan op de situatie en risicofactoren die bijgedragen hebben aan het ontstaan van crimineel gedrag.
- Justitiabelen worden aangemoedigd om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de oplossing van hun problemen.
- Justitiabelen die extra bescherming of begeleiding behoeven worden in vroegtijdig geïdentificeerd.
- De instelling werkt samen met relevante ketenpartners.

3 Effectiviteit van het toezicht door de ISt

De ISt houdt met een beperkte personele capaciteit toezicht op een veld met een groot aantal toezichtobjecten. De capaciteit zal dus doelgericht moeten worden ingezet.

De ISt zal risicoanalyses hanteren om tot keuzes te komen voor thema's en aspecten van de sanctietoepassing, waarop ze haar onderzoeksactiviteiten vooral wil richten.

De ISt hanteert daarnaast het proportionaliteitsbeginsel. De ISt zal extra capaciteit inzetten voor onderzoeken wanneer er op bepaalde terreinen weinig gegevens beschikbaar zijn en wanneer de aard van een thema dat vraagt.

De ISt zal de komende jaren haar capaciteit vooral verdelen over doorlichtingonderzoeken en thematische onderzoeken.

Doorlichtingonderzoeken zijn integrale onderzoeken waarin alle relevante aspecten voor het bereiken van de doelstellingen handhaving rechtspositie, veiligheid en reïntegratie op een toezichtobject onderzocht worden.

Thematische onderzoeken worden opgezet vanuit een specifieke vraagstelling. Voor de beantwoording van die vraagstelling zal vaak onderzoek op een aantal verschillende locaties worden gedaan.

3.1 Doorlichtingonderzoeken

Doorlichtingonderzoeken zijn de komende jaren noodzakelijk om een goed beeld te schetsen van hoe het er in de sanctietoepassing voorstaat en om zo de sanctietoepassing in zijn geheel te kunnen beoordelen. Ze blijven ook nodig om de gevolgen van ontwikkelingen in de loop van de tijd zichtbaar te maken.

Door de verschillende aspecten die de sanctietoepassing bepalen in hun onderlinge samenhang te onderzoeken, wordt recht gedaan aan het complexe karakter van de sanctietoepassing. Alleen op basis van dergelijke brede onderzoeken kunnen faire oordelen tot stand komen over de wijze waarop een afzonderlijke inrichting of instelling aan haar wettelijke eisen en haar maatschappelijke opdracht voldoet.

Na uitvoering van een doorlichtingonderzoek wordt altijd een rapport op instellings- of inrichtingsniveau uitgebracht. Daarmee zal een doorlichtingonderzoek de onderzochte instelling prikkelen om te werken aan verbetering op die terreinen waar problemen of tekorten zijn vastgesteld. De Ist verwacht dat een doorlichtingonderzoek op korte termijn effecten en veranderingen zal bewerkstelligen, en heeft de mogelijkheid om dit actief te volgen.

3.2 Thematische onderzoeken

Thematische onderzoeken richten zich op één of enkele aspecten van de sanctietoepassing. Ze worden uitgevoerd in een aantal instellingen of inrichtingen. Het kan daarbij gaan om een steekproef uit het totaal van de instellingen in een bepaald domein of om alle instellingen met een bepaald kenmerk. Thematische onderzoeken zijn gericht op het beantwoorden van een specifieke onderzoeksvraag. Deze onderzoeken leiden tot een rapportage met betrekking tot de onderzoeksvraag. Wanneer instellingen door een steekproef in een onderzoek betrokken zijn, wordt er niet op objectniveau gerapporteerd. De vraagstelling voor thematische onderzoeken kan gebaseerd zijn op bij doorlichtingonderzoeken gesignaleerde problemen. De vraagstelling kan ook voortkomen uit signaleringen die door belanghebbenden gedaan zijn. De Ist verwacht dat van thematische onderzoeken niet alleen effect op de uitvoering maar ook op het beleid zal uitgaan.

Bezoekadres

Gebouw Forum
Kalvermarkt 53
2511 CB Den Haag

Postadres

Inspectie voor de Sanctietoepassing
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

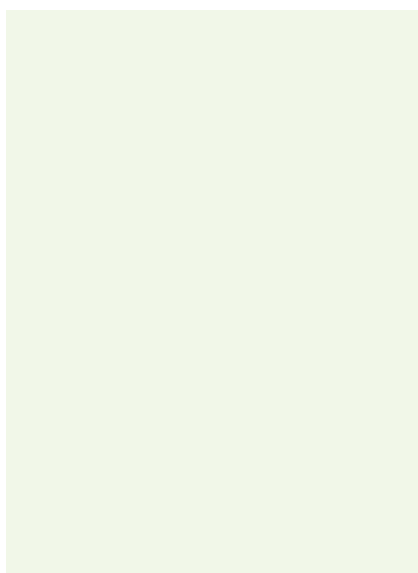
Telefoon (070) 3 70 61 41

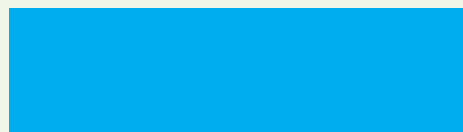
Fax (070) 3 70 48 99

E-mail ist@minjus.nl

www.inspectiesanctietoepassing.nl

Uw contact bij de Inspectie
voor de Sanctietoepassing





Justitie werkt aan een veiliger samenleving

Justitie voorkomt en bestrijdt criminaliteit.
Adequate opsporing, snelle berechting en
consequente uitvoering van straffen en
maatregelen zorgen dat Nederland veiliger
wordt.