



Pieter Baan Centrum

Inspectiebericht

Vervolgonderzoek



Pieter Baan Centrum

Inspectiebericht

Vervolgonderzoek

Juni 2010

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding en doel	11
1.2 Toetsingskaders	11
1.3 Opzet	11
1.4 Leeswijzer	12
2 Rechtspositie en bejegening	13
2.1 Rechtmatige insluiting	13
2.2 Dagprogramma en activiteiten aanbod	13
2.3 Toegang tot zorg	14
2.4 Discipline	14
2.5 Contacten buitenwereld	15
2.6 Voeding en winkel	15
2.7 Functioneren van de beklagregeling	16
3 Veiligheid	17
4 Organisatieaspecten	21
4.1 Organisatieontwikkeling	21
4.2 Personeelsmanagement	21
4.3 Communicatie	22
4.4 Conclusie	23
5 Diagnostiek	25
5.1 Bevindingen	25
5.2 Specifieke onderdelen van de kwaliteit van het diagnostische proces	27
5.3 Discussie en conclusie	31
6 Slotbeschouwing	33
Bijlage 1 Afkortingen	35
Bijlage 2 Bronnen	37
Bijlage 3 Programma vervolgininspectie	39
Bijlage 4 Scorelijst IGz doorlichting 2008	41

Voorwoord

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGz) hebben een vervolgonderzoek uitgevoerd bij het Pieter Baan Centrum (PBC) in Utrecht.

In een in 2008 uitgevoerde doorlichting constateerden beide inspecties dat in het PBC een verandertraject gaande was met positieve implicaties voor de organisatie en het voornaamste product van die organisatie: de Pro Justitia rapportage. Omdat de inspecties ook signaleerden dat dit traject nog niet was afgerond, sloot de rapportage van deze doorlichting af met de aankondiging van een vervolgininspectie.

Deze is in februari 2010 uitgevoerd.

Het betrof geen volledig onderzoek: de inspecties hebben alleen onderzocht wat de stand van zaken was met betrekking tot de constatering, verbeterpunten en waarderingen uit het eerdere doorlichtingsrapport. Zij konden vaststellen dat op veel onderdelen de uitvoering van aanbevelingen ter hand genomen was of zelfs al ver gevorderd was, en dat als reactie op het eerdere rapport ten aanzien van veel onderwerpen beleid geformuleerd is.

Een kritische kanttekening plaatst de IGz bij het stagneren van de implementatie van beoogde verbeteringen van het diagnostisch proces.

Beide inspecties merken op dat de voorgenomen vermindering van het budget van het PBC tot logistieke personeelsproblemen kan leiden, waardoor het PBC in een kwetsbare situatie blijft verkeren.

De inspecties zullen de ontwikkelingen bij het PBC dan ook aandachtig blijven volgen.

Mr. W.F.G. Meurs
Hoofdinspecteur ISt

Prof. dr. G. van der Wal
Inspecteur-Generaal IGz

1

Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Aanleiding

In september 2008 is het Pieter Baan Centrum door de Inspectie voor de Sanctietoepassing en de Inspectie voor de Gezondheidszorg gezamenlijk doorgelicht.

De rapportage van deze doorlichting is door de staatsecretaris van Justitie op 20 januari 2009 aangeboden aan de Tweede Kamer.

In de rapportage van deze doorlichting concludeerden de Inspecties dat in het PBC een verandertraject gaande was met positieve implicaties voor de organisatie en het voornaamste product van die organisatie: de klinische Pro Justitia rapportage. De Inspecties stelden ook vast dat dit traject nog niet was afgerond en dat randvoorwaardelijke aspecten nog verbetering behoeften. Om die reden sloot het rapport af met de aankondiging dat de Inspecties het PBC eind 2009 weer zouden bezoeken om de stand van het verbetertraject op te nemen.¹ Dit inspectiebericht doet verslag van deze vervolgininspectie.

Doel

Het doel van het vervolgonderzoek is om inzicht te verkrijgen in de actuele stand van zaken van het verandertraject van het PBC.

Evenals in de rapportage van 2008 is de ISt verantwoordelijk voor een beschouwing van de aspecten rechtspositie en bejegening, veiligheid en organisatie. De IGz neemt de stand van zaken op het terrein van de diagnostiek in ogenschouw.

De slotbeschouwing waarmee dit inspectiebericht afsluit is een geïntegreerde opvatting van ISt en IGz over de huidige staat van ontwikkeling van het PBC.

1.2 Toetsingskaders

Het vertrekpunt voor dit vervolgonderzoek zijn de constatering, verbeterpunten en waardeningen uit het eerdere doorlichtingsrapport.

In dit vervolgonderzoek toetst de ISt de huidige stand van zaken van een criterium aan de hand van de concrete aanbevelingen ten aanzien van dat criterium in het doorlichtingsrapport van 2008.

De IGz neemt als uitgangspunt haar beschouwingen uit het doorlichtingsrapport die geconcretiseerd zijn met behulp van een waarderingsmatrix. Deze matrix drukt uit of de IGz van oordeel is of een te toetsen aspect

¹ Om agendatechnische redenen is de uitvoering van de aanvankelijk eind november 2009 geplande vervolgininspectie verschoven naar begin februari 2010.

afwezig, aanwezig, operationeel of geborgd is.

Beide Inspecties betrekken bij dit vervolgonderzoek tevens de inhoud van het na de doorlichting door het PBC gemaakte plan van aanpak dat op 3 februari 2009 door het PBC aan de Inspecties is aangeboden en waarover het PBC met betrekking tot de voortgang op 25 juni 2009 tussentijds rapporteerde.

1.3 Opzet

Ter voorbereiding van dit onderzoek is door de Inspecties, naast het genoemde plan van aanpak en de voortgangsrapportage, kennis genomen van voor dit vervolgonderzoek beschikbaar gestelde documentatie.

Zie bijlage 2 voor een overzicht van deze documenten.

Deze documentatie vormde de basis voor de interviews met functionarissen van het PBC en een vertegenwoordiger van de commissie van toezicht. De ISt heeft daarbij gebruik gemaakt van vragenlijsten gebaseerd op haar aanbevelingen uit de doorlichtingsinspectie. De IGz baseerde zich bij de interviews op haar toetsingskader en de beschouwingen met betrekking tot de diagnostiek uit het eerdere onderzoek.

Versillende functionarissen van het PBC zijn door de Inspecties gezamenlijk geïnterviewd; het betreft: de directie, de groepsleiding, de begeleiders van arbeid en sport en de juristen. De psychiaters, psychologen en milieuonderzoekers zijn, vanwege hun specifieke focus op de diagnostiek van observandi, door de IGz zelfstandig geïnterviewd. Dit geldt voor wat betreft de ISt voor de hoofden van de afdelingen facilitaire zaken en beveiliging, de medewerkers beveiliging en bevolkingsadministratie en een vertegenwoordiger van de commissie van toezicht. Zie bijlage 4 voor het programma van het vervolgonderzoek.

Tijdpad

Op 3 december 2009 is de vervolgininspectie aangekondigd. Uitvoering vond plaats op 2 en 4 februari 2010. De conceptversie van dit inspectiebericht is op 19 april voorgelegd aan de directie van het PBC. De wederhoorreactie is ontvangen op 25 mei waarna het bericht op 22 juni is vastgesteld door de inspecteur-generaal van de IGz en de hoofdinspecteur van de ISt.

1.4 Leeswijzer

Dit inspectiebericht volgt de inhoud van het oorspronkelijke doorlichtingsrapport.

In hoofdstuk 2 is er aandacht voor het aspect rechtspositie en bejegening van observandi. Hierna volgen de aspecten beveiliging en organisatie in respectievelijk hoofdstuk 3 en 4. Evenals in het eerdere rapport is de beschouwing van de IGz ten aanzien van de staat van de diagnostiek opgenomen in hoofdstuk 5. Afgesloten wordt met een slotbeschouwing in hoofdstuk 6.

In hoofdstuk 2 komen alleen die criteria aan de orde die naar het oordeel van de Ist om een aanpak vroegen. Ieder criterium opent met de aanbeveling uit het doorlichtingsrapport. Hierna volgen een beschrijving van de huidige stand van zaken en een conclusie. De hoofdstukken 3 t/m 5 hebben een algemener karakter.

2

Rechtspositie en bejegening

In dit hoofdstuk passeren de criteria waarbij de Ist in 2008 aanbevelingen deed. Per criterium volgen de aanbeveling(en), de bevindingen tijdens de vervolgspectie en een conclusie.

2.1 Rechtmatige insluiting

Ten tijde van de doorlichting voldeed de dimensie uitvoering. In 2008 was echter niet duidelijk op basis van welke regelgeving het inschrijvingsproces gestalte kreeg, vandaar dat de dimensie beleid slechts beperkt scoorde. Hoewel er in 2008 sprake was van controle door een leidinggevende, was bij de fattering geen directielid betrokken.

Aanbeveling

- Bezie de regelgeving vanuit DJI op het terrein van de bevolkings-administratie op toepasselijkheid en overweeg om het werkproces aan een audit door DJI te onderwerpen.

Bevindingen

In samenwerking met een deskundige van DJI is de werkwijze uit het handboek Bevolkingsadministratie van DJI geïmplementeerd. Deze werkwijze vindt thans toepassing en is onlangs door DJI aan een audit onderworpen. Het inschrijvingsproces is ook vastgelegd in een procesbeschrijving die via het intranet van het NIFP toegankelijk is. De directie controleert momenteel zeer regelmatig de inschrijvingen en haalt daarbij een percentage van 70 %.

Conclusie

De aanbeveling is volledig overgenomen en geïmplementeerd in het werkproces van de bevolkingsadministratie. Het criterium rechtmatige insluiting voldoet daarmee op alle dimensies.

2.2 Dagprogramma en activiteiten aanbod

Het beleid ten aanzien van het activiteitenprogramma voldeed. De uitvoering voldeed overwegend omdat met name de mogelijkheid van onderwijsondersteuning beter 'aan de man' gebracht zou kunnen worden. De dimensie borging voldeed niet omdat niet bleek van een regelmatige evaluatie van het aangeboden dagprogramma, waardoor bijv. het inzicht had kunnen ontstaan in de onbekendheid van de observandi met de mogelijkheden tot onderwijsondersteuning.

Aanbevelingen

- Draag zorg voor een zodanige bezetting van de groepsleiding dat uitval van gemeenschappelijke activiteiten zoveel mogelijk wordt voorkomen.
- Overweeg de afname van een gedetineerdensurvey waardoor inzicht kan worden verkregen in de mening van observandi ten aanzien van het aangeboden activiteitenprogramma.

Bevindingen

Het PBC heeft voor de formatie groepsleiding in de afgelopen periode een volledige bezetting gerealiseerd. Verloop blijft echter een actueel aandachtspunt. Ten tijde van de vervolginginspectie was bekend dat een aantal groepsleiders vertrekt en de werving voor nieuwe functionarissen moeizaam verloopt.

Uitval van gemeenschappelijke activiteiten komt incidenteel nog voor. Dat heeft dan vaak te maken met een minder stabiele bezetting op andere functiegroepen met een rol in het activiteitenprogramma, zoals bijv. bij de begeleiders van de activiteiten arbeid en sport. De oorzaak van deze onderbezetting heeft enerzijds te maken met (langdurige) arbeidsongeschiktheid en anderzijds met het feit dat medewerkers andere prioriteiten moeten stellen zoals, voor wat betreft de arbeidsbegeleiders, aandacht voor het acquireren van passend werk en magazijnbeheer ten behoeve van het gehele PBC.

Bij uitval van activiteiten krijgen de observandi altijd compensatie aangeboden en bij afwezigheid van een sportdocent wordt de sport vaak opgevangen door een groepsleider met een sportlicentie. Dit levert volgens de geïnterviewden momenteel geen structurele problemen op.

Het PBC heeft geïnvesteerd in het voor het PBC op maat maken van de standaard gedetineerdensurvey van DJI. Deze survey is inmiddels gereed en wordt aan alle observandi aangeboden bij vertrek. Niet iedereen wil de survey invullen, maar inmiddels is een aantal surveys afgenomen. Het aantal is echter nog te gering om conclusies aan te verbinden.

Conclusie

Ten aanzien van het criterium 'dagprogramma en activiteiten aanbod' voldoet het PBC nagenoeg volledig. Aandachtspunt is wel een goede afstemming tussen de activiteiten en het aantal medewerkers dat beschikbaar is om deze te begeleiden.

2.3 Toegang tot zorg

De dimensies beleid en uitvoering voldeden in 2008. De dimensie borging voldeed overwegend omdat het werkproces van de medische dienst weliswaar was vastgelegd maar (nog) niet was onderworpen aan een externe audit.

Aanbeveling

- Laat het werkproces van de medische dienst door middel van een audit door de afdeling gezondheidszorg van DJI toetsen aan de uitgangspunten van het beleid Verantwoorde Medische Zorg.

Bevindingen

Een audit is eind oktober 2009 uitgevoerd. Met de verbetervoorstellen van de audit is het PBC aan de slag en in februari 2010 is er een vervolgspraak met het auditteam.

Conclusie

De dimensie borging voldoet nu op dit criterium.

2.4 Discipline

Het beleid en de uitvoering voldeden tijdens de doorlichting in 2008. De borging voldeed op dit criterium beperkt aangezien de geoefendheid van het interne bijstandsteam (IBT) al geruime tijd niet werd onderhouden.

Aanbeveling

- Faciliteer het IBT zodanig dat minstens eenmaal per maand in teamverband geoefend kan worden.

Bevindingen

Tijdens het vervolgonderzoek bereikten de inspectie wisselende geluiden over het functioneren van het IBT. Oorzaak is mogelijk dat niet voldoende helder is welke positie het IBT inneemt binnen de veiligheidsvisie van het PBC nu in 2009 alle medewerkers met observandi-contact opgeleid zijn als ATAS.²

In 2009 is het materieel voor het IBT op orde gebracht en is er tweemaal

² ATAS staat voor Aandachtsfunctionaris Trainer Agressiehantering en Sociale Veiligheid. De ATAS training is er voor alle NIFP medewerkers die contact hebben met justitiabelen. De training omvat, naast theorie, het oefenen in het communiceren bij sociaal-emotioneel deëscalerend optreden en fysieke technieken om in veiligheid te komen.

getraind. Daarnaast zijn enkele beveiligingsmedewerkers extern opgeleid als IBT'er.

Voor 2010 ligt een planning voor IBT-trainingen samen met PI Arnhem op de plank.³

Conclusie

De Inspectie acht de borging nog niet geheel op orde. Ook het beleid is niet voldoende helder. De ISt adviseert de directie van het PBC een heldere visie te bepalen met betrekking tot de (operationele) reactie op incidenten.

2.5 Contacten buitenwereld

De dimensie beleid voldeed in 2008. De dimensie uitvoering voldeed overwegend aangezien bezoek op de woensdagmiddag in het PBC niet mogelijk was voor observandi van afdeling A/B, hetgeen een beperking inhield van de mogelijkheid tot bezoek van schoolgaande kinderen. De borging voldeed niet omdat niet bleek van een actieve evaluatie van de gang van zaken rond bezoek.

Aanbeveling

- Realiseer een mogelijkheid tot relatiebezoek op de woensdagmiddag voor alle afdelingen en evalueer de gang van zaken rond bezoek regelmatig, bijvoorbeeld met behulp van een gedetineerdensurvey.

Bevindingen

Het blijkt nog steeds niet voor alle observandi mogelijk deel te nemen aan het bezoekmoment van de woensdagmiddag. Soms kan dit 'op aanvraag', maar als de bezoekzaal vol is kunnen deze aanvragers niet deelnemen. Het PBC heeft, zoals eerder vermeld in paragraaf 2.5, inmiddels een gedetineerdensurvey ontwikkeld. Deze survey wordt sinds 2009 regelmatig afgenomen en bevat een aantal vragen die specifiek betrekking hebben op contacten met de buitenwereld. Op het moment van het vervolgonderzoek zijn van deze survey, zoals gezegd, nog geen resultaten bekend.

Conclusie

Als gevolg van deze bevindingen voldoet de dimensie uitvoering op dit criterium nog steeds niet volledig. De dimensie borging voldoet nagenoeg volledig en na afronding van de survey volledig.

³ In de wederhoorreactie meldt het PBC het voornemen om het eigen IBT-team uit oogpunt van bezuiniging op te heffen en in voorkomend geval een beroep te doen op het IBT van de PI Wolfenplein te Utrecht.

2.6 Voeding en winkel

Beleid en uitvoering voldeden in 2008 volledig. De borging voldeed niet omdat regelmatige evaluatie van de voeding en de winkelvoorziening niet werd uitgevoerd.

Aanbeveling

- Bevraag de observandi regelmatig, bijvoorbeeld door middel van een gedetineerdensurvey, naar de kwantiteit en kwaliteit van de verstrekte voeding en de winkelvoorziening.

Bevindingen

Zoals gezegd hanteert het PBC inmiddels een gedetineerdensurvey die ook de onderwerpen voeding en winkel omvat. Deze survey wordt sinds 2009 regelmatig afgenomen, maar er zijn nog geen geaggregeerde resultaten bekend.

Conclusie

Als gevolg van de invoering van deze gedetineerdensurvey voldoet de dimensie borging nagenoeg volledig.

2.7 Functioneren van de beklagregeling

Het beleid met betrekking tot de beklagregeling voldeed bij de doorlichting. De uitvoering voldeed beperkt omdat de afhandeling van het beklag te langzaam verliep. De borging voldeed eveneens beperkt omdat de trage afhandeling wel werd signaleerd maar er niet bleek van initiatieven of alternatieven die konden leiden tot versnelling bij de afhandeling van klaagschriften.

Aanbeveling

- Reageer meer systematisch en alert op verzoeken tot inlichtingen op een beklag door de beklagcommissie.

Bevindingen

Het PBC heeft in 2009 een nieuwe procedure ontwikkeld die ervoor moet zorgen dat de termijnen in beklagzaken verkort kunnen worden. Tijdens de vervolgingsinspectie was deze procedure nog niet geïmplementeerd. De bedoeling is dat vaker beklagzittingen gepland worden en dat de directie direct na binnenkomst van een klacht al om verweer gevraagd wordt, ook al loopt de bemiddelingspoging dan nog. Dit alles heeft tot doel te voorkomen dat observandi na afloop van hun observatieperiode rogatoir gehoord moeten worden, hetgeen, vanwege de afhankelijkheid van externe

beklagcommissies, de beklagprocedure aanzienlijk oprekt.

De procedure is ten tijde van de vervolgininspectie nog onderwerp van gesprek met de commissie van toezicht en moet nog vastgesteld worden. Na vaststelling zal de procedure snel in werking treden.

De commissie van toezicht is verder zeer te spreken over de manier waarop de directie hen betreft bij en informeert over het ontwikkelen van nieuw beleid.

Conclusie

Het criterium 'functioneren beklagregeling' voldoet ten tijde van het vervolgonderzoek nog niet. De Inspectie heeft de verwachting dat de nieuwe procedure na invoering daarvan een effectieve bijdrage zal leveren aan het verkorten van de termijnen in beklagzaken. Zij beveelt de directie aan dit proces vervolgens te monitoren.

3 Veiligheid

In dit hoofdstuk integraal aandacht voor de veiligheidscriteria in het PBC.

De dimensie beleid voldeed bij de doorlichting in 2008 slechts beperkt. Algemeen geldende instructies met betrekking tot hoe te handelen uit een oogpunt van veiligheid waren in het PBC beperkt voorhanden. Er werd weliswaar gewerkt aan actualisatie van de instructies maar de reikwijdte daarvan was nog beperkt. Instructies en procedures waren voorts bij een belangrijk deel van de medewerkers onvoldoende bekend.

Ten aanzien van de dimensie uitvoering was het oordeel dat deze overwegend voldeed. Er was sprake van actief handelen door medewerkers uit een oogpunt van veiligheid; zo werden observandi actief gecontroleerd na bezoek, arbeid en creatieve vorming. Echter er waren ook beperkingen omdat medewerkers bij de toegang tot het PBC niet actief werden gecontroleerd door middel van een detectiepoort en bagagescan.

De dimensie borging voldeed niet omdat binnen het beveiligingsproces onvoldoende systematisch werd gecontroleerd en geëvalueerd. Dit oordeel leidde tot het volgende cluster van aanbevelingen.

Aanbevelingen

- Voorzie in een toegankelijk en samenhangend pakket aan dienstinstructies voor de meest cruciale processen in de organisatie. Draag de inhoud daarvan actief over op de medewerkers en controleer stelselmatig de actualiteit en toepassing daarvan.
- Pas detectie toe op de eigen medewerkers en de door hen meegebrachte goederen.
- Scheidt binnen de portiersloge, zowel organisatorisch als fysiek, de activiteiten toegangscontrole en toezicht op de interne gang van zaken.
- Controleer de werking van het piepersysteem, onafhankelijk van de controle door de gebruiker zelf en houdt van deze controle registratie bij.
- Overweeg om de toegang tot de visitatieafdeling te voorzien van sluiswerking.
- Besteed aandacht aan de verdere ontwikkeling van de morele veiligheid door het elkaar aanspreken op hiaten in veiligheidshandelen te stimuleren.
- Formuleer uitvoeringsbeleid ten aanzien van celinspecties en urinecontroles, pas dit beleid toe en evalueer de werking ervan.
- Ontwikkel scenario's voor de beheersing van interne calamiteiten.
- Faciliteer het IBT zodanig dat het aanhoudend goed is voorbereid op het optreden bij calamiteiten.
- Faciliteer de deelname aan fysieke vorming van medewerkers en onderhoud daarbij de vaardigheid in het PPO.

Bevindingen

De Inspectie heeft in zijn algemeenheid kunnen constateren dat het PBC met betrekking tot al deze aanbevelingen veel inspanningen heeft geleverd om verbeteringen te realiseren. Ten aanzien van de specifieke aanbevelingen constateert de Ist het volgende.

Dienstinstructies

Er is het afgelopen jaar gewerkt aan actualisering van de dienstinstructies. De ondernemingsraad wil over een aantal punten nog in gesprek met de directie. Zodra dit afgewikkeld is zal de set dienstinstructies operationeel worden en aan alle medewerkers worden uitgereikt. Daarnaast worden de instructies geplaatst op het intranet. De teamleiders beveiliging zijn samen met een aantal teamleden verantwoordelijk voor het actualiseren. Het is de bedoeling dat de instructies vervolgens regelmatig in het werkoverleg zullen worden besproken.

Toegangscontrole

Bij de entree is een tweede detectiepoort geplaatst, waardoor het mogelijk is personeel en bezoekers gescheiden toegang te verlenen. Sinds de plaatsing van deze poort moeten alle personeelsleden 'piepvrij' naar binnen, hun bagage door de bagagescan en dienen mobiele telefoontoe- stellen in een kluisje te worden opgeborgen. Uitzonderingen op deze laatste regel kunnen alleen door de directie worden gemaakt. Gedurende het inspectiebezoek gaven alle geïnterviewden te kennen dat de invoering van dit nieuwe beleid soepel is verlopen.

Scheiding van de activiteiten toegangscontrole en toezicht in de portiersloge

De fysiek-technische scheiding van deze activiteiten is door het PBC niet gerealiseerd omdat hiervoor te grote gebouwelijke en financiële investeringen gedaan moesten worden.

Er is wel een scheiding qua taakgebied gerealiseerd. De taken 'portier' en 'meldkamer' worden thans door verschillende functionarissen uitgevoerd.

Werking PZI-installatie

Over het al dan niet periodiek controleren van de PZI installatie blijft tijdens het vervolgonderzoek verwarring bestaan. De geïnterviewde groepsleiding geeft aan de eigen pieper s'ochtends zelf te testen. De beveiliging geeft aan dat de PZI-installatie elke nacht door hen wordt getest en dat hiervan verslaglegging plaatsvindt.

Sluiswerking naar visitatieafdeling

Er is een sluisfunctie gerealiseerd bij de ingang vanuit de remise naar het hoofdgebouw.

Ontwikkeling van de morele veiligheid

De geïnterviewden geven aan dat is geïnvesteerd in een verdere ontwikkeling van het veiligheidsbewustzijn in het PBC. Een werkgroep heeft een veiligheidsvisie voor het PBC geformuleerd maar deze is, naar de mening van de Ist, nog niet afgerond.

Medewerkers schetsen de omgangscultuur nog steeds als open en transparant. Het is gebruikelijk dat medewerkers elkaar aanspreken op risicovol handelen en/of nalaten en men staat open voor het toepassen van veiligheidsvoorzieningen. Om die reden vond de invoering van het toegangsdetectiesysteem, inclusief bagagecontrole, zonder veel weerstand plaats. De eerdergenoemde ATAS-training is, mede door de multidisciplinaire samenstelling van de ATAS-trainingsgroepen, als zeer positief ervaren. Medewerkers zien uit naar de opfrissessies.

Beleid ten aanzien van celinspecties en urinecontroles

Celinspecties zijn momenteel vast ingepland in het rooster op de maandag en dinsdag. De groepsleiding kan aangeven welke cellen zij geïnspecteerd wil hebben. De beveiligers voeren de inspecties uit en maken daarvan een verslag.

Bij elke observandus wordt bij binnenkomst een urinecontrole afgenomen, de zogenaamde nul-meting. Bij een positieve score of op indicatie worden vervolgccontroles afgenomen.

Scenario's voor de beheersing van interne calamiteiten

Calamiteitenplannen zijn inmiddels ontwikkeld. Er vinden regelmatig oefeningen met brandweer en politie plaats. Onlangs werd men geconfronteerd met de ontvangst van een poederbrief. Het calamiteitenscenario bleek toen goed te werken.

Facilitering van het IBT

In par 2.4 is al ingegaan op de facilitering van het IBT. De middelen waarmee het IBT opereert zijn thans op orde maar onduidelijk is nog welke keuze het PBC maakt indien gedrag(ingen) van een observand(i)us leidt tot het treffen van beheersmaatregelen.

Is het de groepsleiding die bij incidenten voortaan zelf ingrijpt, zonder tussenkomst van het IBT, of blijft het IBT voor bepaalde (excessieve) situaties achter de hand? Dat laatste heeft onder de groepsleiding de voorkeur. De meningen hierover zijn verdeeld en de directie beaamt dat hierin nog een keuze gemaakt moet worden.

Fysieke vorming van medewerkers

In 2009 is het PBC gestart met ATAS trainingen voor alle medewerkers die met observandi in contact treden. De training kenmerkt zich door het oefenen met communicatieve vaardigheden, waaronder confronteren en deëscaleren, naast het trainen van fysieke vaardigheden. Alle geïnterviewden zijn positief over de ATAS-trainingen. Het onderricht in praktisch penitentiair optreden (PPO) is nog niet gestructureerd. In de praktijk vindt voor de beveiligers wel eens oefening plaats tijdens de ingeroosterde sport- en communicatieuren.

De geïnterviewden geven aan dat de sporturen zo wie zo regelmatig uitvallen, dit mede in verband met een vacature en ziekte bij de sportinstructeurs.

Conclusie

De status van de veiligheidsvisie van het PBC is de Ist niet geheel duidelijk. Het is een boeiend document dat kennelijk nog om afronding en implementatie vraagt.⁴

Ook de status van dienstinstructies is nog niet helder. Ze zijn beschikbaar maar, in formele zin, nog niet vastgesteld en niet bekend onder alle medewerkers.

De Inspectie geeft de directie van het PBC in overweging haar visie te bepalen met betrekking tot de organisatie van de reactie op beheersincidenten (IBT, ATAS of beide?).

Op het terrein van veiligheidsmiddelen en de toepassing daarvan heeft het PBC het afgelopen jaar een flinke slag gemaakt. In het PBC vindt thans een grondiger toegangscontrole plaats met een betere taakscheiding van de beveiligingsmedewerkers in de (krappe) portiersloge.

Alles bij elkaar genomen komt de Inspectie tot de conclusie dat beleid en uitvoering op de dimensie veiligheid momenteel grotendeels voldoen.

De borging is nog niet volledig op orde. Zo dient de bespreking en periodieke evaluatie van de dienstinstructies nog verder vorm te krijgen.

⁴ In de wederhoorreactie meldt het PBC een voorziene afronding van de veiligheidsvisie in de zomer (2010).

4 Organisatieaspecten

Dit hoofdstuk start met een beschouwing over de stand van de organisatieontwikkeling binnen het PBC. Vervolgens komen de criteria personeelsmanagement en communicatie aan de orde en wordt afgesloten met een algemene conclusie.

4.1 Organisatieontwikkeling

In het doorlichtingsrapport oordeelde de Ist dat er binnen het PBC ‘serieus werk wordt gemaakt van de beoogde reorganisatie en dat daarvoor ook voldoende draagvlak is’ en ook dat ‘het reorganisatieproces op schema ligt’. Deze constatering was niet alleen van toepassing op de inrichting van de organisatie maar ook op de gevolgen van die reorganisatie voor het voornaamste product van het PBC: de Pro Justitia (PJ) rapportage. Met de reorganisatie werd en wordt immers ook een aanzienlijke kwaliteitsverbetering van het proces om te komen tot de PJ rapportage en het PJ rapport zelf beoogd. De Ist constateert thans dat dit proces na de inspectie in 2008 is voortgezet en ook in 2009 tot een aantal concrete resultaten heeft geleid. Zo komen de bijdragen van de groepsleiding voor het eindrapport op meer methodische wijze tot stand.⁵ Ook zijn de bijdragen van de groepsleiding, zowel kwalitatief en kwantitatief, belangrijker dan voorheen en is er voor het eindrapport een format ontwikkeld dat de afzonderlijke observaties van een groot deel van de functionarissen op evenwichtiger wijze integreert en verduidelijkt; in hoofdstuk 5, diagnostiek, zal op deze ontwikkelingen nader worden ingegaan.

De groepsleiding is van mening dat meer continuïteit en stabiliteit onder hun leidinggevenden tot meer rust in de organisatie heeft geleid. De leiding speelt nadrukkelijker dan voorheen een voorwaardenscheppende rol. Meestal is er sprake van doordachte en afgestemde besluiten die via de lijn tot stand komen. Hierdoor is het aantal intuïtieve (ad hoc) besluiten merkbaar afgenomen.

De groepsleiding is, qua formatieve bezetting, op sterkte maar (langdurig) verzuim in een enkel team maakt de bezetting nog wel eens kwetsbaar. Medewerkers van de beveiliging kunnen dan wel bijspringen maar hun inzet op de groep geldt niet (meer) als vanzelfsprekend.

Nu er door de groepsleiding meer methodisch wordt gewerkt en er meer stabiliteit en continuïteit bij de leiding is neemt het zelfvertrouwen van groepsleiders toe. Zij vinden zich binnen de organisatie meer serieus genomen. Dit heeft er nog niet toe geleid dat zij van mening zijn een

⁵ Hierbij gebruikt men het Mextra-systeem dat is gestructureerd aan de hand van het 6-factorenmodel; een model dat het PBC gebruikt om gedrag van observandi methodisch, uniforme en transparant vast te leggen.

duidelijke positie binnen het besluitvormings-proces van de PJ-rapportage in te nemen. In hun beleving is dit vooralsnog een verantwoordelijkheid van de onderzoekers (psychiater en psycholoog) in samenwerking met de juristen.

Dankzij inzage in Mextra nemen de onderzoekers en juristen eerder contact op met de groepsleiding over het handelen van een bepaalde observandus binnen de groep; in die zin is er dankzij Mextra meer functioneel contact tussen de bij de observatie betrokken functionarissen gerealiseerd.

4.2 Personeelsmanagement

Par. 4.1 meldde dat er met de aanstelling van gekwalificeerde leidinggevende functionarissen meer stabiliteit en voorspelbaarheid is ontstaan in de aansturing van de organisatie. Leidinggevend en bevestigden de inspecties dat hun rol in die zin is veranderd en dat er nu meer volgens 'de lijn' gewerkt wordt. Het systeem Mextra speelt in dit proces een integrerende rol omdat door het systeem functionarissen meer van elkaar afhankelijk worden. Dankzij Mextra en hun inbreng bij de observatieplanbesprekingen (OPB) zijn groepsleiders van groter belang bij de totstandkoming van de PJ-rapportage. Als zodanig ervaren zij dit ook.

Ten behoeve van de professionalisering van de groepsgerichte observatie wordt sinds september 2009 intern een curriculum psychopathologie aangeboden aan groepsleiders, arbeidsmedewerkers en sportinstructeurs. Docenten van dit curriculum zijn aan het PBC verbonden psychiaters en psychologen. De dag en het tijdstip van het curriculum maandelijks op iedere eerste en tweede vrijdag tijdens lunchtijd, worden door de deelnemers niet als ideaal ervaren.

Leidinggevend en zijn van mening dat de hoeveelheid nieuw beleid die in het PBC geïmplementeerd moet worden erg groot is en dat de implementatie niet altijd goed op elkaar is afgestemd. Niet alle beoogde reorganisatiedoelen worden daardoor tijdig gehaald. Een oorzaak ligt volgens leidinggevend en mede in de ervaren complexiteit van de matrixorganisatie waarmee het NIFP (en dus ook het PBC) bestuurd wordt. Snelle en eenduidige besluitvorming wordt regelmatig gemist. De leidinggevend en menen dat het PBC goed is in het formuleren van een veelheid aan beleid maar in het afstemmen en implementeren daarvan blijkt minder goed te lukken. De aandacht die leidinggevend en daarnaast aan personeelondersteunende processen moeten geven wordt steeds groter. Vooral de processen die via het shared service center van DJI (SSC) lopen ervaren zij als tijdrovend en ondoelmatig.

Daarnaast heeft het PBC er voor gekozen om geen gebruik te maken van personeelsadvies door het SCC. Hierdoor moeten leidinggevend en zich

soms ook in gecompliceerde rechtspositionele materie verdiepen. Leidinggevend vinden dat de executieve functies voldoende zijn bezet maar een (incidenteel) hoog ziekteverzuim onder groepsleiders frustriert wel eens de beoogde continuïteit.

De leidinggevenden ervaren een forse en veelzijdige functionele belasting maar geven aan nog wel voldoende mogelijkheden te hebben voor functionerings-gesprekken, werkoverleg en intervisie. Hun mening is dat sinds de doorlichting van 2008 het PBC een bestendiger organisatie is geworden. Binnen de organisatie weten de medewerkers nu beter waar zij aan toe zijn doordat taken beter zijn afgebakend en de loop der dingen duidelijker is geworden.

Deze gunstige ontwikkeling is echter recent weer onder druk komen te staan door de aankondiging van door DJI op te leggen forse bezuinigingen en bijgevolg de mogelijke en noodgedwongen verhuizing naar een andere locatie om de exploitatielasten van het PBC te drukken. Dit gegeven brengt momenteel veel onrust onder de medewerkers en heeft impact op de continuïteit van de (gunstige) ontwikkelingen binnen de organisatie. Meer hierover in de slotbeschouwing in hoofdstuk 6.

4.3 Communicatie

Gedegen interne communicatie is van essentieel belang voor het functioneren van het PBC. In het eerdere inspectierapport werd positief geoordeeld over de interne communicatie. Gemist werd toen wel een vastgelegde communicatiestructuur.

Bij de voor dit vervolgonderzoek toegezonden beleidsdocumenten trof de ISt een notitie over de interne communicatiestructuur van het PBC. Het document signaleert dat er in het PBC 'veel geleund wordt' op digitale en schriftelijke bronnen door middel van e-mail, memo's en intranet terwijl persoonlijke communicatie het belangrijkste middel is om mensen te informeren en draagvlak te creëren. De notitie maakt niet duidelijk op welke wijze de communicatie in het PBC gestructureerd is.

Leidinggevend en groepsleiders geven aan dat er gestructureerd werkoverleg is maar dat er daarnaast, vanwege de relatief geringe omvang van de organisatie, ook veel informeel overleg is.

In 2009 is samen met externe adviseurs van TNO gewerkt aan het opstellen van een taken, verantwoordelijkheden en bevoegdhedenmatrix waarin is vastgelegd welke (leidinggevend/coördinerend) functionaris waarvoor verantwoordelijk is.

De matrix legt echter, bijvoorbeeld door middel van een toelichtende beschrijving, geen relatie met het beoogde interne bedrijfsproces.

4.4 Conclusie

Er is en wordt veel werk verzet in het PBC om de gerichtheid van de organisatie te verbeteren. Voorgaand zijn daar duidelijke exponenten van vastgelegd. Dit sluit aan bij de conclusie ten aanzien van organisatieaspecten uit de rapportage van 2008 waarin werd gesteld dat er voortgang is waar te nemen in het organisatieontwikkelingstraject van het PBC.

Als reactie op het eerdere rapport is er ten aanzien van veel onderwerpen beleid geformuleerd en zijn er, zoals gesteld, op deelonderwerpen ook zichtbare resultaten geboekt. Het komt er nu op aan dat het PBC al dit nieuwe beleid samen smeedt tot een gedegen geheel en de uitvoering daarvan voor de langere termijn borgt.

5 Diagnostiek

Uitgangspunt voor dit hoofdstuk vormt het in par. 1.2. van dit rapport genoemde toetsingskader van de IGz alsmede het door het PBC naar aanleiding van het vorige inspectiebezoek opgestelde plan van aanpak. Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de vraag welke veranderingen beleidsmatig en operationeel gerealiseerd zijn naar aanleiding van het vorige inspectiebezoek. Beschreven wordt op welke wijze het plan van aanpak geleid heeft tot verbeteringen op de verschillende aspecten en onderdelen van de observatieprocedure en daarbij betrokken disciplines. De verantwoordelijkheid voor dit hoofdstuk berust bij de IGz.

5.1 Bevindingen

Het kwaliteitsbeleid

Hieronder treft u de score aan op basis van het vervolg inspectiebezoek.⁶

	Afwezig	Aanwezig	Operationeel	Geborgd
Algemene kwaliteitsbeleid			√	
Uitwisseling van kennis / leren door fouten / cultuur			√	
Kwaliteitsondersteunende instrumenten, zoals visitatie, audit, intervisie, supervisie, monitoring			√	
Uitkomstenmeting		√		

Toelichting

De implementatie van het door het PBC opgestelde plan van aanpak is door externe factoren gestagneerd waardoor het beoogde resultaat niet geheel is gerealiseerd.

De directie van het PBC heeft naar aanleiding van het vorige inspectierapport een plan van aanpak opgesteld dat goed aansluit bij de in het inspectierapport genoemde mogelijke verbeterpunten. Dit omvat een breed pakket aan maatregelen ter verbetering van diverse kwaliteitsaspecten op diverse niveaus van de organisatie. Op deze wijze had men een belangrijke stap richting borging van het algemene kwaliteitsbeleid willen zetten. De

⁶ De scores van de inspectie in 2008 staan in bijlage 4.

ingezette veranderingen hebben zich voor een deel nog niet doorvertaald in andere scores in de matrix, hoewel er op sommige items verbeteringen in de praktijk zijn te constateren. Van borging kan op de meeste items nog niet worden gesproken.

Met de continue monitoring van proces- en uitkomstgegevens onder andere door de invoering van het onderzoekssysteem FOTRES is een begin gemaakt in de loop van 2009.⁷ Er is veel energie gestoken in het trainen en certificeren van een groot deel van de onderzoekers om de implementatie van dit systeem daadwerkelijk te realiseren. Een groot voordeel van dit systeem is dat het houvast kan bieden voor de actuele risicotaxatie bij een observandus, maar tevens ook kan dienen als follow-up instrument bij verdere behandeling in een forensisch behandelsetting, bijvoorbeeld in een TBS-inrichting. De onderzoekers en het management zijn enthousiast over de mogelijkheden die FOTRES biedt om een nog steviger gefundeerd rapport over een observandus tot stand te brengen.

Het werken met FOTRES door de onderzoekers is in het najaar van 2009 om diverse redenen gestopt. Allereerst bleek het werken met FOTRES aanzienlijk meer tijd te vergen als toevoeging op het bestaande onderzoek. Verder was er in de tweede helft van 2009 sprake van een toenemende druk op de onderzoekers om meer rapporten te schrijven waardoor de benodigde extra tijd voor het gebruik van FOTRES niet beschikbaar bleek. Het niet meer operationeel gebruik van FOTRES acht de Inspectie een onjuiste ontwikkeling.

De achtergrond voor de toename van de werkdruk was de tijdelijke sluiting van een afdeling door onvoldoende groepsleiding door ziekte en de afname van freelance onderzoekers. Hoewel de afname van freelance onderzoekers wel door de directie beoogd was, verliep dit vrij abrupt en hield de afname vooral verband met een andere werkwijze bij moeilijk onderzoekbare observandi. Daarnaast ging de vermindering niet gepaard met een directe evenredige toename van onderzoekers in dienstverband. Momenteel zouden er voldoende onderzoekers zijn; het gemiddeld aantal uren dienstverband is uitgebreid.

In het vorige inspectierapport is vastgesteld dat het PBC bezig is met een professionele ontwikkeling waarbij het centrum steeds meer kenmerken gaat ontwikkelen van een professionele kennisorganisatie. Tijdens het vervolfbezoek bleek echter dat deze ontwikkeling deels stagneert en de

⁷ FOTRES is de afkorting van forensisch operationeel therapie risico evaluatie systeem dat ondermeer gebruikt kan worden als kwaliteitsmanagement- en evaluatieinstrument.

Inspectie vindt dit een zorgelijke ontwikkeling.

Het relatief aantal moeilijk onderzoekbare en weigerende observandi is meer dan 50 % geworden in de afgelopen periode. Bijna de helft hiervan valt vrijwel niet te onderzoeken door het grotendeels ontbreken van medewerking. Het door het PBC ontwikkelde nieuwe beleid voor moeilijk onderzoekbare observandi is nog niet op departementaal niveau geaccordeerd, waardoor het, aldus de directie, nog steeds gangbaar is dat ook de weigerende observandi de gehele periode van zeven weken op de afdeling verblijven. Het komt frequent voor dat door de weigering onvoldoende onderbouwing voor een PJ-rapport ontstaat.

De directie van het PBC wil daarom aan de hand van nieuw beleid onder meer dat de indicatiestelling voor observandi aan de hand van duidelijke criteria plaatsvindt. Hiervoor heeft men een instrument ontwikkeld. Gebruik hiervan zou leiden tot een relatief effectiever resultaat van de onderzoeksinzet in de vorm van meer en beter onderbouwde rapporten. Verder wil het centrum de werkwijze met observandi zoveel mogelijk aanpassen aan de hand van de betreffende beleidsnota over moeilijk onderzoekbare observandi, eveneens met als doel het onderzoek ook bij deze problematische doelgroep tot een kwalitatief goed rapport te laten leiden. Het uitblijven van de instemming van de zijde van Justitie tot implementatie van deze beleidsnota leidt volgens de directie van het PBC al ongeveer een half jaar (ten tijde van het inspectiebezoek) tot stagnatie van een deel van het plan van aanpak.

Een andere factor die door de directie werd genoemd als stagnerende factor op het interne kwaliteitsbeleid is een budgetverlaging voor het PBC met 25% in 2010. In combinatie met bouwkundige factoren heeft dit geleid tot een heroriëntatie op de huisvesting. Voor de korte termijn zoekt de directie van het NIFP naar een locatie bij een GGz-instelling in de nabijheid van Utrecht en de mogelijkheid om een aantal functies van het PBC onder te brengen bij een penitentiair psychiatrisch centrum (PPC). Op langere termijn (2015) heeft de hoofddirectie van DJI een locatie voor het PBC op het oog in een andere regio en op vrij grote afstand van Utrecht.

Tijdens het bezoek kwam op verschillende momenten aan de orde dat een verhuizing tot personele onrust en mogelijke personele mobiliteit kan leiden.

Eind 2009 was door piekverzuim de beschikbaarheid van voldoende

groepsleiders enige tijd kritisch. Een afdeling is toen noodgedwongen tijdelijk gesloten. Hoewel deze situatie nu min of meer gestabiliseerd is blijft dit een kwetsbaar punt.

De stagnatie van een deel van het plan van aanpak, de heroriëntatie op de huisvesting en de personeelsontwikkeling van met name wederom de groepsleiding, zijn zorgpunten voor de Inspectie ten aanzien van de directe verdere kwaliteitsontwikkeling van het PBC

Alle disciplines die bij het diagnostisch proces zijn betrokken maken tijdens het inspectiebezoek een zeer betrokken en gemotiveerde indruk. Wel moet worden opgemerkt dat voor enkele disciplines geldt dat men kritische opmerkingen heeft over de wijze waarop deze discipline betrokken worden bij het diagnostische proces of het tot stand komen van het PJ-rapport (zie 5.2). Dit betreft de disciplines groepsleiding en de medewerkers van Arbeid en Sport.

5.2 Specifieke onderdelen van de kwaliteit van het diagnostische proces

Hieronder worden de scores aangegeven op de enkele specifieke onderdelen van het beleid.⁸

	Afwezig	Aanwezig	Operationeel	Geborgd
Beleid kwaliteit van de onderzoekers		√		
Kwaliteit van de onderzoeksprocedures				√
Kwaliteit van de onderzoeksmethoden		√		
Kwaliteit van de rapportage PJ		√		
Deskundigheidsbevordering		√		
Multidisciplinaire samenwerking		√		

⁸ De scores van de inspectie in 2008 staan in bijlage 4.

Samenwerking staf – directie		√		
Samenwerking directie - veld		√		

Toelichting

Een deel van de implementatie van het plan van aanpak stagneert. Deskundigheidsontwikkeling is wel geïmplementeerd, maar levert door tijdsdruk nog onvoldoende rendement op doordat met de ontwikkelde expertise (FOTRES) niet wordt gewerkt.

Groepsleiding

De taak van de groepsleiding als onderdeel van het primaire proces van het PJ-onderzoek heeft mede door het relatief grote aantal moeilijk onderzoekbare of weigerende observandi een zwaarder accent gekregen in de gehele observatieprocedure. De organisatie heeft het belang van actieve en systematische bij- en nascholing onderkend en onder meer bijscholing aangeboden. Er is op dit terrein duidelijk winst geboekt en gesproken kan worden van een geborgd beleid voor deze discipline. Zo hebben alle groepsleiders een training gehad in het werken voor verslaglegging en rapportage met het eerdergenoemde systeem Mextra aan de hand van het zogenaamde zesfactorenmodel. Ook zijn groepsleiders opgeleid tot trainer, zodat men intern de deskundigheid op het gebied van observeren en rapporteren kan overdragen en continueren. Verder is er meer aandacht en ondersteuning voor het schrijven door de groepsleiding van hun specifieke onderdeel van het rapport door middel van een schrijfwijzer en krijgt de groepsleiding in mei 2010 een schrijfcursus. De groepsleiding krijgt bovendien wekelijks intervisie en er zijn teamcoachingsbijeenkomsten geweest. Nieuwe medewerkers krijgen inmiddels gedurende een half jaar een buddy om ingewerkt te worden. Vertrekkende medewerkers krijgen standaard een exitgesprek. De gevoerde gesprekken hebben input gegeven voor organisatorische verbeteringen. Verder kreeg de groepsleiding een al langer bestaande periodieke training agressiepreventie, agressiehantering en sociale veiligheid (ATAS). Ook aan individuele wensen van de groepsleiding voor bij- en nascholing wordt door de organisatie aandacht besteed. Per saldo is er momenteel sprake van een duidelijke verbetering op dit punt bij de groepsleiding.

Medewerkers Arbeid en Sport

De medewerkers van Arbeid en Sport vallen organisatorisch onder het hoofd van de groepsleiding. In de praktijk echter hebben deze medewerkers een eigen werkdomein en wordt hun werk gekenmerkt door een relatief grote zelfstandigheid. Tegelijkertijd is er door hun werkzaamheden op een

locatie buiten de afdeling en het ontbreken van frequent overleg met de groepsleiding onvoldoende aansluiting bij de groepsleiding. Bovendien zijn deze medewerkers in het algemeen onvoldoende in de gelegenheid om de tussentijdse observatiebesprekingen bij te wonen doordat hun werkplanning hiertoe onvoldoende ruimte geeft. Dit klemt des te meer doordat men juist vaak over belangrijke observatiegegevens beschikt; het non-verbale karakter van de activiteiten brengt herhaaldelijk beladen zaken in observandi naar boven die in een diepergaand gesprek toegedekt blijven. De ervaring van de medewerkers van Arbeid en Sport is dat deze gegevens soms niet in voldoende mate in het observatieproces worden betrokken. Juist met het oog op het moeizame onderzoek bij moeilijk onderzoekbare observandi zou de organisatie deze gegevens beter moeten benutten. Een eerste aanzet daartoe zou het faciliteren van de aanwezigheid van deze medewerkers bij de observatiebesprekingen kunnen zijn en het schrijven van een eigen onderdeel in het eindrapport. Nu gebeurt dit nog via de groepsleiding in het voor de groepsleiding bestemde onderdeel van de rapportage.

Psychologen en psychiaters

Het aantal freelance onderzoekers is in de afgelopen periode sterk afgenomen. Weliswaar was dit door de directie beoogd, maar de reductie is door het relatief grote aantal weigeraars versneld gegaan. Het aantal onderzoekers in dienstverband is niet direct evenredig uitgebreid, waardoor de onderzoekers onder tijdsdruk kwamen. Aangezien het beleid bij moeilijk onderzoekbare observandi bestaat uit het frequent -meerdere keren per week- aanbieden van korte contacten is dit voor een freelance medewerker, die meestal slechts per week één dag beschikbaar is, praktisch niet uitvoerbaar.

Veel van de onderzoekers hebben de training gevolgd om met FOTRES te werken en zijn gecertificeerd. Door de relatief hoge werkdruk en extra tijdsbelasting door FOTRES wordt dit aanvullende onderzoek in de praktijk echter weinig gebruikt. Bij moeilijk onderzoekbare observandi is het bovendien niet goed toepasbaar. Het invoeren van Mextra door de groepsleiding wordt door de onderzoekers als een duidelijke verbetering gezien, met name omdat mede hierdoor gerichter geobserveerd wordt aan de hand van het zesfactorenmodel. Ook de communicatie over en weer is hierdoor verbeterd. Dit kan erg behulpzaam zijn voor de onderzoekers, doordat bepaalde specifieke aandachtspunten beter kunnen worden vastgelegd. Het nieuwe format voor het eindrapport wordt standaard gebruikt en hierover is men tevreden. Ook over de mogelijkheden voor bij- en nascholing is men tevreden. Onder de onderzoekers zijn zeer ervaren medewerkers met een specifieke deskundigheid op een bepaald deelgebied. Deze specifieke deskundigheid kan worden ingezet om een onderzoek een extra diepgang te

geven. Ook kan men laagdrempelig bij bepaalde observandi een tolk, een cultureel antropoloog of andere specifieke deskundigen inschakelen ter ondersteuning van het onderzoek. Het somatisch onderzoek wordt gezien als een belangrijk onderdeel van het diagnostisch onderzoek. Er wordt goed en laagdrempelig samengewerkt met huisartsen en medisch specialisten.

Zorgpsychiater

In 2009 is men mede vanwege het grote aantal weigeraars gekomen tot het instellen van een functie voor een zogenaamde ‘zorgpsychiater’. De taak van deze psychiater is om weigerende observandi, die niet willen meewerken aan het onderzoek, maar wel een hulpvraag hebben op grond van psychische klachten, een zorgaanbod te kunnen doen. Men streeft er op deze wijze naar om de relatie tussen de onderzoeker en de observandus minder te belasten. Deze psychiater is veel aanwezig en laagdrempelig toegankelijk op de afdeling. De inspectie vindt het instellen van een zorgpsychiater een positieve ontwikkeling maar vraagt daarbij aandacht voor waarneming bij ziekte of vakantie.

Dienst Ondersteuning Psychodiagnostiek (DOP)

Men hecht sterk aan het werken op evidence based basis en conform vastgestelde richtlijnen. Per 1 januari 2009 heeft de psychodiagnostiek een belangrijke impuls gekregen dankzij het operationaliseren van de DOP. Onderzoekersmedewerkers voeren ter ondersteuning van de onderzoekers gefaseerd testbatterijen uit. De voorlopige evaluatie van dit nieuwe systeem is positief. Het standaard onderzoeksinstrumentarium van de DOP is uitgebreider dan voorheen en men zorgt voor een snelle terugkoppeling van de onderzoeksresultaten.

Milieuonderzoekers

In het kader van het nieuwe beleid bij moeilijk onderzoekbare observandi hebben de milieuonderzoekers sinds enige tijd ook contact met het (sociale) systeem rond een observandus zonder diens goedkeuring. In veel gevallen zijn de betrokkenen bereidwillig om informatie te verstrekken. Wel leidt deze nieuwe werkwijze soms tot spanningen in de relatie tussen de onderzoeker en de observandus. Het aantal milieuonderzoekers staat onder druk, doordat diverse milieuonderzoekers om uiteenlopende redenen op het punt staan te vertrekken. Dit staat op gespannen voet met de nadruk die vanuit het nieuwe beleid voor onderzoek van moeilijk onderzoekbare observandi op het milieuonderzoek is komen te liggen. Zoals in het vorige rapport genoemd heeft het ‘Handboek Forensisch Milieuonderzoek’ een belangrijke impuls gegeven aan de kwaliteit van de uitvoering van het milieuonderzoek. De wens bestaat, zo blijkt tijdens het inspectiebezoek, om toegang tot JD-online te krijgen, hetgeen voor de milieuonderzoekers

belangrijke informatie bevat.

Het door het hele land bezoeken van bij de observandus betrokkenen (partner, familie, etc) verhoudt zich niet altijd goed tot het bijwonen van de casuïstiekbesprekingen en de interne cursus psychopathologie.

Juristen

De juristen hebben een belangrijke rol bij het faciliteren en borgen van het primaire proces als voorzitter van de observatiebesprekingen. Het beleid met betrekking tot onderzoek bij moeilijk onderzoekbare observandi vraagt veel extra aandacht van alle medewerkers. Dit geldt ook voor de juristen met betrekking tot de consistentie, multidisciplinaire samenwerking en coherentie van deze onderzoeken. Men onderhoudt af en toe contact met de opdrachtgevers om feedback te ontvangen over de kwaliteit en toegankelijkheid van de rapportages. Verder worden incidenteel zittingen bijgewoond door onderzoekers als getuige-deskundige. Dit wordt in overleg met de jurist grondig voorbereid en geeft bovendien informatie over het juridisch verloop na het opleveren van het rapport.

Middenmanagement

Het middenmanagement is in verhouding tot de eerder gesignaleerde situatie gestabiliseerd (zie ook hoofdstuk 4). Er zijn in dit segment van de organisatie minder personele wisselingen geweest de afgelopen tijd. Er is een periodiek hoofdenoverleg geoperationaliseerd.

Directie

De algemeen directeur van het NIFP en de medisch directeur van het PBC hebben een plan van aanpak opgesteld naar aanleiding van het vorige inspectierapport. Dit plan van aanpak sloot goed aan op de verbeterpunten in het rapport. De implementatie van het plan van aanpak stagneert echter. De directie van het NIFP noemde twee belangrijke factoren die hierbij in hun visie een rol spelen. Dit betreft onduidelijkheid over de status van de beleidsnota over de werkwijze met moeilijk onderzoekbare observandi en een budgetkorting. Ondanks de organisatorische expertise, de ervaring en betrokkenheid van de directie is het niet gelukt om alle beoogde verbeteringen te implementeren.

Kwaliteit van de PJ-rapportages

Er is een nieuw format ontwikkeld en geïmplementeerd voor de PJ-rapportages van het PBC. Tijdens het ontwikkelingstraject hiervan hebben zowel interne als externe reviewcommissies dit format getoetst. Het oordeel van de inspectie over het nieuwe format is positief, onder andere omdat expliciet wordt omschreven waar elk onderdeel afzonderlijk precies aan moet voldoen. Verder worden de rapportages voortaan aangevuld met factsheets om relevante achtergrondgegevens te verstrekken over gebruikte psychologische tests en diagnostische instrumenten. Wel wordt door de inspectie nog aandacht gevraagd voor een afzonderlijk onderdeel voor arbeid en sport. Het management werkt aan nog verdere verbetering van de rapportages, waarin dit zou kunnen worden meegenomen. Evaluatie van de rapportages vindt plaats, onder andere met de opdrachtgever. In de afgelopen periode is FOTRES niet standaard gebruikt.

Gebruik kwaliteitsinstrumenten

Als belangrijke onderdelen op dit punt kunnen Mextra en FOTRES genoemd worden. Inmiddels heeft het PBC ook ervaring met de kwaliteitsborgende instrumenten die gebruikt kunnen worden indien er onvoldoende overeenstemming is over de conclusies van onderzoeken. Interne en externe reviews en periodieke causuïstiekbesprekingen en klinische lessen hebben een belangrijke plaats in de organisatie gekregen. Het deelnemen aan deze interne bij- en nascholingsbijeenkomsten zou voor alle disciplines gefaciliteerd moeten worden, hetgeen nog niet het geval is.

Inderdisciplinaire afstemming en communicatie

Er is een proactieve werkcultuur waarin alle disciplines hun bijdrage willen leveren aan het tot stand komen van de rapportage. Daarbij wordt op een open en transparante wijze samengewerkt. Het wederzijds contact tussen de disciplines verloopt laagdrempelig. De inbreng van de groepsleiding is de afgelopen tijd dankzij het plan van aanpak kwalitatief en kwantitatief verbeterd. Het bestand van onderzoekers bestaat nu vrijwel geheel uit medewerkers met een groter dienstverband. Tijdens het inspectiebezoek bleek dat dit de onderlinge verbondenheid en communicatie heeft verbeterd. Tegelijkertijd signaleerde de Inspectie tijdens het bezoek onrust en speculatie over personeelsverloop door verhuisplannen.

5.3 Discussie en conclusie

Discussie

Het PBC heeft met een plan van aanpak een aanzienlijke stap vooruit willen zetten op het gebied van kwaliteit en professionaliteit. De organisatorische veranderingen zijn weliswaar in gang gezet en hebben tot een aantal verbeteringen geleid, maar er blijven nog een aantal aandachtspunten.

De directie noemt twee voornaamste factoren waardoor op enkele punten de implementatie van het plan van aanpak is gestagneerd. Ten eerste het nog niet geaccordeerde beleid met betrekking tot moeilijk onderzoekbare observandi.⁹

Ten tweede een aangekondigde ingrijpende bezuiniging door DJI waardoor er naar verwachting geen middelen meer beschikbaar zijn voor innovaties.

De inbreng van de medewerkers van arbeid en sport verdient volgens de inspectie meer aandacht, mede door de betekenis die dit kan hebben bij het onderzoek van moeilijk onderzoekbare observandi.

Een punt van zorg is het stop zetten van de implementatie van FOTRES. De personele bezetting van de groepsleiding is in kwantitatief opzicht volgens de inspectie in potentie een kwetsbaar punt, vooral met het oog op de naderende verhuizing. Op het gebied van bij- en nascholing is een aanzienlijke verbetering gemaakt, vooral wat betreft de groepsleiding.

De psychodiagnostiek heeft een belangrijke impuls gekregen dankzij operationalisering van de DOP.

In hoeverre de genoemde verbeteringen, vanwege de door de directie aangegeven externe factoren, op korte termijn kunnen worden vastgehouden is onduidelijk.

Conclusie

Het uitgebreide en heldere plan van aanpak van de directie, waarin de IGZ zich goed kon vinden, heeft niet geleid tot het realiseren van alle door het management beoogde verbeteringen.

Een deel daarvan is niet gerealiseerd, onder andere het ontbreken van systematisch gebruik van FOTRES. Hierdoor is de kwaliteit van de PJ-rapportages nog niet geborgd. Ondanks de door de directie als moeilijk gekwalificeerde externe omstandigheden is de conclusie dat een belangrijk deel van het plan van aanpak wel is uitgevoerd. Dit betreft onder andere

⁹ In de wederhoorreactie meldt het PBC dat de hoofddirectie van DJI in mei 2010 heeft ingestemd met het beleid rond de moeilijk onderzoekbare observandi.

zowel kwantitatieve als kwalitatieve aspecten van de discipline groepsleiding als ook het operationaliseren van de DOP per 1 januari 2009. Er is aantoonbaar en met duidelijk resultaat geïnvesteerd in de professionalisering van de psychiaters en psychologen. Het PBC heeft een duidelijke beleidsnota ontwikkeld om efficiënter de onderzoekscapaciteit te benutten en effectiever met moeilijk onderzoekbare observandi om te gaan. Men beoogt hiermee om ook voor deze doelgroep een zo grondig mogelijk onderbouwd rapport tot stand te kunnen brengen. De directie bleek tijdens het inspectiebezoek te hopen op een spoedige formele goedkeuring van de beleidsnota over moeilijk onderzoekbare observandi waarna tot implementatie zal worden overgegaan.

6

Slotbeschouwing

De Inspecties hebben bij het vervolfbezoek andermaal een positieve indruk gekregen van de motivatie en inzet van het management en de medewerkers van het PBC. Op de aspecten rechtspositie, bejegening en veiligheid zijn bijna alle aanbevelingen overgenomen, grotendeels geïmplementeerd of is implementatie ter hand genomen.

Als reactie op het eerdere rapport is er ten aanzien van veel onderwerpen beleid geformuleerd en zijn er op deelonderwerpen ook zichtbare resultaten geboekt. Het is wel zaak dat de directie zicht houdt op het organisatieontwikkelingstraject dat beoogt al dit nieuwe beleid samen te smeden tot een gedegen en goed geïntegreerd geheel en er tevens voor zorgt dat de uitvoering voor de langere termijn is geborgd.

Beoogde verbeteringen op het gebied van het diagnostisch proces zijn deels gerealiseerd. De oorzaak voor het stagneren van de implementatie van de beoogde verbeteringen, met name het niet standaard uitvoeren van FOTRES, wordt door de directie vooral toegeschreven aan belemmerende randvoorwaarden. De IGZ beschouwt het stagneren van de implementatie van FOTRES als een zorgelijk punt omdat dit als een van de speerpunten van de kwaliteitsslag op het gebied van diagnostiek wordt aangemerkt.

Het PBC heeft in de ogen van de Inspecties een heldere beleidsnota ontwikkeld om doelmatiger met moeilijk onderzoekbare observandi om te gaan en ook over hen een zo goed mogelijk onderbouwd rapport tot stand te kunnen brengen. Tot nu toe is dit beleid, door het ontbreken van instemming van de zijde van Justitie, door het PBC niet geïmplementeerd.¹⁰ De directie ziet de implementatie van deze nota als een belangrijke impuls voor het kwaliteitsbeleid en een doelmatiger inzet van mensen en middelen.

Ook de aangekondigde aanzienlijke vermindering van het budget van het PBC speelt volgens de directie een rol bij het niet geheel realiseren van de beoogde verbeteringen. De voorgenomen bezuiniging noopt de directie onder meer uit te zien naar andere huisvesting. Deze beoogde verhuizing zou, zo bleek uit de gesprekken tijdens het inspectiebezoek, op korte termijn opnieuw tot logistieke personeelsproblemen kunnen leiden. Dit terwijl de directie er juist in was geslaagd om wat meer stabiliteit op personeelsgebied te realiseren.

Op dit punt zijn de inspecties van oordeel dat er in het PBC sprake is van een kwetsbare situatie en zullen zij ten aanzien van de ontwikkelingen een 'vinger aan de pols houden' .

¹⁰ Zie noot 9.

Bijlage 1

Afkortingen

ATAS	Aandachtsfunctionaris trainer agressiehantering en sociale veiligheid
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DOP	Dienst ondersteuning psychodiagnostiek
FOTRES	Forensisch operationeel therapie risico evaluatie systeem
GGz	Geestelijke gezondheidszorg
IBT	Intern bijstandsteam
IGz	Inspectie voor de Gezondheidszorg
ISt	Inspectie voor de Sanctietoepassing
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
OPB	Observatie planbespreking
PBC	Pieter Baan Centrum
PJ	Pro Justitia
PPC	Penitentiair psychiatrisch centrum
PPO	Praktisch penitentiair optreden
SSC	Shared servicecentrum

Bijlage 2

Bronnen

Audit medische dienst (conceptverslag)
Beleid moeilijk onderzoekbaren
BOOM - instrument (ter bepaling afbreekpunt onderzoek 47 harde weigeraars
Communicatieplan moeilijk onderzoekbaren
Curriculum interne deskundigheidsbevordering
Format rapportages (nieuw)
Gebruikersvergunning brandweer
Interne communicatiestructuur PBC
Jaarverslag 2008 NIFP
Klachtafhandeling (conceptprocedure)
Mextra - handleiding
Monitor moeilijk onderzoekbaren
Plan van aanpak inspectie 2008 (jan. 2009)
Reviewbeleid (intern)
Reviews extern (opdrachtbrief)
Survey Justitiabelen PBC
TVB-rapportage RVE s - PBC (door TNO)
Viermaandsrapportage 2009-II
Visie op veiligheid NIFP/PBC

Bijlage 3

Programma vervolginspectie

- Data: - Dinsdag 2 februari 2010 (uitsluitend ISt)
 - Donderdag 4 februari 2010 (ISt & IGZ NB: dit impliceert op sommige momenten 2 werkruimten)

Dinsdag 2 februari:

Tijd	ISt
10.00 11.30	Schouw complex o.l.v. hoofd beveiliging NIFP
11.30 12.15	Interview beveiligers
12.30 13.00	Lunch
13.15 14.00	Commissie van Toezicht

Donderdag 4 februari:

Tijd	ISt	IGZ
09.30 10.00	Introductie directie	Introductie directie
10.00 11.30	Groepsleiding	Groepsleiding
11.30 - 12.30	Visitatie bevolkings-administratie	Psychiaters
12.30 13.00	Lunch	Lunch
13.00 14.00	Leidinggeevenden	Psychologen
14.00 14.45	Arbeid / sport	Arbeid / sport
14.45 15.30	Inzage documentatie	Milieuonderzoekers
15.30 16.15	Juristen	Juristen
16.15 16.45	Voorbereiding terugkoppeling	Evt. dossieronderzoek + voorbereiding terugkoppeling
17.00 17.30	Terugkoppeling bevindingen naar directie	Terugkoppeling bevindingen naar directie

Bijlage 4
Scorelijst IGz
doorlichting 2008

	Afwezig	Aanwezig	Operationeel	Geborgd
Algemene kwaliteitsbeleid			X	
Uitwisseling van kennis / leren door fouten / cultuur			X	
Kwaliteitsondersteunende instrumenten, zoals visitatie, audit, intervisie, supervisie, monitoring		X		
Uitkomstenmeting		X		

	Afwezig	Aanwezig	Operationeel	Geborgd
Beleid kwaliteit van de onderzoekers		X		
Kwaliteit van de onderzoeks- procedures				X
Kwaliteit van de onderzoeks- methoden			X	
Kwaliteit van de rapportage PJ			X	
Deskundigheidsbevordering		X		
Multidisciplinaire samenwer- king		X		
Samenwerking staf-directie			X	
Samenwerking directie-veld			X	

Bijlage 5

Geografische ligging



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, vaardigheid en houding.”

Dit is een uitgave van:

Inspectie voor de Sanctietoepassing
Kalvermarkt 53 | 2511 CB Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.inspectiesanctietoepassing.nl

Inspectie voor de Gezondheidszorg
Postbus 2680 | 9500 CR Utrecht
www.IGZ.nl

© Rijksoverheid | Juni 2010 | Publicatie-nr. J-3462