



Inspectie voor de Sanctietoepassing
Ministerie van Justitie

**PI Amsterdam,
locaties Demersluis, De Weg en Het
Schouw**

Inspectiebericht
Vervolgonderzoek

Datum 17 september 2009

Colofon

Afzendgegevens

Inspectie voor de Sanctietoepassing

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

T 070 370 61 41
F 070 370 48 99

Colofon — 3
Samenvatting — 7

1 Inleiding — 11

2 Rechtspositie — 13

- 2.1 Rechtmatige insluiting — 13
- 2.2 Registratie en rapportage — 14
- 2.3 Dagprogramma en activiteiten aanbod — 17

3 Maatschappijbeveiliging — 23

- 3.1 Beveiliging tegen ontvluchtingen — 23
- 3.2 Interne veiligheidsvoorzieningen: calamiteitenteam — 26
- 3.3 Interne veiligheidsvoorzieningen: verbeteren fysieke weerbaarheid — 26

4 Maatschappelijke reïntegratie — 29

- 4.1 Aansluiting maatschappelijke vervolgvorzieningen — 29

5 Organisatorische randvoorwaarden — 31

- 5.1 Integriteitsbeleid — 31
- 5.2 Communicatie — 32

6 Slotbeschouwing — 35

Bijlage 1 Afkortingen — 37

Bijlage 2 Geraadpleegde literatuur — 39

Bijlage 3 Inspectieprogramma — 41

Samenvatting

In de periode september tot december 2005 heeft de ISt onderzoek gedaan in de Penitentiaire Inrichting Amsterdam. Het algemene beeld dat uit dat onderzoek van 2005 naar voren kwam is dat alle locaties van de PI Amsterdam een grote investering hebben gepleegd in organisatie en verbetering van medewerkers. Er hadden zowel in de organisatiestructuur als in het personeelsbestand ingrijpende wijzigingen plaatsgevonden. Daarmee is een aantal noodzakelijke, fundamentele verbeteringen doorgevoerd om binnen de locaties de voorwaarden te bewerkstelligen om integriteit en een effectieve sanctietoepassing te waarborgen. In dit vervolgonderzoek gaat de Inspectie na of het ontwikkelingsproces om te komen tot daadwerkelijke borging van een integere en effectieve organisatie met voldoende kracht is voortgezet. Het onderzoek richt zich drie units van de locatie Over Amstel: De Weg, Het Schouw en Demersluis.

De Inspectie heeft bij dit vervolgonderzoek uitsluitend aandacht besteed aan knelpunten die tijdens de eerste doorlichting zijn gesignaleerd, en ging daarbij na hoe inrichting en Minister uitvoering hebben gegeven aan de volgende aanbevelingen. Andere aspecten van het functioneren van de inrichting zijn buiten beschouwing gelaten.

- De ISt beveelt aan een goede registratie van persoonlijke bezittingen bij binnenkomst en vertrek van gedetineerden plaats te laten vinden.
- De ISt beveelt aan te sturen op een verbeterde rapportage over gedetineerden en het bevorderen van gestructureerd contact tussen piw'ers en staf over gedetineerden.
- De ISt beveelt aan dat bij alle locaties van de PI Amsterdam nauwlettend wordt gevolgd dat de combinatie van verkort dagprogramma, postenbezetting en de alternatieven bij uitval van onderdelen van het dagprogramma niet tot inbreuken op de rechtspositie van gedetineerden leidt.
- In Het Schouw beveelt de ISt aan dat de toegang tot de bibliotheek gewaarborgd blijft.
- De ISt adviseert de Minister van Justitie zich geregeld te laten informeren over de knelpunten in de uitvoering van het dagprogramma, als gevolg van de verkorting van het dagprogramma en de personele bezetting in de inrichtingen.
- De ISt adviseert om voor alle locaties van de PI Amsterdam een implementatieplan op te stellen om zorg te dragen voor internalisering van (nieuwe) dienstinstructies.
- De ISt beveelt aan dat de beveiliging actief de locaties ondersteunt bij het internalisatieproces van dienstinstructies bij medewerkers van de locaties.
- De ISt beveelt aan dat in De Weg een calamiteitenteam wordt georganiseerd.
- De ISt beveelt aan om ook in Demersluis regelmatig alarmoefeningen te houden.
- De ISt beveelt aan dat alle medewerkers niet alleen de gelegenheid krijgen om hun fysieke conditie en hun weerbaarheid op peil te houden, maar dat hierop ook nadrukkelijk door het management toezicht wordt gehouden.
- De ISt adviseert dat naar de gemeentelijke partners gecoördineerd en eenduidig wordt opgetreden voor het maken van bestuurlijke (capaciteits)afspraken over samenwerking met de locaties ten behoeve van de opvang gedetineerden na afloop van de detentie en ten behoeve van het aanbieden van programma's in het kader van een ISD-maatregel)..

- De ISt beveelt aan dat de PI Amsterdam een integriteitsbeleid met implementatieplan opstelt dat rekening houdt met de onmiddellijke behoeften van de locaties (inclusief aspecten van personeelsbeleid, zoals het stelselmatig voeren van functioneringsgesprekken en het scheppen van voorwaarden voor een effectief werkoverleg) en dat zorgt voor een actieve aansturing door het management en participatie door medewerkers.
- De ISt beveelt aan dat wordt onderzocht hoe de samenwerking tussen teams binnen locaties, tussen de locaties onderling en tussen locaties en centrale stafdiensten kan worden verbeterd. Daarbij merkt de ISt op dat de veelheid van differentiaties binnen de afzonderlijke locaties en binnen de PI Amsterdam een belemmering voor verdergaande samenwerking tussen locaties vormt en dat derhalve een andere ordening van differentiaties kan bijdragen tot verbetering van de samenwerking.

Hoewel er ook positieve bevindingen zijn moet de Inspectie toch vooral concluderen dat er sinds 2005 t.a.v. een aantal wezenlijke aanbevelingen geen actie of te laat actie is ondernomen en dat de situatie op onderdelen zelfs verslechterd is. Er is onvoldoende prioriteit gegeven aan het waarborgen van de rechtspositie van gedetineerden in de PI Over-Amstel door het management. Door het structureel uitvallen van arbeid en de bibliotheekvoorziening is sprake van schending van wettelijke rechten van gedetineerden. De Inspectie vindt dat er een zorgelijke situatie is ontstaan die niet langer kan en mag voortduren en dat er nu op zeer korte termijn verantwoordelijkheden genomen dienen te worden.

De uitvoering van een dagprogramma voor gedetineerden binnen het verkorte dagprogramma, dat voldoet aan de wettelijke eisen en DJI-normen kan nog steeds niet worden gegarandeerd. Het is vooral de uitval van de arbeid die maakt dat er voor grote groepen gedetineerden in De Weg en Demersluis een veel te mager dagprogramma overblijft, ook omdat er geen enkele compensatie wordt geboden. Het management van de inrichting lijkt van de omvang van dat probleem onvoldoende op de hoogte te zijn. De wijze waarop het probleem wordt aangepakt sluit weliswaar aan op het landelijk beleid met betrekking tot de arbeid, maar getuigt niet van enig gevoel voor de urgentie ervan.

De Inspectie heeft geen informatie gevonden die erop duidt dat de minister resp. de staatssecretaris toereikend geïnformeerd is over knelpunten in de uitvoering van het dagprogramma. Voor zover de Inspectie heeft kunnen nagaan is alleen naar aanleiding van incidenten informatie verstrekt aan de staatssecretaris en is het structurele karakter van de knelpunten in Over-Amstel daardoor onvoldoende aan het licht gekomen.

Piw'ers ervaren nog steeds niet dat het strikt naleven van dienstinstructies en protocollen een basisvoorwaarde is voor het beschermen van de rechten van gedetineerden, voor de veiligheid en voor de voorbereiding op de terugkeer van gedetineerden in de samenleving. Ze worden daarop onvoldoende aangestuurd, en er is onvoldoende controle. Er is weliswaar aandacht gegroeid voor het beter betrekken van de piw'ers bij de ontwikkeling van dienstinstructies, maar er is geen systematische aandacht voor de implementatie en internalisatie van de dienstinstructies.

Georganiseerde communicatie en formele overlegvormen tussen uitvoerende medewerkers hebben een onvoldoende duidelijke plaats, dragen nog onvoldoende bij aan de onderlinge afstemming van werkwijzen op afdelingsniveau, en op het niveau van de inrichting. Met de aanpak van dit probleem is binnen de inrichtingen pas in 2009 een begin gemaakt. Dat geldt voor de start van het gedetineerdenberaad en het werkoverleg op afdelingsniveau in Het Schouw en

Demersluis. In de Weg is zelfs nog geen begin gemaakt met verbetering van de structuur voor het werkoverleg, en zijn nog geen mogelijkheden geschapen voor piw'ers om te kunnen deelnemen aan het gedetineerdenberaad.

Wel is de inrichting in de afgelopen jaren in staat gebleken, om betere waarborgen te creëren voor een goed functioneren bij calamiteiten, en is ze in staat gebleken om een structuur te creëren waarin het verbeteren en onderhouden van PPO-vaardigheden door medewerkers in beginsel beter bevorderd en bewaakt kan worden.

Ook is de inrichting in staat gebleken om het integriteitsbeleid een duidelijke plaats te geven en worden integriteitsinbreuken eerder opgemerkt en beter aangepakt. Daarnaast is de inrichting in staat gebleken aanzetten te vinden voor verbetering van de samenwerking met ketenpartners in de omgeving.

1 Inleiding

Aanleiding en doel

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) houdt toezicht op de sanctietoepassing in Nederland. In de periode september tot december 2005 heeft de ISt onderzoek gedaan in de Penitentiaire Inrichting Amsterdam. Inspecties zijn toen uitgevoerd in alle torens van Over-Amstel die gebruikt werden als penitentiaire inrichting. Dat betrof: Het Veer, De Schans, Het Schouw, Demersluis en De Weg. Ook zijn inspecties uitgevoerd bij de projectafdeling die de complexbeveiliging organiseert en in de Havenstraat. De uitkomsten van dat onderzoek zijn vastgelegd in een rapport.¹

Het algemene beeld dat uit dat onderzoek van 2005 naar voren kwam is dat alle locaties van de PI Amsterdam een grote investering hebben gepleegd in organisatie en verbetering van medewerkers. Er hadden zowel in de organisatiestructuur als in het personeelsbestand ingrijpende wijzigingen plaatsgevonden. Daarmee is een aantal noodzakelijke, fundamentele verbeteringen doorgevoerd om binnen de locaties de voorwaarden te bewerkstelligen om integriteit en een effectieve sanctietoepassing te waarborgen.

In dit vervolgonderzoek gaat de Inspectie na of het ontwikkelingsproces om te komen tot daadwerkelijke borging van een integere en effectieve organisatie met voldoende kracht is voortgezet. Het tijdstip waarop dit vervolgonderzoek is ingezet is beïnvloed door de gedetineerdenstakingen die in de zomer van 2008 plaatsvonden bij de invoering van een nieuw dagprogramma in enkele torens, en door kamervragen over corrupt en niet integer gedrag van medewerkers van de PI Amsterdam. De ISt heeft zich destijds laten informeren over de uitvoering van het dagprogramma en heeft besloten het vervolgonderzoek te starten zodra voldoende ervaring zou zijn opgedaan met een nieuw dagprogramma. De Inspectie heeft bij dit vervolgonderzoek uitsluitend aandacht besteed aan knelpunten die tijdens de eerste doorlichting zijn gesignaleerd, en heeft andere aspecten van het functioneren van de inrichting buiten beschouwing gelaten.

Object van onderzoek

De bestemmingswijzigingen die sinds 2005 hebben plaatsgevonden, waren voor de ISt aanleiding om het object van onderzoek opnieuw te bepalen. Daarbij heeft de Inspectie afgewogen dat de torens de Singel en Het Veer thans deel uitmaken van het Penitentiair Psychiatrisch Centrum, en dat de Havenstraat samen met de vestiging aan de Tafelbergweg bestemd is als Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD). De ISt onderzocht de uitvoering van de ISD-maatregel in 2008. In dat onderzoek was de Havenstraat betrokken. De toren De Schans is vanwege een bouwkundige renovatie van het Over-Amstelcomplex tijdelijk buiten gebruik gesteld en dient als wisseltoren voor de units die gerenoveerd worden. Zo was tijdens het onderzoek Het Schouw ondergebracht in het gebouw van De Schans.

Het onderzoek richt zich daarom op De Weg, Het Schouw en Demersluis.

Binnen die drie units kijkt de Inspectie vooral naar het functioneren van de reguliere verblijfsafdelingen, omdat binnen Over-Amstel het aantal afdelingen met bijzondere bestemmingen wordt vermindert.

¹ ISt, PI Amsterdam, locaties Het Veer, De Schans, Het Schouw, Demersluis, De Weg en Havenstraat, Inspectierapport Doorlichting, februari 2006

Methode

Bij het vervolgonderzoek zijn feitelijke gegevens verzameld door middel van

- documentenonderzoek (zie bijlage 2)
- observaties binnen de locatie, en
- interviews met gedetineerden, met het management en medewerkers van de inrichting en vertegenwoordigers van de commissies van toezicht (zie bijlage 3).

Het onderzoek is uitgevoerd door twee inspecteurs.

Tijdpad

De Inspectie heeft het vervolgonderzoek op 4 maart 2009 aangekondigd. Het onderzoek vond plaats op 19 en 20 mei 2009 in De Weg, op 10, 11 en 12 juni 2009 in Het Schouw, en op 1 en 2 juli in Demersluis. De gebruikte bronnen en het programma van de inspectie zijn opgenomen in bijlagen 2 en 3. Het concept-inspectiebericht is op 23 juli 2009 voor wederhoor naar de locatiedirecteur gezonden. Op 20 augustus 2009 ontving de Inspectie de definitieve wederhoorreactie. Op 17 september 2009 is het concept-inspectiebericht voor wederhoor naar de sectordirecteur gevangeniswezen van DJI gezonden. Op 25 september 2009 ontving de Inspectie de wederhoorreactie van de sectordirecteur GW. Op 28 september 2009 heeft de hoofdinspecteur van de ISt het inspectiebericht vastgesteld en aangeboden aan de staatssecretaris van Justitie.

Leeswijzer

Het inspectiebericht is als volgt opgebouwd. Per thema worden de bevindingen uit het onderzoek van 2005 samen met de daarop gebaseerde aanbeveling als een verbeterpunt gepresenteerd. Wanneer een thema betrekking heeft op een of enkele van de onderzochte torens, wordt dat aangeduid. Vervolgens geeft de Inspectie aan welke stappen de inrichting heeft gezet om het betreffende probleem op te lossen. Aan die bevindingen koppelt de ISt een oordeel over de huidige gang van zaken. Het inspectiebericht wordt afgesloten met een slotbeschouwing. De opbouw van de tekst is anders dan in het oorspronkelijke rapport omdat de indeling van het huidige toetsingskader is gevolgd.

2 Rechtspositie

2.1 Rechtmatige insluiting

Verbeterpunt

Het Schouw

Zowel medewerkers als gedetineerden hebben gemeld dat in Het Schouw het zoekraken van persoonlijke bezittingen geregeld voorkomt. Hierbij moet aangetekend worden dat het zoekraken van persoonlijke bezittingen niet alleen bij overplaatsing vanuit een andere inrichting, maar ook binnen het complex gebeurt, dat wil zeggen "tussen" voorgebouw en Het Schouw.

Dit resulteerde in de volgende aanbeveling:

De IST beveelt aan een goede registratie van persoonlijke bezittingen bij binnenkomst en vertrek van gedetineerden plaats te laten vinden.

Bevindingen

Algemeen

De Inspectie heeft onderzocht hoe de invoer en uitvoer van goederen plaatsvindt en hoe de inrichting de waardevolle eigendommen van gedetineerden beheert.

In de huisregels van de torens is opgenomen over welke goederen een gedetineerde mag beschikken en in welke aantallen deze op de cel aanwezig mogen zijn. Daarin is ook opgenomen dat gedetineerden zelf verantwoordelijk zijn voor beschadiging of vermissing van voorwerpen op cel en dat de inrichting geen verantwoordelijkheid draagt voor in en uit te voeren goederen. Ook is in de huisregels vastgelegd dat een gedetineerde alleen toegestane goederen, waarvoor hij een aanvraagformulier heeft ingevuld, mag invoeren. Alle andere goederen worden geweigerd. Bij celinspecties wordt gecontroleerd of een gedetineerde andere dan de toegestane goederen op cel heeft.

De invoer van goederen verloopt als volgt: De badmeester² controleert het aanvraagformulier, geeft daarop aan welke goederen mogen worden toegelaten en draagt het formulier over aan de portier. De portier neemt toegestane goederen in ontvangst van bezoekers en geeft alle andere goederen mee terug bij vertrek van de bezoeker. De badmeester controleert de goederen die wel mogen worden ingevoerd. Die voorwerpen worden vergezeld van het formulier naar de afdeling gebracht. De gedetineerde tekent op het formulier voor ontvangst. Toegestane goederen die niet op de afdeling bewaard mogen worden, worden opgeslagen in het voorgebouw en worden beheerd door de badmeester. Ook uitvoer van goederen gaat gepaard met het gebruik van formulieren waarop is aangegeven welke goederen het betreft. Bezoekers tekenen voor ontvangst van goederen die uitgevoerd worden. Met invoer van goederen kan wel een dag of drie gemoeid zijn. Geld kan alleen worden ingevoerd via een geldautomaat bij de ingang van de inrichting, waarmee contant geld kan worden overgemaakt op de rekening courant van de gedetineerde.

² De afdeling Bad staat voor Binnenkomst afdeling delinquenten

De bevolkingsadministratie beheert waardevolle eigendommen zoals identiteitsbewijzen, sieraden en waardepapieren van de gedetineerden in verzegelde linnen preciosa-zakken. Na binnenkomst tekent de gedetineerde de lijst met voorwerpen die deze zak bevat. Soms klagen gedetineerden achteraf dat bij de overgang van de politiecel naar het huis van bewaring voorwerpen zijn verdwenen. De preciosa-zakken worden opgeborgen in kasten in een kluis die zich bevindt in het voorportaal van de ruimte waar de bevolkingsadministratie is ondergebracht. De kluis en de kasten zijn gedurende kantoor tijden niet afgesloten. De preciosa van de gedetineerden die in De Weg verblijven staan in open kartonnen dozen in de kluis. Medewerkers hebben altijd vrij toegang tot de werkruimtes van de bevolkingsadministratie en de kluis.

De bevolkingsadministratie hanteert de in het project Herijking Bevolkingsadministratie voorgeschreven procedures bij inschrijving van gedetineerden, zoals blijkt uit een externe audit die in november 2008 is uitgevoerd. Daarin werd wel gesignaleerd dat de directie onvoldoende steeksproefgewijze controles uitvoert op het inschrijfproces.

Vermissing of beschadiging van eigendommen van gedetineerden is volgens de commissie van toezicht zelden aanleiding voor klachten van gedetineerden. Soms duurt het lang voordat gedetineerden over hun goederen kunnen beschikken. Ook met overboeking van geld dat in de geldautomaat is gestort op de rekening courant van de gedetineerde is wel eens veel tijd gemoeid.

Oordeel

Het in de huisregels vastgelegde uitgangspunt dat niet de inrichting maar de gedetineerde verantwoordelijk is voor vermissing of beschadiging van alle goederen waarover hij wil beschikken en die hij in- of uitvoert, ontslaat de inrichting niet van de plicht om beheer, in- en uitvoer van eigendommen van gedetineerden zorgvuldig te regelen. De inrichting voldoet daar overwegend aan. In- en uitvoerprocedures zijn zorgvuldig vastgelegd. De gehanteerde functiescheiding, de schriftelijke vastlegging, en het feit dat gedetineerden respectievelijk bezoekers tekenen voor ontvangst van goederen dragen bij aan de borging. Het risico dat contant geld kan verdwijnen is klein.

De Inspectie vindt echter dat het beheer van de preciosa niet zorgvuldig genoeg gebeurt. Het risico dat preciosa-zakken door niet daartoe bevoegde medewerkers kunnen worden geopend of weggenomen moet verder worden teruggedrongen. En de Inspectie vindt dat de inrichting de termijnen waarbinnen goederen worden ingevoerd en geld op de rekening van gedetineerden wordt overgeboekt beter moet bewaken.

2.2 Registratie en rapportage

Verbeterpunt

Het Schouw

In 2005 rapporteerden piw'ers in Het Schouw niet gestructureerd over het gedrag van gedetineerden in het informatiesysteem Ten Uitvoer Legging Preventieve hechtenis (TULP), met uitzondering van de penitentiair inrichtingswerkers (piw'ers) op de Bijzondere Zorg Afdeling (BZA). De rapportages over gedetineerden in TULP door piw'ers waren over het algemeen minimaal. Dit vormde een belemmering voor een goede communicatie met de staf over gedetineerden. Dit had ook zijn weerslag op de behandeling van klachten. Bij klachten over opgelegde straffen of maatregelen konden de gedragingen die aanleiding hebben gegeven tot de straf of maatregel namelijk niet altijd onderbouwd worden.

Demersluis

In Demersluis was de betrokkenheid van de medische staf bij het primaire proces van de arrestantenpaviljoens en de Landelijke Afzonderingsafdeling Beheers Gevaarlijken (LABG) niet optimaal door gebrek aan overleg. Piv'ers schreven daarnaast nauwelijks rapportages in TULP. Dit vormde een belemmering voor een goede communicatie met de staf over gedetineerden.

Deze signaleringen resulteerden in de volgende aanbeveling:

De IST beveelt aan te sturen op een verbeterde rapportage over gedetineerden en het bevorderen van gestructureerd contact tussen piv'ers en staf over gedetineerden.

Bevindingen

Algemeen

In Over-Amstel is het uitgangspunt dat alle rapportages in TULP moeten worden geschreven. In de drie onderzochte torens wordt TULP echter op verschillende wijze gebruikt en zijn er ook deels verschillende problemen met het gebruik van TULP. De sturing op het gebruik van TULP bestaat vooral daaruit dat het uitgangspunt regelmatig herhaald wordt. In de drie onderzochte torens verkeert het detentieberaad in verschillende fases van ontwikkeling. In geen van de torens vormt een mentoraat van piv'ers de basis voor een gestructureerd contact en de rapportage over gedetineerden. Overigens vertonen afdelingen met een bijzondere bestemming op enkele van deze punten een afwijkend beeld. Dat geldt voor de inkomstafdeling van De Weg, voor de BZA van het Schouw, en voor de Verslavings Begeleidings Afdeling (VBA) en de LABG van Demersluis.

De Weg

Wekelijks vindt een detentieberaad plaats onder leiding van een afdelingshoofd waar alle nieuw binnengekomen gedetineerden worden besproken en gedetineerden van de verblijfsafdelingen volgens een planning worden besproken. Ten behoeve van die bespreking rapporteren piv'ers van de reguliere afdelingen wekelijks over vier van de 24 tot 28 gedetineerden. Dienstdoende piv'ers maken in het weekend voorafgaand aan het detentieberaad rapportages op basis van celnummers. Piv'ers nemen hier niet deel aan het detentieberaad. Evenmin treden piv'ers op als mentor van gedetineerden. Op de inkomstafdeling verblijven nieuw binnengekomen gedetineerden gedurende korte tijd. Op de inkomstafdeling worden door de piv'ers intakes gehouden, en daarvan wordt verslag gemaakt, en ook de medische dienst handelt zo. De medische dienst en de psycholoog zijn dagelijks aanwezig op deze afdeling.

In het beleid is vastgelegd dat de rapportages in TULP worden gemaakt. Dat blijkt tijdens het onderzoek echter niet. De rapportages zijn vaak niet terug te vinden omdat de rapportages toch niet in TULP maar in Word zijn gemaakt, of omdat rapportages niet consequent definitief vastgesteld zijn, waardoor ze voor andere medewerkers dan de functionaris die ze heeft opgesteld niet toegankelijk zijn. Medewerkers van het Bureau Selectie en Detentiebegeleiding (BSD) die op basis van gemaakte rapportage selectievoorstellen moeten maken en het penitentiair dossier van de gedetineerde beheren hanteren creatieve zoekprocedures in de informatiesystemen om toegang te krijgen tot de gebieden waar de rapportages mogelijk kunnen worden teruggevonden. Ze roepen daarbij ook veelvuldig de hulp in van de kernegebruiker van TULP. Dat is een medewerker die beschikt over autorisaties om wijzigingen te brengen in de inrichting van het TULP-informatiesysteem. Daarnaast doen ze een beroep op afdelingshoofden en piv'ers om rapportages die niet via TULP toegankelijk zijn, boven tafel te krijgen. Het feit

dat een definitief gemaakte rapportage op de afdeling niet meer aangepast kan worden is een belangrijke reden waarom veel rapportages niet definitief gemaakt worden.

Het Schouw

In Het Schouw is recent een begin gemaakt met een tweewekelijks detentieberaad. Er heeft dus op de reguliere afdelingen een aantal jaren geen gestructureerd detentieberaad plaatsgevonden. In de periode maart t/m mei vond het in totaal drie maal plaats. Piw'ers van de verschillende afdelingen nemen er aan deel. Het voorzitterschap is in handen van een afdelingshoofd. Deelname van andere functionarissen is nog zeer wisselend. Per afdeling worden in beginsel op basis van rapportage van de piw'ers zes gedetineerden per afdeling besproken. Schriftelijke rapportage van de afdelingen is echter niet altijd beschikbaar.

De gebruikers van TULP zijn ook hier erg afhankelijk van de kerngebruiker. Versiewisselingen leiden ertoe dat soms nieuwe dossiers voor gedetineerden worden aangemaakt, en eerder gemaakte rapportages wegraken. BSD-ers proberen in het dagelijks werk het systeem te slim af te zijn, maar ondergaan de ongemakken toch vrij lijdzaam. Algemeen geldt dat medewerkers TULP vooral gebruiken voor zover ze er zelf gemak van hebben. Er is weinig aandacht voor het gebruik van TULP om de bijdrage van verschillende functionarissen gedurende het verblijf van een gedetineerde te integreren.

Demersluis

Ook in Demersluis is pas sinds kort een hernieuwde start gemaakt met het detentieberaad. Dat betekent dat er ook in deze toren op de reguliere afdelingen een aantal jaren geen gestructureerd detentieberaad heeft plaatsgevonden. De werkwijze is vergelijkbaar met die in Het Schouw. Ook hier staat het nog in de kinderschoenen. Van de vergaderingen na april zijn nog geen verslagen gemaakt.

In Demersluis zijn alle medewerkers, na de voorlopige bevindingen van de IST tijdens dit onderzoek in De Weg en Het Schouw, geïnstrueerd meer rapportages definitief te maken. En dat heeft effect gehad. Op een afdeling als de LABG wordt consequent en periodiek in TULP gerapporteerd over het gedrag van gedetineerden. Voor de overige afdelingen geldt dat TULP slechts gebruikt wordt om op bestelling van het BSD een eindrapportage of een rapportage ten behoeve van een selectieadvies op te maken. Andere rapportages in Word worden niet gebruikt voor een selectieadvies.

Oordeel

TULP wordt binnen Over-Amstel nog onvoldoende gebruikt om de begeleiding van gedetineerden te structureren en besluiten over het detentieverloop voor te bereiden. Slechts een deel van wat er over gedetineerden gerapporteerd wordt, wordt uiteindelijk binnen TULP geïntegreerd. Dat heeft negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het overleg tussen functionarissen over de aanpak van problemen van gedetineerden, en voor de kwaliteit van de besluiten en adviezen. Het leidt er ook toe dat overleg over gedetineerden niet efficiënt kan worden georganiseerd. Medewerkers maken vooral gebruik van TULP wanneer het voor hen een direct gemak oplevert, en vertrouwen overigens op informele communicatiekanalen. De belangrijkste reden voor het wisselende gebruik van TULP is dat er in de lijn onvoldoende aandacht is voor het functioneren van TULP. Daardoor wordt er geen sturing gegeven aan de oplossing van problemen die gebruikers ervaren wanneer ze met TULP werken, en worden medewerkers niet consequent aangesproken en gedisciplineerd om TULP op de voorgeschreven wijze te gebruiken.

Binnen De Weg heeft het detentieberaad een vrij vaste vorm gevonden. De ISt beschouwt het feit dat piw'ers slechts indirect vertegenwoordigd zijn in dat beraad en er niet zelf aan deelnemen echter als een groot nadeel.

De ISt constateert dat het detentieberaad voor de meeste afdelingen binnen Het Schouw en Demersluis een aantal jaren niet heeft bestaan. Pas in de loop van dit jaar is hiermee weer een start gemaakt. Het heeft echter nog onvoldoende vaste structuren gevonden: het vindt nog niet met een vast ritme plaats, de deelname wisselt sterk, evenals de kwaliteit van de verslaglegging.

2.3 Dagprogramma en activiteitsaanbod

Verbeterpunt

De Weg

In De Weg gingen door uitval van personeel programmaonderdelen als arbeid regelmatig niet door. Dit was niet alleen een belangrijke klachtenbron bij gedetineerden. Maar ook medewerkers moesten extra inspanningen verrichten om door wijzigingen in de postenbezetting het dagprogramma toch zoveel mogelijk in stand te houden. De mogelijkheden om te telefoneren in de recreatietijd stonden door verkorting van het dagprogramma onder druk. Bezoek moest plaatsvinden in de recreatietijd van de gedetineerde, die door de verkorting van het dagprogramma al aanzienlijk was gereduceerd. Het contact tussen gedetineerden en hulpverleners was bemoeilijk. Uitloop van consulten door hulpverleners leidde nog wel eens tot het verschuiven van afspraken.

Het Schouw

Hoewel het dagprogramma in beginsel voldeed aan de eisen van de penitentiaire beginselenwet (Pbw), constateerde de ISt dat de toegang tot de bibliotheek in Het Schouw niet altijd gewaarborgd was. Door problemen bij de beschikbaarheid van personeel kwam het ook voor dat er incidenteel geen mogelijkheid tot arbeid was. Het dagprogramma bood geen uitwijkmogelijkheden meer om bijvoorbeeld extra luchtijd in te plannen wanneer in de zomer de temperatuur in de cellen opliep. Het was niet overal mogelijk om ongestoord een telefoongesprek met een advocaat te voeren. De "netto-bezoektijd" was volgens gedetineerden geregeld minder dan een uur door slechte communicatie vanuit het voorgebouw. Wanneer een bezetting van voldoende omvang op een afdeling ondanks flexibiliteit van personeelsinzet niet kon worden nageleefd, werden gedetineerden niet uitgesloten uit hun cel voor deelname aan activiteiten, waardoor hun rechten soms werden aangetast.

Demersluis

In Demersluis was arbeid in beginsel slechts beschikbaar voor het paviljoen waarin gedetineerden op meerpersoonscellen verblijven. Gedetineerden hadden op de dagbesteding nauwelijks tot geen invloed gezien de krapte in de dagprogramma's.

Deze signaleringen hebben in 2005 geleid tot de volgende aanbevelingen:

De ISt beveelt aan dat bij alle locaties van de PI Amsterdam nauwlettend wordt gevolgd dat de combinatie van verkort dagprogramma, postenbezetting en de alternatieven bij uitval van onderdelen van het dagprogramma niet tot inbreuken op de rechtspositie van gedetineerden leidt.

De ISt adviseert de Minister van Justitie zich geregeld te laten informeren over de knelpunten in de uitvoering van het dagprogramma, als gevolg van de verkorting van het dagprogramma en de personele bezetting in de inrichtingen.

In Het Schouw beveelt de ISt aan dat de toegang tot de bibliotheek gewaarborgd blijft.

Bevindingen

Algemeen

Het dagprogramma moet op papier en in de praktijk voldoen aan de norm dat gedetineerden op gewone hvb- afdelingen waar een regime van beperkte gemeenschap wordt gehanteerd gedurende 43 uur per week aan gestructureerde activiteiten kunnen deelnemen. Daaronder vallen arbeid, luchten, sport, bezoek, bibliotheek en andere op ontwikkeling gerichte activiteiten en recreatie. Per toren wordt hieronder aangegeven of aan dat uitgangspunt voldaan wordt.

In 2006 was het voornemen om de PI Over-Amstel aan te wijzen als inrichting waar gedetineerden geen arbeid meer zouden verrichten. Vooruitlopend op de besluitvorming daarover heeft de directie ervoor gekozen om geen inspanningen meer te doen om de arbeid te behouden. Het op zijn beloop laten van de knelpunten bij de arbeid heeft geleid tot verdere verslechtering. Vanaf eind 2008 wordt PI Over-Amstel breed gewerkt aan een nieuwe inrichting van de arbeid, en vanaf begin 2010 moet de arbeid voorbereid zijn op aansluiting bij het landelijk arbeidsproject van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) "Werkt!".

Voor de ontwikkeling van een samenhangend programma van de drie torens voor gedetineerdensport, bibliotheek, educatie en crea is een project gestart.

Alle torens maken gebruik van de bezoekfaciliteiten in het voorgebouw. Voor De Weg geldt dat vanaf begin 2009. Daarvoor had De Weg eigen bezoekfaciliteiten. Gedetineerden kunnen bezoek krijgen op een aantal dagdelen gedurende de activiteitenblokken. Planning en uitvoering van het bezoek gaat met veel problemen gepaard. Bezoekers hebben beperkte mogelijkheden om bezoekafspraken te maken. Er is veel kritiek van advocaten en bezoekers over de lange wachttijden. Er is onvoldoende toezicht op de wijze waarop piw'ers hun taken bij het bezoek uitvoeren. De afstemming tussen piw'ers en de beveiligingsmedewerkers met betrekking tot het bezoek is niet optimaal, waardoor taken dubbel worden uitgevoerd. De netto duur van het wettelijk minimum toegestane wekelijkse bezoek bedraagt niet altijd één uur. Afdelingshoofden kennen aan gedetineerden die klagen over de duur van het bezoek extra bezoeken toe als compensatie, zonder de feiten en omstandigheden grondig onderzocht te hebben. Er is een onderzoek uitgevoerd naar de aard van deze problemen en de wijze waarop ze moeten worden opgelost.

De Weg

Op papier voldoet het dagprogramma van De Weg in grote lijnen aan de door DJI gestelde norm dat gedetineerden 43 uur per week kunnen deelnemen aan gestructureerde activiteiten. Het dagprogramma omvat per afdeling ongeveer 40 uur activiteiten, waarvan 19 uur arbeid. De uitval van de arbeid heeft echter een structureel karakter. Er is door uitval van arbeidsmedewerkers al enkele maanden nauwelijks arbeid, en ook de komende maanden zal daarin geen wijziging komen. Dat betekent dat slechts incidenteel arbeid kan worden verricht door een beperkt aantal gedetineerden op één werkzaal, terwijl het dagprogramma voorziet in arbeid voor achtenveertig gedetineerden in de werkzalen gedurende vijf dagdelen per week. Uitval van arbeid wordt niet gecompenseerd door gedetineerden andere activiteiten aan te bieden. Daardoor realiseert De Weg in de praktijk slechts een

dagprogramma van 21 uur, dat is ongeveer 50 % van de door DJI gehanteerde norm voor het dagprogramma.

De uitval van arbeid wordt niet systematisch gemonitord. Medewerkers en gedetineerden zijn niet altijd tijdig geïnformeerd over het feit dat de arbeid niet doorgaat. De commissie van toezicht krijgt ondanks herhaald aandringen geen informatie over de uitval van onderdelen van het dagprogramma.

Al een aantal maanden kunnen gedetineerden geen bezoek brengen aan de bibliotheek. De bibliotheek is maar beperkt ingericht, en er zijn geen mogelijkheden om daar een krant of tijdschrift te lezen. Uitgifte van boeken gebeurt nu doordat de bibliothecaris met een karretje met boeken langs de cellen trekt.

Gedetineerden krijgen wel de gelegenheid om twee keer per week te sporten (één keer voetbal, één keer fitness). De sport valt sporadisch uit, wanneer er geen sportinstructeur beschikbaar is.

De lucht gaat altijd door, incidenteel wordt niet volledig voldaan aan de wettelijke norm van één uur luchtijd door logistieke problemen.

De recreatietijd in het dagprogramma is ongeveer elf uur. Alleen tijdens de recreatie kunnen gedetineerden telefoneren. Voor telefonische contacten is per afdeling één telefoon beschikbaar. Het delen van die ene telefoon, waarvan wel 24 gedetineerden gebruik moeten maken wordt ervaren als een bron van spanningen. Gedetineerden krijgen geen gelegenheid om via een niet af te luisteren telefoonlijn op een rustige plaats te bellen met hun advocaat.

Er is veel ongenoegen bij gedetineerden over het dagprogramma.

Het Schouw

Het huidige dagprogramma is per januari 2009 ingevoerd. In dit nieuwe dagprogramma zijn de problemen die zich openbaarden bij de invoering van het vernieuwde dagprogramma in de zomer van 2008 ondervangen. Die problemen waren stakingsacties van gedetineerden en verzet van personeel tegen de invoering. Het dagprogramma omvat ongeveer 35 uur activiteiten. Dat is ongeveer 20 % minder dan de norm die DJI voorschrijft. De arbeidsduur van 14 uur is verspreid over vier dagen per week. In het Schouw valt de arbeid incidenteel uit. Het grootste deel van de gedetineerden werkt in de wasserij waar per dagdeel ongeveer 18 gedetineerden kunnen worden ingezet. De wachttijd voor plaatsing op de arbeid is ongeveer veertien dagen.

Op drie dagen per week worden gedetineerden rond het middaguur gedurende twee uur ingesloten op hun cel, zodat activiteiten als teamoverleg en personeelsport kunnen plaatsvinden.

De bibliotheek is na de interne verhuizing weer opgestart. In beginsel staat er drie kwartier voor bibliotheekbezoek, maar dat valt regelmatig uit. Volgens gedetineerden is dit in meer dan de helft van de gevallen. Executieve medewerkers (en dus ook gedetineerden) zijn niet altijd goed geïnformeerd over welke onderdelen van het dagprogramma wel of niet doorgaan. Oplossingen voor onderdelen van het dagprogramma die uitvallen moeten vaak gevonden worden door te improviseren, of door wat extra recreatie te bieden. Zowel piw'ers als gedetineerden hebben het gevoel dat ze redelijk goed samenwerken om problemen rond de uitvoering van het dagprogramma op te vangen.

De uitval van activiteiten wordt gemonitord, en over een overzicht daarvan kon de ISt beschikken. Activiteiten die uitvallen doordat de afdelingen al werkend geïmproviseerde oplossingen zoeken voor problemen die zich bij de uitvoering van het dagprogramma voordoen, komen niet in dat overzicht terug.

Aan verbetering van het dagprogramma wordt voortdurend gewerkt. Medewerkers worden bij verbeteracties beter betrokken dan in het verleden en ervaren dat er meer naar hen geluisterd wordt.

Demersluis

Het huidige dagprogramma is per januari 2009 ingevoerd. In dit dagprogramma zijn de problemen die zich openbaarden bij de invoering van het vernieuwde dagprogramma in de zomer van 2008 ondervangen. Het gevolg van die problemen waren stakingsacties van gedetineerden en verzet van personeel tegen de invoering. Het dagprogramma omvat op papier ongeveer 37 uur activiteiten. Dat is 15 % minder dan de norm die DJI voorschrijft. De arbeidsduur van 14 uur is verspreid over vier dagen per week. Met arbeid van gedetineerden is in Demersluis pas weer in juli 2008 een nieuwe start gemaakt. De arbeid valt echter structureel uit voor ongeveer de helft van de gedetineerden, omdat per dagdeel slechts twee in plaats van vier arbeidszalen open zijn. Daardoor werken gedetineerden niet op vier maar op twee dagdelen. Door die structurele uitval realiseert Demersluis voor de meeste gedetineerden een dagprogramma van 30 uur, waardoor slecht 70 % van de norm die het gevangeniswezen hanteert bereikt wordt. Voor de arbeidsuitval wordt niet gecompenseerd, zodat gedetineerden op hun cel moeten verblijven. Dat is het geval vanaf januari 2009 en er is nog geen uitzicht op verbetering, omdat met de werving van personeel nog begonnen moet worden. De wachttijd voor deelname aan de arbeid bedraagt meer dan een maand. Gedetineerden van enkele afdelingen hebben nu massaal beklag ingesteld tegen het feit dat uitval van arbeid niet gecompenseerd wordt.

Op drie dagen per week worden gedetineerden rond het middaguur gedurende twee uur ingesloten op hun cel, zodat activiteiten als teamoverleg en personeelsport kunnen plaatsvinden.

Het dagelijks één uur luchten en de twee keer drie kwartier sporten vindt altijd of bijna altijd plaats. De bibliotheek valt ook hier regelmatig uit. Voor een van de afdelingen was er vier weken achtereen geen mogelijkheid om de bibliotheek te bezoeken. In Demersluis is het dagprogramma beperkt. Gedetineerden klagen over te weinig compensatiemogelijkheden, waardoor ze veel te veel op cel zitten. Ze klagen ook over het feit dat er nauwelijks keuzemogelijkheden binnen het dagprogramma zijn. Ze hebben kritiek op piw'ers, die zich in hun ogen te weinig inspannen om hen compensatie te bieden bij programmavitval.

DJI heeft op verzoek van de ISt informatie verstrekt over wijze waarop de minister resp de staatssecretaris geïnformeerd is over de uitvoering van het dagprogramma en knelpunten die daarbij optraden. DJI meldt dat de uitvoering van het dagprogramma regelmatig onderwerp van gesprek geweest is tussen sectordirecteur en algemeen directeur van de PI Amsterdam en dat knelpunten mondeling aan de orde zijn gesteld in overleggen met het bestuursdepartement. Uit de bijgevoegde correspondentie blijkt niet dat vóór toezending van het concept van dit inspectiebericht aan de inrichting incidentele maatregelen zijn genomen om knelpunten op te lossen en afspraken zijn gemaakt over het bespreken van een plan van aanpak om te komen tot structurele oplossingen.

Oordeel

In De Weg, Het Schouw en Demersluis wordt respectievelijk slechts ongeveer 50, 80 en 70 procent van het aantal uren dagprogramma, dat volgens de DJI-norm geboden moet worden in inrichtingen met een regime van beperkte gemeenschap, gerealiseerd. De Inspectie vindt dat voor De Weg en Demersluis veel te lage percentages. Maar ook het dagprogramma in Het Schouw voldoet niet aan de norm. Volgens de Inspectie wordt met name in de Weg en Demersluis die situatie veroorzaakt door het disfunctioneren van de arbeid, die door verkeerde beleidskeuzes in het verleden in een achterstandssituatie geplaatst is, waaraan ze zich maar heel moeilijk en langzaam kan ontworstelen. De Inspectie ziet uitval van

arbeid die niet door andere zinvolle activiteiten wordt gecompenseerd, en die structureel leidt tot insluiting in de cel op deze schaal als een ernstige aantasting van de rechtspositie van de gedetineerden.

In alle drie de torens ziet de Inspectie signalen dat het uitvoerend personeel als gevolg van deze onderproductie van dagprogramma onder druk komt te staan. Die signalen zijn in lijn met de negatieve uitkomsten van de uitgevoerde onderzoeken naar medewerkerstevredenheid en psychosociale stress.

De uitvoering van het dagprogramma laat voorts zien dat de inrichting de hele logistiek van het transport van gedetineerden van A naar B, waaronder de communicatie, het gebruik van liften, het tijdig uitsluiten en opsturen van gedetineerden, de uitvoering van diverse controles daarbij, nog onvoldoende procesmatig heeft georganiseerd. De vertragingen die daarbij optreden leiden te vaak tot lange wachttijden, tot uitval van activiteiten, of tot het niet realiseren van de wettelijke bezoektijd van een uur. Activiteiten als lucht en sport zijn heel strak georganiseerd, waardoor het risico van uitval of vertraging heel klein is geworden. Maar dat geldt niet voor bibliotheekbezoek en andere activiteiten die in de educatieve sfeer incidenteel en onvoldoende structureel worden aangeboden, als gespreksgroepen, crea, onderwijs. Of met de gekozen verbeteraanpak in Het Schouw en Demersluis om in nauwe samenwerking met alle betrokkenen te gaan zoeken naar een nieuwe verhouding tussen inzet personeel, vormgeving dagprogramma, en vastleggen werkprocessen en instructies binnen de begrenzing van het gebouw en van de beschikbare middelen veel betere resultaten behaald kunnen worden, betwijfelt de Inspectie.

Er wordt naar de mening van de Inspectie in de torens structureel onvoldoende informatie vastgelegd over uitval van onderdelen van het dagprogramma en over de deelname van gedetineerden aan programmaonderdelen om te kunnen monitoren in hoeverre de dagprogramma's aan de wettelijke normen voldoen, en of processen in de inrichtingen voldoende efficiënt georganiseerd zijn.

Aan de aanbeveling die de Inspectie bij het vorige onderzoek aan de directie van de PI Amsterdam deed om nauwlettend te volgen of de combinatie van verkort dagprogramma, postenbezetting en de alternatieven bij uitval van onderdelen van het dagprogramma juist in de torens van Over-Amstel niet tot inbreuken op de rechtspositie van gedetineerden leidt is onvoldoende gehoor gegeven. Door het zo structureel uitvallen van arbeid en de bibliotheekvoorziening is sprake van schending van wettelijke rechten van gedetineerden.

De Inspectie heeft geen informatie gevonden die erop duidt dat de minister resp. de staatssecretaris toereikend geïnformeerd is over knelpunten in de uitvoering van het dagprogramma. Voor zover de Inspectie heeft kunnen nagaan is alleen naar aanleiding van incidenten informatie verstrekt aan de staatssecretaris en is het structurele karakter van de knelpunten in Over-Amstel daardoor onvoldoende aan het licht gekomen.

3 Maatschappijbeveiliging

3.1 Beveiliging tegen ontvluchtingen

Verbeterpunt

Het Schouw

Het Schouw beschikt over dienstinstructies gericht op de handhaving van orde en veiligheid. Niet alle personeelsleden zijn volledig van de dienstinstructies op de hoogte.

Demersluis

De dienstinstructies voor Demersluis bij calamiteiten zijn beschreven, maar niet volledig bij het personeel geïnternaliseerd.

Er is nog geen sprake van helderheid in de taakverdeling tussen de beveiliging en de locaties op alle facetten van het beveiligingsbeleid. Dat geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de bedrijfshulpverleningsorganisatie (BHV).

Deze signaleringen hebben geleid tot de volgende aanbevelingen:

De IST adviseert om voor alle locaties van de PI Amsterdam een implementatieplan op te stellen om zorg te dragen voor internalisering van (nieuwe) dienstinstructies.

De IST beveelt aan dat de beveiliging actief de locaties ondersteunt bij het internalisatieproces van dienstinstructies bij medewerkers van de locaties.

Bevindingen

De Weg

In een in oktober 2007 uitgevoerde Externe Security Audit (ESA) werd geconstateerd dat de dienstinstructies voor de paviljoens recentelijk zijn opgesteld, dat ze echter niet volledig zijn vastgesteld en niet zijn getoetst aan de veiligheidsnormering van DJI. Ook bleek dat niet al het personeel inhoudelijk op de hoogte is van de dienstinstructies. Tevens kwam naar voren dat er geen controle plaatsvindt op de juiste naleving van de dienstinstructies. Het landelijk beleid ten aanzien van Penitentiaire Scherppte³ leeft niet in de organisatie.

De Weg had tot voor kort een eigen beveiligingsgroep, een aparte toegang, eigen bezoekfaciliteiten en toegangsprocedures. Een ontsnapping door persoonswisseling tijdens bezoek vormde drie jaar geleden de aanleiding om de procedures rond bezoek ad hoc te herzien, en gewijzigde instructies in te voeren.

Nu is De Weg onderdeel geworden van PI Over-Amstel, waardoor een aantal gemeenschappelijk procedures zijn gaan gelden. Bij kritische processen als uitvoering celinspecties, tellen, afname urinecontrole, bezoek, en toezicht lucht gelden de gemeenschappelijk vastgestelde protocollen die gebaseerd zijn op Penitentiaire Scherppte.

Aan de implementatie van die processen is weinig aandacht besteed. Wel hebben medewerkers voorafgaande aan het inspectiebezoek opnieuw exemplaren van de

³ Vanwege een aantal ontvluchtingen, veroorzaakt door onachtzaamheid in inrichtingen, heeft de sectordirecteur gevangeniswezen in 2006 beleid vastgesteld. Dit beleid is gericht op het in een inrichting vastleggen en consequent uitvoeren van handelingen en gedragingen die zijn gericht op het voorkomen van ontvluchting. Zie de rapportage 'taskforce penitentiaire scherppte', directie gevangeniswezen DJI, mei 2006.

dienstinstructies gekregen. Er vindt geen werkoverleg plaats binnen de inrichting waarbij de gewijzigde instructies onderwerp van bespreking zijn. Afdelingshoofden zijn zich ervan bewust dat het tot hun taak behoort om toezicht te houden op de naleving van dienstinstructies, maar vinden onvoldoende tijd voor uitvoering van die taak. Daardoor is er geen systematisch toezicht op de naleving van dienstinstructies. Ook is niet zeker of afdelingshoofden signalen dat dienstinstructies niet nageleefd worden altijd ontvangen.

De formulieren die worden ingevuld bij celinspecties worden beheerd en gecheckt door de afdelingshoofden. Het hoofd beveiliging van De Weg voert daarop een controle uit. Deze laatste taak zal met de overdracht van de beveiligingstaken naar de centrale beveiligingsorganisatie door een andere functionaris worden overgenomen. Bij alle nieuwe inkomsten wordt een urinecontrole afgenomen, maar vervolgccontroles worden niet systematisch gehouden, en de uitkomsten worden niet systematisch geëvalueerd. Na een ontsnapping uit Demersluis vorig jaar worden de vastgelegde procedures bij het luchten in de Weg scherper gehandhaafd. Tijdens de inspectie bleek echter dat piw'ers zich niet hielden aan de instructie. Dienstinstructies vormen geen onderwerp van bespreking in het werkoverleg. Er vind ook in het werkoverleg geen behandeling plaats van de Canon Penitentiaire Scherppte⁴. Verspreiding van die informatie geschiedt per mail.

Het Schouw

In een in oktober 2007 uitgevoerde ESA bleek dat de opgestelde beveiligingsprotocollen en instructies niet volledig zijn en maar gedeeltelijk voldoen aan de huidige DJI normen en kaders, dat medewerkers onvoldoende op de hoogte zijn van dienstinstructies, en daardoor niet weten hoe te handelen. De aansturing hierop vindt onregelmatig en nog onvoldoende plaats (b.v. via de mail), maar de controle bevindt zich in een opgaande lijn. Ook werd vastgesteld dat het landelijk beleid ten aanzien van Penitentiaire Scherppte niet leeft in de organisatie. Het rapport werd in november 2008 vastgesteld. Er is een concept-verbeterplan Het Schouw-Demersluis van februari 2009. Daarin is opgenomen dat er per 1 juli 2008 een werkgroep Dienstinstructies is opgestart die alle dienstinstructies gaat herijken/reviseren.

Ook in Het Schouw zijn de dienstinstructies in de dagen voorafgaande aan de inspectie opnieuw verspreid. Ze zijn niet of nauwelijks onderwerp van bespreking in het werkoverleg. Aan de Canon Penitentiaire Scherppte wordt in het werkoverleg geen aandacht besteed. De informatie daarover wordt via de mail verspreid. Afdelingshoofden controleren en sturen meer op de uitvoering van de dienstinstructies. Het niet volgen van dienstinstructies heeft in het afgelopen jaar geleid tot een viertal integriteitszaken met disciplinaire gevolgen. Personeel ziet de wijze waarop de vorige aanpassing van dagprogramma en postenbezetting was ingevoerd, als een dieptepunt in de verhoudingen tussen leiding en medewerkers. Die verandering moest door acties van gedetineerden en verzet van personeel uiteindelijk worden stopgezet. Bij hen is enig vertrouwen gegroeid dat de nu gekozen aanpak om via een werkgroep Dienstinstructies, waarbij alle geledingen goed betrokken worden, tot verbeteringen in programma en postenbezetting zal leiden. Verder benadrukken medewerkers dat ze vaak op basis

⁴ Bijlage 10 bij rapportage 'taskforce penitentiaire scherppte', directie gevangeniswezen DJI, mei 2006. De Canon Penitentiaire Scherppte bestaat uit zeven vensters en moet zorgen voor een grotere bewustwording en een blijvend bewustzijn ten aanzien van penitentiaire scherppte. Iedere maand staat er een ander aspect centraal tijdens de teamoverleggen en in de vorm van posters in de inrichtingen. De posters zorgen ervoor dat penitentiaire scherppte top-of-mind blijft, terwijl de medewerkers tijdens het team overleg zelf actief over de opeenvolgende vensters met elkaar in gesprek gaan.

van ervaring en improvisatie oplossingen moeten zoeken voor problemen, die vooral ontstaan doordat middelen en tijd te krap zijn geworden om te doen wat je moet doen.

Demersluis

In een in oktober 2007 uitgevoerde ESA bleek dat de opgestelde beveiligingsprotocollen en instructies niet volledig zijn en maar gedeeltelijk voldoen aan de huidige DJI normen en kaders, en dat medewerkers onvoldoende op de hoogte zijn van dienstinstructies, en daardoor niet weten hoe te handelen. Aanbevolen werd om meer te controleren en beter te sturen op de naleving van veiligheidsinstructies. Ook werd vastgesteld dat het landelijk beleid ten aanzien van Penitentiaire Scherpste niet leeft in de organisatie. Het rapport werd in november 2008 vastgesteld. Er is een concept-verbeterplan Het Schouw-Demersluis van februari 2009. Daarin is opgenomen dat er per 1 juli 2008 een werkgroep Dienstinstructies is opgestart die alle dienstinstructies gaat herijken/reviseren. Aan de Canon Penitentiaire Scherpste wordt in Demersluis geen aandacht besteed in het werkoverleg. Afdelingshoofden verspreiden de informatie daarover via de mail. Een ontsnapping eind 2008 vanaf de luchtplaats van Demersluis liet zien dat piw'ers celinspecties en toezicht lucht niet altijd volgens instructies uitvoeren. Dit incident heeft ertoe bijgedragen dat personeelsleden zich meer bewust geworden zijn van het belang van de regels. Overigens geven medewerkers er blijk van verandermoe te zijn en weinig vertrouwen te hebben in de leiding. Er zijn teveel grote veranderingen in gang gezet, die niet zijn afgerond. Daardoor vertonen ze in hun werk overlevingsgedrag. Ze trachten bij de uitvoering van hun werk risico's te vermijden, en vertrouwen daarbij vooral op eigen kracht en kennis en hebben weinig verwachtingen over wat de leiding en de organisatie hen daarbij nog kan bieden. Deze houding vormt een risico voor een zorgvuldige naleving van veiligheidsprocedures.

Oordeel

De kennis, de hantering en de internalisatie van dienstinstructies bij medewerkers is niet beter geworden dan bij het vorige onderzoek. De belangrijkste oorzaak daarvoor is dat de inrichtingen niet goed in staat zijn om de sturing en de controle op de naleving van instructies effectief te organiseren. Het wordt teveel overgelaten aan de afdelingshoofden om daarin een eigen weg te zoeken. In geen van de torens slagen de afdelingshoofden erin om de omgang met regels en instructies tot een regelmatig terugkerend onderwerp van gesprek binnen hun teams te maken. Daarnaast belemmeren de in de verschillende torens optredende cultuurproblemen een bewustere naleving van dienstinstructies. Daarbij spelen verandermoeheid, gebrek aan vertrouwen in de leiding, het verruimen van de eigen regelruimte door individuele medewerkers een rol. Het onderhoud van dienstinstructies en de aandacht voor naleving krijgt onvoldoende systematische aandacht. Aanpassingen geschieden ad hoc en naar aanleiding van incidenten.

Directieleden zullen meer aandacht moeten geven aan de sturing en coaching van afdelingshoofden om verandering op gang te kunnen brengen. Het verbeteren van de randvoorwaarden voor werkoverleg (met voldoende deelnemers uit het team en continuïteit) is noodzakelijk om een werkoverleg met voldoende inhoud tot stand te brengen, waar onderwerpen als dienstinstructies of de Canon Penitentiaire Scherpste besproken worden.

Het streven om bij de herijking van regels en instructies die de uitvoering van het dagprogramma en de inzet van personeel bepalen, de uitvoerders structureel te betrekken kan daarnaast aan versterking van het draagvlak voor een zorgvuldiger omgang met regels en instructies bijdragen. Dat geldt ook de keuze voor een torenoverschrijdende aanpak van problemen met dienstinstructies, waarbij ook de afdeling beveiliging betrokken wordt.

3.2 Interne veiligheidsvoorzieningen: calamiteitenteam

Verbeterpunt

De Weg

De Weg kende binnen het Over-Amstel complex een eigen beveiligingsafdeling, die ook in de nachtdienstbezetting voorziet. De Weg beschikte voorts over een actueel calamiteitenplan (dat kort voor de inspectie met een ontruimingsoefening is getest), maar had geen eigen calamiteitenteam. Er werden naar de mening van leiding en personeel onvoldoende calamiteitenoefeningen gehouden.

Demersluis

Er waren in Demersluis al geruime tijd geen calamiteitenoefeningen gehouden. De laatste ontruimingsoefening dateerde van twee jaren geleden.

Deze signaleringen leidden tot de volgende aanbevelingen:

De ISt beveelt aan dat in De Weg een calamiteitenteam wordt georganiseerd.

De ISt beveelt aan om ook in Demersluis regelmatig alarmoefeningen te houden.

Bevindingen

De met ingang van januari 2009 gerealiseerde gebouwelijke en organisatorische aansluiting van De Weg bij de locatie Over-Amstel heeft ertoe geleid dat – op een andere wijze dan door de ISt was voorgesteld - wordt voorzien in de behoefte om incidenteel een geoefend calamiteitenteam in te zetten in De Weg.

In de nasleep van de Schipholbrand is het calamiteitenbeleid in Over-Amstel opnieuw opgezet, waardoor er in alle torens van Over-Amstel structureel calamiteitenoefeningen plaatsvinden.

Oordeel

De bij het eerdere onderzoek door de ISt beschreven verbeterpunten zijn adequaat opgelost.

3.3 Interne veiligheidsvoorzieningen: verbeteren fysieke weerbaarheid

Verbeterpunt

De Weg

Er was in De Weg weliswaar aandacht voor het goed op peil houden van de fysieke conditie van de medewerkers, maar door de problemen met een adequate postenbezetting werd er veelal geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid te sporten.

Het Schouw

Er was een structuur ontwikkeld waarbinnen alle personeelsleden van Het Schouw structureel in het kader van Praktisch Penitentiair Optreden (PPO) zouden gaan werken aan verbetering van hun fysieke weerbaarheid. Een "nul-meting" had al plaatsgevonden.

Demersluis

De weerbaarheid van het personeel van Demersluis had de laatste jaren geen aandacht gehad. Inmiddels is er een nulmeting geweest voor alle medewerkers en is het plan gereed om gestructureerd de fysieke weerbaarheid van het personeel te vergroten.

Deze signaleringen hebben geleid tot de volgende aanbeveling:

De ISt beveelt aan dat alle medewerkers niet alleen de gelegenheid krijgen om hun fysieke conditie en hun weerbaarheid op peil te houden, maar dat hierop ook nadrukkelijk door het management toezicht wordt gehouden.

Bevindingen

De Weg

In De Weg worden de PPO-vaardigheden niet onderhouden en er wordt onvoldoende getraind. Er wordt door afdelingshoofden ook niet toegezien op deelname aan de personeelssport. Recent is besloten dat De Weg zich zal aansluiten bij de aanpak van de personeelssport die binnen Het Schouw en Demersluis ontwikkeld is.

Het Schouw en Demersluis

In Het Schouw en Demersluis biedt de wijze waarop het dagprogramma is gestructureerd de mogelijkheid om personeelsleden op drie dagen per week in te roosteren voor deelname aan de personeelssport. Er is een jaarplanning van sportieve activiteiten, waaronder PPO. Deelname wordt geregistreerd en besproken in een wekelijks verzuimoverleg dat sinds januari 2009 functioneert. Daarin bespreken afdelingshoofden acties richting medewerkers naar aanleiding van ziekte of ziekmeldingen of onvoldoende gebruik van de mogelijkheden om deel te nemen aan de sport. De uitvoering van afgesproken acties, het aanspreken van medewerkers en het vastleggen van gemaakte afspraken wordt nog onvoldoende gevolgd en vastgelegd, maar is in opbouw.

Oordeel

Het systeem dat Het Schouw en Demersluis sinds begin 2009 zijn begonnen te hanteren, beantwoordt aan de aanbeveling die de ISt begin 2006 heeft geformuleerd. In De Weg worden personeelsleden tot op dit moment nog onvoldoende mogelijkheden geboden om hun fysieke vaardigheden en conditie te onderhouden. Leidinggevendenden hebben nog geen rol in het toezicht op de deelname aan de personeelssport.

4 Maatschappelijke reïntegratie

4.1 Aansluiting maatschappelijke vervolgvorzieningen

Verbeterpunt

De Weg

De Weg was in 2005 begonnen aan het opbouwen van een netwerk met gemeentelijke gezondheidsinstellingen. De samenwerking met de GGD en het CAD was goed. Daardoor kon een vangnet worden geboden aan gedetineerden, die veelal afkomstig waren uit de al binnen de strafrechtsketen geïdentificeerde groep van veelplegers.

Het Schouw

In Het Schouw was kort voor het onderzoek besloten om zorgplannen te ontwikkelen, waarvan ook de toegang tot begeleidende instanties en de overdracht van informatie bij vertrek deel uitmaakten. Daarbij was gebleken dat contacten met GGz-instellingen sneller gelegd konden worden wanneer sprake is van bekenden voor deze instellingen. De komst van een medewerker maatschappelijke dienstverlening (mmd'er) zou de effectiviteit van de inspanningen binnen Het Schouw op het gebied van reïntegratie kunnen bevorderen.

Demersluis

In Demersluis werd na de intake bij binnenkomst alleen voor gedetineerden in de VBA een trajectplan opgesteld dat zowel betrekking heeft op de zorg binnen de inrichting als de reïntegratie na vertrek. Bespreking van de toestand van gedetineerden vindt alleen in het Psycho Medisch Overleg (PMO) plaats of ad hoc tussen verpleegkundige en psycholoog of psychiater. Er vindt geen structureel beraad plaats (met uitzondering van de VBA) tussen staf en teams, in de vorm van een gedetineerdenberaad. De directie heeft zich voorgenomen binnenkort te beginnen met gestructureerd overleg met de staf. Voor gedetineerden die niet op de VBA verblijven wordt geen aansluiting bij extramurale voorzieningen verzorgd. Dit heeft bij arrestanten en soms zelfs bij de LABG tot schrijnende situaties geleid, omdat gedetineerden bij ontslag in geval van een invrijheidstelling niet met hun vrijheid om konden gaan.

Deze signalering heeft geleid tot de volgende aanbeveling:

De IST adviseert dat naar de gemeentelijke partners gecoördineerd en eenduidig wordt opgetreden voor het maken van bestuurlijke (capaciteits)afspraken over samenwerking met de locaties ten behoeve van de opvang gedetineerden na afloop van de detentie en ten behoeve van het aanbieden van programma's in het kader van een ISD-maatregel).

Bevindingen

Algemeen

In alle torens van Over-Amstel functioneren mmd'ers. Het regionale Coördinatie Bureau Terugdringen Recidive (CBTR) stuurt deze functionarissen aan. Sinds mei 2009 functioneert wekelijks een frontoffice overleg, waarbinnen - onder regie van het CBTR - informatie wordt uitgewisseld over iedere nieuw in de PI Amsterdam ingestroomde gedetineerde op basis van initiële gegevens die door de mmd'er in samenspraak met de gedetineerde zijn vastgelegd. Aan het frontoffice overleg nemen altijd deel: mmd'ers uit de inrichtingen, de Dienst Werk en Inkomen en de

Dienst Wonen van de gemeente Amsterdam, een vertegenwoordiger van de reclasseringsorganisaties, de Prison Gate Office⁵, en de GGD. In het frontoffice wordt de bij verschillende partners beschikbare informatie met elkaar vergeleken en gevalideerd, en wordt vastgelegd welke eerste vervolgstappen kunnen worden gezet met de gedetineerde, en wie daarvoor verantwoordelijkheid neemt.

Aan de situatie dat de gemeente Amsterdam op grote schaal naar haar toegezonden Dpan⁶-formulieren ongelezen terzijde legde, omdat de betreffende gedetineerde niet tot een specifieke doelgroep behoorde, is een einde gekomen.

Door uitwisseling van informatie en coördinatie van vervolgstappen in een vroege fase van de detentie wordt voorkomen dat hulpverleningsinstellingen en gemeentelijke diensten vanuit verschillende Amsterdamse inrichtingen op verschillende wijze benaderd worden.

Ook draagt de instelling van het frontoffice overleg er aan bij dat hulpverleningsinstellingen sneller geïnformeerd worden over insluiting van een cliënt.

De directie streeft ernaar om convenanten te sluiten met de gemeente Amsterdam en hulpverleningsinstellingen, waardoor passende nazorg aan alle gedetineerden die na hun detentie in Amsterdam terugkeren wordt gegarandeerd.

Oordeel

De instelling van het frontoffice overleg is in de ogen van de Inspectie een goede eerste stap om het bij het eerdere onderzoek gesignaleerde risico, dat allerlei functionarissen uit verschillende inrichtingen ongecoördineerd gemeentelijke diensten en hulpverleningsinstellingen benaderen, en daarmee de samenwerking bemoeilijken, te verminderen. De Inspectie wijst erop dat instandhouding van het frontoffice en uitbouw van de ketensamenwerking niet alleen veel aandacht en tijd van uitvoerende functionarissen vereist, maar ook betrokkenheid op strategisch niveau.

Het intakeproces binnen de onderscheiden torens van Over-Amstel, waarin behalve de MMD'er, de medische dienst, de psycholoog, de piw'ers een rol hebben, heeft nog verdere verbetering, om de bijdrage aan de informatievoorziening vanuit de inrichting te verbeteren, en om de rol van functionarissen binnen de inrichting in de uitvoering van vervolgspraken te verduidelijken.

⁵ Onderdeel van het Leger des Heils dat opvang verzorgd voor mensen die uit detentie komen.

⁶ Digitaal platform aansluiting nazorg

5 Organisatorische randvoorwaarden

5.1 Integriteitsbeleid

Verbeterpunt

De Weg

Hoewel er in De Weg van een gestructureerde uitvoering van een integriteitsbeleid geen sprake was, was er inmiddels wel een project inzake het tegengaan van onderlinge agressie opgestart. Relevante factoren als openheid, voorbeeldgedrag, elkaar en het management aanspreken en het houden van functioneringsgesprekken werden (soms sinds kort) zichtbaar. Ten behoeve van integriteitsbevordering werden echter geen daartoe door DJI ontwikkelde instrumenten gebruikt.

Het Schouw

De nieuwe samenstelling van de teams en het vertrek van verschillende medewerkers bevorderde in Het Schouw een open cultuur waarin medewerkers elkaar meer dan voorheen aanspreken op gedrag. Toch was er nog steeds sprake van een sterke op het eigen team gerichte cultuur, waardoor openheid naar management en naar andere teams beperkt was. De kwaliteit van de werkoverleggen was niet zodanig dat aan integriteit structureel aandacht kon worden geschonken. Het risico was aanwezig dat binnen afzonderlijke teams een situatie ontstaat waarin integriteitsbreuken niet worden voorkomen of opgemerkt. Ten behoeve van integriteitsbevordering werden in Het Schouw geen daartoe door DJI ontwikkelde instrumenten gebruikt.

Demersluis

De gerichtheid op het eigen team was in Demersluis groot, ondanks de grote ingrepen door de directie in de organisatie en het personeelsbestand in de afgelopen jaren om de samenstelling van teams evenwichtig te maken. Deze gerichtheid op het eigen team werd in de hand gewerkt door de differentiatie tussen de verschillende paviljoens en de gebouwelijke constructie. Evenmin was er sprake van een gevoel van gemeenschappelijkheid met Het Schouw. Het bevorderen van integer gedrag had in deze nieuwe organisatie tot nu toe binnen het management onvoldoende aandacht gekregen. Van een actief integriteitsbeleid gericht op bewustwording was geen sprake. Wel is er sprake van een professionele houding van medewerkers op het gebied van integriteit. Dat leverde bijvoorbeeld op dat zij zich bewust waren van risicogebieden en dat zij dit in het eigen team ook aan de orde stelden. Medewerkers spraken elkaar aan op (on)gewenst gedrag. Het management werd bij kritiek op gedrag van collega's pas betrokken wanneer medewerkers er onderling niet uitkwamen. Het integriteitsbeleid was niet (volledig) in de instrumenten van personeelsmanagement (bijvoorbeeld het regulier houden van functioneringsgesprekken) geïntegreerd. Evenmin werden ten behoeve van integriteitsbevordering daartoe door DJI ontwikkelde instrumenten gebruikt. Het was ook nog geen onderwerp in de aansturing door het management. Van een gestructureerde analyse van kwetsbare werkgebieden en risicovolle functies was geen sprake. Afdelingshoofden en medewerkers waren niet bekend met een gedragscode.

Deze signalen hebben in 2005 geleid tot de volgende aanbeveling:

De IST beveelt aan dat de PI Amsterdam een integriteitsbeleid met implementatieplan opstelt dat rekening houdt met de onmiddellijke behoeften van

de locaties (inclusief aspecten van personeelsbeleid, zoals het stelselmatig voeren van functioneringsgesprekken en het scheppen van voorwaarden voor een effectief werkoverleg) en dat zorgt voor een actieve aansturing door het management en participatie door medewerkers.

Bevindingen

Algemeen

De PI Amsterdam heeft sinds 2006 een Bureau Integriteit, dat het beleid met betrekking tot integriteit uitdraagt en de deskundigheid van de zeven interne vertrouwenspersonen, die deel uitmaken van de Commissie Integriteit en Seksuele intimidatie, bevordert. Aandachtsgebieden zijn integriteit, seksuele intimidatie en informatiebeveiliging. Het Meldpunt Incidenten is onderdeel van het Bureau. In 2008 werden 58 incidenten gemeld, waarvan er acht betrekking hadden op een misdrijf, 34 op overtreding van regels en protocollen, negen op overtredingen van normen en waarden en zeven op de informatiebeveiliging.

Het Bureau overlegt maandelijks met de algemeen directeur en een keer per vier maanden met de unitdirecteuren. De voortgang in de afhandeling van door leidinggevenden gemelde incidenten is dan onderwerp van bespreking. Het Bureau adviseert de algemeen directeur over inschakeling van het Bureau Integriteit en Veiligheid van DJI.

Het bureau is in 2009 belast met de herziening van het gedragsprotocol van de PI Amsterdam en verzorgt de integriteitsmodule in de Leergang voor leidinggevenden in het kader van het traject Leiding Geven Als Professie (LGAP).

Medewerkers zijn bekend met de gedragscode, met het bestaan van vertrouwenspersonen. Medewerkers worden ook op hoofdlijnen geïnformeerd over ernstige integriteitsincidenten die tot ontslag van medewerkers hebben geleid. Dat gebeurt zorgvuldig. Er gaat een preventieve werking vanuit en het draagt bij aan de bewustwording van wat wel en niet acceptabel is.

Oordeel

De Inspectie is van oordeel dat de inrichting veel inspanningen heeft gedaan om een samenhangend integriteitsbeleid te ontwikkelen en te implementeren. Mede door dit beleid zijn ernstige integriteitsincidenten aan het licht gebracht en aangepakt. Daarvan is een zuiverende werking uitgegaan. Er zijn een aantal factoren die nog afbreuk doen aan het effect van het integriteitsbeleid. Het feit dat er veel wisselingen van leidinggevenden zijn geweest, heeft eraan bijgedragen dat medewerkers sterk op elkaar gericht zijn. Geringe openheid naar buiten en een laag vertrouwen in het management zijn daarvan het gevolg. Daarnaast is juist de communicatie en het overleg met uitvoerend medewerkers in de onderzochte torens nog onvoldoende ontwikkeld.

5.2

Communicatie

Verbeterpunt

De Weg

In De Weg is van een gestructureerd werkoverleg bij de afdelingen nog nauwelijks sprake (terwijl het management wel een effectief overleg kent).

Bezettingsproblemen en algemene tijddruk worden hiervoor als oorzaken opgegeven. Met het ontbreken van een gestructureerd werkoverleg valt een belangrijk instrument weg om aandacht te besteden aan informatieoverdracht over nieuw beleid, dienstinstructies en dergelijke en om gelegenheid te bieden voor het

uitwisselen van informatie. Het informeren van medewerkers door het management vindt plaats op grote lijnen.

Het Schouw

In Het Schouw is er een goede en respectvolle communicatie tussen gedetineerden en personeel, waardoor mogelijke incidenten in een vroeg stadium worden voorkomen en geadresseerd, maar deze praktijk is onder druk komen te staan door de verkorting van het dagprogramma. De communicatie tussen management en medewerkers en de openheid in de organisatie is niet voldoende om integriteit in de cultuur van de organisatie en gedrag van medewerkers te bevorderen en te waarborgen. Zelfcorrigerend vermogen van medewerkers is wel aanwezig, maar controle en aansturing door het management behoeft verbetering.

Demersluis

Demersluis maakte zich in 2005 op om op het gebied van personeelsmanagement belangrijke verbeteringen door te voeren. Daartoe behoorde ook de bevordering van interne communicatie. Zo vond werkoverleg bij de afdelingsteams tot nu toe nauwelijks plaats, met uitzondering van de LABG. Evenmin was er sprake van een gedetineerdenberaad.

Deze signaleringen hebben geleid tot de volgende aanbeveling:

De IST beveelt aan dat wordt onderzocht hoe de samenwerking tussen teams binnen locaties, tussen de locaties onderling en tussen locaties en centrale stafdiensten kan worden verbeterd. Daarbij merkt de IST op dat de veelheid van differentiaties binnen de afzonderlijke locaties en binnen de PI Amsterdam een belemmering voor verdergaande samenwerking tussen locaties vormt en dat derhalve een andere ordening van differentiaties kan bijdragen tot verbetering van de samenwerking

Bevindingen

Algemeen

In alle torens bestaat een gedetineerdencommissie (gedeco). In beginsel overlegt de unitdirecteur maandelijks samen met een afdelingshoofd met de gedeco. Directieleden zijn vaak afwezig bij het overleg en de vervangende afdelingshoofden hebben geen duidelijk mandaat. Van slechts enkele vergaderingen zijn goedgekeurde verslagen beschikbaar.

De Weg

Ook nu vindt in De Weg teamoverleg nog niet structureel plaats. Er zijn ook nauwelijks verslagen van teamoverleggen. Op momenten dat teamoverleg zou kunnen plaatsvinden zijn bijna nooit meer dan twee piw'ers uit een team van acht beschikbaar. Er is wel behoefte aan teamoverleg. Incidenteel en ad hoc trekken afdelingshoofden een groepje piw'ers van alle afdelingen bij elkaar om mee te overleggen. Leidinggevendenden zijn dagelijks ook wel een half uur of een uur op de afdeling om met medewerkers te praten. Maar de rest van de dag besteden ze aan andere activiteiten: problemen oplossen, cursussen volgen, deelnemen aan overleg elders in de inrichting. Bij de medewerkers is behoefte aan een structurele vorm van overleg binnen het team. Dat is ook nodig omdat alle teams recent opnieuw zijn ingedeeld, en je werkwijzen met elkaar moet afstemmen en bespreken.

Het Schouw

De laatste vier jaar (vóór 2009) heeft er geen teamoverleg plaatsgevonden. In Het Schouw is er sinds de invoering van het nieuwe dienstrooster per januari 2009 de mogelijkheid om teamoverleg te houden. Maar vaak zijn er dan niet meer dan twee piw'ers en een afdelingshoofd aanwezig.

Uit de verslagen blijkt dat slechts één van de vijf teams regelmatig overleg heeft met een agenda en verslagen. Andere teams hebben dit laatste half jaar een, twee, drie of vijf keer teamoverleg gehouden, waarvan verslagen zijn gemaakt. Het aantal deelnemers – afdelingshoofden inbegrepen – komt zelden boven de vier. Er is geen echte overlegcultuur. Het accent in de besprekingen ligt op operationele zaken, en thema's die zich ad hoc aandienen. Onderwerpen als penitentiaire scherpste en integriteit zijn geen onderwerpen van overleg.

Demersluis

De situatie dat de piw'ers nauwelijks werkoverleg kenden is blijven bestaan tot begin 2009. Sinds begin 2009 is een start gemaakt met het houden van werkoverleg. Het nieuwe rooster biedt daarvoor op drie dagen per week mogelijkheden. De effectiviteit van het werkoverleg is nog beperkt, door het kleine aantal deelnemers (vaak niet meer dan 3 tot 4 personen uit een team), en het feit dat op de dag zelf duidelijk wordt of het werkoverleg zal plaatsvinden. De meeste teams hebben nog geen vast ritme in het houden van het werkoverleg opgebouwd. Van een van de afdelingen waren slechts drie verslagen over een periode van een half jaar beschikbaar. Bij andere afdelingen lag de frequentie wat hoger. De onderwerpen die besproken worden zijn meestal operationele zaken. Onderwerpen als penitentiaire scherpste en integriteit zijn geen onderwerpen die besproken worden in het werkoverleg.

Medewerkers voelen zich niet goed betrokken bij alle veranderingstrajecten. Zij ervaren dat afdelingshoofden met allerlei andere zaken druk bezig zijn, en dat ze nauwelijks tijd hebben voor het contact met hun medewerkers. Ze ervaren ook dat allerlei onderwerpen breed worden aangepakt, maar dat bijna niets goed wordt afgemaakt. Leidinggevendenden geven aan dat ze te weinig tijd op hun afdelingen doorbrengen en dat ze te weinig contact hebben met hun medewerkers.

Oordeel

De Inspectie concludeert dat de drie onderzochte units nog geen vormen hebben gevonden voor het teamoverleg tussen afdelingshoofden en hun medewerkers, waarmee het teamoverleg een effectieve bijdrage levert aan de onderlinge afstemming van werkwijzen binnen de teams en binnen het grotere verband van Over-Amstel. Ook draagt het werkoverleg er nog onvoldoende aan bij dat piw'ers zich werkelijk betrokken en gehoord voelen bij de ontwikkelingen binnen de inrichting.

De inspectie vindt dat er in de afgelopen jaren door de leiding onvoldoende gestuurd is op het totstandkomen van een structuur waarbinnen werkoverleg met uitvoerenden zich kan ontwikkelen. Aan de voorwaarde dat werkoverleg met een voorspelbare vaste frequentie en voldoende deelname plaats vindt is niet voldaan. Ook is er te weinig aandacht geweest voor de vorming van de goede agenda van onderwerpen als penitentiaire scherpste en integriteit die bespreking behoeven in het werkoverleg.

Ook het beleidsuitgangspunt dat er periodiek door de leiding van de inrichting wordt overlegd met een vertegenwoordiging van de gedetineerdenpopulatie over alle aangelegenheden die het verblijf in de inrichting betreffen is in de praktijk onvoldoende uitgewerkt.

6 Slotbeschouwing

Hoewel er ook positieve bevindingen zijn moet de Inspectie toch vooral concluderen dat er sinds 2005 t.a.v. een aantal wezenlijke aanbevelingen geen actie of te laat actie is ondernomen en dat de situatie op onderdelen zelfs verslechterd is. Er is onvoldoende prioriteit gegeven aan het waarborgen van de rechtspositie van gedetineerden in de PI Over-Amstel door het management. Door het structureel uitvallen van arbeid en de bibliotheekvoorziening is sprake van schending van wettelijke rechten van gedetineerden. De Inspectie vindt dat er een zorgelijke situatie is ontstaan die niet langer kan en mag voortduren en dat er nu op zeer korte termijn verantwoordelijkheden genomen dienen te worden.

De uitvoering van een dagprogramma voor gedetineerden binnen het verkorte dagprogramma, dat voldoet aan de wettelijke eisen en DJI-normen kan nog steeds niet worden gegarandeerd. Het is vooral de uitval van de arbeid die maakt dat er voor grote groepen gedetineerden in De Weg en Demersluis een veel te mager dagprogramma overblijft, ook omdat er geen enkele compensatie wordt geboden. Het management van de inrichting lijkt van de omvang van dat probleem onvoldoende op de hoogte te zijn. De wijze waarop het probleem wordt aangepakt sluit weliswaar aan op het landelijk beleid met betrekking tot de arbeid, maar getuigt niet van enig gevoel voor de urgentie ervan.

De Inspectie heeft geen informatie gevonden die erop duidt dat de minister resp. de staatssecretaris toereikend geïnformeerd is over knelpunten in de uitvoering van het dagprogramma. Voor zover de Inspectie heeft kunnen nagaan is alleen naar aanleiding van incidenten informatie verstrekt aan de staatssecretaris en is het structurele karakter van de knelpunten in Over-Amstel daardoor onvoldoende aan het licht gekomen.

Piw'ers ervaren nog steeds niet dat het strikt naleven van dienstinstructies en protocollen een basisvoorwaarde is voor het beschermen van de rechten van gedetineerden, voor de veiligheid en voor de voorbereiding op de terugkeer van gedetineerden in de samenleving. Ze worden daarop onvoldoende aangestuurd, en er is onvoldoende controle. Er is weliswaar aandacht gegroeid voor het beter betrekken van de piw'ers bij de ontwikkeling van dienstinstructies, maar er is geen systematische aandacht voor de implementatie en internalisatie van de dienstinstructies.

Georganiseerde communicatie en formele overlegvormen tussen uitvoerende medewerkers hebben een onvoldoende duidelijke plaats, dragen nog onvoldoende bij aan de onderlinge afstemming van werkwijzen op afdelingsniveau, en op het niveau van de inrichting. Met de aanpak van dit probleem is binnen de inrichtingen pas in 2009 een begin gemaakt. Dat geldt voor de start van het gedetineerdenberaad en het werkoverleg op afdelingsniveau in Het Schouw en Demersluis. In de Weg is zelfs nog geen begin gemaakt met verbetering van de structuur voor het werkoverleg, en zijn nog geen mogelijkheden geschapen voor piw'ers om te kunnen deelnemen aan het gedetineerdenberaad.

Wel is de inrichting in de afgelopen jaren in staat gebleken, om betere waarborgen te creëren voor een goed functioneren bij calamiteiten, en is ze in staat gebleken om een structuur te creëren waarin het verbeteren en onderhouden van PPO-

vaardigheden door medewerkers in beginsel beter bevorderd en bewaakt kan worden.

Ook is de inrichting in staat gebleken om het integriteitsbeleid een duidelijke plaats te geven en worden integriteitsinbreuken eerder opgemerkt en beter aangepakt. Daarnaast is de inrichting in staat gebleken aanzetten te vinden voor verbetering van de samenwerking met ketenpartners in de omgeving.

Bijlage 1 Afkortingen

BHV	Bedrijfs Hulp Verlening
BSD	Bureau Selectie en Detentiebegeleiding
BZA	Bijzondere Zorg Afdeling
CAD	Consultatiebureau Alcohol en Drugs
CBTR	Centraal Bureau Terugdringen Recidive
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
Dpan	Digitaal platform aansluiting nazorg
ESA	Externe Security Audit
Gedeco	Gedetineerdencommissie
GGD	Gemeentelijke Gezondheids Dienst
GGz	Geestelijke Gezondheidszorg
ISD	Inrichting voor Stelselmatige Daders
ISt	Inspectie voor de Sanctietoepassing
LABG	Landelijke Afdeling Beheers Gevaarlijken
LGAP	Leiding Geven Als Professie
MMD'er	Medewerker Maatschappelijke Dienstverlening
Pbw	Penitentiaire beginselenwet
PI	Penitentiaire Inrichting
Piw'er	penitentiair inrichtingswerker
PPO	Praktisch Penitentiair Optreden
TULP	Ten Uitvoer Legging Preventieve hechtenis
VBA	Verslavings Begeleidings Afdeling

Bijlage 2 Geraadpleegde literatuur

Adviesrapportage bezoekproces PI Amsterdam (april 2009)
Nota knelpunten Arbeid (oktober 2008)
Audit BVA-processen (nov. 2008)
BASAM-rapport Amsterdam (juni 2007)
Bejegeningvisie HVB PI-Amsterdam (concept) (mei 2009)
Besturingsmodel PI Over-Amstel (februari 2009)
Communicatiestructuur Vestiging Over-Amstel, Schouw/Demersluis en De Weg
Dagprogramma's De Weg, Het Schouw en Demersluis
Diverse dienstinstructies en procesbeschrijvingen Het Schouw/Demersluis (2006 en 2007)
Externe Security Audit De Weg (april 2008)
Externe Security Audit Het Schouw Demersluis (nov. 2008) plus Plan van Aanpak
Externe Security Audit Het Veer (sept. 2008)
Externe Security Audit Over-Amstel Voorgebouw (sept. 2008 plus Plan van Aanpak
Gedragsprotocol PI Amsterdam (dec. 2006)
Huisregels De Weg (mei 2009)
Huisregels extern bezoek Over-Amstel
Informatie Canon Penitentiaire Scherpste (februari 2009)
Integriteitbeleid PI Amsterdam (april 2006)
Jaarplan 2009/2010 Medische Dienst Over-Amstel
Jaarverslag 2008 Bureau Integriteit Amsterdam
Jaarverslag 2008 PI Amsterdam
Notities nazorgbeleid detentie Gemeente Amsterdam (maart 2009)
Notulen Detentieberaden Het Schouw, Directie Management Overleg en
Verbetertraject Het Schouw/Demersluis (2009)
Notulen teamvergaderingen Demersluis (jan – mei 2009)
Overzichtsrapportage intern onderzoek ontvluchting (december 2008)
Overzicht deelnemers beroepsopleidingen juni 2009 (leerbedrijf PI Amsterdam)
Overzicht uitval activiteiten Het Schouw (jan - juni 2009)
Plan van aanpak Invoering vestigingenmodel (april 2009)
Plan van Aanpak PPO (april 2009)
Rapport Incidenten beheersbaar over een ontvluchting (jan 2009)
Resultaten monitor Agressie en Geweld, locatie Amsterdam (juni 2007)
RI&E en Plannen van Aanpak (2005-2006)
Sanctie- en Maatregelenbeleid en Drugs Ontmoedigingsbeleid (jan 2009)
Schema's en uitslagen celinspectie en UC Demersluis (juni 2009)
Uitwerking Jaarplan 2009 Over-Amstel (april 2009)
Urinecontrole en sanctiebeleid Het Schouw Demersluis (sept. 2007)
Verslagen veiligheidscommissie (sept. 2008-maart 2009)
Verslagen verzuimoverleg Het Schouw/Demersluis (jan.-mei 2009)
Viermaandsrapportage PI Amsterdam (mei 2008)
Voorstel aanpak/inrichting Arbeid (mei 2009)
Werkplan HRM 2009/2010 (april 2009)

Bijlage 3 Inspectieprogramma

De Weg

Dinsdag 19 mei 2009

09.00-10.30 Interview directie
10.30-11.30 Schouw De Weg op hoofdlijnen
11.30-12.15 Interview hoofd beveiliging en coördinator BHV
13.00-14.15 Interview gedetineerden
14.15-15.00 Interview BSD-medewerkers
15.00-16.15 Interview executieve medewerkers
16.15-17.30 Bestuderen documentatie

Woensdag 20 mei 2009

09.00-10.15 Interview leidinggeven
10.15-12.00 Schouw activiteiten
12.45-14.00 Interview zorgstaf
14.00-15.00 Voorbereiden terugkoppeling
15.00-16.00 Terugkoppeling directie

Het Schouw

Woensdag 10 juni 2009

10.15-11.30 Interview directie
11.30-12.30 Schouw Het Schouw op hoofdlijnen
13.00-14.15 Interview gedetineerden
14.15-15.00 Gesprek met medewerkers BSD en MMD
15.00-16.15 Interview executieve medewerkers
16.15-17.30 Interview coördinator LGAP en Bureau Integriteit

Donderdag 11 juni 2009

09.00-10.15 Interview leidinggevenden
10.15-12.00 Dossieronderzoek gedetineerden
12.30-13.45 Interview zorgstaf
14.00-15.00 Schouw activiteiten (bezoek)
15.00-16.00 Interview hoofd beveiliging en coördinator BHV

Vrijdag 12 juni 2009

10.00-12.00 Schouw activiteiten Het Schouw
12.30-13.30 Bestuderen documentatie
13.30-14.30 Voorbereiden terugkoppeling
14.30-15.15 Terugkoppeling directie

Demersluis

Woensdag 1 juli 2009

09.00-10.00	Interview directie
10.00-11.00	Bijwonen overleg frontoffice
11.15-12.15	Bijwonen teamoverleg VBA
12.45-13.45	Dossieronderzoek gedetineerden
13.45-15.00	Interview gedetineerden
15.00-16.00	Interview executieve medewerkers
16.00-17.00	Bestuderen documentatie op leefafdeling

Donderdag 2 juli 2009

09.00-10.00	Interview leidinggevenden
10.00-11.00	Schouw op hoofdlijnen (lucht)
12.00-13.30	Interview commissies van toezicht
13.30-14.30	Interview medewerker BSD
14.30-15.30	Vorbereiden terugkoppeling
15.30-16.30	Terugkoppeling directie