



Inspectie voor de Sanctietoepassing
Ministerie van Justitie

Inspectiejaarbericht 2008



Inspectiejaarbericht 2008

Maart 2008

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 6 |
| 1 Inleiding | 8 |
| 1.1 De onderzoeken van de Ist in 2008 | 9 |
| 1.2 De toetsingskaders | 9 |
| 1.3 Uitvoering aanbevelingen | 9 |
| 1.4 Lering uit incidenten | 10 |
| 2 Justitiële inrichtingen - Rechtspositie en bejegening van justitiabelen | 12 |
| 2.1 Rechtmatige insluiting, screening van gedetineerden, rapportage en registratie | 13 |
| 2.2 Huisregels en introductie | 13 |
| 2.3 Dagprogramma en activiteiten aanbod | 13 |
| 2.4 Toegang tot zorg | 14 |
| 2.5 Bejegening | 14 |
| 2.6 Contacten met de buitenwereld | 15 |
| 2.7 Accommodatie en meerpersoonsgebruik | 15 |
| 2.8 Functioneren beklagregeling | 16 |
| 2.9 Andere onderwerpen betreffende rechtspositie en bejegening | 16 |
| 2.10 De commissies van toezicht | 16 |
| 3 Justitiële inrichtingen - Veiligheid | 18 |
| 3.1 Beveiliging tegen ontvluchtingen | 19 |
| 3.2 Toepassing vrijhedenbeleid | 19 |
| 3.3 Bestrijding drugsgebruik | 20 |
| 3.4 Bestrijding onderlinge agressie | 20 |
| 3.5 Veiligheid 's nachts | 20 |
| 3.6 Brandveiligheid in justitiële inrichtingen | 20 |
| 3.7 Veiligheid in justitiële jeugdinstellingen | 21 |
| 4 Justitiële inrichtingen - Maatschappelijke reïntegratie | 22 |
| 4.1 Reïntegratietrajecten | 23 |
| 4.2 Aansluiting nazorg | 23 |
| 4.3 De inrichtingen voor stelselmatige daders | 24 |
| 4.4 Overdracht van informatie | 24 |
| 4.5 Nazorg door aan de reclassering verwante organisaties | 24 |
| 5 Justitiële inrichtingen - Organisatieaspecten | 26 |
| 5.1 Personeelsmanagement | 27 |
| 5.2 Communicatie | 27 |
| 5.3 Integriteit | 27 |
| 5.4 Dossiervorming en registratie | 27 |
| 5.5 Privacy | 28 |
| 6 Reclassering | 30 |
| 6.1 Landelijke verbetertrajecten | 31 |
| 6.2 Resultaatmeting | 31 |
| 6.3 Doorlooptijden | 31 |
| 6.4 Beleid ten aanzien van werkstraffen | 32 |
| 6.5 De taakscheiding advies en toezicht | 32 |
| 6.6 Informatie-uitwisseling tussen p.i. en reclassering | 32 |

| | |
|---|-----------|
| 7 Slotopmerkingen | 34 |
| 7.1 Landelijke verschillen | 35 |
| 7.2 Borging | 35 |
| 7.3 Spanning tussen zorg en veiligheid | 35 |
| 8 De ISt in 2008 | 36 |
| 8.1 Conferentie “Aan den lijve” | 37 |
| 8.2 Positie en werkwijze van de ISt | 37 |
| 8.3 Samenwerking met andere inspecties | 37 |
| Bijlage 1 - Afkortingen | 38 |
| Bijlage 2 - Inspectierapporten en -berichten in 2008 vastgesteld | 40 |
| Bijlage 3 - Inspectieonderzoek 2008 in uitvoering | 42 |
| Bijlage 4 - Geografische kaart | 44 |

Voorwoord

In dit jaarbericht geeft de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) een algemeen beeld hoe het gesteld is met de sanctietoepassing in Nederland. Het jaarbericht is vooral gebaseerd op de bevindingen van de in 2008 uitgevoerde of gepubliceerde onderzoeken, en waar nodig aangevuld met bevindingen uit eerdere jaren.

Tot het onderzoeksdomein van de ISt behoren de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de drie reclasseringsorganisaties en enkele aan de reclassering verwante organisaties.

In 2008 heeft de ISt veel meer onderzoek gedaan op het terrein van DJI dan bij de reclassering. Dat weerspiegelt zich ook in dit jaarbericht: na de inleiding volgen vier hoofdstukken die op de justitiële inrichtingen betrekking hebben, waarna in één hoofdstuk de bevindingen op het terrein van de reclassering weergegeven worden.

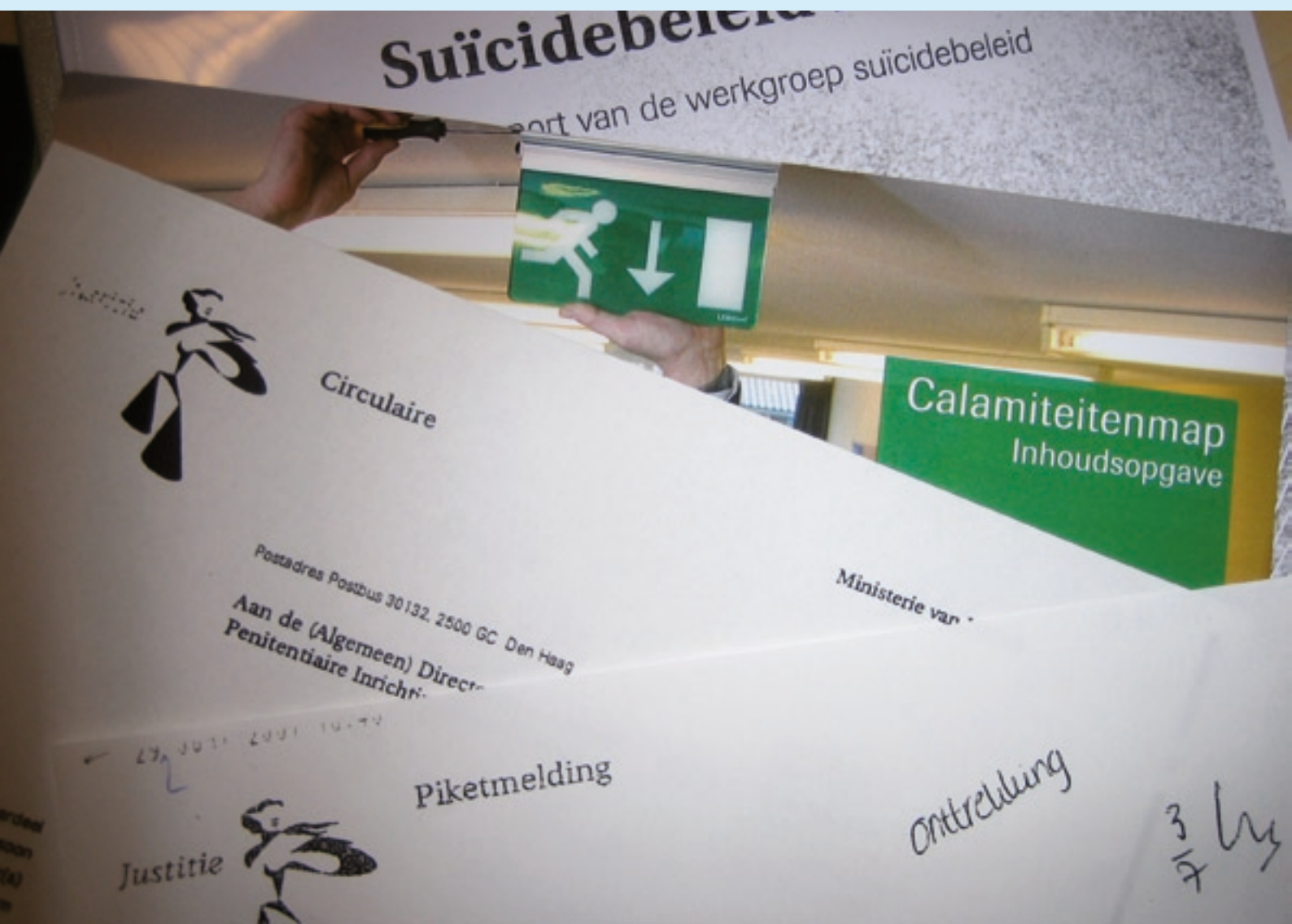
De hoofdstukken over de justitiële inrichtingen volgen de indeling van het toetsingskader Gevangeniswezen dat de ISt hanteert, aangevuld met berichten over themaonderzoeken. Deze indeling biedt de ruimte om, waar van toepassing, ook de andere sectoren van DJI (forensische zorg, justitiële jeugdinstellingen en bijzondere voorzieningen) aan bod te laten komen. Het jaarbericht sluit af met enkele algemene slotopmerkingen en een kort hoofdstuk over de stand van zaken bij de ISt zelf.

De Inspectie hoopt dat de in dit jaarbericht geschetste algemene bevindingen behulpzaam kunnen zijn voor de beleidsmakers en de uitvoering. De ISt kan daarmee een bijdrage leveren aan verbetering van de kwaliteit van de sanctietoepassing in Nederland.

De belangrijkste bijdrage aan de kwaliteit zal echter moeten komen van degenen die in de uitvoering werkzaam zijn. De Inspectie roept hun op om vooral zelf goed te blijven nadenken over hoe zij een goede prestatie kunnen neerzetten. De normen en aanbevelingen van een Inspectie kunnen daarbij een hulpmiddel zijn, maar mogen nooit een doel in zichzelf worden.

W.F.G. Meurs
hoofdinspecteur

1 Inleiding



1.1 De onderzoeken van de ISt in 2008

In 2008 heeft de ISt 54 locaties van DJI bezocht. Daarvan waren 28 een inrichting van het gevangeniswezen, 16 een justitiële jeugdinstelling (jji), 8 een forensisch psychiatrisch centrum (fpc) en 2 een detentiecentrum voor vreemdelingenbewaring.

Vestigingen van de reclassering werden negenmaal bezocht (zesmaal Reclassering Nederland, tweemaal Leger des Heils en eenmaal een instelling voor verslavingsreclassering). Van de aan de reclassering verwante instellingen werd één vestiging van Exodus bezocht.

Van deze bezoeken hadden er 18 betrekking op een doorlichtingsonderzoek, 36 op een themaonderzoek en 10 op een vervolgonderzoek.

In 2008 hebben enkele onderzoeken naar aanleiding van een incident plaatsgevonden, maar daarover is niet gerapporteerd in de vorm van een zelfstandig incidentonderzoek. In plaats daarvan koos de ISt voor het onderzoeken van de bredere context van het incident. De Inspectie voerde een doorlichting uit bij de betrokken instelling, of besloot tot een vervolgonderzoek op een eerder uitgevoerde doorlichting.

Niet alle in het jaarplan 2008 voorziene onderzoeken konden worden uitgevoerd.

Bij de voorbereiding van een tweetal themaonderzoeken op het terrein van de reclassering (Toezicht proefverlof tbs en Adviestaak reclassering) bleek dat de implementatie van nieuw beleid nog in een zo pril stadium verkeerde, dat een onderzoek op dat moment geen bruikbare informatie zou opleveren. Ten tijde van het verschijnen van dit jaarbericht beziet de ISt nog hoe en wanneer deze onderzoeken alsnog uitgevoerd kunnen worden.

Een themaonderzoek bij het gevangeniswezen naar de rechtspositie van arrestanten is opgeschort omdat in de loop van het jaar DJI het speciale arrestantenregime afschafte. De ISt gaat nu in 2009 onderzoeken hoe de betrokken inrichtingen deze regimeswijziging uitgevoerd hebben, en wat de gevolgen zijn geweest voor rechtspositie en veiligheid.

1.2 De toetsingskaders

Voor elk onderzoek hanteert de ISt een toetsingskader. Voor themaonderzoeken en incidenten wordt dat van geval tot geval opgesteld. Bij de doorlichtingsonderzoeken is een standaardtekst beschikbaar, die periodiek wordt herzien. In 2007 – 2008 is het toetsingskader gevangeniswezen – het eerste dat de ISt opstelde – grondig geëvalueerd en herzien. Het aantal toetsingscriteria is uitgebreid en de wettelijke of andere normen die aan de criteria ten grondslag liggen worden meer toegelicht. Omdat gebleken is dat daar waar

problemen in de uitvoering worden gesignaleerd er veelal een relatie is met algemene organisatievraagstukken zoals het personeelsmanagement of de interne communicatie, is in het toetsingskader een nieuw hoofdstuk over organisatieaspecten toegevoegd.

Gelijktijdig is een wijziging in de beoordelingsmethodiek aangebracht. De Inspectie onderscheidt nu een oordeel op drie dimensies: beleid, uitvoering en borging. Het oordeel op deze dimensies kan geformuleerd worden in vier waarderingen: voldoet niet – voldoet in beperkte mate – voldoet overwegend maar niet geheel – voldoet.

De meeste hier genoemde wijzigingen betekenen een uitbreiding ten opzichte van het oude toetsingskader, en dat heeft met zich meegebracht dat de rapporten en de daarin opgenomen lijst van aanbevelingen wat langer geworden zijn.

Ook het voor de tbs ontwikkelde toetsingskader is na een keer te zijn toegepast bijgesteld. Het wordt nu verder uitgetest in de ronde van doorlichtingen van forensisch psychiatrische centra die de ISt in 2008 – 2009 uitvoert. De Inspectie wil vóór het einde van 2009 alle fpc's hebben doorgelicht, waarna dit toetsingskader wederom aan een evaluatie zal worden onderworpen.

Momenteel werkt de ISt aan de opstelling van een toetsingskader voor de vreemdelingenbewaring, waarmee in 2009 voor het eerst ervaring zal worden opgedaan.

Het toetsingskader voor de reclassering is na een met de veldorganisaties uitgevoerde evaluatie ook aangepast, en wordt nu in z'n nieuwe vorm uitgetest in een aantal doorlichtingsonderzoeken.

Om verwarring te voorkomen welke versie van het toetsingskader bij een bepaald onderzoek is gebruikt, plaatst de ISt op haar website (www.inspectiesanctietoepassing.nl) bij elk doorlichtingsrapport ook het daarvoor gehanteerde toetsingskader.

1.3 Uitvoering aanbevelingen

De ISt wil kritisch blijven kijken naar haar eigen functioneren.

In het vorige jaarbericht kon melding worden gemaakt van een door een extern bureau uitgevoerd evaluatieonderzoek. Als vervolg daarop is inmiddels een begin gemaakt met het – steekproefsgewijs – voeren van korte evaluatiegesprekken na afronding van een onderzoek.

Een volgende stap is dat de ISt de effectiviteit van haar werk wil nagaan. Daartoe is om te beginnen bij de betrokken uitvoeringsorganisaties en beleidsonderdelen van het ministerie van Justitie de vraag uitgezet, hoe het gesteld is met de uitvoering van de door de ISt gedane aanbevelingen. Weliswaar wordt over het overgrote deel van de aanbevelingen bij het verschijnen van een inspectierapport aangekon-

digd dat zij zullen worden overgenomen en uitgevoerd, maar de Inspectie heeft inmiddels verschillende signalen vernomen die erop duiden dat de praktijk niet in alle gevallen even voortvarend is. De ISt wacht het resultaat van de nu uitgezette inventarisatie af, waarbij het feit dat enkele uitvoeringsorganisaties te kennen gaven drie maanden nodig te hebben om een beeld van de stand van uitvoering van de aanbevelingen te kunnen geven, niet als erg hoopgevend ervaren werd.

1.4 Lering uit incidenten

De ISt is ook geïnteresseerd in het lerend vermogen van de uitvoeringsorganisaties zelf. Daartoe is, op het terrein van DJJ, het themaonderzoek Lering uit incidenten uitgevoerd. De conclusie van dit onderzoek luidde dat op lokaal niveau naar aanleiding van een incident veelal wel een evaluatie en een preventiegerichte analyse plaatsvindt, maar dat het uitvoeren van maatregelen niet zeker gesteld is, en niet stelselmatig gebeurt.

In landelijk overleg worden incidenten wel besproken, maar de Inspectie constateerde dat er geen beleid gericht op lering uit die incidenten is vastgelegd. Er werd ook geen herkenbare lering uit de onderzochte incidenten aangetroffen.

De ISt raadt DJJ aan alsnog te borgen dat aan incidenten stelselmatig aandacht besteed wordt.

Het hier genoemde onderzoek had betrekking op weliswaar ingrijpende, maar toch kleinschalige incidenten.

Van een heel andere orde is de lering die getrokken werd uit de brand in het cellencomplex op Schiphol Oost.

Dat onderwerp komt hierna, in het hoofdstuk veiligheid, aan de orde.

Bij de reclassering deed zich een goed voorbeeld van lering uit incidenten voor toen een ernstige gebeurtenis de aanleiding vormde om in 2007 alle lopende toezichten aan een screening te onderwerpen. Deze door de drie reclasseringsorganisaties zelf ondernomen actie is met behulp van een extern bureau in 2008 herhaald. In het hoofdstuk Reclassering wordt hierop teruggekomen.

2

Justitiële inrichtingen

Rechtspositie en bejegening
van justitiabelen



In het algemeen is het heel behoorlijk gesteld met de rechtspositie en bejegening. In de meeste gevallen kan de ISt constateren dat justitiabelen met respect behandeld worden.

Niettemin zijn er, mede doordat de regelgeving op dit punt zeer gedetailleerd is, zijn altijd wel enkele praktische punten te noemen waar de uitvoering voor verbetering in aanmerking komt.

Het belangrijkste punt van kritiek is echter dat de uitvoering niet is geborgd: het toezicht of de vereiste handelingen ook daadwerkelijk zijn verricht ontbreekt, en de effectiviteit van de uitvoering wordt veelal onvoldoende geëvalueerd.

2.1 Rechtmatige insluiting, screening van gedetineerden, rapportage en registratie

Deze drie onderwerpen bieden een voorbeeld van ontbrekende borging. In een aantal gevallen constateerde de ISt dat de betrokken functionarissen op zich hun werkzaamheden naar behoren vervullen, maar dat de informatie die zij hierbij over een gedetineerde vergaren onvoldoende, niet tijdig en niet systematisch uitgewisseld wordt, en dat leidinggevend niet checken of bij voorbeeld met elke nieuw binnenkomende gedetineerde daadwerkelijk een introductiegesprek gevoerd wordt.

In een inrichting vinden verschillende vormen van screening van gedetineerden plaats: de intake (een eerste beeld van eventuele risico's voor gezondheid of veiligheid), de screening door de medische dienst en door de medewerkers maatschappelijke dienstverlening.

De Inspectie heeft een aantal malen vastgesteld dat er onvoldoende coördinatie tussen deze werkzaamheden plaatsvindt. Dat leidt tot het ongewenste resultaat dat op verschillende plekken binnen een inrichting gefragmenteerde informatie over een gedetineerde aanwezig is. De ISt is van mening dat de inrichtingen moeten zorgdragen voor een betere integratie tussen de verschillende screeningsprocessen.

Een bijzonder punt van aandacht is dat de ISt een aantal malen heeft geconstateerd dat wanneer gedetineerden op de vrijdagmiddag een inrichting binnenkomen, zij eerst de maandag daarna daadwerkelijk medisch worden gescreend door de medische staf, en relevante medische informatie eerst dan beschikbaar komt. Incidenteel kan wel eerder een GGD-arts erbij gehaald worden, maar het is dan een niet-medische professional in de inrichting die de noodzaak daartoe moet beoordelen.

2.2 Huisregels en introductie

Over het algemeen zijn de huisregels actueel voor wat de situatie in de betreffende inrichting aangaat en herleidbaar tot het voor de sector opgestelde modelreglement. Het modelreglement zelf zou inmiddels wel kunnen worden vernieuwd. Onderwerpen als meerpersoonsgebruik en de nieuwe regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling worden er nog niet in genoemd.

De huisregels zijn goed beschikbaar voor de justitiabelen: hetzij op elke cel of kamer, hetzij in centrale ruimten.

De wet zegt dat een ingeslotene "zoveel mogelijk in een voor hem begrijpelijke taal" geïnformeerd dient te worden; op dit punt valt meer te verbeteren. Regelmatig constateert de ISt dat in een inrichting geen vertalingen van de huisregels beschikbaar zijn, of de vertaalde tekst niet meer actueel is. Het lijkt de ISt doelmatig hiertoe landelijk actie te ondernemen, om te vermijden dat alle penitentiaire inrichtingen (p.i.'s) zelf voor vertalingen moeten gaan zorgen.

2.3 Dagprogramma en activiteiten aanbod

Door tal van oorzaken komt het regelmatig voor dat activiteiten in een inrichting uitvallen: personeelstekort door onderbezetting, ziekte of vakantie, een weinig flexibele inzet van personeel, slechte planning of schaarste aan gespecialiseerde werknemers. Bij de arbeid kan het ook gaan om een te beperkt aanbod van beschikbaar werk. In de praktijk blijken inrichtingen met deze uitval verschillend om te gaan: in sommige p.i.'s worden gedetineerden ingesloten als bijvoorbeeld de arbeid vervalt, in andere wordt de mogelijkheid van recreatie of vervangende activiteiten geboden.

De ISt heeft nog niet een zo ernstige mate van uitval aangetroffen dat sprake zou zijn van schending van een wettelijk recht van ingeslotenen. Zij constateert wel dat de ene inrichting laconieker dan de andere omgaat met de uitval van activiteiten. Daarom blijft zij er aandacht voor vragen dat inrichtingen zich inspannen deze uitval zoveel mogelijk te vermijden.

In het bijzonder geldt dat voor de arbeid. DJI voert een landelijk project Werkt! in (met als doel de gedetineerden arbeid zoveel mogelijk kostendekkend te maken en tevens zorg te dragen voor continuïteit in de werkzaamheden). Dat project is nog lang niet overal van de grond gekomen. Intussen mag de p.i. geen gebruik meer maken van de lokale contacten met toeleveranciers van arbeid. Het gevolg is, althans in een aantal inrichtingen, dat er (tijdelijk) minder in plaats van meer acquisitie van arbeid plaatsvindt, waardoor een te gering aanbod ontstaat. Op een aantal

plaatsen heeft de ISt geconstateerd dat er goede tot zeer goede voorzieningen (in de vorm van arbeidszalen) zijn, maar dat die niet of veel te weinig benut worden.

Een goed voorbeeld dat gerichte aandacht voor uitval van activiteiten daadwerkelijk helpt bieden de jeugdinstellingen. Het door een viertal samenwerkende inspecties twee jaar geleden uitgevoerd onderzoek Veiligheid in justitiële jeugdinstellingen signaleerde bij sommige instellingen een zeer hoge uitval van het onderwijsaanbod. Inmiddels hebben de inspecties kunnen vaststellen dat, dankzij de inspanningen die de sector op dit punt verricht heeft, nog maar van een beperkte uitval sprake is.

Luchtruimtes voldoen in enkele gevallen niet aan de wettelijke eis. Een cel zonder ramen kan niet gelden als verblijf in de open lucht, ook niet voor gedetineerden die in afzondering geplaatst zijn.

Omdat hier kennelijk onduidelijkheid over bestaat heeft de ISt geïnventariseerd welke normen in vergelijkbare situaties van toepassing zijn.

De beschrijving van een zogeheten luchtkooi in het programma van eisen voor een normaal beveiligde penitentiaire inrichting spreekt van een buitenvoorziening met onder meer dakopeningen en een schuilmogelijkheid. De Regeling Politiecellencomplex spreekt van een buitenruimte met een overkapping die voldoende bescherming biedt tegen neerslag en die maximaal een derde deel van de totale luchtruimte beslaat.

De European Prison Rules spreken van “at least one hour of exercise every day in the open air, if the weather permits.”

De beroepscommissie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming oordeelde dat het verblijf in de luchtkooi van een p.i., een ruimte met twee uitsparingen in de wand voor toetreding van daglicht en buitenlucht, niet is aan te merken als verblijf in de buitenlucht.

De Inspectie zal erop toezien dat ook de luchtplaatsen bij isoleercellen aan de vereisten voldoen.

2.4 Toegang tot zorg

De inhoud van de medische en psychosociale zorg behoort tot het werkterrein van de Inspectie voor de Gezondheidszorg, en wordt niet beoordeeld door de ISt. Alleen aan de randvoorwaarden voor goede zorg (beschikbaarheid, toegankelijkheid) besteedt de ISt aandacht. Zij heeft geconstateerd dat alle instellingen bezig zijn met, of al voldoen aan, de eisen van het enkele jaren geleden gestarte project Verantwoorde Medische Zorg.

In veel instellingen verneemt de ISt wel problemen met het werven van gekwalificeerde psychologen. In de sector justitiële jeugdinstellingen heeft een gecoördineerde inspanning tot resultaten geleid. Het lijkt de ISt gewenst dat

ook de sector gevangeniswezen van DJI nagaat welke condities nodig zijn om genoeg gedragsdeskundigen / psychologen aan te kunnen trekken.

Rond de geestelijke verzorging zijn er weinig problemen. Geestelijk verzorgers van de verschillende denominaties zijn – behoudens een incidentele vacature – beschikbaar. Gedetineerden kunnen wekelijks deelnemen aan bijeenkomsten, zonder dat dit ten koste gaat van andere wettelijke rechten. Gedetineerden die dat wensen hebben de mogelijkheid tot individueel contact met hun geestelijk verzorger.

Het enige probleem dat de ISt enkele malen signaleerde is dat de fysieke ruimte voor het houden van bijeenkomsten te klein is. Het gevolg is dat ofwel meer diensten georganiseerd moeten worden, ofwel een wachtlijst ontstaat. Dat laatste komt op gespannen voet te staan met het recht, wekelijks aan een bijeenkomst deel te nemen.

De ISt heeft de indruk dat de commissies van toezicht alert zijn op de beschikbaarheid van geestelijke verzorging. Dus als er een probleem is trekken zij al snel aan de bel bij de directie.

2.5 Bejegening

Een regelmatig terugkerende constatering van de ISt is dat penitentiaire instellingen de visie op hoe van het uitvoerende personeel verwacht wordt om te gaan met gedetineerden onvoldoende hebben uitgewerkt.

In het toetsingskader dat de Inspectie bij doorlichtingen van justitiële instellingen hanteert neemt de bejegening van gedetineerden een centrale plaats in. De relatie tussen inrichtingspersoneel en gedetineerden is vaak bepalend voor de manier waarop gedetineerden hun detentie ondergaan. Maar ook de veiligheid is gediend met een gezonde vertrouwensrelatie tussen personeel en gedetineerden.

Het gevolg van het ontbreken van een duidelijk geformuleerde visie kan zijn dat zich binnen een instelling grote verschillen tussen individuele penitentiaire inrichtingswerkers (piw'ers) of zelfs tussen afdelingen voordoen. De ISt heeft meermalen gezien dat de leiding van een instelling daar onvoldoende sturing aan geeft.

Ook landelijk zou er naar de mening van de Inspectie sprake mogen zijn van meer sturing: zo goed als DJI een beveiligingsvisie geformuleerd heeft zou hij ook een bejegeningvisie op kunnen stellen.

In bijna alle onderzoeken constateert de ISt dat discriminatie door gedetineerden niet als een issue beschouwd wordt. In 2009 gaat de Inspectie doorlichtingen doen van instellingen die daar misschien extra kwetsbaar voor zijn: de vreemdelingenbewaring.

2.6 Contacten met de buitenwereld

De bezoermogelijkheden in een inrichting zijn doorgaans conform de wettelijke eisen, of ruim daarboven.

Een regelmatig voorkomend knelpunt, ook gesignaleerd in het jaarbericht 2007 van de Ist, is het contact tussen ouders en kinderen. Als inrichtingen weinig flexibel met bezoektijden omgaan, en voor een aantal gedetineerden de bezoeken binnen de gangbare schooltijden vallen, is feitelijk een bezoek van een schoolgaand kind aan een gedetineerde ouder niet mogelijk. In toenemende mate proberen inrichtingen daar een mouw aan te passen door speciale ouder-kinddagen te organiseren. De Inspectie vindt dat de frequentie daarvan dan wel hoog genoeg moet zijn. Eenmaal per kwartaal een ouder-kinddag acht de Inspectie geen toereikend alternatief voor het reguliere bezoek.

Bezoekers worden bij het betreden van de inrichting aan controle onderworpen: zij moeten piepvrij door de detectiepoort en hun bagage gaat door de scan. Daarnaast zijn er ook andere regels voor bezoekers van toepassing, zoals over de artikelen die wel of niet voor een ingeslotene meegebracht mogen worden. De wijze waarop bezoekers geïnformeerd worden over de gang van zaken voor, tijdens en na het bezoek verschilt sterk per inrichting. Veelal krijgen zij informatie via de ingeslotene; beter is om ze daarnaast rechtstreeks te informeren.

Telefoneren was, ook dit jaar, op een paar locaties een issue. Soms waren er onvoldoende telefoons om alle gedetineerden voldoende gelegenheid te geven om te bellen, soms was de toegang tot die telefoons onvoldoende geregeld zodat sommige gedetineerden veel en andere weinig mogelijkheden kregen om te bellen. In enkele inrichtingen worden nog pilots uitgevoerd met telefoon op cel.

2.7 Accommodatie en meerpersoonscelgebruik

In 2008 werd zichtbaar dat er sprake is van een structurele leegstand van cellen.

Voor de korte termijn heeft dat voordelen: als een vleugel tijdelijk ontruimd moet worden, bij voorbeeld om aanpassingen aan nieuwe brandveiligheidseisen aan te brengen, kan dat makkelijker gerealiseerd worden dan anders het geval zou zijn.

Maar er zijn ook nadelen: de Ist heeft op verschillende plaatsen onrust bemerkt onder het personeel, dat vreest voor de toekomstige werkgelegenheid, en meerpersoonscelgebruik (in een inrichting waar elders in het gebouw cellen leegstaan) wordt minder goed begrepen.

De structurele leegstand heeft ook geleid tot het niet meer in gebruik nemen of vervangen van gebouwen die niet meer voldeden aan de eisen die aan een p.i. gesteld worden. Ook hebben afdelingen van p.i.'s tijdelijk een andere bestemming gekregen. Zo zijn, in navolging van het creëren van tbs-afdelingen in het gevangeniswezen, in twee inrichtingen gedurende enige tijd jeugdigen ingesloten. De vier inspecties die gezamenlijk het onderzoek Veiligheid jeugdinrichtingen uitvoeren oordeelden echter dat een van deze jeugdafdelingen maar net, en de andere niet, voldeed aan de eisen die de wet aan een jeugdinrichting stelt. Voor de Staatssecretaris van Justitie was dat aanleiding de twee jeugdafdelingen weer te sluiten en de pupillen onder te brengen in een reguliere jeugdinrichting.

De Ist verwacht dat niet opnieuw zal worden gestart met het gebruik van afdelingen van p.i.'s voor dit doel zonder dat vooraf goed is overwogen of aan de condities voor een veilige insluiting van jeugdigen voldaan kan worden.

Als een p.i. gedetineerden goed screent en selecteert zijn er met meerpersoonscelgebruik (mpc) weinig problemen. Ook in het vorige jaarbericht constateerde de Ist dat zij er eerder tevreden geluiden over vernam. Niettemin signaleerde de Ist incidenteel, in een enkele inrichting, problemen: een gebrek aan screening op geschiktheid voor mpc, direct bij binnenkomst plaatsing in een meerpersoonscel in plaats van plaatsing na een observatieperiode, een rooster dat er niet in voorziet dat beurtelings de ene en de andere celgenoot aan activiteiten deelneemt, waardoor zij af en toe ook tijd alleen in de cel kunnen doorbrengen.

Een punt van zorg is dat in enkele inrichtingen die de Ist heeft doorgelicht veroordeelden tot de isd-maatregel samen met langgestraften op een verblijfsafdeling worden ondergebracht. De isd'ers met vaak ingewikkelde verslavings- en psychosociale problematiek leggen een relatief groot beslag op de zorg en aandacht van het personeel. Dit gaat dan ten koste van de andere gedetineerden. Anderzijds zijn de isd'ers kwetsbaarder en makkelijk negatief te beïnvloeden door medegedetineerden met betrekking tot resocialisatie en drugsgebruik.

Om deze nadelen te ondervangen, en om een – voor veel isd'ers noodzakelijke – zorggerichte benadering te kunnen realiseren acht de Ist het wenselijk om isd'ers in aparte afdelingen onder te brengen.

In 2008 wijzigde DJI het arrestantenbeleid zo dat arrestanten voortaan geplaatst worden in een gevangenisregime. Het speciale arrestantenregime, met een zeer beperkt dagprogramma en veel verblijf op cel, komt daarmee te vervallen. De Ist zal in 2009 onderzoeken hoe deze wijziging tot stand is gebracht en waar de doorvoering van deze veranderde werkwijze toe geleid heeft.

2.8 Functioneren beklagregeling

In veel onderzoeken heeft de Ist moeten vaststellen dat de wettelijke termijn voor het behandelen van een beklagzaak door een commissie van toezicht (cvt) aanzienlijk wordt overschreden. De wet spreekt van een termijn van vier weken, die in bijzondere gevallen met eenzelfde periode kan worden verlengd. In ruim 90 procent van de zaken wordt de termijn van vier weken niet gehaald, en ook aan de termijn van acht weken wordt vaak niet voldaan. Het is de Inspectie opgevallen dat veel cvt's niet actief sturen op bekorting van de doorlooptijd, ook niet als het om makkelijk beïnvloedbare factoren gaat zoals de termijn waarbinnen de directie van de inrichting op het klaagschrift reageert, of de planning van zittingen. De Ist kijkt met enige zorg naar deze gang van zaken, omdat door de lange doorlooptijden de waarde van het beklagrecht, met name voor gedetineerden die betrekkelijk kort in een inrichting verblijven, sterk vermindert.

2.9 Andere onderwerpen betreffende rechtspositie en bejegening

De regelgeving bevat ook bepalingen over discipline, voeding, winkel en hygiëne. Bij elke doorlichting besteedt de Ist hier ook aandacht aan. De rapporten bevatten over deze onderwerpen echter alleen incidentele bevindingen, waaruit niet een algemeen patroon af te leiden valt.

2.10 De commissies van toezicht

Aan elke justitiële inrichting is een commissie van toezicht verbonden. De wet geeft deze commissies een belangrijke taak in het toezicht op de algemene gang van zaken in de inrichting en – zie boven – in de behandeling van beklagzaken.

De Ist wilde graag een beeld krijgen op welke wijze de cvt's aan de kwaliteit van de sanctietoepassing kunnen bijdragen, en heeft daarom een themaonderzoek Werkwijze commissies van toezicht uitgevoerd.

Tegenover de positieve conclusie dat de commissies bestaan uit leden die met veel toewijding en met veel begrip en respect voor de positie van ingeslotenen dit werk doen, staat verbazing hoe vaak het voorkomt dat commissies zich weinig aan de voor hun geldende wettelijke bepalingen gelegen laten liggen. Er is nauwelijks een op de cvt's betrekking hebbende bepaling uit wet of amvb te vinden waarvan de Ist kon constateren dat alle cvt's dienovereenkomstig handelen.

Ook in andere opzichten is het beeld divers. Niet alleen wordt er in de praktijk op verschillende wijze invulling aan de toezichttaak gegeven, ook de ontvankelijkheid voor een

definiëring van deze taak verschilt sterk. Zo zijn er cvt's die graag beschreven zien wat er in het kader van de toezichttaak precies van hen verlangd wordt, maar er zijn ook cvt's die zich keren tegen elke potentiële harmonisatie van de werkwijze en die geen nadere definiëring van deze taak willen.

Ook tussen de wettelijke regelingen voor de cvt's bestaan verschillen. De Ist ziet geen goede redenen waarom de werkwijze voor commissies binnen de ene sector van DJI op onderdelen anders geregeld zou moeten zijn dan voor de andere, en bepleit dan ook hierin meer consistentie aan te brengen.

Naast kritische bevindingen heeft het onderzoek van de Ist ook een groot aantal good practices opgeleverd. De Inspectie hoopt met de beschrijving daarvan een bijdrage te leveren aan de invulling van de rol die de commissies in het toezicht op de kwaliteit van de sanctietoepassing kunnen spelen.

3 Justitiële inrichtingen

Veiligheid



De Ist onderscheidt het begrip veiligheid in twee verschillende aspecten: enerzijds maatschappijbeveiliging (beveiliging tegen ontvluchtingen en de organisatie van het verlofbeleid) en anderzijds interne veiligheid, waarbij het gaat om een veilig leef- en werkklimaat voor personeel en justitiabelen binnen de inrichtingen.

De Dienst Justitiële Inrichtingen onderwerpt alle inrichtingen van het gevangeniswezen periodiek aan een externe security audit (ESA), waarvan het doel is “...zicht te krijgen op de beveiliging van de inrichting(en) voldoet, of deze effectief is en of er verbeterpunten denkbaar zijn. Hierbij worden de risico’s voor personeel en de risico’s met betrekking tot gedetineerden in beeld gebracht”. De Ist constateert dat een ESA veelvuldig aanleiding geeft tot wijziging of verbetering van veiligheidsvoorzieningen en -procedures. Die worden meestal ook uitgevoerd, maar in sommige gevallen moet vastgesteld worden dat met een deel van de aanbevelingen uit de ESA nog niets gedaan is. De Ist heeft het beeld gekregen dat het plan van aanpak dat naar aanleiding van een ESA wordt opgesteld wel door het hoofdkantoor van DJI met de betrokken inrichting besproken wordt, maar dat vervolgens de uitvoering van dat plan na verloop van tijd niet, of in elk geval niet stelselmatig, meer gevolgd wordt.

Voor het hele terrein van DJI is veiligheid en veiligheidsbewustzijn een belangrijk onderwerp. De Inspectie vraagt zich daarom af waarom een periodieke audit alleen voor het gevangeniswezen gehouden wordt. Naar haar mening is zo’n audit – niet noodzakelijkerwijs in dezelfde vorm als voor het gevangeniswezen – ook voor de andere sectoren van DJI gewenst.

3.1 Beveiliging tegen ontvluchtingen

Het aantal ontvluchtingen uit justitiële inrichtingen is al jarenlang zeer laag. Dat brengt een risico met zich mee dat het personeel minder alert wordt. De Ist vindt het daarom van belang in alle doorlichtingsonderzoeken – en ook in sommige themaonderzoeken – na te gaan hoe het met de “penitentiaire scherpste” (een voor de sector gevangeniswezen ontwikkeld beleid) gesteld is. In een aantal gevallen heeft de Inspectie aanbevelingen gedaan die gericht waren op een meer alerte houding van het personeel. Een regelmatig terugkerend voorbeeld is de gang van zaken tijdens het luchten. Veelal zijn de dienstinstructies wel in orde en worden sommige controlehandelingen (zoals het vooraf doorzoeken van de luchtplaats en het tellen van het aantal gedetineerden) ook wel uitgevoerd, maar het feitelijke toezicht tijdens het luchtuur wordt vaak niet conform de instructies uitgevoerd. Het komt regelmatig voor dat piw’ers zich niet diagonaal op de luchtplaats opstellen (waardoor zij overzicht over de hele ruimte

hebben), maar bij elkaar blijven en de tijd pratend met elkaar doorbrengen.

Overigens vraagt de Inspectie zich ook hier af waarom de aanpak “penitentiaire scherpste” alleen in het gevangeniswezen uitgedragen wordt, en niet evenzeer in de andere sectoren van DJI. Het op peil houden of vergroten van het veiligheidsbewustzijn bij het personeel in die sectoren is niet minder belangrijk dan in het gevangeniswezen.

Aangaande de technische veiligheidsvoorzieningen in een inrichting kan hier volstaan worden met de constatering dat die doorgaans wel op orde zijn. Voor zover dat niet het geval is worden ze meestal snel gerepareerd of vervangen.

Een punt van aandacht is de toegangscontrole voor personeel en regelmatige bezoekers. In gevangenissen en huizen van bewaring heeft de Ist in het overgrote deel van de gevallen waargenomen dat ook deze personen piepvrij door een detectiepoortje moeten en dat hun bagage door een scan gaat. Ook voor de vreemdelingenbewaring geldt dat. Bij de justitiële jeugdinrichtingen is het beeld wisselend. Bij de forensisch psychiatrische centra heeft de Ist vastgesteld dat, behoudens een enkele uitzondering, het personeel en regelmatige bezoekers zonder controle de inrichting kunnen betreden.

De Inspectie is van mening dat de inrichtingen daarmee eenodeloos risico lopen.

Er hoeft geen sprake te zijn van kwade trouw van betrokkenen – het bewust binnensmokkelen van wapens of communicatiemiddelen -, het kan ook gaan om onoplettendheid. Mobiele telefoons mogen niet meegenomen worden in een inrichting (zij moeten bij de ingang in een kluisje worden gelegd), maar als daarop niet gecontroleerd wordt is de kans groot dat af en toe iemand vergeet de telefoon uit jaszak of tas te halen.

De Ist meent dan ook dat het veiligheidsbeleid van DJI met zich meebrengt dat in alle justitiële inrichtingen ook op personeel en regelmatige bezoekers toegangscontrole wordt uitgevoerd.

3.2 Toepassing vrijhedenbeleid

Mede naar aanleiding van onderzoeken die de Ist in vorige jaren heeft ingesteld naar enkele ernstige verlofincidenten, is het vrijhedenbeleid in de forensisch psychiatrische centra aangescherpt. Tijdens de door de Ist in 2008 verrichte doorlichtingen was het resultaat hiervan merkbaar. Er zijn meer checks and balances in de procedures rond het toekennen van verlof. Bij twijfel over het veiligheidsrisico wordt nu in beginsel geen verlof meer verleend. Dat de praktijk weerbarstig is, bleek uit een ernstig verlofincident dat in de loop van 2008 heeft plaatsgevonden. Uit het onderzoek dat de Ist hiernaar heeft ingesteld

bleek dat de besluitvorming en communicatie met betrekking tot het verlov van de betrokken tbs-gestelde opnieuw ernstig tekort waren geschoten.

Ten tijde van het uitkomen van dit jaarbericht rondt de ISt een, gezamenlijk met de Inspectie Jeugdzorg uitgevoerd, onderzoek af naar het verlovbeleid in justitiële jeugdinrichtingen. Van de rapportage daarover kan in het volgende jaarbericht verslag worden gedaan.

3.3 Bestrijding drugsgebruik

Overall binnen DJI is het drugsbeleid het afgelopen jaar fors aangescherpt, en de Inspectie neemt ook waar hoe inrichtingen actief instrumenten ter bestrijding van de aanwezigheid van drugs inzetten.

Controles achteraf in de vorm van urinecontroles en cel- of kamerinspecties worden overall uitgevoerd, zij het niet altijd volledig conform de door DJI gestelde normen.

De ISt gaat na of gedetineerden, overeenkomstig de European Prison Rules, geïnformeerd worden dat hun cel is doorzocht, en in de praktijk heeft zij een aantal inrichtingen aangetroffen waar dat niet gebeurt.

Ondanks het aangescherpte beleid is het een realiteit dat drugsgebruik in de inrichtingen op kleinere of grotere schaal voorkomt.

De ISt signaleert enkele situaties die een verhoogd risico op het binnensmokkelen van drugs met zich meebrengen. Er zijn bezoeken die zo zijn gebouwd en ingericht dat het voor de bewaarders niet mogelijk is een goed overzicht over het hele bezoek te hebben.

Veelal wordt toegestaan dat een gedetineerde ouder fysiek contact heeft met zijn of haar kind.

In de meeste fpc's vindt bezoek niet onder toezicht plaats, maar op de kamer van de tbs-gestelde (waarbij enige vorm van controle wel mogelijk is doordat de kamerdeur geopend moet blijven).

Op zich zijn de keuzes die de inrichtingen hierin gemaakt hebben begrijpelijk, maar men dient zich te realiseren dat zij ook een risico inhouden.

Een aanpak die meer aandacht kan krijgen is de bestrijding van drugs door het aanbieden van verslavingszorg, zoals dat in sommige inrichtingen al gebeurt.

3.4 Bestrijding onderlinge agressie

Bij doorlichtingen van inrichtingen kijkt de ISt wat een inrichting doet aan de voorkoming en beheersing van intimidatie, bedreiging en geweld tegen en tussen gedetineerden en patiënten. Op een enkele uitzondering na voelen dezen zich veilig in de inrichting.

Het personeel heeft veelal oog voor kwetsbare plaatsen en omstandigheden, en geweldsincidenten komen in zeer beperkte mate voor. Dit beeld van de dagelijkse praktijk

dwingt niet direct tot extra aandacht voor onderlinge agressie.

De ISt constateerde ook dat geen van de doorgelichte inrichtingen over beleid of een vastgelegde visie beschikte waarin ze verwoordt hoe zij onderlinge agressie tegengaat. Hoewel de feitelijke problematiek beperkt is vindt de Inspectie het toch wenselijk dat een dergelijke visie geformuleerd wordt.

Onderzoek naar agressie en geweld tegen en tussen personeelsleden heeft de ISt niet gedaan, omdat de Arbeidsinspectie daar in 2008 al een onderzoek naar uitvoerde.

3.5 Veiligheid 's nachts

Gedurende de nacht zijn de in een inrichting aanwezige justitiabelen ingesloten, en volledig afhankelijk van een beperkt aantal medewerkers. De ISt wilde zich daarom een beeld vormen hoe het tijdens de nachtdienst in een inrichting gesteld is met de op veiligheid gerichte voorzieningen. Daartoe heeft de Inspectie het onderzoek Nachtveiligheid gevangeniswezen gedaan. Het onderzoek is in de nachtelijke uren, en onaangekondigd, uitgevoerd. Hoewel in elk van de bezochte inrichtingen wel enkele punten gerapporteerd werden die voor verbetering vatbaar waren, was de algemene conclusie toch dat er 's nachts wordt gewerkt zoals het beleid dat voorstaat, en werden er geen onaanvaardbare risico's aangetroffen.

3.6 Brandveiligheid in justitiële inrichtingen

In mei 2008 rapporteerden de op dit terrein samenwerkende inspecties (VROM-inspectie, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Arbeidsinspectie en ISt) dat het brandveiligheidsniveau van de onderzochte inrichtingen was verbeterd ten opzicht van 2006, maar ten tijde van het onderzoek - dat eind 2007 had plaatsgevonden - nog niet voldoende was. De nog lopende (en nieuw aangekondigde) acties vanuit betrokken diensten gaven echter vertrouwen dat het brandveiligheidsniveau op termijn tenminste op papier voldoende zal zijn. De daadwerkelijke borging van de veranderingen op lange termijn baarde de inspecties echter nog zorgen.

In veel inrichtingen zijn tijdelijk afdelingen buiten gebruik gesteld, zijn gebouwelijke aanpassingen gepleegd en technische voorzieningen geïnstalleerd, opdat alle in gebruik zijnde inrichtingen aan de hoogste eisen zullen voldoen. Eind 2008 hebben de Rijksgebouwendienst en DJI gemeld dat de helft van de cellen nu voldoet aan het voor nieuwbouw voorgeschreven veiligheidsniveau. In alle

inrichtingen gaat de uitvoering van dit beleid gepaard met het onderhouden van de samenwerking met ketenpartners, vergroting van het brandveiligheidsbewustzijn en met de uitvoering van oefeningen en trainingen van medewerkers. Ten koste van grote personele inspanningen en financiële lasten zijn de justitiële inrichtingen er zo in geslaagd om het risico op fatale gevolgen bij het uitbreken van branden terug te dringen.

In 2010 zullen de samenwerkende inspecties opnieuw de brandveiligheid van de justitiële inrichtingen beoordelen. De projectmatige aandacht voor het onderwerp (brand) veiligheid is inmiddels beëindigd: de zorg voor de veiligheid is weer terug in de lijn gebracht. De Ist constateert dat dat niet gepaard is gegaan met een evaluatie van het tot dan toe gevoerde beleid. Er is geen zichtbare bezinning geweest op de vraag of de schrik over de brand in het cellencomplex op Schiphol Oost niet tot een disproportionele reactie heeft geleid. De Inspectie blijft zich afvragen of de brandveiligheid in alle inrichtingen een zodanig risico vormde dat de gebouwelijke eisen, de technische voorzieningen en de personele organisatie overal op hetzelfde niveau moesten worden gebracht.

3.7 Veiligheid in justitiële jeugdinstellingen

De Staatssecretaris van Justitie heeft mede naar aanleiding van het kritische inspectierapport uit 2007 over de veiligheid in justitiële jeugdinstellingen een “deltaplan” in werking gezet, dat tot zichtbare verbetering op veel terreinen leidt.

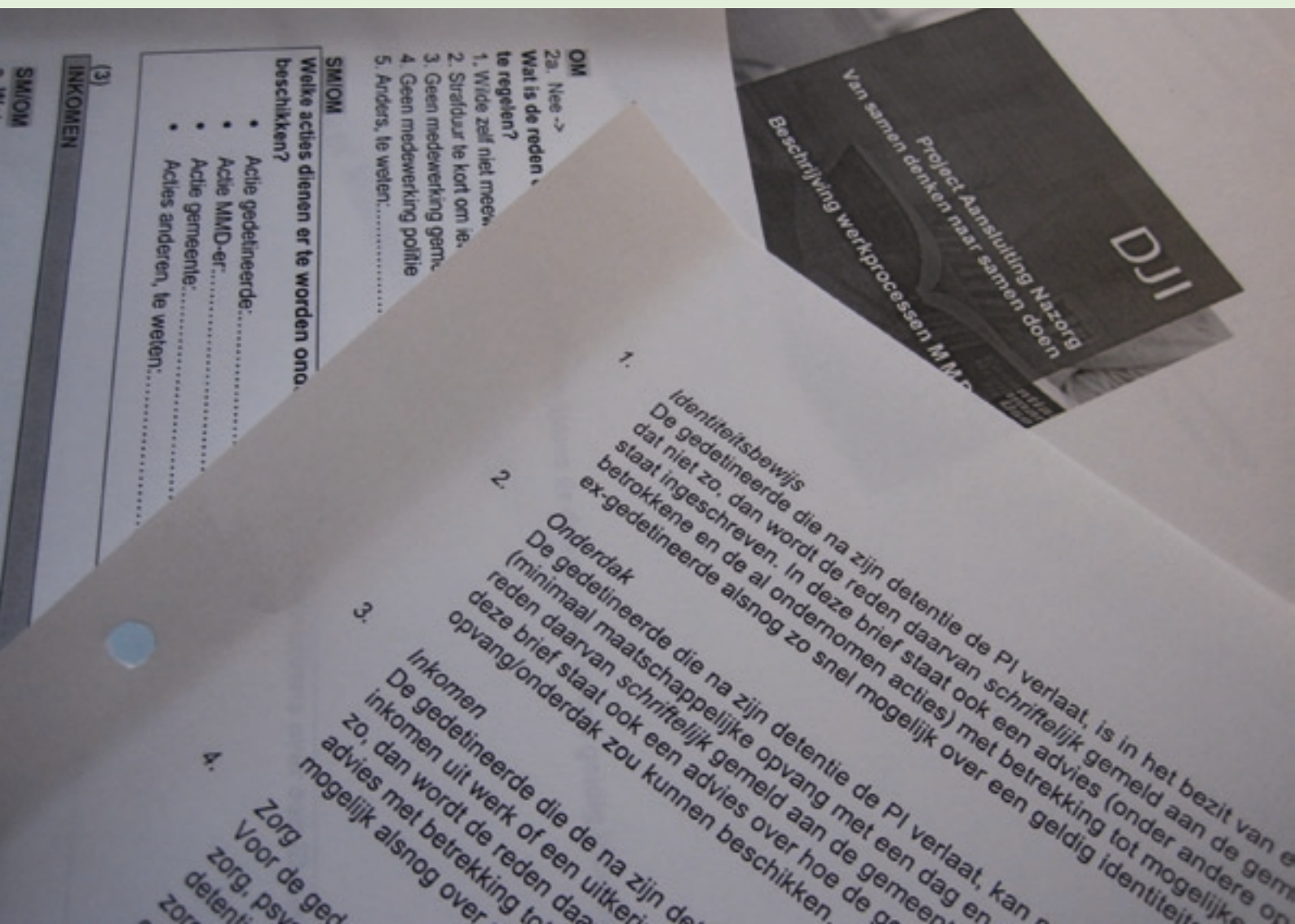
De vier betrokken inspecties (Inspectie Jeugdzorg, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Ist) hebben in 2008 de uitvoering gevolgd van de plannen van aanpak die de instellingen hebben opgesteld naar aanleiding van het eerdere onderzoek.

De jji's hebben dit jaar getoond zich te kunnen vernieuwen en verbeteren. In 2008 kon in vier van de zes instellingen het verscherpte toezicht waaronder zij eerder waren geplaatst, worden opgeheven. Begin 2009 volgden de vijfde en de zesde instelling. In al die instellingen zijn ingrijpende programma's in werking gezet om de veiligheid te verbeteren. Uitvoering ervan gaat gepaard met instroom van veel nieuwe en passend opgeleide medewerkers op alle niveaus, met grote veranderingen in de instellingscultuur en doorvoering van het besluit om in alle instellingen met een gemeenschappelijke basismethodiek in het kader van de opvoeding van jongeren te gaan werken.

4

Justitiële inrichtingen

Maatschappelijke reïntegratie



Reïntegratie is het onderwerp waar de ISt het vaakst moet constateren dat te weinig wordt voldaan aan de eisen die op dit terrein gesteld worden.

Het programma Terugdringen recidive (TR) is weliswaar landelijk ingevoerd, maar de feitelijke uitvoering ervan staat nog in de kinderschoenen.

In alle penitentiaire inrichtingen zijn medewerkers maatschappelijke dienstverlening (mmd'ers) aangesteld, maar de beoogde screening van alle gedetineerden op vier belangrijke risicogebieden vindt nog in lang niet alle gevallen plaats, en er is te weinig eenheid in de taakomschrijving en de werkwijze van de mmd'ers.

Er is nog geen solide netwerk voor informatie-uitwisseling tussen p.i.'s en gemeenten.

Ook met de activiteiten tijdens detentie die van belang zijn voor toekomstige reïntegratie is het vaak matig gesteld.

Het aanbod van arbeid is in veel inrichtingen beperkt, zowel qua hoeveelheid als qua aard van het werk. Uitval van arbeid doet zich regelmatig voor. De mogelijkheden om tijdens de arbeid een vakdiploma te halen zijn in veel inrichtingen verdwenen.

Er zijn beperkte mogelijkheden tot het volgen van onderwijs, en in veel inrichtingen worden de gedetineerden niet gestimuleerd van de beschikbare faciliteiten gebruik te maken.

Wie deel wil nemen aan een ISD-traject ondervindt een beperkt aanbod van gedragsinterventies.

4.1 Reïntegratietrajecten

In het beleid van de afgelopen jaren ligt het accent op een samenwerkingsmodel tussen het gevangeniswezen en de reclassering, zoals dat in het kader van het programma Terugdringen Recidive is uitgewerkt. Doel is om gedetineerden die daartoe gemotiveerd of te motiveren zijn een aanbod te doen waarmee hun kansen op een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan worden verbeterd. Vorig jaar concludeerde de ISt al dat dit beleid bijna niet terug te zien was in de uitvoering.

Vaak nemen nog maar weinig gedetineerden deel aan TR-trajecten.

Het aanbod van en de aansluiting met onderwijs in de p.i. is onvoldoende.

De tijd die de reclassering nodig heeft om tot een concept reïntegratieplan te komen is te lang.

De beschikbaarheid van gedragsinterventies en de toegang tot die gedragsinterventies voor gedetineerden is nog onvoldoende. Veel interventies worden in groepen met een minimum aantal deelnemers uitgevoerd of hebben een lange looptijd, waardoor er ook lange wachttijden zijn voor gedetineerden die het juiste instapmoment gemist hebben. Het aantal deelnemers aan interventies blijft ook sterk achter bij de verwachting, omdat de reclassering niet op

ieder moment in iedere plaats gecertificeerde trainers kan inzetten.

Waar TR al wat langer draait komen nog andere knelpunten in de uitvoering naar voren. De integratie in de inrichting kan worden verbeterd. Dat geldt ook voor de samenwerking tussen TR-trajectbegeleiders en functionarissen uit de p.i.: de regionale coördinatiebureaus TR werken autonoom, waardoor de medewerkers van de p.i. te weinig zicht hebben op de uitgezette trajecten.

Het gevolg van dit alles is dat de potentiële doelgroep niet volledig en niet tijdig wordt bereikt, en dat vertraging van TR-trajecten ook leidt tot vertraging van detentiefasering. Daardoor dreigt TR reïntegratie juist te belemmeren in plaats van te bevorderen.

Deze stand van zaken vormt voor de ISt reden om in 2009 een afzonderlijk themaonderzoek te wijden aan de manier waarop de uitgangspunten van het programma Terugdringen Recidive in de praktijk worden gerealiseerd.

4.2 Aansluiting nazorg

Het streven is alle gedetineerden binnen tien dagen na binnenkomst te screenen op vier belangrijke risicogebieden die bij de beëindiging van de detentie op orde moeten zijn: de beschikbaarheid van een onderkomen, middelen van bestaan, een identiteitsbewijs en de eventuele behoefte aan zorg. Als blijkt dat op een of meer van deze terreinen actie ondernomen moet worden, dient de p.i. de gemeente van de toekomstige woonplaats van de gedetineerde te informeren.

Zowel uit de doorlichtingen als uit het door de ISt uitgevoerde themaonderzoek Aansluiting nazorg in het gevangeniswezen blijkt dat de realisatie van dit streven nog verre van volledig is.

Lang niet alle gedetineerden worden gescreend, met name bij gedetineerden die kort in de p.i. verblijven gebeurt dat vaak niet. In nog meer gevallen wordt de beoogde termijn van 10 dagen niet gehaald.

Organisatorisch verkeren de medewerkers maatschappelijke dienstverlening in een onduidelijke positie. Hun taakomschrijving is niet in alle inrichtingen hetzelfde, en de taakafbakening ten opzichte van andere medewerkers in de inrichting die zich ook met op gedetineerden gerichte activiteiten bezighouden is niet helder. Landelijk worden geen handreikingen geboden om hier meer eenheid in te brengen, en het lokale management stuurt hier ook niet actief op.

De contacten tussen de p.i. en de gemeenten zijn nog niet voldoende gestructureerd. De samenwerking wisselt sterk, nog lang niet alle gemeenten hebben een contactpersoon voor de p.i.'s aangewezen en veel gemeenten zijn nog niet

aangesloten op het voor dit doel ontwikkelde geautomatiseerde systeem. De good practice die de Ist in één p.i. aantroft, namelijk het organiseren van een contactdag voor gemeenten in de regio, verdient wellicht elders navolging.

4.3 De inrichtingen voor stelselmatige daders

De wettelijke maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD) maakt het mogelijk om veelplegers op grond van hun justitiële verleden voor maximaal twee jaar in een daartoe aangewezen ISD-voorziening te plaatsen.

De Ist heeft onderzocht hoe penitentiaire inrichtingen en reclasseringsinstellingen deze maatregel ten uitvoer leggen. Het onderzoek concludeert dat nog veel verbeteringen mogelijk zijn, hetgeen deels te maken heeft met bij de start van de maatregel niet voorziene ontwikkelingen. Zo bleken veel meer veroordeelden tot de ISD-maatregel dan verwacht te kampen met ernstige psychiatrische problemen, al dan niet in combinatie met een verstandelijke handicap. De juiste opvang van deze categorie stelt bijzondere eisen, ook aan de zorginstellingen die de opvang van deze isd'ers in de extramurale fase van de maatregel voor hun rekening moeten nemen.

Daar komt bij dat de rechterlijke macht bij de oplegging van de maatregel veel meer is uitgegaan van het principe "behandeling, tenzij" dan van de bij de invoering van de ISD-maatregel voorliggende oriëntatie op directe maatschappijbeveiliging. De aanvankelijke verwachting dat bij de ISD-maatregel meestal sprake zou zijn van sobere detentie, is niet uitgekomen.

De Inspectie constateerde enerzijds dat zij in het onderzoek geconfronteerd werd met enthousiaste en betrokken medewerkers die op zoek zijn naar creatieve oplossingen voor de vaak complexe uitvoeringsproblematiek. Anderzijds noemt de Ist als resultaat van het onderzoek ook een flink aantal verbeterpunten. De primaire taak om die te realiseren ligt bij gevangeniswezen en reclassering, maar ook de gemeenten en regionale zorginstellingen hebben er een verantwoordelijkheid in.

4.4 Overdracht van informatie

De Ist heeft in 2008 een themaonderzoek Informatieoverdracht in de executieketen uitgevoerd. De bevinding van de Inspectie was dat de aansluiting tussen de penitentiaire inrichtingen en voorliggende en opvolgende voorzieningen gebrekkig functioneert, en dat overdracht van informatie over gedetineerden die van belang kan zijn voor vervolgoorzaken door verschillende oorzaken onvoldoende tot stand komt. Het rapport spreekt van "een

wirwar van gegroeide gewoontes, eenzijdig gekozen en ingevoerde werkwijzen en improvisatie".

Ook wordt geconcludeerd dat met belangrijke schakels in de keten onvoldoende afstemming plaatsvindt. Er is te weinig gedaan aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie op welke informatie moet worden overgedragen, en hoe deze moet worden overgedragen.

4.5 Nazorg door aan de reclassering verwante organisaties

Verspreid over het land zijn enkele organisaties actief die extramurale nazorgtrajecten verzorgen voor (ex-)gedetineerden. Ook op deze organisaties heeft de Ist een toezichthoudende taak.

In 2008 is een doorlichting uitgevoerd van de Stichting Exodus Rotterdam.

Het onderzoek leidde tot een positief oordeel. Ook al werden een paar verbeterpunten genoemd, de algemene conclusie van de Inspectie was toch dat deze vestiging van Exodus goed presteert en een belangrijke bijdrage levert aan de nazorg voor (ex-)gedetineerden.

5 Justitiële inrichtingen

Organisatieaspecten



In de inleiding van dit jaarbericht is al toegelicht dat de ISt in 2008 een hoofdstuk over organisatieaspecten aan haar toetsingskader voor doorlichtingen heeft toegevoegd. Voorop blijft uiteraard staan dat de ISt toeziet op de uitvoering van de sanctietoepassing. Organisatorische aspecten worden alleen in beschouwing genomen voor zover zij een directe relatie hebben met, of direct gevolgen hebben voor, het primaire proces. Met het inlassen van dit hoofdstuk volgt het toetsingskader de European Prison Rules, waarin aparte bepalingen gewijd zijn aan management en personeel van inrichtingen.

5.1 Personeelsmanagement

Het is een groot goed voor de Dienst Justitiële Inrichtingen dat hij beschikt over overwegend deskundig en gemotiveerd personeel, dat met veel inzet en betrokkenheid zijn werk verricht. De Inspectie kan dat bij elk onderzoek weer constateren.

Er zijn legendarische verhalen over personen die als jong medewerker een inrichting binnenkwamen, en intussen bij diezelfde inrichting aan hun pensioen toe zijn. Die trouw aan de werkgever heeft ook een keerzijde. In een gezonde organisatie is er een balans tussen continuïteit onder het zittende personeel en instroom van nieuwe medewerkers. De ISt ziet echter dat er ook inrichtingen zijn waar die balans ontbreekt. De groep medewerkers die er al zeer lang werkzaam is, is in die inrichtingen groot en dominant. De Inspectie merkt dat daardoor een cultuur ontstaan is van gehechtheid aan vaste routine en weinig ontvankelijkheid voor veranderingen.

Die constatering is voor de Inspectie reden om het door DJI ingezette streven naar meer functieroulatie krachtig te onderschrijven.

Een veelvuldig terugkerende constatering is dat de deelname van personeel aan bepaalde activiteiten tekort schiet. Met name bij de trainingen fysieke weerbaarheid en het werkoverleg constateerde de ISt een aantal malen dat lang niet alle medewerkers die daarbij verwacht werden ook daadwerkelijk aanwezig waren.

Het komt regelmatig voor dat werkoverleg vervalt vanwege het grote aantal afwezigen. Bij breder samengestelde overleggen betekent afwezigheid van verschillende in de inrichting aanwezige disciplines dat het nut van het overleg aanzienlijk afneemt.

5.2 Communicatie

In een aantal onderzoeken stelde de Inspectie vast dat waar zaken niet goed liepen, problemen met de interne communicatie daar een belangrijke rol bij speelden. Dat kan een enkele keer te maken hebben met een cultuur

waarin personeelsleden zich niet vrij voelen openlijk hun mening uit te spreken, maar doorgaans signaleert de ISt eerder een gebrek aan aandacht voor het belang van goede informatieoverdracht. Zo goed als in de overdracht tussen ketenpartners vaak veel informatie verloren gaat of ongebruikt blijft, zo blijkt dat ook binnen een inrichting veelvuldig het geval te zijn. Stukjes informatie over hetzelfde onderwerp of over dezelfde persoon worden op verschillende plaatsen vergaard en niet geïntegreerd, collega's komen er niet toe of denken er niet aan elkaar te informeren, en medewerkers weten soms van elkaar niet waar zij mee bezig zijn.

De ISt wijst dan ook regelmatig op het belang dat een inrichting zich bezint op het functioneren van de interne communicatiestructuur.

5.3 Integriteit

Integer handelen door medewerkers is een onderwerp dat de afgelopen jaren binnen DJI veel aandacht heeft gekregen. De ISt gaat in haar onderzoeken na of in een inrichting onder alle medewerkers sprake is van een gedragen en geborgd integriteitsbewustzijn, en of de directie zoveel mogelijk transparant is ten aanzien van de informatieoverdracht over haar aanpak van (vermeende) integriteitsschendingen.

Het algemene beeld is dat medewerkers zich er doorgaans wel van bewust zijn wat wel en niet aanvaardbaar gedrag is, maar dat zij daarvoor lang niet altijd terug kunnen vallen op een door de inrichting geformuleerd integriteitsbeleid. Het onderwerp integriteit blijkt in een aantal inrichtingen niet erg bij het personeel te leven. De ISt acht het van belang dat het onderwerp in algemene zin regelmatig onder de aandacht wordt gebracht, bij voorbeeld in teamoverleggen en in functioneringsgesprekken, en beveelt ter navolging de praktijk van sommige inrichtingen aan om in een teamoverleg ook integriteitsdilemma's aan de orde te stellen.

5.4 Dossiervorming en registratie

In het vorige jaarbericht heeft de ISt de noodzaak benadrukt van betere dossiervorming, en tijdens de in 2008 uitgevoerde onderzoeken heeft zij daar ook bijzondere aandacht aan besteed.

Als algemeen beeld kan geconstateerd worden dat van enige vooruitgang sprake is. Zo is in het vervolgonderzoek Praktijk penitentiaire programma's geconstateerd dat op onderdelen de dossiervorming duidelijk verbeterd is, hoewel het resultaat nog niet als voldoende wordt gekwalificeerd. Daarentegen werd uit de onderzoeken Informatieoverdracht in de executieketen en Nazorg in het gevangeniswezen duidelijk dat de rapportage en registratie van gedetineerde

dengegevens (die bedoeld is om ketenpartners te informeren) om verbetering vraagt. Uit welke bron de opgeslagen informatie afkomstig is en op welke wijze de juistheid ervan is onderzocht is zelden duidelijk.

Bij de reclassering heeft het verbetertraject voor de toezichten onder meer geleid tot richtlijnen voor de dossiervorming. De Inspectie heeft kunnen waarnemen dat recente toezichten inderdaad beter gedocumenteerd zijn. Bij DJI is kort geleden digitalisering van de penitentiaire dossiers geïntroduceerd (voor het gevangeniswezen en gedeeltelijk voor de tbs), en zijn de aanloopproblemen nog zichtbaar.

In enkele onderzoeken van de ISt is de behoefte vastgesteld aan een digitaal cliëntvolgsysteem waarin relevante informatie over justitiabelen en de voortgang van hun behandeling wordt vastgelegd, dat voor alle betrokken functionarissen toegankelijk is. Dit gold voor de inrichtingen voor stelselmatige daders en voor enkele forensisch psychiatrische centra die de Inspectie heeft doorgelicht.

5.5 Privacy

De wijze waarop met privacy wordt omgegaan laat zich kort samenvatten als: de medewerkers van DJI en van de reclasseringsinstellingen hebben wel oog voor privacyaspecten, en weten vaak wel hoe ze moeten handelen, maar ze baseren dat op opgedane ervaring of raadpleging van een collega. Met de regelgeving zijn ze nauwelijks bekend. Dat geldt zeker voor de formele privacywetgeving.

Reclassering Nederland heeft, voor gebruik door de drie reclasseringsorganisaties, een privacyreglement opgesteld dat de medewerkers houvast kan bieden. De ISt raadt de reclasseringsorganisaties aan, hun personeel actiever over dit reglement te informeren.

DJI heeft tot nu toe geen privacyreglement. Daar luidt de aansporing van de ISt dus om als handreiking voor de medewerkers alsnog zo'n reglement op te stellen, en het vervolgens actief onder het personeel uit te dragen.

Een specifiek, aan de privacy gerelateerd, onderwerp dat de ISt een aantal malen bij doorlichtingen van DJI-inrichtingen is tegengekomen betreft de vraag hoever het medische beroepsgeheim reikt. Daarover bestaan verschillen van opvatting. De ISt heeft geconstateerd dat de medische dienst in de ene inrichting meer informatie over ingesloten aan collega's verstrekt dan de andere. De medische diensten die dat minder doen beroepen zich daarbij op het medische beroepsgeheim. Omgekeerd bestaat er vaak onbegrip bij andere medewerkers, waarom bepaalde informatie niet gedeeld wordt.

Het ligt niet op de weg van de ISt om hierin positie te kiezen, maar zij ziet in de geconstateerde verschillen wel

aanleiding om het hoofdkantoor van DJI op te roepen een eenduidige lijn te ontwikkelen opdat voor iedereen zo helder mogelijk is welke informatie wel en niet onder het medische beroepsgeheim valt.

6 Reclassering



Op het terrein van de reclassering heeft de Inspectie in 2008 relatief weinig onderzoek gedaan. De voornaamste reden waarom de ISt terughoudend was met specifiek op de reclassering gerichte themaonderzoeken was dat veel onderwerpen dusdanig in beweging waren, dat een onderzoek middenin het veranderingsproces weinig zinvol leek. Op zich kan een organisatie die in beweging is wel object van onderzoek zijn, maar als met een nieuwe werkwijze of nieuwe instrumenten nog niet of nauwelijks ervaring is opgedaan levert een onderzoek niets op. In aanvulling op de bevindingen uit vorige jaren is het beeld dat de Inspectie zich in 2008 van de reclassering gevormd heeft daarmee gebaseerd op een enkel doorlichtingsonderzoek en op de bevindingen uit bredere themaonderzoeken. De volgende punten verdienen naar de mening van de ISt vermelding in dit jaarbericht.

6.1 Landelijke verbetertrajecten

De reclassering heeft een flink aantal landelijke verbetertrajecten ingezet met als doel het professionaliseren van de adviestaak, het herontwerpen van de toezichttaak en de onderbouwing en de kwaliteitsbewaking van de gedragsinterventies. In de eerste doorlichting van een reclasseringsinstelling waarbij het vernieuwde toetsingskader gebruikt werd waren de eerste resultaten hiervan zichtbaar.

Zo constateerde de Inspectie dat de RISc (het instrument "Recidive Inschatting Schalen" dat voor een justitiabele in onderlinge samenhang de kansrijkheid van gedragsinterventie en het recidiverisico bepaalt) gebruikt wordt als het centrale instrument om advisering en toezicht inhoud te geven. Rapportageformats zijn bijgesteld en geven specifieke aandacht aan het beschrijven van recidive- en gevaarsrisico's. Hoewel de uitvoering nog niet altijd aan de ingezette verbeteringen voldoet, leidt dit tot verbetering van het in kaart brengen van risico's.

De Inspectie trof in een doorlichting een lokale vertaling aan van het landelijk herontwerp van de toezichttaak, die mede een uitvloeisel was van de door de drie reclasseringsorganisaties uitgevoerde screening van de toezichten in 2007. Ook hier liep de kwaliteit van de uitvoering iets achter op het nieuwe beleid, maar de Inspectie constateerde een opgaande lijn in de kwaliteit van de toezichten.

Wat betreft de uitvoering van de nieuwe, door de Erkenningscommissie Gedragsinterventies erkende trajecten oordeelde de Inspectie dat het aanbod nog beperkt is en dat er knelpunten zijn in de uitvoering vanwege het uitblijven van een voldoende en constante instroom van deelnemers aan de gedragsinterventies. Er is echter veel aandacht voor de onderbouwing van de interventies en de borging van de kwaliteit.

In 2007 heeft de Inspectie de reclasseringsbrede doorlichting van de toezichten getoetst. De Inspectie was op grond

van deze toetsing van mening dat een drietal aspecten die niet in de doorlichting waren meegenomen alsnog in een vervolgonderzoek aan de orde zou moeten komen: de onderbouwing van de inhoud van het toezicht, of er sprake is van een juiste contactfrequentie en wat de termijn is waarop een toezicht gestart wordt. In vervolg hierop heeft het ministerie van Justitie in 2008 een extern bureau opdracht gegeven om een audit uit te voeren met als doel vast te stellen of de uitvoering van de reclasseringstoezichten is verbeterd. In de audit zijn de genoemde aspecten meegenomen. Uit de audit blijkt onder andere dat de verbeterinitiatieven met betrekking tot het reclasseringstoezicht op een aantal punten reeds zichtbare resultaten laten zien.

6.2 Resultaatmeting

Het meten en evalueren van inhoudelijke resultaten is nog te weinig ontwikkeld. De effecten van reclasseringsactiviteiten, het behalen van resultaten en de tevredenheid van opdrachtgevers, samenwerkingspartners en de beleving van cliënten worden niet gemeten. Hoewel dit in eerste instantie bij lokale of regionale reclasseringsinstellingen geconstateerd is, meent de Inspectie dat de hoofdkantoren van de drie reclasseringsorganisaties een belangrijke rol zouden moeten spelen in de ontwikkeling hiervan.

6.3 Doorlooptijden

De Inspectie constateerde meermaals dat de afstemming tussen vraag en aanbod van reclasseringsproducten in de praktijk nog stroef loopt. Eerder kwam de ISt al in het algemeen tot deze conclusie in haar rapport Ketenaansluiting reclassering en Openbaar Ministerie uit 2006.

In dit rapport maakte de ISt er ook al melding van dat de starttermijnen van zowel de werkstraffen als de reclasseringstoezichten in meerdere arrondissementen te wensen overlieten. Ook in 2008 trof de ISt bij een doorlichting nog grote werkvoorraden van werkstraf- en toezichtvonnissen aan.

Ook voor de adviestaak en de gedragsinterventies is er sprake van afstemmingsproblematiek tussen reclassering en haar opdrachtgevers. De Inspectie constateerde –net als in 2007– lange doorlooptijden voor het geven van advies in TR-trajecten, waardoor aan de effectiviteit van het programma Terugdringen Recidive afbreuk wordt gedaan.

6.4 Beleid ten aanzien van werkstraffen

De Inspectie heeft in haar toetsingskader opgenomen dat de reclasseringsorganisatie een visie dient te hebben hoe het executeren van de werkstraf in relatie staat tot haar missie of organisatiedoelstelling. Deze verwachting is mede gebaseerd op de European Rules on Community Sanctions and Measures, waarvan enkele bepalingen betrekking hebben op het uitgangspunt dat de tenuitvoerlegging van de werkstraf zoveel mogelijk dienstbaar wordt gemaakt aan gedragsverbetering en reïntegratie van de veroordeelde. Echter, noch het ministerie van Justitie, noch de reclasseringsorganisaties hebben beleid geformuleerd op welke wijze de uitvoering van de werkstraffen bijdraagt aan de maatschappelijke reïntegratie van werkgestraften. In de uitvoeringspraktijk is wel zichtbaar dat medewerkers van de reclassering hier zelf invulling aan proberen te geven. De Inspectie vindt de samenwerkingsrelatie tussen de reclassering en de projectplaatsen waar de werkgestrafte te werk wordt gesteld belangrijk, net als de veiligheid op de projectplaatsen. De Inspectie maakt hierbij onderscheid tussen eerstelijns toezicht door de projectplaats op de werkgestrafte en tweedelijns toezicht door de reclassering op de projectplaats. Hoewel de Inspectie in een doorlichting niet heeft geconstateerd dat er sprake is van ontoereikend toezicht, is in beleid te weinig specifiek vastgelegd hoe dit eerstelijns en tweedelijns toezicht vormgegeven dient te worden. Verder constateerde de Inspectie met betrekking tot de werkstraffen in één arrondissement dat het openbaar ministerie de projectplaatsen niet goedkeurt. Dit leidde, in combinatie met de vaststelling dat commerciële bedrijven als projectplaats worden gebruikt, tot het oordeel dat de uitvoering met betrekking tot de samenwerking met projectplaatsen slechts beperkt aan de normen voldeed. De Inspectie heeft er nog geen zicht op of er ook andere arrondissementen zijn waar het OM deze taak niet uitvoert.

6.5 De taakscheiding advies en toezicht

In haar jaarbericht 2007 heeft de inspectie aangegeven nadrukkelijk te bezien hoe de taakscheiding tussen advies en toezicht uitwerkt. Bij een doorlichting constateerde de Inspectie dat er geen eisen gesteld worden aan de vorm van de overdracht tussen rapporteur en toezichthouder. Dat betekent dat de toezichthouder zelf inschat of het nodig is om contact te leggen met de rapporteur die het toezicht adviseerde en invulling te geven aan een eventuele overdracht. De Inspectie is van mening dat omstandigheden als een lange wachttijd tussen de rechtszitting en de start

van het toezicht, de betrokkenheid van externe instellingen of kwetsbaarheid van cliënten vragen om specifieke instructies ten aanzien van de overdracht, nu er een knip gemaakt is tussen het advies en het toezicht. Ook werd – net als bij eerdere doorlichtingen - bij deze doorlichting zichtbaar dat de taakscheiding ten koste gaat van de flexibiliteit van de inzet van reclasseringswerkers bij schommelingen in omvang van de vraag of capaciteit van reclasseringsactiviteiten.

6.6 Informatie-uitwisseling tussen p.i. en reclassering

In haar inspectierapport Informatieoverdracht in de executieketen constateerde de Inspectie dat er geen gestructureerde wijze van samenwerken is tussen penitentiaire inrichtingen en reclasseringsorganisaties ten aanzien van gedetineerden die buiten TR vallen. Hierdoor worden voor de grootste groep gedetineerden veel mogelijkheden gemist om informatie uit te wisselen. In de werkprocedure van de mmd'er is weliswaar opgenomen dat deze moet verifiëren of de gedetineerde na afloop van de detentie onder verplicht reclasseringstoezicht staat, maar de Inspectie constateerde in haar onderzoek Aansluiting nazorg dat dit dikwijls niet of niet zorgvuldig gebeurt. Als het al gebeurt is bij de reclassering op het moment dat een justitiabele nog in detentie is, geen contactpersoon beschikbaar, wat informatie-uitwisseling verder bemoeilijkt. Een gezamenlijke visie van reclassering en gevangeniswezen ontbreekt op dit punt.

7 Slotopmerkingen



Drie onderwerpen keren in nagenoeg alle onderzoeken van de ISt terug, en zijn ook in de hieraan voorafgaande tekst herhaaldelijk genoemd: de grote landelijke verschillen, het ontbreken van de borging van beleidseffectiviteit en beleidstoepassing, en het spanningsveld tussen zorg en veiligheid.

7.1 Landelijke verschillen

Vooraf bij de DJI-inrichtingen, maar soms ook bij de vestigingen van de reclasseringsorganisaties, constateert de ISt grote verschillen in de werkwijze. Dat geldt zowel voor werkzaamheden die van oudsher verricht worden, en waar dus een ingesleten praktijk is gegroeid, als voor de invoering van nieuw beleid.

De Inspectie vraagt zich wederom – in navolging van haar vorige jaarbericht – af of de landelijke hoofdkantoren van de uitvoeringsorganisaties hier niet meer sturing aan moeten geven. Voor de instellingen heeft dat het voordeel dat zij niet allemaal een wiel hoeven uit te vinden. Belangrijker nog lijkt de ISt dat veel justitiabelen op meer dan één locatie met DJI-inrichtingen en / of met reclasseringsvestigingen te maken krijgen. Zij kunnen dus vergelijken, en zij kunnen niet goed uit te leggen verschillen constateren. Verschillen die zij in het ergste geval als rechtsongelijkheid zullen ervaren.

De ISt heeft tot op heden niet een herkenbaar patroon van prioriteitstelling kunnen ontdekken, anders dan in de vorm van het reageren op politieke actualiteiten, voor het maken van keuzes op welke onderwerpen de leiding van DJI wil sturen. De ervaringen van de afgelopen jaren met de invoering van grote projecten toont aan hoe lastig de implementatie van systeemveranderingen, waar niet altijd een groot draagvlak voor is, kan zijn. In plaats van gerichte sturing daarop krijgt de Inspectie te vaak het beeld van een proces dat door lokale invulling, toeval en intuïtie bepaald wordt. Van een effectieve sturing op de kwaliteit van de sanctietoepassing is daarmee nog te weinig sprake.

7.2 Borging

Kijkend naar de drie dimensies waarop de ISt oordeelt (beleid, uitvoering en borging) blijkt dat van deze drie de uitvoering het meest frequent positief beoordeeld wordt. Soms constateert de ISt dat de uitvoering van een bepaald onderwerp in orde of overwegend in orde is, maar dat dit op basis van routine en intuïtie gebeurt, en niet op basis van geformuleerd beleid. De dimensie beleid levert daarom wat minder vaak een positief oordeel op.

Op de dimensie borging is het minst sprake van een positief oordeel. De ISt mist vaak een kritische blik op het eigen werk van een instelling door bij voorbeeld periodiek de

vraag aan de orde te stellen of de enige tijd geleden gekozen werkwijze nog steeds de meest effectieve is, of door na te gaan of bepaalde voorgeschreven handelingen ook daadwerkelijk en stelselmatig worden verricht.

De ISt ziet overigens de aandacht voor evaluatie en effectmeting wel groeien, en verwacht dus dat de teneur van haar rapportages op dit punt gaandeweg positiever zal worden.

7.3 Spanning tussen zorg en veiligheid

In elk jaarbericht van de ISt wordt aandacht besteed aan het spanningsveld tussen zorg en veiligheid. Gezien de aard van het werkteerrein, en de problematiek van veel justitiabelen, kan het makkelijk voorkomen dat de aandacht voor behandeling, hulpverlening en zorg de overhand krijgt boven oog voor veiligheidsaspecten. In het verleden hebben zich voorbeelden voorgedaan waar ten aanzien van een persoon een beslissing genomen werd die weliswaar vanuit behandelingsoogpunt begrijpelijk was, maar vanuit veiligheidsoogpunt een te groot risico met zich meebracht. Terugkijkend op de onderzoeken in 2008 kan de ISt als algemene lijn constateren dat de aandacht voor veiligheid is toegenomen.

Op landelijk niveau blijkt dat onder andere uit het programma Redesign toezicht bij de reclassering, en uit de Visie op interne Veiligheid van DJI.

Ook op lokaal niveau heeft de ISt in een aantal rapporten vastgesteld dat de nodige verbeteringen met betrekking tot veiligheidsvoorzieningen en -procedures tot stand zijn gebracht.

8

De ISt in 2008



Dit jaarbericht dient vooral over de kwaliteit van de sanctietoepassing te gaan, en is niet bedoeld als intern jaarverslag van de ISt. Daarom wordt hier slechts een enkel punt naar voren gehaald.

8.1 Conferentie “Aan den lijve”

Terugkijkend op 2008 heeft de ISt de herinnering aan een goed verlopen conferentie die zij onder de titel “Aan den lijve” in het gebouw Corpus in Leiden / Oegstgeest heeft georganiseerd.

Op de presentatie van positie en werkwijze van de Inspectie, drie jaar na de start van haar werkzaamheden, kwamen veel positieve reacties.

Doorgaans doet de ISt aanbevelingen aan de Staatssecretaris van Justitie, maar in dit geval kunnen de rollen omgedraaid worden: de ISt neemt graag de aanbeveling over die de Staatssecretaris deed in haar toespraak op de conferentie om met enige regelmaat opnieuw zo’n bijeenkomst te organiseren. Concreet denkt de Inspectie aan een conferentie in het begin van 2010.

8.2 Positie en werkwijze van de ISt

De ophanging van de Inspectie direct onder de Secretaris-Generaal van het ministerie van Justitie had al eind 2007 haar beslag gekregen, en heeft in 2008 tot enkele praktische aanpassingen geleid. Deze wijziging in de formele positie was voor de ISt belangrijk omdat daarmee de onafhankelijkheid van de Inspectie benadrukt wordt.

De onafhankelijkheid van de Inspectie is verder vastgelegd in de Regeling Inspectie voor de Sanctietoepassing, waarin is bepaald dat de ISt geen aanwijzingen kan ontvangen over de te hanteren onderzoeksmethodiek, over haar oordeelsvorming en over de rapportage over haar onderzoek.

De ISt stuurt haar rapporten direct na vaststelling naar de Staatssecretaris van Justitie, die alle rapporten aanbiedt aan de Tweede Kamer. Uiterlijk zes weken na vaststelling maakt de ISt haar rapporten openbaar.

Bij onderzoeken van beperkte omvang, tussentijdse berichten en vervolgonderzoeken brengt de ISt niet een rapport uit maar een Inspectiebericht. Deze berichten worden niet standaard naar de Tweede Kamer gezonden, maar wel alle op de site van de ISt geplaatst.

Bij de aankondiging van een onderzoek wordt het Protocol voor de werkwijze van de ISt meegestuurd. In de loop van 2008 is de tekst daarvan op enkele onderdelen aangepast waarna de Secretaris-Generaal de nieuwe versie heeft vastgesteld.

Ook dit Protocol staat – evenals andere algemene documenten – op de website van de ISt.

8.3 Samenwerking met andere inspecties

De ISt heeft ook in 2008 een aantal onderzoeken uitgevoerd in samenwerking met andere inspecties.

De grote projecten waren het onderzoek (Brand)Veiligheid in justitiële inrichtingen (een samenwerking van de VROM-inspectie, de Arbeidsinspectie, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de ISt) en het onderzoek Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen (Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg en ISt).

Daarnaast werden enkele kleinere onderzoeken uitgevoerd met de Inspectie voor de Gezondheidszorg resp. de Inspectie Jeugdzorg en de Erfgoedinspectie.

Samenwerking tussen inspecties gaat niet alleen over het uitvoeren van onderzoek. Ook de planning en organisatie daarvan zijn belangrijk, met als doel de effectiviteit van het toezicht te vergroten en de last van het toezicht te verminderen.

Uit een in 2008 uitgevoerde toezichtlastmeting bleek dat het veld op zich individuele inspectieonderzoeken niet zozeer als een last ervaart, als wel het gebrek aan coördinatie tussen die onderzoeken.

Om hier verbetering in te brengen heeft de ISt een Bezoekinformatiesysteem (BIS) ontwikkeld, waarin alle uitgevoerde en voorgenomen onderzoeken van alle op het terrein van de sanctietoepassing actieve inspecties – en ook bezoeken van enkele andere instanties - opgeslagen kunnen worden. Aldus kan gesignaleerd worden waar afstemming tussen inspecties noodzakelijk is, of waar overleg over de keuze van (recent al eerder onderzochte) objecten nodig is. In de loop van 2009 moet een flinke stap gezet worden in het daadwerkelijk laten functioneren van dit coördinatie-mechanisme en in het ontwikkelen van een gezamenlijk werkplan voor het hele domein sanctietoepassing.

Bijlage 1

Afkortingen

| | |
|--------|---|
| amvb | algemene maatregel van bestuur |
| cvt | commissie van toezicht |
| DJI | Dienst Justitiële Inrichtingen |
| ESA | Externe security audit |
| fpc | forensisch psychiatrisch centrum |
| ISD | Inrichting voor Stelselmatige Daders |
| ISt | Inspectie voor de Sanctietoepassing |
| jjj | justitiële jeugdinstelling |
| mmd'er | medewerker maatschappelijke dienstverlening |
| mpc | meerpersoons cel |
| p.i. | penitentiare inrichting |
| piw'er | penitentiair inrichtingswerker |
| TR | Terugdringen recidive |
| tbs | terbeschikkingstelling |

Bijlage 2
Inspectierapporten
en -berichten in 2008
vastgesteld

- PI Ter Apel, Rapport, Doorlichting, januari 2008.
- Lering uit incidenten Gevangeniswezen, Bericht, Themaonderzoek, februari 2008.
- Nachtveiligheid Gevangeniswezen, Rapport, Themaonderzoek, februari 2008.
- Exodus Rotterdam, Rapport, Doorlichting, maart 2008.
- TBS in het gevangeniswezen, Bericht, met IGZ, Vervolgonderzoek, april 2008.
- FPC de Kijvelanden, Rapport, Doorlichting, april 2008.
- Praktijk Penitentiaire Programma's, Bericht, Vervolgonderzoek, april 2008.
- Inrichtingen voor stelselmatige daders, Rapport, Themaonderzoek, april 2008.
- PI Zuid-Oost locatie Ter Peel, Rapport, Doorlichting, april 2008.
- PI Zuid-West locatie Dordtse Poorten, Rapport, Doorlichting, mei 2008.
- PI Noord-Holland Noord locatie Zuyderbos-Amerswiel, Rapport, met Erfgoedinspectie, Doorlichting juni 2008.
- Informatieoverdracht in de executieketen, Rapport, Themaonderzoek, juni 2008.
- Gedetineerdenvervoer, Bericht, Vervolgonderzoek, juni 2008.
- PI Veenhuizen locatie Norgerhaven, Rapport, Doorlichting, juli 2008.
- PI Noord-Brabant Noord locatie Oosterhoek, Rapport, Doorlichting, juli 2008.
- PI Limburg-Zuid locatie De Geerhorst, Rapport, Doorlichting, september 2008.
- PI Zuid-Oost locatie Roermond, Rapport, Doorlichting, september 2008.
- Pieter Baan Centrum, Rapport, met IGZ, Doorlichting november 2008.
- FPC Oldenkotte, Rapport, Doorlichting, november 2008.
- Aansluiting nazorg in het gevangeniswezen, Rapport, Themaonderzoek, december 2008.
- Reclassering Nederland Roermond, Rapport, Doorlichting, december 2008.

Bijlage 3

Inspectieonderzoek 2008 in uitvoering

- Themaonderzoek werkwijze commissies van toezicht.
- Vervolgonderzoek PI Noord locatie De Marwei.
- Doorlichting FPC Veldzicht.
- Doorlichting FPC De Rooyse Wissel.
- Doorlichting PI Noord locatie De Grittenborgh.
- Doorlichting Bouman GGZ.
- Themaonderzoek verlofpraktijk jji's.
- Vervolgonderzoek veiligheid in jji's.
- Doorlichting Van der Hoeven Kliniek.
- Doorlichting PI Breda.

Bijlage 4

Geografische kaart

Gevangeniswezen

- 1 De Marwei
- 2 Norgerhaven
- 3 De Grittenborgh
- 4 Zwolle
- 5 Lelystad
- 6 Ooyerhoek
- 7 De Kruisberg
- 8 De Berg
- 9 ZBBI Vrouwen
- 10 Nieuwegein
- 11 Zuyderbos
- 12 Amerswiel
- 13 Schutterswei
- 14 Alphen a/d Rijn
- 15 De IJssel
- 16 De Schie
- 17 Dordtse Poorten
- 18 PI Tilburg
- 19 PI Vught
- 20 Oosterhoek
- 21 Maashegge
- 22 Ter Peel
- 23 Roermond
- 24 De Geerhorst

Justitiële Jeugdinstellingen

- 25 Het Poortje Locatie De Veenpoort
- 26 De Sprengen Locatie Wapenveld
- 27 Rentray Locatie Flevoland
- 28 Rentray Locatie Rekken
- 29 Jongerenhuis Harreveld
- 30 De Sprengen
- 31 De Hunnerberg
- 32 De Heuvelrug Locatie Overberg
- 33 Den Engh
- 34 De Doggershoek
- 35 Jongeren Opvangcentrum (JOC)
- 36 Teylingereind
- 37 De Hartelborgt
- 38 Den Hey-Acker

FPC's

- 39 Dr. S. Van Mesdag Kliniek
- 40 Veldzicht
- 41 Oldenkotte
- 42 Pompestichting
- 43 Pieter Baan Centrum
- 44 De Kijvelanden
- 45 FPI de Rooyse Wissel

Bijzondere voorzieningen

- 46 Zaandam
- 47 Uitzetcentrum Rotterdam

Reclassering Nederland

- 48 Reguliere unit Zwolle
- 49 Reguliere unit Zutphen
- 50 Reguliere unit Rotterdam
- 51 Reguliere unit Helmond/Boxmeer
- 52 Reguliere unit Roermond
- 53 Werkstrafunit Roermond

Verslavingsreclassering

- 54 Tactus
- 55 Bouman GGZ

Reclassering Leger des Heils

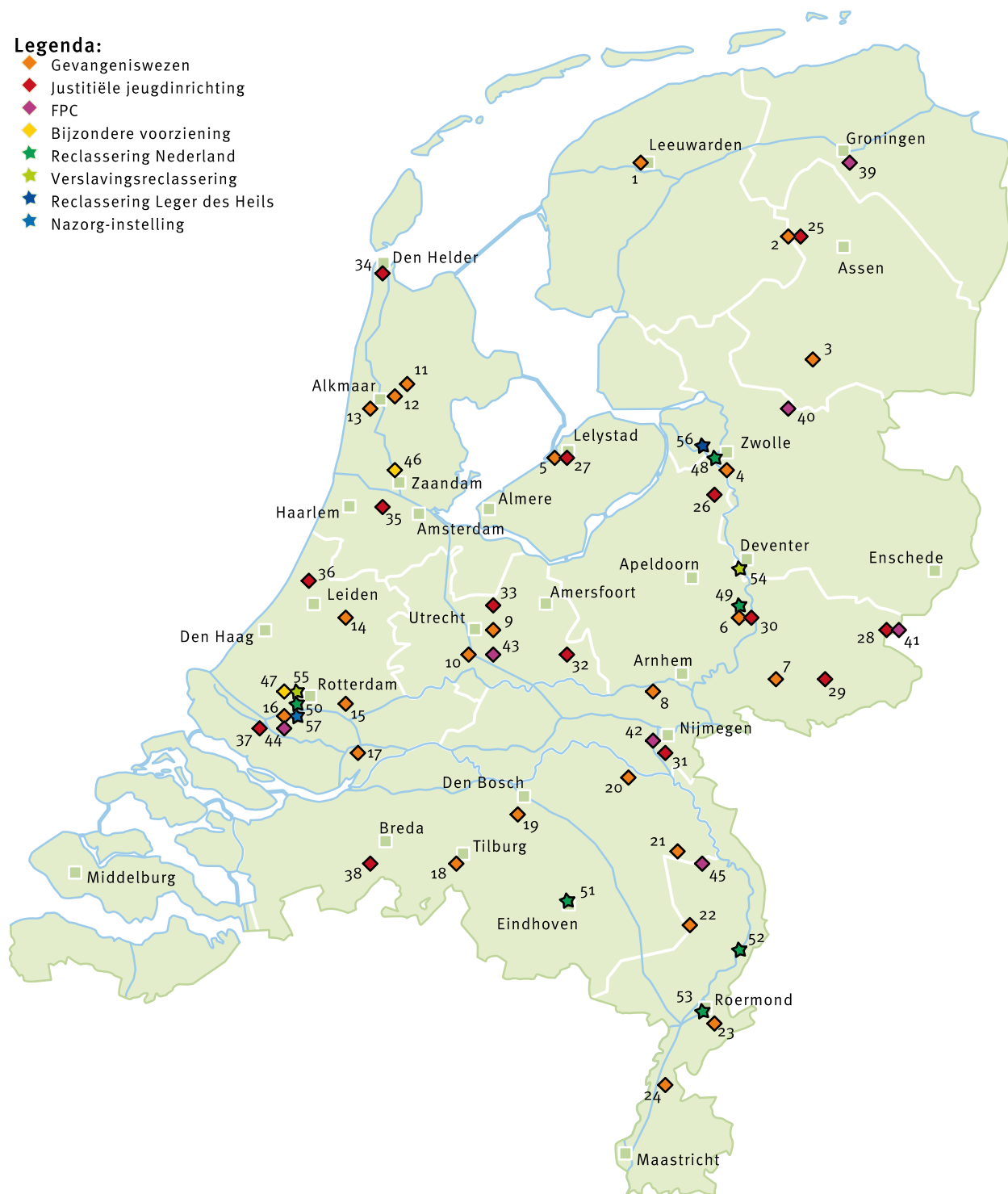
- 56 Unit Zwolle

Nazorg-instelling

- 57 Stichting Exodus Rotterdam

Legenda:

- ◆ Gevangeniswezen
- ◆ Justitiële jeugdinstelling
- ◆ FPC
- ◆ Bijzondere voorziening
- ★ Reclassering Nederland
- ★ Verslavingsreclassering
- ★ Reclassering Leger des Heils
- ★ Nazorg-instelling





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.”