



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Zeer Beperkt Beveiligde Inrichtingen

Inspectiebericht

Vervolgonderzoek



Zeer Beperkt Beveiligde Inrichtingen

Inspectiebericht
Vervolgonderzoek

Juli 2012

Inhoudsopgave

	Voorwoord	6
	Samenvatting	8
1	Inleiding	12
1.1	Aanleiding en doel	13
1.2	Reikwijdte	13
1.3	Onderzoeksopzet	13
1.4	Leeswijzer	14
2	Rechtspositie	16
2.1	Introductie	17
2.2	Activiteitenprogramma	18
2.3	Toegang zorg	23
2.4	Sancties	24
2.5	Accommodatie	26
2.6	Klachten	27
2.7	Beschouwing	27
3	Omgang met gedetineerden	28
3.1	Bejegening en begeleiding	29
3.2	Rapportage en documentatie	30
3.3	Beschouwing	31
4	Interne veiligheid	32
4.1	Preventie en beheersing van calamiteiten	33
4.2	Agressiebeheersing	33
4.3	Drugsontmoedigingsbeleid	34
4.4	Beschouwing	35
5	Maatschappijbeveiliging	36
5.1	Beveiligingsvoorzieningen en –toezicht	37
5.2	Beschouwing	38
6	Maatschappelijke reïntegratie	40
6.1	Nazorg en reïntegratie	41
6.2	Beschouwing	42
7	Organisatieaspecten	44
7.1	Personeelsmanagement	45
7.2	Communicatie	45
7.3	Integriteit	46
7.4	Beschouwing	46

8	Slotbeschouwing	48
	Bijlage 1 Afkortingen	50
	Bijlage 2 Bronnen	52

Voorwoord

Dit onderzoek is een vervolg op het ISt-themaonderzoek naar het functioneren van zbbi's uit 2009.

De IVenJ constateert in dit bericht dat de zbbi's veel van de aanbevelingen uit dit themaonderzoek hebben opgepakt, maar ook dat er nog steeds verschillen zijn in de mogelijkheden die gedetineerden in de zbbi's hebben. Die verschillen zijn verklaarbaar uit het verschil in accommodatie, maar zeker ook uit de eigenzinnigheid die zbbi's tonen als het gaat over de wijze waarop zij vinden dat detentie in een hun 'eigen' zbbi vorm moet krijgen. Een belangrijke constatering uit het eerdere zbbi-rapport was dat zbbi's zich meer konden profileren als onderdeel van het MGW-gedachtengoed. Dit onderzoek stelt vast dat dat op dit punt nog verbeteringen mogelijk zijn, en voorts dat zbbi's een zinvolle schakel zijn in het binnen MGW zo belangrijke persoonsgebonden detentietraject.

het hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie,

namens deze,

mr. E. Riks,
directeur toezicht

Samenvatting¹

¹ De samenvatting is samengesteld uit de (slot)beschouwingen van de hoofdstukken uit deze rapportage.

De IVenJ heeft met dit vervolgonderzoek kunnen vaststellen dat in vrijwel alle zbbi's de aanbevelingen uit het in 2009 uitgevoerde themaonderzoek hebben geleid tot een andere aanpak en waarneembare verbeteringen van de werkuitvoering. Het themaonderzoek lag daar aan ten grondslag, maar ook wijzigingen binnen de context van een zbbi op lokaal niveau, bijvoorbeeld door verandering van leiding of medewerkers, verhuizing, of de implementatie van nieuw beleid door DJI.

De IVenJ constateert daarnaast ook dat de zbbi's hun eigen, vertrouwde werkwijze grotendeels voortzetten en aanpassen aan datgene wat op hun weg komt.

Het meer fundamentele oogmerk van het themaonderzoek om de zbbi's bewuster te maken om een duidelijker positie in te nemen binnen de context van het beleidsprogramma MGW van DJI, vindt de IVenJ (nog) onvoldoende gerealiseerd.

Concreet heeft het themaonderzoek er toe geleid dat zbbi's zich nu landelijk beter met elkaar verstaan en zich uniform presenteren op basis van een eenduidig format. Voor de effectuering daarvan zijn zij afhankelijk van DJI, die veel tijd nodig heeft om deze informatie te presenteren via zijn intranet.² Ook is men anders tegen de doelgroep gaan aankijken, en heeft betaalde arbeid niet altijd meer het primaat. In dit verband is het wel van belang dat er meer duidelijkheid komt over het profiel van de zbbi-doelgroep, de selectiecriteria en de mogelijkheden om in een zbbi aan niet-werkers zinvolle dagbesteding te bieden. In toenemende mate worden zbbi's namelijk geconfronteerd met gedetineerden waar, in letterlijke zin, weinig mee te ondernemen valt.

Positief is dat er in zbbi's meer aandacht is gekomen voor risico's. De begeleide veiligheidsinstructie bij binnenkomst, en een grotere mate van controle op het doen en laten van de gedetineerden buiten de zbbi, zijn daar voorbeelden van.

Ook vanuit commissies van toezicht is er meer aandacht gekomen voor deze detentievorm en ook directies besteden meer aandacht aan deze 'mini'-inrichtingen die, ondanks hun vaak geringe omvang, een voorname schakel zijn aan het einde van de detentieketen.

Meer specifiek ten aanzien van de aspecten is de IVenJ het volgende van mening.

Rechtspositie

De belangrijkste conclusie van het eerdere themaonderzoek ten aanzien van het aspect rechtspositie, dat in een zbbi 'iedere gedetineerde krijgt wat hem rechtens toekomt, maar de wijze waarop nogal varieert' is ook na dit vervolgonderzoek nog van toepassing. Op sommige criteria zijn de zbbi's,

² Zie noot 3.

qua beleid, meer naar elkaar toegegroeid maar in de uitvoering blijken de meeste zbbi's toch eigenzinnig en afhankelijk van de lokale mogelijkheden. Vanuit DJI zou meer aandacht kunnen uitgaan naar het beleid, de uitvoering en afstemming van selectiebesluiten op de mogelijkheden die zbbi's thans en in de toekomst kunnen bieden.

Omgang met gedetineerden

Op het aspect omgang met gedetineerden is door het landelijk overleg serieus gekeken naar de aanbevelingen. Toch lijkt het effect daarvan beperkt. Enerzijds, omdat zbbi's ieder voor zich vinden dat hun regime en werkwijze voldoen, en dus geen behoefte hebben aan een andere, meer uniforme, aanpak. Anderzijds omdat een zbbi die mogelijkheden, binnen de context van de vestiging waartoe zij behoort, niet of onvoldoende heeft. Ook is de IVenJ van mening dat de zbbi's, qua uitvoering, prominenter en effectiever kunnen worden ingebed in het MGW-beleidskader, dat DJI op dit moment landelijk implementeert.

Interne veiligheid

Zbbi's besteden meer aandacht aan brandpreventie. Een collectief beleid tegen intimidatie cq. onderlinge agressie en geweld is echter nog onvoldoende inhoud gegeven. De IVenJ ervaart bij de zbbi's terughoudendheid ten aanzien van de aandacht voor dit onderwerp. De praktijk maakt -incidenteel- duidelijk dat dit toch zinvol is, evenals een frequentere controles van kamers op orde en reinheid dan slechts 1x per week.

Maatschappijbeveiliging

Het themaonderzoek heeft er toe geleid dat zbbi's meer aandacht besteden aan maatschappelijke veiligheid. De voorwaarden voor verblijf tekent de gedetineerde in vrijwel alle zbbi's voor akkoord en de actieve controle door zbbi's op naleving van die voorwaarden is vergroot. Hoewel alle zbbi's alertheid op risico's voorstaan, is er ten aanzien van een uniforme methode van screening van werkgevers nog wel een slag te maken.

Maatschappelijke reïntegratie

Het doel van de aanbevelingen in het themaonderzoek was vooral om de zbbi's een duidelijker positie te geven binnen het nazorg- en reïntegratiebeleid van DJI. Omdat de traditionele werkwijze in een meerderheid van de zbbi's grotendeels is bestendigd, lijkt deze aanzet onvoldoende uit de verf te komen. De, naar de mening van de IVenJ noodzakelijke (her)positionering van zbbi's in het detentietraject, blijft daarmee beperkt tot de implementatie van nieuwe werkwijzen, zoals invoering van het mdo en de aansluiting op detentie- en reïntegratieplannen.

Organisatieaspecten

De aanbevelingen op het aspect organisatie hebben er niet toe geleid dat zbbi's fundamenteel anders zijn gaan werken. Dat hoefde ook niet, maar sommige aspecten vroegen wel om meer aandacht. Afgestemd op de lokale omstandigheden is die aandacht er ook wel (geweest) en zijn daarvan resultaten zichtbaar.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

In maart 2010 publiceerde de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) een inspectierapport van een themaonderzoek naar het functioneren van zeer beperkt beveiligde inrichtingen (zbbi's). Het themaonderzoek leidde tot drieëndertig aanbevelingen. Tien aanbevelingen werden er door de minister van Justitie in zijn reactie naar de Tweede Kamer expliciet overgenomen; deze zijn in dit bericht aangeduid met: (*).³

In dit vervolgonderzoek gaat de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) na óf, en zo ja, op welke wijze de aanbevelingen hebben geleid tot verbeteringen in de praktijkvoering van zbbi's.⁴

Alle aanbevelingen van het themaonderzoek zijn daarbij in ogenschouw genomen.

1.2 Reikwijdte

Voor dit vervolgonderzoek zijn alle zbbi's bezocht die ook bij het eerdere themaonderzoek betrokken waren; dit zijn tevens alle zbbi's die DJI beschikbaar heeft.

1.3 Onderzoeksopzet

Toetsingskader

Het toetsingskader dat bij dit onderzoek is gebruikt gaat uit van de aanbevelingen naar aanleiding van het eerdere themaonderzoek. Deze aanbevelingen zijn verbonden met de aspecten die de IVenJ doorgaans toetst: rechtspositie, omgang met gedetineerden, interne veiligheid, maatschappijbeveiliging, maatschappelijke reïntegratie en organisatie. Aan deze aspecten ontleent de IVenJ haar toetsingscriteria.

De aanbevelingen vormden de basis voor een vragenlijst die is gebruikt voor de interviews op locatie met medewerkers van een zbbi; veelal leidinggevenden en groepswerkers. In een enkele zbbi is door de IVenJ ook kort gesproken met gedetineerden. Bij ieder criterium concludeert de IVenJ tot welke aanpak cq. verbeteringen de aanbevelingen hebben geleid.

Methode

Bij de start van het vervolgonderzoek is DJI gevraagd om relevante informatie met betrekking tot de aanpak van de aanbevelingen. Dit verzoek

³ Brief MvJ aan Tweede Kamer d.d. 21 juli 2010 kenmerk 5650931/10/DSP

⁴ Per 1 januari 2012 is de ISt onderdeel van de IVenJ.

resulteerde in de beschikbaarstelling van het document ‘Uitwerking aanbevelingen Inspectie voor de Sanctietoepassing d.d. maart 2010’ van augustus 2011. Dit document is tot stand gekomen binnen het landelijk overleg zbbi’s waar (veelal) leidinggevend van alle zbbi’s, samen met DJI-functionarissen, zo’n vier keer per jaar overleg voeren over het uit te voeren beleid. In het vervolg van dit bericht wordt dit gremium geduid als: ‘het landelijk overleg’.

Het document geeft per aanbeveling aan op welke wijze en waarom een aanbeveling al dan niet is aangepakt. Bij het bezoeken van de zbbi’s is de IVenJ nagegaan hoe de landelijke afspraken lokaal zijn aangepakt. Aan vrijwel elke zbbi zijn bij afsluiting van het bezoek door de inspecteurs de eerste indrukken, afgezet tegen die van het eerdere themaonderzoek, teruggekoppeld. Vervolgens zijn de antwoorden op de vragenlijst voor wederhoor aan elke zbbi voorgelegd. Na verwerking van de reacties daarop zijn de antwoorden per aanbeveling geaggregeerd. Deze antwoorden vormen de basis voor dit bericht, dat zo een landelijk beeld geeft van de huidige stand van zaken in de zbbi’s.

Tijdpad

Het onderzoek is op 1 februari 2012 aangekondigd aan DJI. In de periode van 13 maart tot 27 april is het onderzoek uitgevoerd. Op 27 juni is het rapport voor wederhoor voorgelegd aan DJI. De IVenJ ontving de wederhoorreactie op 12 juli. Op 19 juli is het bericht vastgesteld door het hoofd van de IVenJ.

1.4 Leeswijzer

De aanbevelingen uit het themaonderzoek zijn, zoals gezegd, het uitgangspunt voor dit bericht. Het is gestructureerd aan de hand van de aspecten en criteria uit het eerdere themaonderzoek. Ieder aspect vormt een hoofdstuk en ieder criterium een paragraaf.

Uitsluitend de criteria die in het themaonderzoek voorzien werden van een aanbeveling zijn vermeld.

Iedere paragraaf sluit af met een conclusie ten aanzien van de aanpak van de aanbevelingen. Ieder hoofdstuk eindigt met een korte beschouwing over het behandelde aspect. Alle beschouwingen tezamen zijn de opmaat naar de slotbeschouwing in het laatste hoofdstuk.

2

Rechtspositie

2.1 Introductie

Aanbeveling 1

Overweeg de ontwikkeling en introductie van een collectieve informatiebron met daarin informatie over het verblijf in een zbbi in het algemeen en van een specifieke zbbi in het bijzonder en stel deze vóór plaatsing beschikbaar.

Bevindingen:

Door de zbbi's is gezamenlijk een algemene informatiesheet ontwikkeld met standaardinformatie over het verblijf in een zbbi. Daarnaast heeft iedere afzonderlijke zbbi, op basis van een standaardformat, informatie over de mogelijkheden binnen de eigen zbbi beschikbaar. Het is de bedoeling dat beide sheets geplaatst worden op het intranet van DJI en dat medewerkers gedetineerenzaken van de inrichting van herkomst deze informatie ten behoeve van de in een zbbi te plaatsen gedetineerde uitprinten. Door DJI is plaatsing van deze informatie op het DJI intranet nog niet gerealiseerd.

Aanbeveling 2

Formuleer een intakeprotocol dat door alle zbbi's als uitgangspunt bij de intake gehanteerd wordt en laat in alle zbbi's de gedetineerde na de intake zijn handtekening zetten voor begrip van het zich houden aan regels en instemming met de consequenties indien hij of zij zich niet aan de regels houdt.

Bevindingen

De zbbi's maken gebruik van de handleiding die is ontwikkeld voor het eerste contact tussen de instromende gedetineerde en inrichtingswerker in het kader van de procedure Inkomsten, Screening en Selectie (ISS), dat onderdeel is van het programma Modernisering Gevangeniswezen (MGW). Het is de IVenJ gebleken dat alle zbbi's grotendeels volgens dit protocol handelen of, uitgaande daarvan, zelf een protocol intake ontwikkeld hebben dat door iedere groepswerker bij een intake uniform wordt toegepast. Op drie zbbi's na dienen gedetineerden bij de intake hun handtekening te zetten voor kennisname van de regelgeving en het eventuele gebruik van door de zbbi beschikbaar gestelde middelen, bijv. fietsen. Eén zbbi geeft aan hiertoe binnenkort over te gaan.

Conclusie

De zbbi's hebben gevolg gegeven aan het ontwikkelen van beknopt en uniform informatiemateriaal, maar zijn qua uitvoering nog afhankelijk van een actie van DJI die deze informatie onderdeel van de DJI intranetsite moet maken.⁵

Alle zbbi's maken gebruik van een gestructureerde intakeprocedure en de meeste zbbi's laten gedetineerden thans tekenen voor het kennis genomen hebben van de vigerende regelgeving en het aanvaarden van de consequenties bij het overtreden daarvan.

2.2 Activiteitenprogramma

Aanbeveling 3 (*)

Stem tussen zbbi's de mogelijkheden en voorzieningen voor activiteiten en faciliteiten af en bepaal een gemeenschappelijke en beredeneerde onder- en bovengrens met betrekking tot het aanbod. Betrek daarbij ook de mogelijkheden en beperkingen van de locaties waar de zbbi's gevestigd zijn.

Bevindingen

In het themaonderzoek constateerde de ISt nogal verschil in de faciliteiten die de zbbi's de gedetineerden konden bieden.

In het landelijk overleg is serieus stilgestaan bij de faciliteiten die de zbbi's gemeenschappelijk (kunnen) bieden en is geconcludeerd dat alle verschillende zbbi's zo hun mogelijkheden en beperkingen hebben. Besloten is om alle inrichtingsspecifieke omstandigheden zoveel mogelijk in stand te houden. Dit betekent dat er verschil in mogelijkheden is en blijft tussen de onderscheiden zbbi's. Zo kan een gedetineerde in de ene zbbi wel zijn mobiele telefoon, evt. met internet, gebruiken en in de andere niet, omdat deze zbbi onderdeel is van een penitentiair complex dat ook andere bestemmingen huisvest waarbij deze apparatuur niet is toegestaan.⁶

Aanbeveling 4 (*)

Communiceer de lokale (on)mogelijkheden van de zbbi zoveel mogelijk vóór hun plaatsing met de gedetineerden en maak daarbij gebruik van eerdergenoemde collectieve informatiebron. Benoem daarin de specifieke kenmerken van een zbbi zodat de gedetineerden zijn voorbereid op de mogelijkheden en beperkingen van het verblijf.

⁵ In de wederhoorreactie (12/07/2012, kenmerk DDS5735081) meldt HDJI dat alle informatie inmiddels via het DJI-intranet beschikbaar is.

⁶ Voorbeelden hiervan zijn de zbbi's Ter Peel, Buitenhegge, Westlinge en Amerswiel

Bevindingen

In paragraaf 2.1 is aangegeven dat de zbbi's een algemene en lokale informatiesheet ontwikkeld hebben, maar dat deze informatie nog niet door DJI via het intranet beschikbaar is gesteld.⁷ Desalniettemin blijken voor een zbbi geselecteerde gedetineerden vaak al 'via het circuit' op de hoogte van wat wel en niet mogelijk is in een bepaalde zbbi-locatie. Om die reden geven vrouwelijke gedetineerden vrijwel altijd een voorkeur op voor plaatsing in zbbi Het Spoor in Nieuwersluis omdat de (twee) andere zbbi's voor vrouwen onderdeel zijn van een penitentiair complex met ook andere bestemmingen; mobiele telefoons zijn daarom binnen het complex niet toegestaan, terwijl deze belangrijk zijn vanwege frequent contact met bijvoorbeeld het thuisfront.

Aanbeveling 5

Bezie in hoeverre er mogelijkheden zijn om in alle zbbi's kleinschalige fitnessvoorzieningen te realiseren.

Bevindingen

In het landelijk overleg is besloten dat fitness/sport, vanwege de maatschappelijke gerichtheid van een zbbi, in principe buiten de zbbi dient plaats te vinden. Vanwege het eerdergenoemde besluit om de bestaande voorzieningen in zbbi's te handhaven zijn de vaak kleinschalige fitnessruimten die in een beperkt aantal zbbi's beschikbaar zijn, gebleven en incidenteel uitgebreid of gemoderniseerd. Het argument daarbij is mede dat het abonnement op een sportschool voor gedetineerden te kostbaar is, of een sportschool te ver van de zbbi-locatie is gevestigd.

Aanbeveling 6

Harmoniseer en reguleer het informatiebeleid door het gebruik van pc en toegang tot internet in alle zbbi's al dan niet onder voorwaarden toe te staan.

Bevindingen

Het landelijk overleg heeft bepaald dat in zbbi's het gebruik van mobiele communicatieapparatuur –inclusief internet– door gedetineerden is toegestaan, tenzij de specifieke situatie van die zbbi dat niet toestaat, zoals hierboven geschetst. In de praktijk blijkt het gebruik van mobiele telefonie en internet toegestaan in de zbbi's waar dat beveiligingstechnisch kan. In de zbbi's waar dat niet kan, kunnen gedetineerden altijd buiten het complex bellen. Enkele zbbi's verbieden het binnenshuis bellen; gedetineerden dienen dan hun telefoon in

⁷ Zie noot 3.

een kluisje te bewaren. Vrijwel alle zbbi's onderkennen de noodzaak van goede toegang tot internet in verband met reïntegratieactiviteiten. Sommigen willen dit faciliteren met vrije internettoegang, andere weer uitsluitend met een 'whitelist' van toegankelijke sites via een DJI-aanbesteding.⁸ Er is ook een aantal inrichtingen dat toegang tot internet via het eigen mobieltje als voldoende beschouwt en wijst op de mogelijkheden die een gedetineerde in de vrije weekenden heeft om op het internet te surfen.

Aanbeveling 7

Heroverweeg de functieinhoud van de groepswerker in de huidige bedrijfsvoering van de zbbi's.

Bevindingen

Deze aanbeveling was vooral gebaseerd op de constatering dat in geen van de zbbi's inhoudelijk groepswerk plaatsvond en er in de dagelijkse werkuitoefening een tamelijk grote afstand van de groepswerkers tot het groepsproces werd waargenomen. Het landelijk overleg geeft aan dat begin 2011 twee groepswerkers zijn geïnterviewd door TNO met het oog op de formulering van nieuwe functiebeschrijvingen ten behoeve van het programma MGW en de introductie van het functiegebouw Rijk. De meeste zbbi's wachten echter niet op deze nieuwe beschrijving. De aanbeveling van de IVenJ om de functieinhoud van groepswerker te heroverwegen heeft de meeste zbbi's tot nadenken gestemd. Unaniem vinden de respondenten dat de inhoud van groepswerker veel meer omvat dan louter het begeleiden van gedetineerden. Een afdelingshoofd vindt dat een groepswerker een soort van reïntegratiemanager moet zijn, die kwaliteiten op het terrein van coaching, acquisitie, psychologie, maatschappelijke hulpverlening en netwerk- en rapportagevaardigheden in zich verenigt. Het is een functionaris die zelfstandig werkt en initiatieven neemt om gedetineerden zelf verantwoordelijkheid te laten nemen. De IVenJ onderschrijft dit palet aan vaardigheden om de functie van groepswerker goed en volledig te kunnen uitoefenen, maar ziet een combinatie van deze kwaliteiten op dit moment nog niet in iedere zbbi in voldoende mate beschikbaar.

Aanbeveling 8 (*)

Heroverweeg het primaat van de (betaalde) arbeidsactiviteiten in een zbbi en creëer alternatieven die leiden tot een zinvolle dagbesteding.

⁸ In de wederhoorreactie meldt DJI dat er momenteel een 'pilot' naar beveiligd internetgebruik in p.i.'s wordt uitgevoerd.

Bevindingen

Het landelijk overleg is van mening dat het vinden van een zinvolle dagbesteding in eerste instantie een taak van de gedetineerde zelf is, met materiële en persoonlijke ondersteuning vanuit de zbbi, die over contacten beschikt met bedrijven, vrijwilligersorganisaties en gemeentelijke instanties.

Het landelijk overleg constateert echter ook dat zbbi's in toenemende mate geconfronteerd worden met het feit dat gedetineerden geen betaalde arbeid verrichten doordat er geen werk beschikbaar is, of omdat de gedetineerde somatische en/of psychische problemen heeft. Dit laatste leidt er toe dat hij niet in staat is om betaalde arbeid te verrichten en aldus arbeidsongeschikt is. Deze arbeidsongeschiktheid komt landelijk in toenemende mate voor en zbbi's zijn van mening dat zij niet goed uit de voeten kunnen met deze niet-werkers die zij in de zbbi zelf weinig dagbesteding kunnen bieden. Eén zbbi heeft dit opgelost door een kleine werkzaal in te richten waar óók de arbeidsongeschikten verplicht zijn om eenvoudig montagewerk te verrichten. Ten tijde van dit vervolgonderzoek waren vrijwel alle zbbi's tussen de 5 à 10 procent onderbezet. Grosso modo werkt gemiddeld tweederde van de aanwezige populatie actief buiten de zbbi. Een derde van de bewoners werkt niet, of is actief in de huisdienst. Ongeveer driekwart van de (externe) werkers werkt bij een betalende werkgever. Voor het overige kwart van de werkers krijgt de zbbi geen vergoeding. Een meerderheid van de zbbi-leidinggevenden streeft er naar om gedetineerden tegen vergoeding aan het werk te hebben, maar realiseert zich ook dat het wegens de soms geringe arbeidservaring en arbeidsmoraal van de gedetineerde, niet reëel is om aan een werkgever een vergoeding te vragen. Eén zbbi beschouwt de werkplekken voor haar gedetineerden vooral als werkervaringsplaats en ziet slechts één van haar (11) werkers vergoed door de werkgever.

Aanbeveling 9

Betrek zoveel mogelijk de groepswerkers bij de acquisitie en beoordeling van zinvolle dagbesteding, inclusief betaalde arbeid.

Bevindingen

Achtergrond van deze aanbeveling was vooral dat kennis over, en contacten met de werkplek waar een gedetineerde geplaatst wordt, een rechtstreekse lijn moet hebben met de mentoren in de zbbi. Zij zijn betrokken bij, en dienen zicht te houden op, een goede 'match' tussen werkgever en gedetineerde en fungeren als eerste aanspreekpunt voor de werkgever bij eventuele problemen. De beleidslijn van DJI leek ten tijde van het themaonderzoek te zijn dat plaatsing van zbbi-gedetineerden uitbesteed zou worden aan regionale bureau's.

Regionale bedrijfsbureau's arbeid (RBBA) zijn intussen landelijk geïntroduceerd met een focus die vooral is gericht op het binnenhalen en uitzetten van werkopdrachten ten behoeve van p.i.'s, en aldus niet op het bemiddelen in arbeidskrachten.

Het landelijk overleg is, aansluitend bij de aanbeveling, van mening dat groepswerkers betrokken dienen te blijven bij het organiseren van zinvolle dagbesteding voor en streeft daarbij samenwerking met de RBBA's na.

Aanbeveling 10

Beoordeel stelselmatig en collectief de afstemming van het regime op de kenmerken van de doelgroep.

Bevindingen

Deze aanbeveling was vooral gefundeerd op de waarneming tijdens het themaonderzoek dat steeds meer gedetineerden die in een zbbi geplaatst werden minder, of in het geheel niet, geschikt bleken om deel te nemen aan het arbeidsproces. Zbbi's zaten met deze doelgroep in hun maag en bleken daar nauwelijks op te anticiperen. Het 'document uitwerking IST' en de recente bezoeken aan de zbbi's laten de IVenJ zien dat de zbbi's actief aan de slag zijn gegaan met dit gegeven, en hun best doen om geplaatste gedetineerden een al dan niet betaalde arbeidsplek of faciliteiten voor studie te bieden. Een aansprekend initiatief is in dit verband het stichten van een eigen werkvoorziening –buiten de muren- door p.i. Almelo, lokaal 'De Fabriek' genoemd. Op deze locatie werken (gemiddeld 10) zbbi-gedetineerden, samen met andere justitiabelen, zoals reclassenten met een taakstraf en ook werkers vanuit de sociale werkvoorziening, aan een meerjarige opdracht tot het ompakken van diervoeding.

Conclusie

De belangrijkste aanbeveling bij het criterium activiteiten is door DJI en de zbbi's serieus in overweging genomen, maar heeft niet geleid tot harmonisatie van de in een zbbi geboden mogelijkheden en voorzieningen. Gedetineerden in een zbbi, die onderdeel is van een p.i. met ook andere penitentiaire bestemmingen, hebben daarom in de regel minder voorzieningen en mogelijkheden dan die in een zelfstandige zbbi die geheel autonoom, los van de moederinrichting, functioneert. Gedetineerden die in de desbetreffende zbbi geplaatst worden zijn meestal vooraf op de hoogte van het verschil in mogelijkheden tussen de zbbi's door bekende informatie daarover uit de inrichting van herkomst. Zbbi's hebben het signaal onderkent om zich, naast het voorzien in zoveel mogelijk betaalde arbeid, ook te richten op gedetineerden die in mindere mate of geheel niet in staat zijn om deel te nemen aan betaalde arbeidsactiviteiten en zijn zich

er meer van bewust geworden dat zinvolle dagbesteding ook toegevoegde waarde heeft. Tegelijkertijd is in de meeste zbbi's meer aandacht gekomen voor de rol van de groepswerker, die een andere rol dient te vervullen, met meer accent op toeleiding van de gedetineerde naar het reguliere maatschappelijke verkeer, in plaats van het voornamelijk optreden als intern begeleider. De IVenJ constateert hierbij dat vrijwel alle zbbi-respondenten van mening zijn dat steeds vaker gedetineerden worden geplaatst, die niet goed passen in het gemiddelde profiel van de door hen beoogde zbbi-doelgroep, maar wellicht wél goed passen binnen de filosofie van het MGW-beleidskader. De afstemming van het selectiebesluit met de mogelijkheden die een zbbi aan gedetineerden met een arbeidsbeperking biedt, zouden binnen DJI, en daarmee MGW, meer aandacht kunnen krijgen.

2.3 Toegang zorg

Aanbeveling 11

Formuleer een minimumnorm voor de toegang tot primaire medische zorg in zbbi's en betrek daarbij de mogelijkheid om tenminste twee keer per week in de zbbi een spreekuur door een penitentiar verpleegkundige te laten verzorgen.

Bevindingen

Ondanks het feit dat de toenmalige minister van Justitie deze aanbeveling expliciet niet overnam is er in de uitvoeringspraktijk toch het nodige veranderd. Zo zijn steeds meer zbbi's de afgelopen tijd overgegaan op het organiseren van een medisch spreekuur in of nabij de zbbi. Een justitieel verpleegkundige van de moederinrichting komt dan één of twee keer per week langs voor spreekuur, of de gedetineerden kunnen zich melden voor het verpleegkundig spreekuur in de moederinrichting. De veranderingen zijn ingegeven uit kostenoverwegingen en door minder goede ervaringen met huisartsen doordat deze te vaak arbeidsverzuim als remedie voorschreven. Ten tijde van het vervolgonderzoek maakten nog twee zbbi's gebruik van een lokale huisarts.

Aanbeveling 12

Leg in de huisregels vast in hoeverre het al dan niet mogelijk is om tijdens verblijf in de zbbi contact te hebben met een geestelijk of psycho-medische zorgverlener.

Bevindingen

Het landelijk overleg geeft aan dat in voorkomend geval geestelijke zorg via de moederinrichting betrokken kan worden en psycho-medische zorg via de huisarts. In de praktijk blijkt dat alle zbbi's een effectieve modus hebben om tegemoet te komen aan deze vormen van zorg; het komt er in de meeste gevallen op neer dat een beroep wordt gedaan op functionarissen van de moederinrichting. Eén zbbi heeft, als het nodig is, actief contact met zorgverleners in de regio van vestiging van de gedetineerde.

Conclusie

Ondanks het feit dat de Minister de aanbeveling met betrekking tot de toegang tot medische zorg niet overnam, en verwees naar de lokale huisartsenzorg, biedt een ruime meerderheid van de zbbi's, in lijn met de aanbeveling, wekelijks een of meerdere medische spreekuren aan. Een justitieel verpleegkundige uit de moederinrichting verzorgt deze. De aanbeveling met betrekking tot de beschikbaarheid van geestelijke en psycho-medische zorg heeft er toe geleid dat zbbi's, indien geïndiceerd, deze vormen van zorg kunnen aanbieden.

2.4 Sancties

Aanbeveling 13

Voor directieleden van zbbi's: stem de toepassing van het sanctiebeleid zoveel mogelijk met elkaar af.

Bevindingen

De aanbeveling kwam voornamelijk voort uit de constatering dat in een aantal zbbi's directieleden bij gelijksoortige feiten verschillend reageerden. Naar aanleiding van deze constatering is binnen het landelijk overleg een sanctiebeleid afgestemd dat zich richt op de meest voorkomende sanctie-waardige feiten: middelengebruik, te laat in de inrichting, einde tewerkstelling bij werkgever, onterechte ziekmelding. De meeste zbbi's geven aan dit beleid toe te passen, maar in de praktijk constateert de IVenJ toch ook weer afwijkingen. Zo zijn er zbbi's die, conform het landelijke drugsontmoedigingsbeleid (DOB), bij voor de eerste maal geconstateerd soft-druggebruik uitsluitend waarschuwen. Er zijn ook zbbi's die daar de sanctie van een aantal uren eerder terug van weekendverlof aan koppelen. Hoe het ook zij, in de praktijk sanctioneren zbbi's relatief weinig en als het wel gebeurt vindt er vrijwel altijd vooraf zorgvuldig overleg over plaats met het sanctionerende directielid.

Aanbeveling 14 (*)

Heroverweeg het DOB ten aanzien van de toepassing van uitsluitend een waarschuwing bij de constatering van soft-druggebruik in een zbbi en vervang dit bijvoorbeeld door de sanctie van voorwaardelijke uitplaatsing.

Bevindingen

Op aangeven van de zbbi's is deze aanbeveling, als resultante van het themaonderzoek, opgenomen omdat zij unaniem moeite hadden te volstaan met uitsluitend een waarschuwing bij geconstateerd soft-druggebruik, zoals het vigerende DOB van DJI voorschrijft.

Het landelijk overleg stelt voor om bij geconstateerd soft-druggebruik te sanctioneren met intrekking van het eerstvolgende weekendverlof en tekent daarbij wel aan dat dit in de praktijk in de uitvoering problemen oplevert bij de zbbi's die geen onderdeel zijn van een gesloten penitentiair complex. Zij refereert ook aan het voornemen van DJI om in 2011 het DOB te evalueren.⁹ Als gezegd blijkt in de praktijk nog enig verschil in de reacties van zbbi's op geconstateerd (1^e keer) soft-druggebruik.

Conclusie

Sanctieoplegging vindt in zbbi's doorgaans op zorgvuldige wijze plaats en is afgestemd op de voorliggende casuïstiek.

De aanbeveling om zbbi's te voorzien van een effectievere sanctie dan uitsluitend een waarschuwing bij de eerste constatering van soft-druggebruik, heeft nog niet geleid tot de door de zbbi's beoogde aanpassing van het landelijke drugsontmoedigingsbeleid.

De door de zbbi's in dit verband voorgestelde intrekking van het eerstvolgende weekeindverlof blijkt in de praktijk lastig om generiek toe te passen; daarvoor zijn immers ook accommodatie en bemensing nodig, die de meeste zbbi's niet beschikbaar hebben.

Een meerderheid van de zbbi's volstaat met een waarschuwing, conform het vigerende DOB. Een enkele zbbi koppelt daaraan reductie van het aantal verlofuren in het eerstvolgende weekeinde en handelt als zodanig niet conform het DOB en het beleid zoals afgesproken in het landelijk overleg.

2.5 Accommodatie

Aanbeveling 15

Overweeg om voor alle zbbi's een hygiëneprotocol te ontwikkelen dat aansluit bij de hygiënerichtlijnen van DJI.

⁹ De IvenJ heeft bij DJI navraag gedaan naar het resultaat van deze evaluatie, maar geen reactie ontvangen.

Aanbeveling 16

Formuleer, rekening houdend met het aantal gedetineerden, minimale eisen voor de inrichting en het onderhoud van de keuken en laat de hygiëne van een zbbi met regelmaat controleren door een onafhankelijke instantie.

Bevindingen

Ten eerste vindt de IVenJ het teleurstellend om ruim twee jaar na het bezoek aan de zbbi van p.i. Westlinge in Heerhugowaard te moeten constateren dat de toen noodzakelijk geachte renovatie van de gemeenschappelijke gedetineerden-keuken nog steeds niet is geëffectueerd.

Het aantal zbbi's dat geprotocolleerd invulling geeft aan hygiënemaatregelen is sinds het themaonderzoek toegenomen. Nog niet alle zbbi's werken op basis van een vastgelegd hygiëneprotocol, maar overal maken de accommodaties, met uitzondering van voornoemde keuken, een verzorgde en onderhouden indruk. Een klein aantal zbbi's laat de hygiëne toetsen aan de hand van HACCP-normering en in één zbbi hebben twee groepswerkers een HACCP-opleiding gevolgd.

Conclusie

Met uitzondering van de door de zbbi Westlinge zeer gewenste, en naar de mening van de IVenJ noodzakelijke, grondige aanpak van de keukenvoorziening, heeft het aspect hygiëne in de zbbi's door het themaonderzoek meer aandacht gekregen.

2.6 Klachten

Aanbeveling 18

Beweeg commissies van toezicht (cvt's) tot het geregeld tonen van belangstelling voor de gang van zaken in zbbi's als deze tot hun toezichtdomein behoren.

Aanbeveling 19

Registreer jaarlijks de aard en omvang van klachten in een zbbi en evalueer deze op consequenties voor het regime.

Bevindingen

Vrijwel alle zbbi's worden jaarlijks door cvt-leden bezocht; soms maandelijks, maar ook jaarlijks omdat het toevallig zo uitkomt. Vrijwel nooit is de aanleiding een klacht, omdat de zbbi deze meestal zelf oplost. Het landelijk overleg geeft aan dat het onderwerp zbbi's nu standaard door directies is geagendeerd voor het overleg met hun cvt's. Indien geïndiceerd spreekt

men dan ook over de klachten maar dat komt, gezien het geringe aantal, vrijwel niet voor. De zbbi's meldden de Inspectie tenslotte dat zij belangstelling vanuit de cvt's voor hun werkwijze op prijs stellen.

Conclusie

De belangstelling van cvt's voor de gang van zaken in zbbi's is toegenomen. Klachten zijn daarvoor niet de aanleiding omdat de zbbi's deze, in overleg met de gedetineerden, meestal zelf oplossen.

2.7 Beschouwing

De belangrijkste conclusie van het eerdere themaonderzoek ten aanzien van het aspect rechtspositie dat in een zbbi 'iedere gedetineerde krijgt wat hem rechtens toekomt, maar de wijze waarop nogal varieert' is ook na dit vervolgonderzoek nog van toepassing. Op sommige criteria zijn de zbbi's, qua beleid, meer naar elkaar toegegroeid maar in de uitvoering blijken de meeste zbbi's toch eigenzinnig en afhankelijk van de lokale mogelijkheden. Vanuit DJI zou meer aandacht kunnen uitgaan naar het beleid, de uitvoering en afstemming van selectiebesluiten op de mogelijkheden die zbbi's thans en in de toekomst kunnen bieden.

3

Omgang met gedetineerden

3.1 Bejegening en begeleiding

Aanbeveling 20 (*)

Formuleer een gemeenschappelijke visie op de vorm en inhoud van detentie in een zbbi. Houd daarbij rekening met de positie die de zbbi's innemen in het detentietraject en laat ruimte voor de (on)mogelijkheden van een zbbi ten aanzien van zijn locatie.

Aanbeveling 21

Laat de vereiste competenties van medewerkers onderdeel zijn van bedoelde visie.

Bevindingen

Als reactie op deze aanbevelingen heeft het landelijk overleg een missie- en visiedocument opgesteld waarin ook de belangrijkste competenties van zbbi-medewerkers zijn benoemd.

Het document sluit aan bij de algemene missie van DJJ, maar ontbeert aansluiting met het meer recente MGW-beleid. De visie is een weergave van de feitelijke situatie die de ISt tijdens het themaonderzoek aantrof: naar binnen gericht op het hier en nu, uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde bewoner. Er wordt gesproken over het aanbod van een 'pedagogisch klimaat' waarbij 'desgewenst gebruik gemaakt wordt van groepsbesprekingen, werkevaluaties en dergelijke'.

Uit de interviews met leidinggevendenden komt naar voren dat men probeert om in het landelijk overleg zoveel mogelijk uit te wisselen over elkaars werkwijze en dat men ook tracht om deze, binnen de mogelijkheden die een zbbi biedt, uniform uit te voeren. Aan de andere kant weet men ook van elkaar dat het regime per locatie verschilt, omdat de visie op de werkwijze verschilt. Een aantal zbbi's geeft expliciet aan content te zijn met deze 'couleur locale' en deze zo te willen houden.

Een beperkt aantal zbbi's geeft aan te werken met groepswerkers 'oude stijl' die met meer afstand van gedetineerden opereren en beperkte mogelijkheden hebben om met een grotere intensiteit en binnen een bredere maatschappelijke context te begeleiden. Vrijwel alle leidinggevendenden geven aan dat zij actief zijn in het ontwikkelen van hun medewerkers, bijvoorbeeld door coachings-gesprekken en trainingen, en dat zij bij vacatures bewaken dat kandidaten voldoen aan de vereiste competenties en het vereiste teamprofiel.

Conclusie

Het resultaat van de poging om een gemeenschappelijke visie te formuleren op de vorm en inhoud van detentie in een zbbi stelt teleur. De uitwerking is beperkt en ontbeert ambitie die aangeeft wat, met name binnen de context van het MGW-beleid, de toegevoegde waarde van het verblijf in een zbbi is of kan zijn.

Leidinggevendenden hebben daarentegen in de praktijk ambitie en gerichte aandacht voor (de ontwikkeling van) de vereiste competenties van medewerkers.

3.2 Rapportage en documentatie

Aanbeveling 22

Formuleer, in samenhang met de onder 3.1 genoemde visie, uitgangspunten voor de kwaliteit en kwantiteit van door de zbbi te leveren rapportages.

Bevindingen

Het landelijk overleg sluit aan bij de bestaande werkwijzen en stelt dat de wijze waarop rapportages tot stand komen per zbbi verschilt. Dat heeft te maken met de opzet van gelieerde afdelingen gedetineerdenzaken. Soms werken BSD-, MMD- en TR-functionarissen in bepaalde vestigingen nog geheel afzonderlijk van elkaar, terwijl er in andere vestigingen sprake is van een volledig geïntegreerde werkwijze binnen één afdeling gedetineerdenzaken. Ook komt het (incidenteel) voor dat zbbi's over een 'eigen' bsd-medewerker en trajectbegeleider beschikken. In dat laatste geval ontstaat er wel frictie met betrekking tot de vraag hoe de werkzaamheden van die functionarissen zich verhouden tot die van de groepswerker en dus wie waarover rapporteert. Ook de inzagemogelijkheden in de verschillende rapportagesystemen zoals TRIS, DPAN en TULP, verschillen; de ene zbbi heeft daartoe meer mogelijkheden dan de andere.

Sommige zbbi's investeren in de rapportagevaardigheden van medewerkers. Uit de interviews ontstaat het beeld dat men in de zbbi's doorgaans redelijk goed geïnformeerd is over de achtergronden van een in een zbbi te plaatsen gedetineerde. In een enkel geval moet men er nog achteraan bij de zendende inrichting. Zelf leveren zbbi's bijdragen aan de rapportage als een zbbi-gedetineerde aansluit op een zogenaamd penitentiar programma.

Conclusie

In het midden blijft of er uitgangspunten zijn geformuleerd voor het leveren van rapportages als gedetineerden eenmaal in een zbbi verblijven;

ook is niet helemaal duidelijk wie daarvoor dan de verantwoordelijkheid draagt.¹⁰

3.3 Beschouwing

Op het aspect omgang met gedetineerden is door het landelijk overleg serieus gekeken naar de aanbevelingen. Toch lijkt het effect daarvan beperkt. Enerzijds, omdat zbbi's ieder voor zich vinden dat hun regime en werkwijze voldoen, en dus geen behoefte hebben aan een andere, meer uniforme, aanpak. Anderzijds omdat een zbbi die mogelijkheden, binnen de context van de vestiging waartoe zij behoort, niet of onvoldoende heeft. Ook is de IVenJ van mening dat de zbbi's, qua uitvoering, prominenter en effectiever kunnen worden ingebed in het MGW-beleidskader, dat DJI op dit moment landelijk implementeert.

¹⁰ In de wederhoorreactie meldt DJI dat dit samenhangt met een organisatorische aanpassing binnen inrichtingen, genaamd 'ORKA', die moet leiden tot betere afstemming van MGW-processen. Landelijke invoering van ORKA is voorzien vanaf ultimo 2012.

4

Interne veiligheid

4.1 Preventie en beheersing van calamiteiten

Aanbeveling 23 (*)

Overweeg om bij alle zbbi's bij eerste binnenkomst de begeleide veiligheidsinstructie te introduceren.

Bevindingen

Nagenoeg alle zbbi's besteden bij de introductie aandacht aan vluchtmogelijkheden bij calamiteiten. De helft wijst daarbij tijdens een rondgang actief op de voorzieningen, zoals blusmiddelen en nooddeuren.

Eén zbbi doet dit relatief beperkt en wijst er alleen op dat ramen en deuren bij calamiteiten altijd geopend kunnen worden.

Conclusie

De aandacht voor de omgang met (brand)veiligheidsrisico's is in zbbi's verder toegenomen; een meerderheid van de zbbi's wijst gedetineerden actief op de mogelijkheden hoe met dit soort calamiteiten om te gaan.

4.2 Agressiebeheersing

Aanbeveling 24

Formuleer uitgangspunten met betrekking tot agressie- en geweldbeleid in zbbi's, inclusief de monitoring daarvan.

Bevindingen

Het themaonderzoek stelde vast dat agressie en geweld in zbbi's bijna niet manifest zijn, maar dat het desalniettemin verstandig is om op het voorkomen van agressie en geweld te anticiperen.

Om die reden is door het landelijk overleg ondermeer een 'uitplaatsingsprotocol' geformuleerd, omdat een gedwongen vertrek, weer terug naar een gesloten inrichting, door de meeste gedetineerden niet als vanzelfsprekend geaccepteerd wordt en kan leiden tot oplopende spanning bij de aanzegging daarvan. Het protocol is vermoedelijk gebaseerd op de specifieke praktijk van een bepaalde inrichting, en lijkt daarom niet universeel toepasbaar. Wel is duidelijk dat opstellers van mening zijn dat een gedetineerde aan het einde van een (werk)dag te horen moet krijgen dat zijn aanwezigheid in een zbbi niet langer gewenst is en dat er, direct na deze mededeling, gesloten capaciteit beschikbaar moet zijn waar betrokkene dan geplaatst kan worden. Overigens menen de opstellers dat onderlinge agressie en geweld in zbbi's in de praktijk nagenoeg niet voorkomt. Feiten logenstraffen deze stelling, omdat tijdens het vervolgonderzoek in tenminste één zbbi bleek dat forse aandacht nodig was geweest voor

verbetering van de veiligheidssituatie. In deze zbbi bleek dat over een bepaalde periode gedetineerden, buiten het zicht van personeel, vernielingen aanrichtten en andere gedetineerden lastig vielen met geweld en intimidatie. Om dit beter te kunnen traceren zijn camera's met opnamefunctie geplaatst, en konden daders worden getraceerd die vervolgens werden teruggeplaatst naar een gesloten inrichting.

Uit de interviews blijkt dat de meeste zbbi's alert en actief reageren op (vermeende) onderlinge intimidatie. Men spreekt het individu of de groep aan. Individueel doet de mentor dat, en voor het collectief aanspreken heeft, overigens in een minderheid van de zbbi's, wel eens een groepsge-sprek plaats, bijvoorbeeld rond de avondmaaltijd.

Conclusie

De aanbeveling is opgepikt, maar mist haar collectieve uitwerking in een universele regeling. De praktijk illustreert dat het voorbereid zijn op het zich mogelijk voordoen van intimidatie en geweld in een zbbi toch zinvol is.

4.3 Drugsontmoedigingsbeleid

Aanbeveling 25

Controleer dagelijks de kamers van gedetineerden en houd van deze controle registratie bij.

Bevindingen

Het landelijk overleg rept over wekelijkse controles, die ook geregistreerd worden. In de praktijk komen wekelijkse kamercontroles in alle zbbi's voor en controleert een beperkt aantal zbbi's, conform de aanbeveling, de kamers bij toerbeurt dagelijks.

Conclusie

De aanbeveling beoogde niet uitsluitend een dagelijkse controle op contrabande, maar ook op orde en reinheid omdat in het themaonderzoek menig kamer werd geschouwd die, ondanks de schaarse hoeveelheid spullen daar aanwezig, toch een onverzorgde indruk maakte. Mogelijk is deze overweging niet voldoende begrepen nu de meerderheid van de zbbi's zich toch hoofdzakelijk beperkt tot een wekelijkse controle van de kamer, meestal voorafgaande aan het weekendverlof op vrijdagmiddag.

4.4 Beschouwing

Zbbi's besteden meer aandacht aan brandpreventie. Een collectief beleid tegen intimidatie cq. onderlinge agressie en geweld is echter nog onvoldoende inhoud gegeven. De IVenJ ervaart bij de zbbi's terughoudendheid ten aanzien van de aandacht voor dit onderwerp. De praktijk maakt –incidenteel– duidelijk dat dit toch zinvol is, evenals een frequentere controles van kamers op orde en reinheid dan slechts 1x per week.

5 Maatschappijbeveiliging

5.1 Beveiligingsvoorzieningen en –toezicht

Aanbeveling 26

Leg maatschappelijke vrijheden van in een zbbi verblijvende gedetineerden altijd vast in een schriftelijke overeenkomst.

Aanbeveling 27 (*)

Hanteer een uniforme screeningsmethodiek ten aanzien van werkgevers.

Aanbeveling 28 (*)

Controleer tenminste wekelijks 25% van de populatie van een zbbi bij deelname aan het maatschappelijk verkeer, inclusief werkzaamheden bij een werkgever en houdt van deze controles registratie bij.

Bevindingen

Vrijwel alle zbbi's leggen de afspraken met gedetineerden over hun maatschappelijke vrijheden vast in een schriftelijke overeenkomst die de gedetineerde moet ondertekenen.¹¹

Voor de screening van werkgevers refereert het landelijk overleg aan art. 14 van het 'besluit Politieregisters' dat aangeeft dat directeurs van justitiële inrichtingen dit register kunnen raadplegen 'voor het treffen van maatregelen met het oog op de ongestoorde tenuitvoerlegging van straf of maatregel'

In de praktijk past ruim de helft van de zbbi's deze procedure toe of gaat intensiever samenwerken met de politie. De zbbi's in Noord-Holland zitten in een soort overgangsfase, omdat daar eerder werd gewerkt met een centraal bureau arbeidsbemiddeling, een soort uitzendbureau, dat tegenwoordig het regionaal bureau bedrijfsvoering arbeid (rbba) heet en louter gericht is op het verwerven en organiseren van penitentiaire arbeid. Voor het overige hanteren de zbbi's hun eigen procedures die voornamelijk zijn gebaseerd op een 'pluis of niet-pluis check' door daartoe aangewezen (ervaren) medewerkers. In een aantal gevallen is daarbij informatie van de kamer van koophandel of financiële informatie vanuit het shared service center (ssc) betrokken.

De aanbevolen 'norm' om 25% van de zbbi-populatie wekelijks te controleren bij werk of andere activiteiten buiten de deur, wordt door alle zbbi's gehaald. De meeste zbbi's registreren de controle en het resultaat ervan.

¹¹ Drie zbbi's doen dit nog niet en twee gaan hier binnenkort toe over.

Conclusie

De aanbevelingen met betrekking tot maatschappelijke vrijheden en de controle daarvan hebben hun uitwerking niet gemist. Gedetineerden in een zbbi zijn vooraf goed op de hoogte van hun mogelijkheden en beperkingen en worden daarop ook gecontroleerd. Van een uniforme screeningsmethode van werkgevers is echter nog geen sprake. De meeste zbbi's hanteren nog hun eigen methodiek en zijn daarbij deels afhankelijk van de bereidheid van regionale politiekorpsen om daar een bijdrage aan te leveren.

5.2 Beschouwing

Het themaonderzoek heeft er toe geleid dat zbbi's meer aandacht besteden aan maatschappelijke veiligheid. De voorwaarden voor verblijf tekent de gedetineerde in vrijwel alle zbbi's voor akkoord en de actieve controle door zbbi's op naleving van die voorwaarden is vergroot. Hoewel alle zbbi's alertheid op risico's voorstaan, is er ten aanzien van een uniforme methode van screening van werkgevers nog wel een slag te maken.

6

Maatschappelijke reïntegratie

6.1 Nazorg en reïntegratie¹²

Aanbeveling 29 (*)

Bepaal collectief en in samenwerking met ketenpartners de positie, inhoud en werkwijze van zbbi's bij de vormgeving van nazorgactiviteiten.

Aanbeveling 30 (*)

Bepaal collectief en in samenspraak met ketenpartners de positie, inhoud en werkwijze van zbbi's ten aanzien van de betrokkenheid bij reïntegratieinspanningen in het algemeen en TR-trajecten in het bijzonder.

Bevindingen

Het landelijk overleg verwijst hier naar de samenwerking met de medewerkers maatschappelijke dienstverlening (mmd) en gedetineerdenzaken van de zendende of de aan de zbbi gelieerde inrichting. De rol van de groeps werkers beperkt zich in dit proces tot de begeleiding van de gedetineerden in de door de mmd' ers en/of gedetineerdenzaken uitgezette lijn. Die lijn is onderwerp van gesprek tijdens het in alle zbbi's gehouden multi disciplinaire overleg (mdo) dat meestal tweewekelijks plaatsvindt en waar de populatie van de zbbi gevolgd wordt en bijzonderheden worden uitgewisseld. In twee zbbi's is er sprake van een meer geïntegreerde aanpak, omdat mmd'ers en trajectbegeleiders vast onderdeel uitmaken van het zbbi-team. In andere zbbi's houden mmd' ers, trajectbegeleiders of medewerkers gedetineerdenzaken wekelijks spreekuur. Bij de geïntegreerde teams is er ook nog wel eens frictie als groeps werkers zélf zaken willen aanpakken die feitelijk tot het domein van de aan de zbbi verbonden mmd' er of trajectbegeleider behoort.

De reclassering meldt zich een enkele maal bij een zbbi voor een gezamenlijke aanpak, maar meestal heeft een vertegenwoordiger daarvan al eerder zaken gedaan met de mmd'ers van de zendende inrichting en is de groeps werker daar meer zijdelings bij betrokken.

Vrijwel alle zbbi's menen dat de rol van de groeps werker bij de nazorg en reïntegratie, en daarmee ook de contacten met gemeenten, geleidelijk aan toeneemt.

Conclusie

Nazorg en reïntegratie is binnen een zbbi vooral nog een rol van mmd'er en trajectbegeleider met een toenemende ondersteunende rol voor de groeps werker.

¹² Vanwege hun samenhang zijn de criteria nazorg en reïntegratie samengevoegd.

6.2 Beschouwing

Het doel van de aanbevelingen in het themaonderzoek was vooral om de zbbi's een duidelijker positie te geven binnen het nazorg- en reïntegratiebeleid van DJI. Omdat de traditionele werkwijze in een meerderheid van de zbbi's grotendeels is bestendig, lijkt deze aanzet onvoldoende uit de verf te komen. De, naar de mening van de IVenJ noodzakelijke (her)positionering van zbbi's in het detentietraject, blijft daarmee beperkt tot de implementatie van nieuwe werkwijzen, zoals invoering van het mdo en de aansluiting op detentie- en reïntegratieplannen.

7 Organisatieaspecten

7.1 Personeelsmanagement

Aanbeveling 31

Het themaonderzoek stelde vast dat in bijna alle zbbi's een team van veelal oudere groepsleiders werkzaam was dat vaak al jaren met elkaar samenwerkte. Om die reden beval de Ist aan om zbbi-medewerkers meer te laten rouleren met piw'ers van nabij gelegen inrichtingen.

Bevindingen

Het landelijk overleg legde deze aanbeveling terzijde met een beroep op het verschil in functiewaardering en vereiste ervaring tussen de poiw'er en piw'er.

Toch is er een aantal zbbi's waar, door omstandigheden, wisseling van medewerkers heeft plaatsgevonden. Allen ervaren dit als positief. Een aantal zbbi's benadrukt dat het werken met een klein team groepsleiders vereist dat medewerkers goed kunnen samenwerken en op elkaar kunnen vertrouwen.

Het is van belang om daarvoor over passende competenties te beschikken. Een aantal zbbi's wisselde van leidinggevende. De IVenJ constateerde dat er in de zbbi's waar substantiële personele mutaties hadden plaatsgevonden een frisse wind waaide –vreemde ogen dwingen- die de zittende groepsleiders de ogen opende en leidde tot een andere werkwijze.

In een aantal zbbi's heeft het dienstrooster een aantal (reserve)lijnen die gekoppeld zijn aan werkzaamheden in de aangrenzende gesloten inrichting of vallen piw'ers uit die inrichting wel eens in bij langdurige ziekte.¹³

Conclusie

De aanbeveling is niet overgenomen maar uit de praktijk blijkt dat roulatie van functionarissen leidt tot een verfrissende blik op de werkuitvoering.

7.2 Communicatie

Aanbeveling 32 (*)

Geef, waar dat nu niet het geval is, de zbbi's een duidelijke plaats in het gestructureerde overleg van de locatie/vestiging en sta geregeld stil bij de effectiviteit daarvan.

¹³ Het gaat dan om een aangepast deel van het takenpakket dat wordt uitgeoefend.

Bevindingen

In het themaonderzoek stuitte de ISt op zbbi's die niet aangesloten waren op gestructureerd werkoverleg van de aangrenzende inrichting; vandaar deze aanbeveling.

Het landelijk overleg geeft aan dat dit nu wel voor alle zbbi's het geval is. De interviews in de zbbi's bevestigen unaniem dit beeld; er zijn goede, effectieve contacten tussen de zbbi en de vestiging waartoe zij behoort.

Conclusie

De aanbeveling is, voorzover dat noodzakelijk was, effectief gebleken.

7.3 Integriteit

Aanbeveling 33

Besteed, voor zowel medewerkers als gedetineerden, meer aandacht aan integriteit in de vorm van actualisatie van beleid en de daadwerkelijke uitvoering daarvan.

Bevindingen

Het landelijk overleg meldt dat in alle zbbi's het thema integriteit, zowel in het personeelsoverleg als in het bewonersoverleg, is geagendeerd en dat er daarnaast aandacht voor is in mentorgesprekken.

De interviews in de zbbi's bevestigen deze stelling grotendeels. Een aantal respondenten vindt dat het onderwerp integriteit wel meer aandacht zou kunnen krijgen.

Conclusie

Het thema integriteit krijgt in zbbi's aandacht. Medewerkers moeten er echter wel alert op zijn dat dit ook daadwerkelijk het geval blijft.

7.4 Beschouwing

De aanbevelingen op het aspect organisatie hebben er niet toe geleid dat zbbi's fundamenteel anders zijn gaan werken. Dat hoefde ook niet, maar sommige aspecten vroegen wel om meer aandacht. Afgestemd op de lokale omstandigheden is die aandacht er ook wel (geweest) en zijn daarvan resultaten zichtbaar.

8

Slotbeschouwing

De IVenJ heeft met dit vervolgonderzoek kunnen vaststellen dat in vrijwel alle zbbi's de aanbevelingen uit het themaonderzoek hebben geleid tot een andere aanpak en waarneembare verbeteringen van de werkuitvoering. Het themaonderzoek lag daar aan ten grondslag, maar ook wijzigingen binnen de context van een zbbi op lokaal niveau, bijvoorbeeld door verandering van leiding of medewerkers, verhuizing, of de implementatie van nieuw beleid door DJI.

De IVenJ constateert daarnaast ook dat de zbbi's hun eigen, vertrouwde werkwijze grotendeels voortzetten en aanpassen aan datgene wat op hun weg komt.

Het meer fundamentele oogmerk van het themaonderzoek om de zbbi's bewuster te maken om een duidelijker positie in te nemen binnen de context van het beleidsprogramma MGW van DJI, vindt de IVenJ (nog) onvoldoende gerealiseerd.

Concreet heeft het themaonderzoek er toe geleid dat zbbi's zich nu landelijk beter met elkaar verstaan en zich uniform presenteren op basis van een eenduidig format. Voor de effectuering daarvan zijn zij afhankelijk van DJI, die veel tijd nodig heeft om deze informatie te presenteren via zijn intranet.¹⁴ Ook is men anders tegen de doelgroep gaan aankijken, en heeft betaalde arbeid niet altijd meer het primaat. In dit verband is het wel van belang dat er meer duidelijkheid komt over het profiel van de zbbi-doelgroep, de selectiecriteria en de mogelijkheden om in een zbbi aan niet-werkers zinnvolle dagbesteding te bieden. In toenemende mate worden zbbi's namelijk geconfronteerd met gedetineerden waar, in letterlijke zin, weinig mee te ondernemen valt.

Positief is dat er in zbbi's meer aandacht is gekomen voor risico's. De begeleide veiligheidsinstructie bij binnenkomst, en een grotere mate van controle op het doen en laten van de gedetineerden buiten de zbbi, zijn daar voorbeelden van.

Ook vanuit commissies van toezicht is er meer aandacht gekomen voor deze detentievorm en ook directies besteden meer aandacht aan deze 'mini'-inrichtingen die, ondanks hun vaak geringe omvang, een voorname schakel zijn aan het einde van de detentieketen.

¹⁴ Zie noot 3.

Bijlage 1

Afkortingen

BSD	Bureau sociale dienstverlening
Cvt	Commissie van toezicht
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DOB	Drugsontmoedigingsbeleid
DPAN	Digitaal platform aansluiting nazorg
ISS	Integrale screening en selectie
ISt	Inspectie voor de Sanctietoepassing
IVenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
MDO	Multidisciplinair overleg
MGW	Modernisering Gevangeniswezen
MMD	Medewerker maatschappelijke dienstverlening
RBBA	Regionaal bedrijfsbureau arbeid
TR	Terugdringen recidive
TRIS	Traject-informatiesysteem
TULP	Detentie-informatiesysteem Gevangeniswezen
Zbbi	Zeer beperkt beveiligde inrichting

Bijlage 2

Bronnen

- Documentatie zbbi's: een aantal zbbi's had ten behoeve van het bezoek van de IVenJ overzichtelijke documentatie beschikbaar met daarin informatie over de aanpak van de aanbevelingen
- Rapport themaonderzoek zbbi's, ISt, maart 2010
- Uitwerking aanbevelingen, landelijk overleg zbbi's, augustus 2011



Missie Inspectie VenJ

“De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt toezicht op instellingen en organen die actief zijn op het terrein van veiligheid en justitie.

Hierdoor draagt de Inspectie VenJ bij aan verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering binnen haar toezichtdomein en aan een veilige samenleving.”

Dit is een uitgave van:
Inspectie Veiligheid en Justitie
Kalvermarkt 53 | 2511 CB Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.ivenj.nl

Juli 2012 | Publicatie-nr. J-15273