



Inspectie voor de Sanctietoepassing  
*Ministerie van Justitie*

# Inspectiejaarbericht 2009



# Inspectiejaarbericht 2009

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>1 Vijf jaar toezicht op de sanctietoepassing</b>	<b>6</b>
<b>2 Vrijheidsbeneming</b>	<b>10</b>
2.1 Rechtspositie	11
2.2 Bejegening	19
2.3 Interne veiligheid	23
2.4 Maatschappijbeveiliging	25
2.5 Maatschappelijke reïntegratie	28
2.6 Organisatieaspecten	32
<b>3 Reclassering</b>	<b>34</b>
3.1 Inzicht in resultaten	35
3.2 Adviestaak	35
3.3 Toezichttaak	36
3.4 Taakstraffen	39
3.5 Gedragsinterventies	40
3.6 Rechtspositie	41
3.7 Demo-instellingen	41
<b>4 Vijf jaar ISt</b>	<b>44</b>
<b>5 De aanbevelingen van de ISt</b>	<b>50</b>
<b>Bijlage 1. Publicaties ISt</b>	<b>56</b>
<b>Bijlage 2. Bezochte instellingen 2005-2009 in aantallen</b>	<b>62</b>
<b>Bijlage 3. Basisprogramma doorlichting p.i.</b>	<b>64</b>

# Voorwoord

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) is op 1 januari 2005 van start gegaan, en bestond dus op 1 januari 2010 vijf jaar. Dat is voor de Inspectie aanleiding om in het Jaarbericht 2009 niet alleen aandacht te besteden aan de in dat jaar uitgevoerde onderzoeken, maar ook terug te blikken op de ontwikkelingen die zich de afgelopen vijf jaar hebben voorgedaan in het toezicht op de sanctietoepassing.

Het Jaarbericht biedt daarmee een wat breder en globaler overzicht van de bevindingen van de Inspectie dan in de voorafgaande jaren. De keerzijde is dat hier en daar onvermijdelijk herhalingen voorkomen van wat ook al in eerdere jaarberichten geschreven werd.

Voor enkele onderwerpen wil de Inspectie bijzondere aandacht vragen. Die zijn in de kantlijn, naast de tekst, met enkele trefwoorden gemarkeerd.

In de eerste vijf jaar van haar bestaan publiceerde de ISt 90 rapporten en berichten: het resultaat van themaonderzoeken, incidentonderzoeken, vervolgonderzoeken en vooral ook doorlichtingen.

De Inspectie heeft zich bezonnen op de onderlinge verhouding tussen deze verschillende soorten onderzoeken, en besloten ook in de komende jaren een belangrijke plaats voor de doorlichtingen in te blijven ruimen. Dat zijn immers de onderzoeken waarmee een totaalbeeld van het functioneren van een instelling kan worden gegeven. De Inspectie beschouwt de basisinformatie die hiermee verkregen wordt als een onmisbaar referentiepunt voor haar andere werkzaamheden: de beoordeling van thema's en incidenten.

De ISt wil kritisch blijven kijken naar haar eigen functioneren. Daartoe zijn de afgelopen jaren in verschillende vormen evaluaties uitgevoerd. In 2009 heeft de Inspectie bijzondere aandacht besteed aan de vraag hoe het gesteld is met de uitvoering van haar aanbevelingen. Aan dat onderwerp is een apart hoofdstuk in dit Jaarbericht gewijd. Het is ook het onderwerp van de conferentie die de ISt op 18 maart 2010 organiseert.

Transparantie is een norm die aan elke inspectie gesteld wordt.

De ISt heeft zich vanaf haar oprichting ingespannen, zo goed mogelijk inzicht te geven in haar werkwijze. De documenten daarover worden evenals alle rapporten en berichten gepubliceerd op haar website.

Daarmee verwacht de Inspectie ook een bijdrage te leveren aan de transparantie van de sector. Dat is zowel voor degenen die werkzaam zijn in de uitvoering als voor lezers die wat verder afstaan van de dagelijkse praktijk van de sanctietoepassing van belang.

W.F.G. Meurs  
hoofdinspecteur

**1**

# Vijf jaar toezicht op de sanctietoepassing

## **Algemeen**

De ISt heeft de afgelopen vijf jaar veel zien veranderen in de sanctietoepassing.

Na een moeizaam verloop van eerdere plannen is nu het project Modernisering Gevangeniswezen op gang gekomen. Het moet als paraplu gaan dienen voor een groot aantal beleidswijzigingen en de daarbij behorende gevolgen voor de uitvoering.

De tbs-klinieken hebben zich omgevormd tot forensisch psychiatrische centra (fpc's). In deze fpc's is vergeleken met vijf jaar geleden de aandacht voor maatschappijbeveiliging aanzienlijk toegenomen. Het verlofbeleid is grondig herzien.

Er heeft een verkaveling van de justitiële jeugdinstellingen (jji's) plaatsgevonden. Een deel ervan heeft als bestemming gekregen de opvang en behandeling van civielrechtelijk geplaatste jeugdigen, en is samen met de gesloten jeugdzorgvoorzieningen onder verantwoordelijkheid van de minister voor Jeugd en Gezin gebracht. De andere instellingen zijn uitsluitend bestemd voor strafrechtelijk geplaatste jongeren.

In de vreemdelingenbewaring heeft zich de overgang voorgedaan van een tijdelijke naar een meer bestendige organisatie. De detentieboten zijn of worden afgestoten als tijdelijke voorziening.

De reclassering heeft belangrijke processen als de uitvoering van de adviestaak en het uitoefenen van toezicht op de naleving van justitiële voorwaarden grondig herzien.

In alle sectoren is de aandacht voor het borgen van een goede uitvoering toegenomen. DJI voert inmiddels over verschillende onderwerpen audits uit, de fpc's en jji's hebben of krijgen een kwaliteitscertificering, de Stichting Verslavingsreclassering GGZ houdt audits bij de aangesloten instellingen.

In dit veld in beweging voltrekt zich het toezicht door de ISt.

Soms is er zoveel beweging dat onderzoek niet zinvol is (bijvoorbeeld het onderzoeken van een werkwijze die binnen een paar maanden ingrijpend zal veranderen). Soms daarentegen maakt de ISt juist de keuze, in een vroege fase van een veranderingstraject onderzoek te doen, teneinde aan te kunnen geven of de uitvoering op de beoogde manier plaatsvindt dan wel bijsturing behoeft.

De Inspectie constateert regelmatig hoe moeizaam de invoering van nieuw beleid verloopt, en hoe traag processen op gang komen.

Meer dan eens verscheen een circulaire waarin een belangrijke wijziging werd aangekondigd, en een datum werd bepaald waarop die wijziging z'n beslag moest hebben gekregen. Als de Inspectie vervolgens onderzoek ging doen bleek dat de nieuwe werkwijze bij sommige instellingen nog in het



geheel niet, bij andere slechts zeer gedeeltelijk was ingevoerd. De praktijk heeft aanzienlijk meer tijd nodig voor het doorvoeren van veranderingen dan de beleidsmakers lijken te onderkennen.

Temidden van alle organisatorische wijzigingen werden de justitiële inrichtingen geconfronteerd met een nieuw verschijnsel: een afnemende instroom, leidend tot leegstand.

De Inspectie signaleerde dat deze leegstand aanvankelijk goed benut kon worden voor het uitvoeren van brandveiligheidsmaatregelen, waarvoor regelmatig hele afdelingen of vleugels van een complex tijdelijk gesloten moesten worden. Daarnaast ontstond er echter ook onder het personeel onrust en onzekerheid over de toekomstige werkgelegenheid en toekomstige bestemming van inrichtingen.

Inrichtingen waarvan de sluiting op een termijn van enkele jaren is aangekondigd zal de Inspectie met bijzondere aandacht volgen. Het risico is immers aanwezig dat er leegloop of demotivatie onder het personeel ontstaat met gevolgen voor de uitvoering van het dagprogramma, voor het bieden van voldoende zorg en voor de penitentiaire scherpste. De ISt zal zich er dus van op de hoogte stellen hoe deze inrichtingen ervoor zorgen dat zij in de periode tot aan sluiting aan de gangbare kwaliteitseisen blijven voldoen.

Ook de jeugdinstellingen kennen leegstand met soms een bezettingsgraad van vijftig procent, hetgeen in schril contrast staat met het voortdurend tekort aan plaatsen in de gesloten jeugdzorg.

Het toezicht op de sanctietoepassing biedt niet alleen zicht op het functioneren van individuele instellingen, maar ook op de raakvlakken en aansluitingen tussen die instellingen.

Daar gaat vaak iets mis. In een aantal onderzoeken heeft de ISt gezien hoe informatieoverdracht niet goed loopt. Dat geldt tussen justitiële inrichtingen onderling, tussen justitiële inrichtingen en de reclassering, of tussen een van die twee en externe partners zoals politie, openbaar ministerie en gemeenten. Er is kennelijk te weinig gevoel voor de noodzaak van een goede en tijdige overdracht van informatie, en de netwerken waarbinnen die overdracht kan plaatsvinden zijn vaak ontoereikend.

Ook speelt, als het om ketenaansluiting gaat, regelmatig de vraag wie zich waarvoor verantwoordelijk voelt. Binnen de organisatie van DJI speelt dat bijvoorbeeld bij het transport van justitiabelen en goederen van de ene naar de andere inrichting. Als eigendommen zoekraken is niet duidelijk wie daarop aangesproken kan worden, als de justitiabele een klacht wil indienen is vaak niet duidelijk waar hij terecht kan.

Ernstiger nog zijn situaties zoals die waarin een justitiabele moet worden overgedragen van een justitiële inrichting naar de reclassering, of de

reclassering in kennis moet worden gesteld van een vonnis waarin een toezicht is opgelegd. De ISt heeft een aantal voorbeelden gezien waar bij de verzender of ontvanger iets mis ging, waar beide betrokken partijen zich alleen bekommerden om het verzenden of het ontvangen, en geen van beide zich er verantwoordelijk voor voelde dat die twee processen ook op elkaar aansluiten. Er valt dan een gat waarin geen toezicht wordt uitgeoefend op iemand waarvoor dat wel dringend geboden is.

De ISt pleit ervoor de mogelijkheid te onderzoeken om – voor zover dat binnen de invloedssfeer van de minister van Justitie ligt – altijd de regie bij de zendende partij te leggen.

### **Algemeen beeld tbs**

De ISt heeft in 2008 en 2009 acht forensisch psychiatrische centra doorgelicht. De doorlichtingen hebben laten zien dat de tenuitvoerlegging van de tbs in nagenoeg alle fpc's geheel of grotendeels voldoet aan de gestelde eisen. Ook blijken de fpc's de maatschappij steeds beter te zijn gaan beveiligen tegen onttrekkingen aan verlof.

Wel constateert de ISt soms grote onderlinge verschillen tussen fpc's. Deze verschillen hebben onder meer betrekking op de effectiviteit en de duur van de behandeling en op het verlofbeleid ten aanzien van tbs-gestelden.

Om te kunnen vaststellen of deze verschillen vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid gerechtvaardigd zijn, acht de Inspectie een vergelijkende analyse van het functioneren van fpc's van wezenlijk belang.

### **Algemeen beeld jji's**

Het toezicht op de jeugdinrichtingen heeft de afgelopen jaren vorm gekregen in een samenwerkingsverband tussen de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie voor de Sanctietoepassing. Alle justitiële jeugdinrichtingen zijn betrokken in het gezamenlijke toezicht op de veiligheid in die inrichtingen. In 2007 constateerden de inspecties dat de jji's hun opdracht onvoldoende waarmaakten en daardoor te grote risico's liepen op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat. Zes inrichtingen en daarbij behorende scholen kwamen onder verscherpt toezicht te staan. De staatssecretaris van Justitie heeft mede naar aanleiding van dit kritische rapport een "deltaplan" in werking gezet. De afgelopen twee jaar hebben de inspecties vervolgtoezicht op de inrichtingen uitgevoerd. Dit wordt begin 2010 afgerond. Zij stelden vast dat de investeringen in de jeugdinrichtingen tot zichtbare verbeteringen hebben geleid en dat de jeugdinrichtingen inmiddels, op een enkele inrichting na, een laag risico op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat hebben.

In de toekomst blijven de inspecties samenwerken bij het onderzoek van de jeugdinrichtingen.

**2**

# Vrijheidsbeneming

## 2.1 Rechtspositie

### **Binnenkomst in de inrichting**

Bij binnenkomst dient de ingeslotene bekend gemaakt te worden met de gang van zaken in de inrichting. Het algemene beeld dat de ISt keer op keer vaststelt is dat een Nederlandse versie van de huisregels goed beschikbaar is, zij het dat het model voor deze huisregels verouderd is. De ISt dringt dan ook aan op herziening van dit model.

In veel fpc's heeft de ISt vastgesteld dat de standaard praktijk veel ruimer is dan de minimum rechten die in de huisregels zijn vastgelegd. Zij beveelt dan ook aan die regels meer in overeenstemming met de praktijk te brengen.

Terwijl de Beginselenwetten bepalen dat ingesloten en zoveel mogelijk in een voor hun begrijpelijke taal geïnformeerd moeten worden zijn vertalingen van de huisregels daarentegen in veel inrichtingen niet of slechts beperkt (bv alleen in het Engels) beschikbaar. Ook hier dringt de ISt erop aan een actueel landelijk model in verschillende andere talen dan het Nederlands beschikbaar te stellen, dat vervolgens op inrichtingsniveau aangevuld kan worden.

ACTUALISERING  
EN VERTALING  
HUISREGELS

Het intakegesprek dat naar de mening van de ISt binnen 24 uur met iedere nieuw binnenkomende gevoerd dient te worden vindt doorgaans wel plaats, maar de Inspectie constateert regelmatig dat borging ontbreekt omdat er door de leidinggevendenden te weinig op toegezien wordt of dit ook stelselmatig gebeurt.

Op landelijk niveau heeft DJI het insluitingsproces geüniformeerd en geborgd. Op de bevolkingsadministratie van de penitentiaire inrichtingen worden audits uitgevoerd, waarvan de ISt – als zij niet langer dan een jaar voor het inspectieonderzoek hebben plaatsgevonden – gebruik maakt bij haar onderzoeken.

Met de binnenkomst in een inrichting begint ook het verzamelen van informatie over een justitiabele.

Als elders al informatie beschikbaar is vindt de overdracht daarvan lang niet altijd goed plaats. De ISt hoort heel wisselende berichten over het meezenden van informatie als iemand van een politieel naar een penitentiaire inrichting overgebracht wordt. De inrichting moet vaak zelf het initiatief nemen om bij de politie relevante gegevens op te vragen.

Ook de informatie-uitwisseling tussen p.i.'s – als een gedetineerde van de ene inrichting naar de andere overgeplaatst wordt – verliep vaak gebrekkig. De ISt heeft inmiddels kunnen constateren dat de invoering van elektronische penitentiaire dossiers hier verbetering in heeft gebracht.

## Bezochte locaties gevangeniswezen 2005 - 2009



Over een justitiabele wordt voor verschillende doelen informatie verzameld: met het oog op zorg, veiligheid en terugkeer in de samenleving. Die verschillende vormen van informatie belanden bij verschillende functionarissen, en komen veelal niet op één plek bijeen. Hoewel enige verbetering zichtbaar is moet de Ist toch regelmatig constateren dat meer coördinatie geboden is.

DUIDELIJKHEID  
BEROEPS-  
GEHEIM

Een specifieke vraag daarbij is hoever het medische beroepsgeheim reikt. Het blijkt dat in de ene inrichting meer informatie over een ingeslotene gedeeld wordt dan in de andere, dat de ene medische dienst een striktere begrenzing hanteert van wat het medisch beroepsgeheim nog aan informatieuitwisseling toelaat dan de andere. Omdat daar kennelijk onduidelijkheid over is herhaalt de Ist haar eerder gedane aanbeveling aan DJI, hiervoor een eenduidige lijn te ontwikkelen opdat voor iedereen zo helder mogelijk is welke informatie wel en niet onder het medische beroepsgeheim valt.

In fpc's heeft de Ist geconstateerd dat het binnen de inrichting delen van informatie niet belemmerd wordt door problemen met het medisch beroepsgeheim.

Hoewel de digitalisering van dossiers gepaard gaat met het tijdrovende inscannen van gegevens, is de overdracht van beschikbare informatie daardoor wel veel beter geworden. Daarentegen is een regelmatig terugkerende bevinding van de Ist dat de dagelijkse verslaglegging over gedetineerden tekort schiet. Meer discipline in de rapportage is vereist, ook voor het realiseren van een meer persoonsgerichte aanpak.

In de fpc's wordt weliswaar veel gerapporteerd, maar ook daar is de informatie niet (makkelijk) toegankelijk voor iedereen. Goede rapportagesystemen ontbreken en klinieken lijken het wiel opnieuw uit te vinden. Het elektronisch patiëntendossier is nog niet overal ingevoerd.

De biometrie die inmiddels overal wordt toegepast voor het vaststellen en controleren van de identiteit van een ingeslotene blijkt nog niet goed te werken. De techniek laat het regelmatig afweten: er worden veel storingen gemeld. Daarnaast zijn er klachten over de traagheid van de vingerscan, waardoor personeelsleden nog wel eens afzien van het gebruik ervan (met name bij het transport van gedetineerden naar en van de bezoekerimte). De Ist heeft een paar maal de indruk gekregen dat leidinggevend niet goed op de hoogte waren hoe het uitvoerende personeel in de praktijk omgaat met dit instrument.

De Inspectie is bezorgd dat, waar de biometrie het laat afweten, niet altijd voldoende naar een alternatief voor een goede identiteitscontrole gezocht wordt. Zo wordt de gedetineerdenpas niet overal consequent gebruikt.

## **Verblijf**

Over de accommodatie in een inrichting bevatten de rapporten van de ISt in grote lijnen steeds dezelfde bevindingen. De afmetingen van verblijfsruimtes, de inventaris en de hygiëne zijn doorgaans in orde. Problemen worden soms gemeld met meerpersoons celgebruik, en de ISt signaleert een specifiek probleem met bepaalde luchtruimtes.

De kwaliteit van de verblijfsruimtes in fpc's is doorgaans beter dan in andere inrichtingen, met uitzondering van een paar tbs-afdelingen in gevangenissen.

Meerpersoons celgebruik (mpc), waartegen aanvankelijk veel bezwaren bestonden, wordt inmiddels breed geaccepteerd. Het onderwerp is de laatste tijd minder actueel geworden doordat als gevolg van de leegstand in een aantal inrichtingen het meerpersoons celgebruik geen toepassing meer vindt. In andere inrichtingen is dat nog wel het geval.

De ISt heeft in haar onderzoeken weinig bezwaren vernomen. Waar problemen gesignaleerd werden hadden die betrekking op niet tijdige selectie op geschiktheid voor mpc en matching van ingesloten, op een dagprogramma dat onvoldoende mogelijkheden biedt om beurtelings alleen op de cel te verblijven, en op een gebrek aan doorstroming. In 2010 zal de ISt een themaonderzoek uitvoeren naar de praktijk van het meerpersoons celgebruik.

In de detentie- en uitzetcentra voor vreemdelingen worden de ingesloten van meet af aan op een meerpersoons cel geplaatst, tenzij er sprake is van contra-indicaties. Er is hier een groot nieuwbouwprogramma in uitvoering genomen waarbij accommodatie die minder geschikt is voor de detentie van vreemdelingen (b.v. de detentieboten in Rotterdam en Dordrecht) geleidelijk wordt vervangen door nieuwbouw.

Van sommige luchtruimtes, met name in enkele inrichtingen voor vreemdelingenbewaring en bij isoleercellen in sommige p.i.'s, heeft de Inspectie geconstateerd dat zij niet aan de wettelijke eisen voldoen. Het gaat bij deze luchtruimtes om een cel met een raam waar geen vensterglas in zit. Daardoor stroomt wel frisse lucht naar binnen, maar verblijf in zo'n cel valt niet aan te merken als "verblijf in de buitenlucht", zoals de wettelijke norm luidt. De ISt heeft hierover meermalen een standpunt ingenomen, en vindt daarbij de European Prison Rules en de beroepscommissie van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming aan haar zijde. De Inspectie kan zich wel voorstellen dat voor de luchtruimtes bij isoleercellen in oude gebouwen niet makkelijk een alternatief te vinden is, maar vindt dat daar wel zoveel mogelijk naar gezocht moet worden. De ISt verwacht daarnaast

dat in alle nieuwbouw of vervangende bouw aan de wettelijke eis voldaan zal worden.

Het dagprogramma voldoet in een aantal gevallen niet aan het vereiste minimum, waarbij het uitgangspunt voor de ISt niet is toetsing aan de wettelijke norm, maar aan de (hogere) norm die DJI aan de inrichtingen heeft opgelegd.

Regelmatig is sprake van uitval van activiteiten, en de Inspectie heeft er een aantal keren op gewezen dat de ene inrichting daar beter mee omgaat dan de andere. Soms worden bij uitval van activiteiten gedetineerden simpelweg ingesloten, andere inrichtingen bieden een alternatief.

Indien regelmatig activiteiten uitvallen komt er een punt waarop geconstateerd moet worden dat sprake is van een schending van rechten van ingeslotenen.

Bij gebrek aan een in enige vorm van regelgeving geformuleerde norm hiervoor hanteert de Inspectie de vuistregel dat bij een uitval van 10 % of meer van een bepaalde activiteit sprake is van een schending van rechten. Een enkele maal is die situatie door de Inspectie geconstateerd.

Het meest kwetsbare onderdeel van het dagprogramma is de arbeid. Daar is veel uitval: soms doordat geen (vervangende) werkmeesters beschikbaar zijn, maar vooral ook door te weinig aanbod van arbeid.

In haar doorlichtingen constateerde de ISt dat de ene p.i.de arbeid beter weet te regelen en meer aandacht aan de acquisitie ervan besteedt dan de andere. Hier speelt persoonlijke inzet duidelijk een rol.

Over het landelijke project Werkt! hoorde de ISt weinig enthousiaste geluiden. Het project lijkt nog niet aan zijn doel te beantwoorden. In een aantal p.i.'s – met name daar waar veel aandacht voor de acquisitie van arbeid was – bestaat de indruk dat eigen werving en lokale contacten meer en sneller resultaat opleveren.

De inrichtingen voor vreemdelingenbewaring hebben slechts een beperkt activiteitenaanbod en bieden de ingesloten vreemdelingen geen arbeid aan. Na afloop van een doorlichtingsronde van alle detentie- en uitzetcentra in 2010 zal de ISt hierover een standpunt innemen.

In de jeugdinstellingen wordt geen arbeid geboden maar onderwijs. De inspecties constateren dat daarbij steeds meer individueel maatwerk geleverd wordt. In toenemende mate wordt er naast algemeen vormend onderwijs ook onderwijs geboden dat aansluit op een beroepsperspectief. Knelpunt is wel dat door de kleinschaligheid van de onderwijsvoorzieningen niet altijd een passend aanbod valt te realiseren.

In april 2008 kondigde het gevangeniswezen een wijziging aan van het plaatsingsbeleid voor arrestanten met het oogmerk hun dichterbij hun reguliere woon- of verblijfplaats in een gevangenis te detineren. In een in



ARRESTANTEN  
SPECIFIEKE  
DOELGROEP

2009 uitgevoerd themaonderzoek constateerde de Ist dat dit maar ten dele lukt. Enerzijds omdat bij de plaatsing niet de reguliere verblijfplaats van de arrestant maar de locatie van arrestatie leidend is, en anderzijds omdat er in bepaalde regio's onvoldoende gevangenis capaciteit beschikbaar is. Arrestanten worden dan alsnog geplaatst in een huis van bewaring in een regime met meer beperkingen dan een gemeenschapsregime. De Inspectie constateerde ook dat de entourage van sommige inrichtingen minder geschikt is voor het onderbrengen van arrestanten en dat een mix van, meestal kort verblijvende, arrestanten met langer gestraften op één afdeling niet ideaal is. De Ist pleit er dan ook voor om arrestanten als een specifieke doelgroep te beschouwen: niet alleen ter voorkoming van beheersproblematiek, maar ook met het oog op recidivevermindering.

### Voorzieningen

De zorgvoorzieningen in justitiële inrichtingen vormen bij Ist-onderzoeken een betrekkelijk klein aandachtsgebied: de Inspectie kijkt wel naar de beschikbaarheid en toegankelijkheid van deze voorzieningen, maar treedt niet in een beoordeling van de kwaliteit van de zorg. Daarmee zou zij op het terrein van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) komen. Zij neemt bij doorlichtingen wel kennis van de resultaten van de audits die worden uitgevoerd in het kader van het programma Verantwoorde Medische Zorg. In het Jaarbericht 2008 vestigde de Ist de aandacht op het probleem dat gedetineerden die laat op de vrijdagmiddag binnenkomen vaak pas op de daaropvolgende maandag aan een eerste medische screening onderworpen worden. Kort daarna signaleerde ook de IGZ dat probleem in haar onderzoek naar de medische diensten van p.i.'s. Intussen wordt in alle inrichtingen aan een oplossing gewerkt waardoor de betreffende gedetineerden sneller gescreend kunnen worden.

Een in een aantal doorlichtingen terugkomende constatering is dat inrichtingen kampen met een tekort aan psychologen. Bij de jji's heeft de Inspectie gezien dat een gecoördineerde inspanning tot resultaten heeft geleid. De Ist beveelt aan, in het gevangeniswezen dat voorbeeld na te volgen.

De geestelijke verzorging speelt in alle inrichtingen, als een onderdeel dat losstaat van de andere partijen, een belangrijke rol. De Ist hoort veel waardering bij ingeslotenen, en weinig klachten.

De enige klacht die regelmatig vernomen wordt is dat in sommige inrichtingen de ruimte te beperkt is, waardoor niet iedereen die dat wil een dienst kan bijwonen. Soms worden er dan meer diensten georganiseerd, soms is er een wachtlijst. De Ist heeft gemerkt dat de commissies van toezicht er doorgaans alert op zijn dat iemand niet lang op zo'n wachtlijst staat. Het ruimteprobleem is in een enkel geval zo nijpend dat het ook individuele

gesprekken belemmert.

Over de voeding wordt veel geklaagd. De klachten betreffen zelden de objectieve kwaliteit van het voedsel. Subjectieve klachten, over weinig variatie in smaak en ingrediënten, zijn er des te meer. Overigens betreffen deze klachten vooral het door cateraars verstrekte voedsel. In (de weinige) inrichtingen die nog een eigen keuken hebben komen ze beduidend minder voor.

Veel ingeslotenen die daartoe de mogelijkheid hebben geven er de voorkeur aan zelf te koken, gebruik makend van ingrediënten die veelal in de eigen inrichtingswinkel aangeschaft zijn.

De ISt heeft inmiddels geconstateerd dat hierdoor grote hoeveelheden voedsel worden weggegooid. Soms wordt vooraf nagegaan of een ingeslotene de voorkeur geeft aan zelf koken boven een verstrekte maaltijd, maar in de meeste inrichtingen gebeurt dat niet. Dan worden evenveel maaltijden ingekocht als er ingeslotenen zijn, en verdwijnen de niet in ontvangst genomen maaltijden in de afvalbak.

Het verschijnsel heeft een zodanige omvang dat de ISt aanbeveelt om de mogelijkheden voor een betere logistiek te onderzoeken, of anders te overwegen het surplus aan voedsel weg te geven in plaats van weg te gooien.

#### VERSPIJLING VAN VOEDSEL

De afgelopen jaren heeft de ISt regelmatig gerapporteerd dat het telefoneren (waarvoor een ingeslotene volgens de Beginselenwetten 10 minuten per week krijgt) een bron van spanningen is als gevolg van te weinig toestellen, te weinig momenten om te bellen en te weinig toezicht door personeel. De Inspectie constateert dat de problemen inmiddels afgenomen zijn, dank zij de aanschaf van meer toestellen en verbetering van het toezicht.

De wijze waarop bezoekers van ingeslotenen worden geïnformeerd over de gang van zaken tijdens het bezoek en over wat wel en niet is toegestaan in de inrichting is wisselend, en kan in veel gevallen zorgvuldiger. Sommige inrichtingen hebben goede folders, of – in toenemende mate – elektronische informatieborden.

Het bieden van mogelijkheden tot regelmatig contact tussen gedetineerde ouders en hun kinderen is niet alleen van belang vanuit humanitair oogpunt, maar ook – naar uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken - als ondersteunende factor om terugkeer in criminaliteit te voorkomen. De ISt verneemt regelmatig dat gedetineerden gebrekkige bezoekmogelijkheden voor hun schoolgaande kinderen als een probleem ervaren. Naar de mening van de Inspectie is het een paar keer per jaar organiseren van een zogeheten ouder-kinddag geen afdoende oplossing voor dit probleem. Zij gaat daarom

uit van de verwachting dat inrichtingen de bezoektijden zodanig flexibel hanteren dat schoolgaande kinderen van ingeslotenen regelmatig op bezoek kunnen komen. Deze verwachting sluit aan bij artikel 9, derde lid, van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, waarin wordt gesteld dat een kind dat van een of beide ouders is gescheiden recht heeft om op “regelmatige basis” persoonlijke betrekkingen en contact met beide ouders te onderhouden. Om te kunnen spreken van regelmatig contact gaat de ISt als eigen norm – bij gebrek aan elders geformuleerde aanknopingspunten – uit van een frequentie van ten minste eenmaal per maand. In de fpc’s voldoen de bezoekmogelijkheden ruimschoots aan de wettelijke eisen en kunnen ook kinderen voldoende op bezoek komen.

### **Straffen en maatregelen**

In de reactie op incidenten of ongepast gedrag van ingeslotenen doen zich twee subjectieve elementen voor. Eerst is er de medewerker die met het incident geconfronteerd wordt. Sommigen schrijven snel een rapport, anderen reageren deëscalerender. Vervolgens moet degene die de straf oplegt beoordelen wat in het onderhavige geval een passende sanctie is. Om tot meer uniformiteit te komen heeft DJI, voor het gevangeniswezen, een soort tarieflijstje opgesteld. Dat werkt objectiverend, ook al moet bij strafoplegging natuurlijk altijd een afweging in het individuele geval gemaakt worden. Daarnaast wordt uniformiteit bevorderd door het aantal tot strafoplegging bevoegde functionarissen beperkt te houden. Naar de waarneming van de ISt gebeurt dat ook en zijn alleen directieleden nog bevoegd, waarmee gevolg wordt gegeven aan een uitspraak van de RSJ. Bij de sector Jeugd bestaat zo’n tarieflijstje niet, en wordt meer gewerkt met sancties op maat en zijn de sancties meer gericht op het pedagogisch aspect. Desondanks kan ook in een jeugdinstelling de orde en veiligheid prevaleren boven het pedagogische doel.

In de fpc’s die de ISt heeft doorgelicht worden geen disciplinaire straffen opgelegd maar uitsluitend maatregelen. Het is de Inspectie daarbij opgevallen dat in de fpc’s die deel hebben genomen aan het landelijke GGZ-project Dwang en Drang, een sterke daling heeft plaatsgevonden van het aantal afzonderingen. Deze ervaringen kunnen ook elders hun waarde bewijzen.

### **Klachten**

Informatie over de mogelijkheid een klacht in te dienen, of zich te wenden tot de maandcommissaris van de commissie van toezicht (cvt), is een belangrijk onderdeel van de informatie die een ingeslotene bij binnenkomst hoort te ontvangen.

Het blijkt dat de bekendheid met de aanwezigheid van de maandcommissaris in de inrichting heel wisselend is.

De termijn waarbinnen klachten worden afgehandeld is bijna altijd veel langer dan de wettelijke norm. Niet alleen de planning van de commissie van toezicht, maar ook de tijdigheid van een reactie van de directie is daarbij een belangrijke factor.

De Ist signaleerde dit in het themaonderzoek *Werkwijze commissies van toezicht*, en ziet het in de meeste doorlichtingen bevestigd.

Een grote groep ingeslotenen verblijft maar kort in een penitentiaire inrichting en bepaalde groepen patiënten in de tbs (waar de doorlooptijd van de klachtenbehandeling nog veel langer is) zijn kort van memorie. Door de lange termijnen beantwoordt de klachtenregeling voor deze groepen dus niet aan zijn doel.

De Inspectie heeft wel de indruk dat genoemd themaonderzoek tot een bewustwording van dit probleem geleid heeft, bij zowel commissies van toezicht als directies.

Mede als uitvloeisel van het Ist-onderzoek is een klankbordgroep gevormd waarin vertegenwoordigers van commissies van toezicht zitting hebben.

Het doel van de klankbordgroep is het stimuleren van een verdere verdieping en professionalisering van de commissies van toezicht.

De staatssecretaris van Justitie heeft aangegeven periodiek overleg te willen voeren met een vertegenwoordiging van het landelijk (sectoraal) overleg van voorzitters van de commissies van toezicht. De Inspectie zou het toejuichen als daarmee een eerste stap gezet wordt op weg naar een mogelijkheid om in voorkomende gevallen met de gezamenlijkheid van de cvt's contact te hebben, in plaats van met alle commissies afzonderlijk.

## 2.2 Bejegening

Terugkijkend op de uitgevoerde onderzoeken kan de Ist vaststellen dat in de inrichtingen van DJI in het algemeen van een respectvolle bejegening sprake is.

Daarbij heeft de Inspectie wel vaak de kanttekening gemaakt dat een goede bejegening teveel persoonsafhankelijk is. De meeste inrichtingen hebben geen visie op een goede bejegening geformuleerd. Ook een landelijk document waar de inrichtingen gebruik van zouden kunnen maken ontbreekt. Het gevolg is dat er soms grote verschillen bestaan tussen afdelingen, en ook tussen individuele medewerkers. Gedetineerden klagen daarover regelmatig. Voor het personeel zelf zijn die verschillen ook lastig: het maakt bijvoorbeeld het tijdelijk inspringen op een andere afdeling minder gemakkelijk.

## Bezochte locaties detentiecentra 2005 - 2009



Tot op heden heeft de ISt in onderzoeken steeds geconstateerd dat, ondanks de geschakeerde justitiële populatie, discriminatie geen issue is. Als zich nu en dan incidenten voordoen waarbij een opmerking of wijze van behandelen als discriminerend kan worden aangemerkt, is daarachter geen structureel patroon zichtbaar. In de interviews met alle geledingen, ook met betrekkelijke buitenstaanders als de geestelijk verzorgers en de leden van commissies van toezicht, wordt dat beeld bevestigd.

In de eind 2009 gestarte reeks doorlichtingen bij inrichtingen die meer dan andere kwetsbaar voor discriminatie kunnen zijn – de vreemdelingenbewaring – besteedt de ISt extra aandacht aan dit onderwerp.

In doorlichtingen gaat de ISt na hoe snel gereageerd wordt op een oproep vanuit een cel. Een norm voor de gewenste reactiesnelheid is nergens geformuleerd. Daarom heeft de ISt na raadpleging van het veld als eigen norm geformuleerd dat, met het oog op veiligheids- of gezondheidsrisico's, binnen 10 minuten gereageerd moet worden in de vorm van persoonlijk contact tussen een gedetineerde en een piw'er.

Hiervoor (in de paragraaf "binnenkomst in de inrichting") is al een opmerking gemaakt over de rapportages die over ingeslotenen worden opgesteld. Veelal zijn die onvolledig, en vaak wordt niet alle informatie op één plek bijeengebracht. Dat brengt risico's met zich mee voor bijvoorbeeld verlofbeslissingen. De Inspectie krijgt de indruk dat in veel inrichtingen de mogelijkheden die Tulp-selectie biedt te weinig worden benut.

Groepsleiders in de jeugdinstellingen worden getraind in de omgang met jongeren, waarbij gebruik gemaakt wordt van de methodiek You Turn. De inspecties zien dat aan de toepassing van deze methodiek in de dagelijkse praktijk nog haken en ogen zitten, omdat voor een juiste en consequente uitvoering van de methodiek veel vertrouwd wordt op de deskundigheid van de individuele groepsleiders. De taak om de methodiek scherp op het netvlies te houden is belegd bij senior groepsleiders, maar door een gebrek aan deze functionarissen krijgen de instellingen problemen op het gebied van coaching en intervisie.

## Bezochte locaties Justitiële Jeugdinstellingen 2005 - 2009



## 2.3 Interne veiligheid

Bij het onderwerp interne veiligheid is de vraag aan de orde of de inrichtingen een veilige leef- en werkomgeving bieden. De Ist onderzoekt dat in alle doorlichtingen, en soms ook in themaonderzoeken (zoals Geweld tussen gedetineerden, Brandveiligheid, Veiligheid jji's).

Voor dit onderwerp kan de Inspectie gebruik maken van de (door de Arboret verplicht gestelde) Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E), die periodiek gehouden moet worden.

Een onderdeel daarvan betreft de vraag of jaarlijks de vereiste oefeningen gehouden worden. Ook als dat het geval is kan zich de situatie voordoen dat een personeelslid door inroosting, ziekte of vakantie feitelijk niet bij een of meer oefeningen aanwezig is. De Inspectie gaat dus ook na of er binnen de inrichting op toegezien wordt dat personeelsleden daadwerkelijk hebben deelgenomen.

In 2006, kort na de brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost, heeft een viertal inspecties (de VROM-Inspectie, Arbeidsinspectie, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Sanctietoepassing) onderzoek gedaan naar de brandveiligheid in justitiële inrichtingen. Een tweede onderzoeksronde werd gehouden in 2008, waarbij werd geconstateerd dat ten opzichte van 2006 een aantal verbeteringen was aangebracht, zij het nog niet voldoende. Nadien heeft de Ist kunnen constateren dat nog flink wat verdere verbeteringen gerealiseerd zijn.

### EVALUATIE BRANDVEILIG- HEIDSEISEN

De Inspectie heeft wel de vraag opgeworpen of inmiddels niet te hoge brandveiligheidseisen gesteld worden aan de gebouwen, de technische voorzieningen en de beschikbaarheid van personeel. In eerdere Jaarberichten sprak de Ist van een disproportionele reactie, waarbij grote sommen geld besteed worden aan een geringe verhoging van het inmiddels toch al hoge niveau van brandveiligheid.

De toegangscontrole is in pi's strenger dan in andere inrichtingen van DJI. Toch stuiten de inspecteurs van de Ist op beduidende verschillen in de uitvoeringspraktijk. Zij constateerden dat het ene detectiepoortje veel scherper is afgesteld dan het andere. De inspecteurs namen ook waar hoe zij zelf (terecht) aan de gangbare controle onderworpen werden, maar vlak voor of na hun personeelsleden of regelmatige bezoekers van de inrichting toegang kregen nadat zij verre van piepvrij door de detectiepoort waren gegaan.

Inspecteurs die een telefoon of usb-stick vergaten aan te melden konden meer dan eens ongehinderd naar binnen gaan.

Naar aanleiding van haar doorlichtingen van fpc's heeft de Ist geconstateerd dat het gebrek aan toegangscontrole in die inrichtingen een nodeloos risico met zich meebrengt, en aanbevolen om ook hier personeel bij binnenkomst te controleren.



In inrichtingen waar mensen 24 uur per dag gedwongen verblijven is het niet vreemd dat nu en dan de spanning hoog oploopt. Naar de mening van de ISt mag bij de beoordeling van de ernst van verbaal geweld ermee rekening gehouden worden dat de omgangsvormen (tussen ingeslotenen en personeel, maar ook tussen ingeslotenen of personeelsleden onderling) wat ruwer zijn dan elders in de samenleving. Het is moeilijk in algemene bewoordingen een precieze grens aan te geven tussen wat nog wel en wat niet meer aanvaardbaar gedrag is. Dit onderwerp leent zich bij uitstek voor bespreking in teamoverleggen.

Gebruik van fysiek geweld door ingeslotenen mag daarentegen in geen geval getolereerd worden. In de praktijk gebeurt dat ook niet.

De ISt heeft de indruk gekregen dat geweldstoepassing van de kant van het personeel in het algemeen gepast en beheerst uitgevoerd wordt. Waar zich incidenten voordoen wordt daartegen doorgaans adequaat opgetreden, zo wordt ook bevestigd in interviews met gedetineerden.

Ook voor dit onderwerp geldt dat de ene piw'er meer deëscalerend weet op te treden dan de ander.

De controle op drugsgebruik is de afgelopen jaren aanzienlijk aangescherpt, zowel bij de toegang tot de inrichting (inzet van honden) als tijdens het bezoek. De bezoekszaal is overzichtelijker geworden door de invoering van de "slang" (een aaneengesloten tafel die een fysieke scheiding tussen bezoekers en ingeslotenen aanbrengt).

Verwacht mag worden dat de getroffen maatregelen effect zullen hebben, maar de realiteit gebiedt te constateren dat desondanks een inrichting niet snel geheel drugsvrij zal zijn, zeker niet zolang vormen van fysiek contact tussen ingeslotenen en bezoekers mogelijk blijven.

De ISt acht het primair van belang dat een inrichting zicht heeft op de omvang van het verschijnsel, en de ontwikkelingen monitort.

Dat laatste geldt ook voor de fpc's. Deze inrichtingen hebben unaniem aangegeven dat het gebruik van drugs door tbs-gestelden niet aanvaardbaar is.

## 2.4 Maatschappijbeveiliging

De door DJI uitgedragen aanpak Penitentiaire Scherppte heeft naar de indruk van de Ist bijgedragen aan een verhoogd bewustzijn voor veiligheids- en beveiligingsvragen.

Het is een onderwerp dat verplicht geagendeerd zou moeten worden in alle werkoverleggen. De Ist constateert dat dat nu nog niet het geval is, en dat er inrichtingen zijn die te weinig met het onderwerp penitentiaire scherppte doen.

Het is de Inspectie nog niet duidelijk in hoeverre DJI er ook op toeziet dat aan het onderwerp penitentiaire scherppte de gewenste aandacht gegeven wordt, bijvoorbeeld door het op te nemen in de (hierna te noemen) ESA's.

Een onderwerp dat niet in de aanpak Penitentiaire Scherppte wordt beschreven is de instructie met betrekking tot de dienstkleding. Bij verschillende incidenten zag de Ist het belang geïllustreerd van een zichtbaar onderscheid tussen personeel en ingesloten. Lang niet alle inrichtingen zien erop toe dat het personeel ook daadwerkelijk het voorgeschreven uniform draagt.

De Ist heeft een aantal voorbeelden gezien waar na een slecht bericht (strafoplegging, verlenging tbs, geen verlof) een ingeslotene poogde te ontvluchten of zich aan begeleid toezicht onttrok, of onrust in een inrichting ontstond. De Inspectie heeft meermalen de indruk gekregen dat in zo'n situatie de medewerkers volgens de normale routine bleven handelen, en er weinig rekening mee hielden dat na ontvangst van een slecht bericht iemand tijdelijk een verhoogd risico kan vormen.

Iets vergelijkbaars doet zich voor als er verbouwingen of andere werkzaamheden plaatsvinden. De Inspectie heeft inmiddels een aantal meldingen gezien waar een voor de bouwwerkzaamheden gebruikte ladder zodanig achtergelaten was dat hij ook voor het overklimmen van een hek of muur gebruikt kon worden, of dat een kist of stapel materiaal als eenvoudig opstapje kon dienen. In een ander geval werd een zak met ontvluchtingsattributen door het personeel aangezien voor een zak met bouw materiaal.

De Ist raadt aan situaties die buiten de gangbare routine vallen – ingesloten die slecht nieuws ontvangen, of ongebruikelijke werkzaamheden en materialen in de inrichting - meer bij de bespreking van penitentiaire scherppte te betrekken.

SCHERP OP  
ONGEBRUIKE-  
LIJKE  
SITUATIES

Bij het beoordelen van de maatschappijbeveiliging kan de Ist gebruik maken van de Externe Security Audit (ESA) die elke penitentiaire inrichting en elk detentie- en uitzetcentrum voor vreemdelingen om de twee jaar moet laten uitvoeren. Het in 2009 ingevoerde nieuwe format voor deze ESA

## Bezochte locaties TBS instellingen 2005 - 2009



sluit qua systematiek geheel aan bij de door de ISt gehanteerde toetsingskaders.

Een ESA houdt in dat een auditteam een groot aantal gedetailleerde vragen stelt over beveiligingsvoorzieningen en beveiligingstoezicht. Dat werk hoeft door de Inspectie niet overgedaan te worden; de ISt toetst dan alleen of een voldoende recente ESA aanwezig is, en of de in de ESA gedane aanbevelingen ook zijn uitgevoerd.

Ook de jji's hanteren in het kader van de HKZ certificering interne en externe audits naar de veiligheid.

Voor wat betreft de fpc's heeft de ISt op basis van haar doorlichtingsronde aanbevolen om een set van beveiligingscriteria te ontwikkelen waaraan fpc's minimaal moeten voldoen, en om de naleving hiervan door middel van een vorm van visitatie of auditing te gaan toetsen.

Technische veiligheidsvoorzieningen zijn doorgaans in orde, of worden – als de inrichting daar zelf voor kan zorgen – snel gerepareerd.

De ISt is een aantal keren gestuit op klachten over storingen in de personenzoekinstallaties (pzi's, de "piepers"). Uit een oogpunt van communicatie en veiligheid is het uiteraard van belang dat deze pzi's wel goed functioneren.

De ISt dringt dan ook aan op regelmatige controle, en constateert gelukkig ook dat het aantal klachten de laatste tijd afneemt.

Een onderdeel van de maatschappijbeveiliging is een zorgvuldige uitvoering van het verlofbeleid.

Onder invloed van een aantal incidenten hebben zich daarin de afgelopen vijf jaar grote veranderingen voltrokken. Met name in de tbs zijn er formats en checklists gekomen, zijn de regels voor de besluitvorming over de aanvraag (voor het geval binnen een fpc de meningen verschillen) aangescherpt, en is er een Adviescollege Verloftoetsing ingesteld.

Het effect van de genomen maatregelen is zichtbaar in de zeer sterke afname van het aantal onttrekkingen aan verlof in de afgelopen jaren. Dat is een positieve ontwikkeling. De keerzijde hiervan is echter dat zich een trend aftekent dat verlof steeds later tijdens de behandeling wordt verleend. Dit terughoudende verlofbeleid kan er vervolgens aan hebben bijgedragen dat de verblijfsduur in de tbs tussen 2000 en 2008 met 53 % is toegenomen.

Ondanks het gebruik van formats en checklists voor verlofaanvragen in de tbs blijken er toch grote verschillen tussen fpc's te zijn in de uitvoering van het verlofbeleid.

In het gevangeniswezen, waar nog veel minder geüniformeerd is, zal dat naar verwachting des te meer het geval zijn. Een eerste stap naar meer harmonisatie kan zijn het creëren van eenheid in begrippenkaders en het vastleggen van procedures.

In 2008 en 2009 deden de Ist en IJz onderzoek naar het verlofbeleid voor jongeren met een pij-maatregel. Het planmatig verlof van deze jongeren draagt naar het oordeel van beide inspecties nog onvoldoende bij aan het realiseren van behandel doelstellingen en aan de voorbereiding van hun terugkeer in de samenleving.

De jeugdinrichtingen passen weliswaar de procedures om de risico's van verlof voor de samenleving te beperken toe, maar komen nog niet toe aan evaluatie: het is niet bekend hoe effectief het verlofbeleid is.

In recente onderzoeken heeft de Ist de eerste gevallen gezien waarin de nieuwe regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) werd toegepast. Het zijn er nog te weinig om er conclusies over de uitvoeringspraktijk op te baseren. De Inspectie zal pas nadat wat meer ervaring is opgedaan een themaonderzoek naar de VI gaan doen.

## 2.5 Maatschappelijke reïntegratie

De op reïntegratie betrekking hebbende onderwerpen die hieronder beschreven worden zijn met name voor het gevangeniswezen en de jeugdinrichtingen van belang.

In de vreemdelingenbewaring gaat het om voorbereiding op terugkeer en is reïntegratie niet aan de orde.

Voor de tbs geldt dat reïntegratie in de maatschappij feitelijk het hoofddoel is van de behandeling in een fpc. Onderdeel daarvan is dat de patiënt over verlofmogelijkheden dient te beschikken: tenminste onbegeleid verlof en in een later stadium transmuraal verlof. Als een patiënt aldus toekomt aan resocialisatie wordt hij door een trajectbegeleider begeleid om aan werk te komen, zijn of haar schulden af te lossen en aan een woonruimte te komen. Bij de fase van proefverlof wordt deze taak overgenomen door een reclasseringsmedewerker.

In alle penitentiaire inrichtingen is het programma Terugdringen Recidive (TR) ingevoerd. De wijze waarop het vorm heeft gekregen verschilt tussen regio's en inrichtingen. In 2009, met een uitloop in 2010, heeft de Ist een themaonderzoek naar de uitvoering van TR gedaan. In de loop van 2010 zal het rapport hierover verschijnen.

### Screening

In een inrichting werken verschillende disciplines aan met elkaar samenhangende reïntegratiedoelen voor een gedetineerde: de medewerkers maatschappelijke dienstverlening (MMD), het bureau selectie- en detentiebegeleiding (BSD), trajectbegeleiders, en ook het psychomedisch overleg

(PMO). Bij elkaar zijn dat veel schakels rond een gedetineerde, waardoor de taakafbakening niet altijd duidelijk is. Hiervoor zijn al opmerkingen gemaakt over het intakeproces dat te weinig integraal is en waarbij informatie te weinig wordt gedeeld. Verbetering hiervan is ook nodig om de rol van functionarissen binnen de inrichting in de uitvoering van nazorgafspraken te verduidelijken.

De screening door de mmd'er van alle gedetineerden op vier belangrijke leefgebieden (huisvesting, inkomsten, identiteitsbewijs en zorg) vindt in steeds meer gevallen plaats. Een belangrijke groep bij wie dit nog niet lukt zijn gedetineerden die maar kort in detentie verblijven, waaronder veel arrestanten. Waar de screening wel heeft plaatsgevonden kan niet altijd effectief met de resultaten worden omgegaan, doordat er nog onvoldoende netwerk voor informatieuitwisseling is tussen p.i.'s en gemeenten.

In 2008 stelde de Ist bovendien in een themaonderzoek vast dat er onvoldoende zekerheid was dat de screening en informatieoverdracht leiden tot effectieve en gecoördineerde acties van gedetineerden, inrichtingsfunctionarissen, gemeenten en andere instellingen die bij de nazorg van gedetineerden een rol kunnen spelen. Een voorbeeld was de beperkte mogelijkheid om tijdens de detentie een start te maken met afbetalingsregelingen of schuldsaneringstrajecten. De VNG en Justitie hebben inmiddels in juni 2009 een samenwerkingsmodel nazorg ondertekend waarin onder meer afspraken zijn gemaakt over hulp bij schuldenproblematiek van gedetineerden.

Voor deelname aan een TR-traject benaderen trajectbegeleiders, maar in sommige gevallen ook BSD-medewerkers, de doelgroep. De doelgroep wordt echter niet volledig bereikt, omdat de screening onvolledig is. Er wordt geen rekening gehouden met een reclasseringstoezicht na detentie: gedetineerden die een te kort strafrestant hebben voor deelname aan een TR-traject maar wel na hun detentie reclasseringstoezicht opgelegd hebben gekregen horen daardoor toch binnen de TR-doelgroep te vallen. In sommige regio's lukt het door praktische problemen niet om de volledige doelgroep te benaderen, namelijk door een tekort aan trajectbegeleiders.

Zodra de kandidaten voor een TR-traject geïdentificeerd zijn dient voor hun een reïntegratieplan opgesteld te worden.

De Ist heeft vaak vernomen dat het de reclassering niet lukt om tijdig een concept reïntegratieplan op te stellen. Knelpunten liggen in de informatieverzameling (het verkrijgen van het proces-verbaal en van verdiepingsdiagnostiek), maar ook in de prioriteit die het opstellen van TR-rapportages krijgt binnen het totale werkpakket van de reclasseringswerker. De Ist heeft geconstateerd dat reclasseringswerkers voor het opstellen van het concept

reïntegratieplan te weinig systematisch gebruik maken van de informatie vanuit de pi: informatie die een mmd'er al heeft verzameld wordt door de reclassering vaak niet gebruikt. De afstemming tussen de rapporteur van de reclassering en het PMO is wisselend. Vaak is de informatie die de rapporteur gebruikt beperkt tot informatie over de detentiefasering en mogelijk opvallende bijzonderheden.

### **Behalen van doelen tijdens detentie**

In een reïntegratieplan worden doelen geformuleerd die betrekking hebben op gedragsverandering of op praktische voorzieningen voor de terugkeer in de samenleving.

Voor gedetineerden in een TR-traject geldt dat de detentiefasering (de overgang naar een andere, doorgaans minder beveiligde, vorm van detentie) enerzijds en de planning en uitvoering van het reïntegratieplan anderzijds teveel gescheiden processen zijn, waarvoor bovendien lokaal verschillende werkwijzen zijn ontstaan. Daardoor hangt de overplaatsing van een gedetineerde of deelname aan een penitentiair programma te weinig samen met het reïntegratieplan. Soms wordt een gedetineerde overgeplaatst naar een minder beveiligde inrichting zonder dat er een plan ligt en soms wacht een gedetineerde in geslotenheid op een reïntegratieplan, terwijl de mogelijkheid al bestaat om in een opener setting te verblijven.

De integraliteit van plannen en de uitvoering ervan is naar de waarneming van de Ist vaak afhankelijk van informele afstemming en van de kwaliteit van het multidisciplinair overleg (MDO) binnen de inrichting. Factoren die een positieve invloed hebben zijn de afstemming op kleine, bejegeninggerichte afdelingen, de afstemming tussen BSD en trajectbegeleiders, en een goed functionerend MDO. De Ist benoemde als good practice het digitale detentieplan dat enkele inrichtingen hanteren en de wijze van bespreking ervan, waarbij elke deelnemer aan het MDO ter plaatse kan zien of het plan is bijgewerkt en welke acties door wie nog ondernomen moeten worden.

GOOD  
PRACTICE

Het vrijhedenbeleid voor gedetineerden die weigeren aan TR deel te nemen wordt niet overal hetzelfde uitgevoerd. De Ist heeft een aantal keren gehoord dat het verlofbeleid ingeperkt wordt als een gedetineerde deelname weigert. Het moment waarop een gedetineerde verlof (toegestaan) kan krijgen wordt uitgesteld of het aantal aanvragen dat een gedetineerde kan doen wordt gelimiteerd.

Het komt regelmatig voor dat het voor gedetineerden die een strafrestant van vier tot zes maanden hebben wel haalbaar is om een reïntegratieplan op te stellen, maar dat er vervolgens te weinig tijd resteert om het voorgestelde

traject ook volledig uit te voeren.

Ook gedetineerden met langere strafrestanten kunnen niet altijd de doelen in hun reïntegratieplan halen. De planning van gedragsinterventies is hierbij een struikelblok: niet overal zijn alle interventies beschikbaar, en als ze ergens aangeboden worden is dat niet altijd in de periode dat een gedetineerde daar verblijft.

Het blijkt ook lastig om binnen een inrichting voldoende deelnemers te krijgen en te houden. Het overplaatsen van gedetineerden naar een andere regio is in de praktijk een oplossing om een groep vol te krijgen. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn, TR-gedetineerden in een beperkt aantal inrichtingen bij elkaar te plaatsen. Daarmee wordt dan wel, voor de duur van het TR-traject, het uitgangspunt van plaatsing in de regio van herkomst verlaten. Over de mogelijkheid van de uitvoering van een interventie tijdens reclasseringstoezicht na einde detentie bestaat onduidelijkheid, omdat reclasseringswerkers van mening verschillen of dit verplicht kan worden als het niet in een bijzondere voorwaarde is opgenomen.

De mogelijkheden voor gedetineerden om zich tijdens de detentie voor te bereiden op de arbeidsmarkt zijn schraal. Het onderwijsaanbod in p.i.'s is beperkt tot basiseducatie, computerlessen, lessen voor het theorie examen rijvaardigheid en het Veiligheidscertificaat aannemers (VCA). Daarnaast wordt incidenteel studiebegeleiding gegeven. Onderwijs kan deel uitmaken van een reïntegratieplan TR. In beginsel hebben alle gedetineerden toegang tot het onderwijs, maar ze moeten daartoe zelf initiatief nemen. Soms is er een wachtlijst voor onderwijs.

Ook de arbeidstoeleiding vanuit pi's is mager. Veruit de meeste inrichtingen bieden geen specifieke mogelijkheid tot vakopleiding. Slechts de aard van werkzaamheden in een inrichting is soms zodanig dat vakbekwaamheid ontwikkeld kan worden. Een uitzondering is de PI Lelystad waar het CWI in de inrichting al begint met arbeidsmarkttoeleiding. Hier hebben sommige gedetineerden vervolgens de mogelijkheid om een vakopleiding te volgen.

Rondom alle jeugdinstellingen fungeren – meer of minder effectief - netwerk- en trajectberaden waarin voor alle jongeren uit de jji informatie wordt uitgewisseld tussen justitie, onderwijs en zorginstellingen. Vanuit de jeugdinstellingen nemen de Individueel Trajectbegeleiders deel aan deze overleggen. De inspecties constateren dat het vaak nog niet lukt om voor uitstromende jongeren passende huisvesting te vinden. Het verlof voor jongeren in een pij-maatregel wordt nog niet in alle gevallen systematisch toegepast om de opbouw van een sociaal netwerk en de terugkeer in de samenleving te bevorderen.

In de jeugdinstellingen is wel het aanbod aan verschillende gedragsinterventies gegroeid.



## 2.6 Organisatieaspecten

Het geven van een oordeel over de organisatiestructuur en de bedrijfsvoering van justitiële inrichtingen behoort niet tot de taak van de ISt. Toch zijn er aspecten van de inrichtingsorganisatie die zo'n direct effect op het primaire proces hebben dat de Inspectie ze niet buiten beschouwing kan laten. Het gaat om de onderdelen personeelsmanagement, communicatie en integriteit.

### **Personeelsmanagement**

De ISt treft voor het overgrote deel gemotiveerd personeel aan, dat met veel inzet en betrokkenheid z'n werk doet. Ook waar onrust onder het personeel heerst, is daar in de uitvoering van de werkzaamheden vaak niet veel van te merken.

Waar de ISt wel een probleem heeft gesignaleerd is bij de mobiliteit. In een aantal inrichtingen is een te grote groep personeelsleden werkzaam met een zeer lang dienstverband, en een daarbij behorende gehechtheid aan een vertrouwde werkwijze. De bereidheid om open te staan voor organisatorische veranderingen en nieuwe werkwijzen is gering.

De Inspectie acht het van belang dat inrichtingen toch zo goed mogelijk de gewenste mobiliteit (DJI heeft een norm geformuleerd van 5 % per jaar) realiseren. Dat is niet alleen van belang voor de ontvankelijkheid voor veranderingen, maar ook voor het op peil houden van de alertheid van het personeel en voor het verminderen van verschillen in bejegening.

Indien de na te streven 5 % mobiliteit niet gerealiseerd kan worden in de vorm van doorstroom naar functies elders, is in elk geval binnen de inrichting een wijziging van de teamindeling mogelijk.

5% MOBILITEIT

De ISt heeft de afgelopen jaren bij de jeugdinrichtingen een grotere roulatie gezien dan bij de p.i.'s, mede ten gevolge van de ontvlechting tussen civiele en strafrechtelijke inrichtingen.

De laatste tijd constateren de inspecties dat er meer stabiliteit is gekomen op personeelsgebied. Scholing en training worden ingezet om de kwaliteit van het professionele handelen verder te verbeteren. Er zijn minder wisselingen van medewerkers dan voorheen. Veel inrichtingen investeren structureel in het personeel door deskundigheidsbevordering. De groep gedragsdeskundigen heeft een sterke groei doorgemaakt in positie en omvang en heeft nu een belangrijke rol zowel bij de begeleiding en behandeling van individuele jongeren als bij het bewaken van het pedagogisch klimaat op de afdelingen.

Binnen de tbs heeft de ISt veel verloop onder hoofden behandeling gezien. De Inspectie krijgt de indruk dat dit te maken heeft met de spanning die deze functionarissen ervaren rond het nemen van beslissingen over de uitvoering

van het verlofbeleid.

Ook constateert de ISt bij de fpc's een qua leeftijd onvoldoende evenwichtige opbouw van het personeelsbestand. In de klinieken zijn relatief veel jonge en betrekkelijk onervaren sociotherapeutisch medewerksters werkzaam.

### **Communicatie**

De verslaglegging van interne overleggen (wisselend van kwaliteit en uitvoerigheid) verschijnt doorgaans op het intranet van een inrichting, en is daarmee voor alle personeelsleden een belangrijke bron van informatie. Waar de ISt veelvuldig aandacht voor moet vragen is voor de deelname aan en frequentie van de werkoverleggen. Het gebeurt herhaaldelijk dat overleggen uitvallen of slechts door een gering deel van de beoogde deelnemers worden bijgewoond. Daardoor dreigen deze overleggen hun zin te verliezen, en dreigt allerlei informatie – variërend van het overdragen van beleidsbeslissingen en het bespreken van penitentiaire scherpte tot observaties over het gedrag van een individuele ingeslotene – niet breed genoeg verspreid en gedeeld te worden.

Binnen de jeugdinstellingen zijn de condities om tot een goede communicatie te komen aanwezig. Er is dagelijkse dienstoverdracht en er is structureel wekelijks overleg tussen de groepsleiders, de behandelcoördinator en de afdelingsmanager.

Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de fpc's.

### **Integriteit**

Integriteit is een onderwerp dat bijna altijd wel de aandacht heeft van de leiding van een inrichting, maar dat onder het personeel veel minder leeft. Personeelsleden zijn zich er wel van bewust dat integriteit een belangrijk onderwerp is en weten natuurlijk in grote lijnen wat wel en niet aanvaardbaar gedrag is, maar zij zijn weinig bezig met het concretiseren daarvan. Een goed instrument om daar verbetering in aan te brengen is bespreking in werkoverleg van voorbeelden van wel en niet integer gedrag en van de grijze gebieden tussen wenselijk, onwenselijk en ontoelaatbaar. Dat vindt naar de mening van de Inspectie nu nog te weinig plaats.

Anders is dat in behandelinstellingen, waar het eigen handelen veel meer aan de orde wordt gesteld.

Een good practice is de folder die de directie Bijzondere Voorzieningen van DJI voor het personeel heeft opgesteld.

De ISt heeft wel kunnen constateren dat indien sprake is van daadwerkelijke integriteitsschendingen, daar door de leidinggevenden doorgaans adequaat op gereageerd wordt en duidelijk over wordt gecommuniceerd.

# 3 Reclassering

De reclassering heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in de kwaliteit van alle vier haar taakgebieden (advies, toezicht, uitvoering werkstraffen en uitvoering gedragsinterventies). Nieuwe diagnoseinstrumenten zoals RISc en Quicksan werden geïmplementeerd, er is een nieuw reclasseringstoezicht ontworpen, er is een kwaliteitsslag gemaakt bij de gedragsinterventies en bij de werkstraffen heeft de reclassering mee kunnen groeien met de toename van het aantal opgelegde taakstraffen.

### 3.1 Inzicht in resultaten

Net als in haar Jaarbericht 2008 concludeert de Inspectie in 2009 naar aanleiding van de doorlichtingen van reclasseringsinstellingen dat het meten en evalueren van inhoudelijke resultaten nog weinig ontwikkeld is. Het systematisch en periodiek meten van resultaten, van tevredenheid van opdrachtgevers en samenwerkingspartners en van de beleving van reclasseringscliënten ontbreekt. Zo is er voor elk reclasseringstoezicht een plan van aanpak waarin doelen voor de cliënt zijn opgenomen, maar informatie over de mate waarin de reclassering met haar cliënten deze doelen bereikt is er niet. De informatiesystemen van de reclassering zijn ook niet zo ingericht dat managementinformatie hierover gegenereerd kan worden, waardoor de mogelijkheden van de individuele reclasseringsunits om dit te meten beperkt is. Ook verzamelen de reclasseringsorganisaties geen systematische en periodieke informatie over de mate waarin opdrachtgevers zoals het openbaar ministerie, de rechtbank of inrichtingen van DJI uit de voeten kunnen met de reclasseringsadviezen. Wat de activiteiten van de reclassering bijdragen aan een effectieve sanctietoepassing zou met onderbouwde en transparante effect- en tevredenheidsmeting inzichtelijk gemaakt moeten worden. De Inspectie ziet hier een belangrijke rol voor de hoofdkantoren van de reclasseringsorganisaties weggelegd.

EFFECTMETING

### 3.2 Adviestaak

De ISt had een themaonderzoek naar de adviestaak van de reclassering opgenomen in haar jaarplannen van 2007, 2008 en 2009. Dit heeft tot nu toe geen doorgang gevonden omdat de reclasseringsorganisaties al enige jaren kenbaar maken dat een herijking van de adviestaak op stapel staat. Toch leveren de onderzoeken van de afgelopen jaren enig inzicht in de adviestaak.

## **RISc**

In de afgelopen jaren is de RISc als diagnose-instrument ingevoerd en een steeds vanzelfsprekender onderdeel geworden van de totstandkoming van adviesrapporten. Het recidiverisico en de interventies die nodig zijn om dat risico te verminderen staan daardoor centraal in de rapportages.

Wel worden zowel door reclasseringswerkers als door onderzoekers kanttekeningen gemaakt bij de toepasbaarheid van de RISc voor enkele specifieke groepen delinquenten (zoals daders van huiselijk geweld, zedendelicten, brandstichting). Op casusniveau is de IST gebleken dat de uitkomsten van de RISc en het professionele oordeel van de rapporteur in de regel onderwerp zijn van controle en gesprek tussen collega's en met supervisorsoren.

## **Taakspecialisatie**

Sinds 2007 is een scheiding aangebracht tussen adviesrapportage en uitvoering. De Inspectie constateerde in haar doorlichtingen dat ten gevolge van deze taakspecialisatie de werkdruk bij met name de rapporteurs als groot ervaren wordt. De reclasseringsinstellingen hebben vaak moeite de afgesproken oplevertermijnen voor rapportages te halen. Mede hierdoor is de mate waarin in een rapport het plan van aanpak uitgewerkt en specifiek beschreven is en concrete doelen en middelen zijn opgenomen sterk wisselend en in een aantal gevallen onvoldoende.

Een ander effect van de taakspecialisatie is dat er tussen het moment waarop de rapportage wordt uitgebracht aan het OM en de rechtbank en het moment dat de reclassering het vonnis ontvangt en het toezicht kan starten een vacuüm kan ontstaan. De Inspectie constateerde dat er geen instructies zijn hoe in deze periode moet worden gehandeld. Er kunnen problemen ontstaan in het geval van kwetsbare of gevaarlijke cliënten of als zorginstellingen bij een traject zijn betrokken. Hoewel de reclassering formeel geen verantwoordelijkheid heeft als de justitiële titel bij haar nog niet bekend is, kan er wel sprake zijn van een maatschappelijk risico waardoor het toch zaak is naar een oplossing te zoeken om het gesignaleerde vacuüm te overbruggen.

VACUÛM  
VOORKOMEN

## **3.3 Toezichttaak**

### **Redesign toezicht**

De wijze waarop de reclassering haar toezichttaken uitvoert is in een aantal IST-onderzoeken aan de orde gekomen. De Inspectie heeft themaonderzoeken uitgevoerd naar reclasseringstoezicht bij tbs met voorwaarden en naar de samenwerking tussen het OM en de reclassering, incidentonderzoeken

gedaan, en heeft een toetsing uitgevoerd van de door de reclassering zelf uitgevoerde doorlichting van alle lopende toezichten in 2007. Daarnaast kwam de kwaliteit van de toezichten ook in alle doorlichtingen van reclasseringsinstellingen aan de orde.

Naar aanleiding van incidenten en onderzoek hebben de reclasseringsorganisaties zichtbaar gewerkt aan kwaliteitsverbetering van het reclasseringstoezicht.

De implementatie van de RISc en de bijbehorende formats hebben geleid tot een meer expliciete benoeming van recidiverisico's. De aandacht die uitging naar met name het incident rond het reclasseringstoezicht in de zaak "Hoogerheide" en de daarop volgende doorlichting van alle reclasseringstoezichten op de kwaliteit van de uitvoering heeft ervoor gezorgd dat de uitvoering van het reclasseringstoezicht prominenter op de agenda is gekomen bij de reclasseringsorganisaties en individuele reclasseringswerkers.

In het toetsingskader dat de Inspectie vanaf 2008 voor de doorlichtingen van reclasseringsinstellingen hanteert, zijn verwachtingen opgenomen die een relatie hebben met het landelijk beleidskader toezicht, de voorloper van het project "Redesign toezicht". Deze tussenvariant was niet bij alle geïnspecteerde reclasseringsunits de basis voor het vormgeven van het toezicht. Het ontbrak daardoor bij een aantal reclasseringsunits aan het formuleren van SMART-doelen voor de toezichten en het op methodische wijze koppelen van risico's aan het gebruik van controlemiddelen om deze te beheersen. In 2010 verwacht de Inspectie in haar onderzoeken de effecten van de implementatie van Redesign Toezicht te kunnen aantreffen.

### **Samenwerking OM**

Zowel in het themaonderzoek Ketenaansluiting reclassering en OM uit 2006 als in de daarop volgende doorlichtingen identificeerde de IST een aantal punten waarop de samenwerking tussen het openbaar ministerie en de reclassering verbeterd kan worden. Hierbij constateert de Inspectie verschillen tussen de arrondissementen. Knelpunten liggen onder meer op het gebied van de afstemming tussen vraag en aanbod van reclasseringsproducten, de (communicatie over) het startmoment van het toezicht, en de communicatie over wederzijdse verwachtingen en (on)mogelijkheden. In Redesign Toezicht en het project Optimalisering Voorwaardelijke Sancties zijn een aantal aanbevelingen van de Inspectie ten aanzien van de verbetering van de samenwerking tussen de reclassering en het openbaar ministerie opgenomen. Zo zal de opdrachtverstrekking voor reclasseringstoezicht en de start ervan in de toekomst automatisch bewaakt worden en zijn er

## Bezochte locaties Reclassering Nederland 2005 - 2009



strakkere afspraken gemaakt tussen reclassering en openbaar ministerie over de onderlinge communicatie in geval van onregelmatigheden tijdens reclasseringstoezicht. Ook hier verwacht de Inspectie in de komende periode de veranderde werkwijzen in de praktijk te kunnen beoordelen.

### 3.4 Taakstraffen

Taakstraffen kunnen zijn werkstraffen en leerstraffen. Door de afbouw van de oplegging van leerstraffen voor volwassenen heeft de Ist met name de werkstraffen aan inspectie onderworpen.

Al kort na haar oprichting in 2005 heeft de Ist een themaonderzoek naar de uitvoering van de werkstraffen uitgevoerd. In de daaropvolgende jaren kwam ook steeds bij de doorlichting van een reclasseringsinstelling de uitvoering van de werkstraffen aan de orde.

#### **Grote verschillen**

De enorme toename van het aantal werkstraffen in de jaren rond de eeuwwisseling is in het algemeen goed opgevangen door de reclasseringsorganisaties. In de uitvoering van de werkstraffen zijn niettemin grote verschillen zichtbaar. Zo trof de Inspectie units aan waar nog geen 150 werkstraffen per jaar werden uitgevoerd door enkele reclasseringswerkers die dit naast andere werkzaamheden deden. Ook bezocht de Inspectie een werkstrafunit waar op jaarbasis 3500 werkstraffen werden uitgevoerd door een speciale werkstrafunit met verschillende gespecialiseerde functionarissen. De verschillen in de aard en de mate van professionaliteit van de uitvoering van de werkstraffen zijn dan ook aanzienlijk.

#### **Controle op projectplaatsen**

Het landelijke beleid ten aanzien van controle en veiligheid is onvoldoende uitgekristalliseerd waardoor de wijze waarop de reclassering hieraan op de projectplaatsen vorm geeft lokaal sterk kan verschillen. De Inspectie heeft dan ook bij een aantal doorlichtingen kritische kanttekeningen geplaatst bij dit onderwerp. Zo is bij één unit een reclasseringswerker jarenlang verantwoordelijk voor alle contacten met een projectplaats, zonder dat er georganiseerd overleg plaatsvindt met een collega of leidinggevende over de aard en inhoud van deze contacten. Bij een andere unit is er verplichte roulatie van contactpersonen en regelmatige evaluatie van de werkrelatie met projectplaatsen.

Ook ten aanzien van stelselmatige controle van de projectplaatsen zijn deze verschillen zichtbaar. In sommige units zijn reclasseringswerkers volledig vrij in de vorm en intensiteit van controle die zij uitoefenen op de projectplaatsen. Andere units werken met verschillende voorgeschreven controles



door verschillende functionarissen. Het spreekt voor zich dat in het laatste geval de veiligheid en de zorgvuldige executie van de werkstraffen veel beter geborgd is.

#### **Reïntegratiedoelstellingen**

Ook constateert de Inspectie dat de reclasseringsinstellingen onvoldoende expliciete keuzes hebben gemaakt in hun visie op de relatie tussen de uitvoering van de werkstraf en de reïntegratie van de werkgestrafte. Hierdoor ontbreekt landelijk beleid op dit punt. Toch is de Inspectie voorbeelden tegengekomen hoe het op regionaal niveau niettemin mogelijk is om binnen het huidige kader waarin de werkstraf wordt uitgevoerd en gefinancierd aan reïntegratiedoelstellingen te voldoen. Samenwerking met andere maatschappelijke organisaties kan daarbij als krachtig instrument gebruikt worden.

#### **Verantwoording aan OM**

Hoewel in het Besluit Tenuitvoerlegging Taakstraffen is opgenomen dat de reclassering jaarlijks verantwoording dient af te leggen aan het openbaar ministerie over het gevoerde beleid ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de werkstraffen, waaronder de begeleiding, het toezicht, de genomen beslissingen en de afhandeling van klachten, heeft de ISt dit tijdens geen enkele inspectie expliciet aangetroffen.

### **3.5 Gedragsinterventies**

De gedragsinterventies (zoals de cursussen Cognitieve Vaardigheden, Leefstijltraining, Agressieregulatie) zijn maar beperkt onderwerp van onderzoek geweest voor de ISt.

Tot enkele jaren geleden gaf de reclassering heel veel verschillende trainingen, waarvan vaak niet bewezen was wat het effect was op het gedrag van de deelnemers. Met de instelling van de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie is hier verandering in gekomen. De Erkenningscommissie toetst de kwaliteit van de gedragsinterventies van de reclassering. De ISt heeft besloten zich te richten op de erkende gedragsinterventies. Door het beperkte aanbod daarvan zijn deze ook maar beperkt in de doorlichtingen aan de orde geweest.

#### **Aanbod**

Zowel in aantallen als in variëteit van het aanbod van gedragsinterventies dient de reclassering nog een slag te maken. Hoewel er inmiddels acht interventies (al dan niet voorlopig) erkend zijn, zijn deze erkende interventies nog niet in alle regio's beschikbaar. In de gevallen dat zij wel beschik-

baar zijn is de logistieke afstemming met het gevangeniswezen regelmatig een probleem.

### **Borging**

Op het punt van borging steken de erkende gedragsinterventies positief af bij de andere reclasseringsactiviteiten. Er is een uitgebreid kwaliteitssysteem om de programma-integriteit te bewaken en er wordt onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de interventies. De inbedding van de gedragsinterventies in bredere begeleiding is echter onvoldoende geborgd.

De communicatie tussen de trainers en de toezichthouder of trajectbegeleider zou hiertoe verbeterd moeten worden en minder afhankelijk van persoonlijke invulling of de toevallige omstandigheden moeten zijn.

## 3.6 Rechtspositie

Over het algemeen wordt er voldoende rekening gehouden met de rechtspositie van de reclasseringscliënten. Wel constateert de Inspectie dat bij een aantal instellingen cliënten onvoldoende proactief worden gewezen op hun rechten en plichten, waaronder de klachtenregeling. Daarbij valt het de Inspectie op dat het aantal klachten van reclasseringscliënten zeer laag is (rond de 10 per jaar). Dat werpt de vraag op of er weinig klagenswaardig is, of de klachtenprocedure onbekend is of anderszins er te hoge drempels zijn voor het bewandelen van de klachtenprocedure. De Inspectie heeft in haar themaonderzoek naar het functioneren van de klachtenregeling in 2006 de aanbeveling gedaan hier onderzoek naar te verrichten. De minister van Justitie kondigde destijds aan die aanbeveling vooralsnog niet over te nemen maar wel verbeteringen in de klachtenregeling aan te zullen brengen waarna de werking van de regeling alsnog bezien zou worden. Over dat laatste heeft de IST niets meer vernomen.

EVALUATIE  
KLACHTEN-  
REGELING

## 3.7 Demo-instellingen

Tot het toezichtdomein van de IST behoren ook de aan de reclassering verwante organisaties, ook wel Demo-instellingen genoemd. Demo staat voor de stichtingen DOOR, Exodus, Moria en de Ontmoeting. Demo-instellingen verzorgen extramurale reïntegratietrajecten voor (ex-)gedetineerden.

Het ministerie van Justitie financiert deze trajecten als bewoners bij aanvang daarvan een justitiële titel hebben (de zogeheten justitieel geplaatsten). Dat kan een plaatsing zijn in het kader van een penitentiair programma, schorsing van de preventieve hechtenis, bijzondere voorwaarden bij (deels)

## Bezochte locaties verslavingsreclassering, reclassering leger des heils en nazorginstellingen 2005 - 2009



voorwaardelijke veroordeling, extramurale fase Inrichting voor Stelselmatige Daders of plaatsing op grond van artikel 43,3 Penitentiaire beginselenwet.

Op de door het ministerie van Justitie gefinancierde trajecten houdt de Inspectie toezicht. Het toezicht krijgt onder meer gestalte door het regelmatig doorlichten van een van de Demo-instellingen.

Sinds haar oprichting heeft de Ist de stichtingen Moria en DOOR en een locatie van Stichting Exodus doorgelicht. Het beeld dat bij deze doorlichtingen naar voren kwam was bovengemiddeld positief. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat het relatief kleine organisaties betreft waar beleidsontwikkeling, sturing op de uitvoering en het borgen van processen zich eenvoudiger laat regelen dan bij grote complexe organisaties.

De Ist had aanvankelijk wel aanmerkingen op de wijze waarop afspraken met externe partijen zijn vastgelegd. De opvolging van enkele aanbevelingen die ze hierover deed ziet ze nu echter terug in een convenant met afspraken tussen de Demo-instellingen en de reclasseringsorganisaties.

# 4

## Vijf jaar ISt

## De werkwijze van de ISt

Vanaf haar oprichting heeft de ISt zich bekommerd om het objectiveren van haar werkwijze en om het inbouwen van mechanismen die ervoor moeten zorgen dat het oordeel van de Inspectie niet afhankelijk is van de zienswijze van een individuele inspecteur.

Daartoe zijn gezamenlijke opleidingen georganiseerd, is een werkwijze ontwikkeld waarbij alle onderzoeken door ten minste twee inspecteurs uitgevoerd worden, en zijn toetsingskaders opgesteld waarin aangegeven wordt welke criteria de ISt hanteert, op welke normen die criteria gebaseerd zijn, en welke vragen uit die criteria voortvloeien.

De toetsingskaders hebben zich in de loop van de afgelopen vijf jaar ontwikkeld. Er werden meer criteria aan toegevoegd, de vraagstelling werd preciezer en gedetailleerder.

Sinds enige tijd maakt de Inspectie bovendien een onderscheid tussen de dimensies beleid, uitvoering en borging. Van alle drie die dimensies wordt nagegaan in welke mate zij voldoen.

Voor eigen gebruik heeft de ISt de daaruit resulterende oordelen visueel gemaakt door op een gekleurd balkje een witte lijn meer naar links (niet zo goed) of naar rechts (beter) te plaatsen.

De ISt wilde voorzichtig zijn met het naar buiten brengen van deze visualisatie omdat zij aanvankelijk vreesde dat het een aantal nuanceringen uit het oordeel verloren zou kunnen doen gaan. Na een tijdje intern gebruik is die zorg verdwenen, en uit informele consultaties is gebleken dat zo'n visualisering op prijs gesteld wordt. Vanaf 2010 worden daarom de balkjes ook in de rapporten opgenomen.

### Voorbeeld

Beleid



Uitvoering



Borging



De werkwijze van de ISt is vastgelegd in een Protocol voor de Werkwijze, dat vooraf toegestuurd wordt aan instellingen waar de ISt een onderzoek gaat doen. Het Protocol staat ook op de website van de Inspectie ([www.inspectiesanctietoepassing.nl](http://www.inspectiesanctietoepassing.nl)).

Daarnaast heeft de Inspectie een kleine informatieve folder over haar positie en werkwijze uitgebracht. Eén versie daarvan is bestemd voor personeelsleden en anderen die beroepshalve bij een onderzoek betrokken kunnen zijn, de andere is bestemd voor justitiabelen.

## De bronnen van de ISt

Aan de toetsingscriteria die de ISt hanteert liggen normen ten grondslag, en waar mogelijk zal de ISt die ontleen aan elders geformuleerde normen.

Daarvoor zijn veel bronnen beschikbaar.

De internationale normen (naast een paar zeer algemene verdragsbepalingen zijn dat van de Verenigde Naties de Standard Minimum Rules en van de Raad van Europa de – onlangs gewijzigde – European Prison Rules en – nog in concept – de European Probation Rules) stijgen in zekere zin boven de

nationale normen uit, maar zijn minder verplichtend dan de nationale regels. Dat neemt niet weg dat Nederland zich gecommitteerd heeft deze regels na te leven, op grond waarvan de ISt er ook aan toetst. Ook van de door het Committee for the Prevention of Torture (CPT) van de Raad van Europa ontwikkelde standaarden maakt de ISt gebruik.

De duidelijkste normatieve bronnen zijn de nationale regelingen, variërend van formele wetten (zoals de Penitentiaire beginselenwet) tot algemene maatregelen van bestuur (de Penitentiaire maatregel, de Reclasseringsregeling) tot ministeriële besluiten (zoals de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting).

In aanvulling daarop is er de interne regelgeving van de uitvoeringsorganisaties. Als in circulaire of instructies van DJI of reclassering duidelijke aanwijzingen gegeven worden hoe in een bepaalde situatie gehandeld dient te worden, of welk niveau van voorzieningen geboden moet worden, zal de ISt daaraan toetsen – ook als het daarmee gaat om een norm die uitgaat boven het wettelijk vereiste minimum.

Er resteert vervolgens een kleine categorie van criteria waarvoor de ISt niet een elders geformuleerde norm als uitgangspunt kan vinden. Zij zal dan op zoek gaan of vergelijkbare situaties in andere sectoren een aanknopingspunt kunnen bieden. Als dat er ook niet is zal zij bij wijze van uitzondering een eigen norm formuleren. In de hieraan voorafgaande tekst in dit Jaarbericht zijn deze door de ISt zelf geformuleerde normen vermeld.

Naast de bronnen waaraan de ISt normen ontleent zijn er de bronnen die gebruikt worden bij de voorbereiding van een onderzoek. Ook dat zijn er vele. Voorafgaand aan een onderzoek bestudeert de ISt interne documenten van de onderzochte instelling(en), audits die bij die instelling(en) zijn uitgevoerd, en algemene rapporten zoals de door DJI periodiek gehouden tevredenheidsonderzoeken onder gedetineerden en medewerkers. De ISt dringt er al enige tijd op aan dat ook de reclassering dat soort onderzoek gaat organiseren.

Verdere input voor een onderzoek wordt gevormd door rapporten van de RSJ en van andere rijksinspecties.

Voorafgaand aan of tijdens een bezoek aan een instelling onderzoekt de ISt nog een aantal dossiers, maar veruit de belangrijkste bron zijn de eigen waarnemingen en interviews tijdens een bezoek. De ISt spreekt met alle relevante groeperingen in of rond een instelling en gaat kijken op de plaatsen waar belangrijke processen worden uitgevoerd (zoals de luchtplaats, de arbeidszaal, de werkstraflocatie). Door met veel groeperingen te spreken die niet alle hetzelfde belang hebben verwacht de ISt een betrouwbaar beeld te krijgen. Waar groepsdruk dat beeld zou kunnen beïnvloeden

wordt dat gecompenseerd door het voeren van individuele gesprekken met willekeurig geselecteerde ingeslotenen of medewerkers.

Zonodig – maar die noodzaak doet zich niet vaak voor – brengt de Inspectie ook onaangekondigd een bezoek aan een instelling.

### **De rapporten van de Ist**

Ook in het opstellen van rapporten heeft zich een ontwikkeling voorgedaan. Met het vervolmaken van de toetsingskaders heeft zich ook de opzet van de rapportage verder ontwikkeld. De rapporten volgen de indeling van het toetsingskader en hebben daarbinnen een vaste opbouw. Eerst wordt het onderzochte criterium geformuleerd, dan de bevindingen, vervolgens het oordeel en waar nodig een of meer aanbevelingen. Aan deze aanbevelingen is een apart hoofdstuk in dit Jaarbericht gewijd.

Voor doorlichtingen levert dit een standaard model op, voor de rapportage van thema- en incidentonderzoeken hangt het model af van het onderwerp. Als de Ist beknopte informatie over een onderwerp wil publiceren, of een tussentijdse stand van zaken wil melden, stelt zij geen rapport op maar brengt zij een Inspectiebericht uit.

De Regeling Inspectie voor de Sanctietoepassing bepaalt uitdrukkelijk dat de Ist geen aanwijzingen kan ontvangen over de bij het onderzoek te hanteren methodiek, de oordeelsvorming en de rapportage daarover. In de praktijk merkt de Ist dat aan de onafhankelijkheid van haar oordeel niet wordt getwijfeld.

Uiterlijk zes weken nadat de hoofdinspecteur het rapport heeft vastgesteld maakt de Ist het rapport openbaar. Meestal zendt de minister of staatssecretaris van Justitie het binnen die termijn naar de Tweede Kamer, soms gebeurt dat later.

### **De samenwerking met andere inspecties**

In een aantal onderzoeken heeft de Ist goed samen kunnen werken met andere rijksinspecties en met een enkele andere instelling zoals de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer.

Op een paar terreinen krijgt de samenwerking vaste vorm: met de Inspectie voor de Gezondheidszorg op het gebied van de tbs en met de Inspectie Jeugdzorg bij het onderzoek van justitiële jeugdinstellingen.

Deze samenwerkingsvormen passen bij de taakomschrijving van de Ist: zelf onderzoek doen en de afstemming zoeken met andere inspecties.

In de samenwerking tussen rijksinspecties hebben zich de afgelopen jaren veel ontwikkelingen voorgedaan. Hoewel bedoeld voor het bedrijfsleven is ook voor het domein sanctietoepassing het streven niet meer dan twee reguliere inspecties per jaar uit te voeren.

Om dat te realiseren heeft de Inspectie het BIST (Bezoekinformatiesysteem



ISt) ontwikkeld. Door het grote aantal inspectiediensten dat binnen het domein actief is ontstaan al snel klachten over hoeveelheid en, vooral, ongecoördineerdheid van inspectiebezoeken. De eerste stap om tot betere afstemming te komen is dat in het BISt voorgenomen bezoeken geregistreerd worden. Een volgende stap is dat overleg wordt gepleegd als eenzelfde object te vaak bezocht dreigt te worden.



# 5

## De aanbevelingen van de ISt

In elk rapport van de Ist worden, na een beschrijving van de bevindingen en van het oordeel van de Inspectie, aanbevelingen opgenomen.

Deze aanbevelingen kunnen gericht zijn aan een onderzochte instelling (een inrichting van DJI of een eenheid van een reclasseringsorganisatie), aan het hoofdkantoor van DJI of reclassering, dan wel aan de minister of staatssecretaris van Justitie.

Doordat in de loop van de afgelopen vijf jaar de toetsingskaders die de Ist hanteert gaandeweg uitgebreider en gedetailleerder zijn geworden is ook het aantal aanbevelingen per rapport toegenomen.

De formulering van de aanbeveling hangt af van de aard van de eraan vooraf gaande constatering. Waar de Ist vaststelt dat sprake is van strijd met bestaande regelgeving of met gedane toezeggingen zal zij veelal een imperatieve (of adhortatieve) aanhef gebruiken als “leg vast ...”, “draag zorg voor ...”, “ontwikkel ...”, “verbeter ...”.

Waar de Inspectie geen strijd met vigerende normen signaleert maar wel aandacht vraagt voor een wenselijke actie gebruikt zij doorgaans meer geclausuleerde formuleringen zoals “bezie of ...”, “ga de mogelijkheden na om ...”, “overweeg om ...”.

Zowel binnen de Inspectie als in gesprekken met beleid en uitvoering ontstaat van tijd tot tijd discussie over de wijze waarop de Ist met aanbevelingen om moet gaan.

Zo vraagt de Inspectie zich regelmatig af in hoeverre elke geconstateerde tekortkoming en elk gesignaleerd verbeterpunt gevolgd moet worden door een aanbeveling. (Vooralsnog bestaat bij de Ist de indruk dat alleen actie ondernomen wordt op die passages uit een rapport waar expliciet een aanbeveling geformuleerd is.)

Door de gewoonte van de Inspectie om de aanbevelingen op te sommen in de volgorde waarin zij in het rapport werden gedaan rezen vragen of het wel effectief is, een lange lijst van grotere en kleinere onderwerpen, door elkaar heen, op te nemen. De Ist ondervangt dit nu door in de samenvatting van het rapport alleen de belangrijkste aanbevelingen op te nemen, en de overige op te sommen in een bijlage.

De indruk rijst nog wel eens dat het met een onderzochte instelling tamelijk slecht gesteld is, als in het rapport veel aanbevelingen voorkomen. Dat is ten onrechte. Het is heel wel denkbaar dat bij een instelling waar structurele problemen zijn en veel te verbeteren valt de problematiek neerslaat in enkele breed geformuleerde aanbevelingen, die bij voorbeeld betrekking hebben op de moeizame interne communicatie of op een gebrek aan scherpte onder het personeel. Bij een andere instelling daarentegen, waarvan de Inspectie overwegend constateert dat die goed functioneert, kan

een aantal kleine verbeterpunten gesignaleerd worden die niet afdoen aan het positieve overall beeld.

In toenemende mate geeft de staatssecretaris van Justitie in de beleidsreactie waarmee zij een rapport aan de Tweede Kamer aanbiedt ook een uiteenzetting wat er met de aanbevelingen zal gaan gebeuren. Doorgaans wordt aangekondigd dat alle of het overgrote deel uitgevoerd zal worden. Vervolgens gaat de Ist in een beperkt aantal gevallen na enige tijd na hoe het met de daadwerkelijke uitvoering ervan gesteld is. Zij doet dat in de vorm van een vervolgonderzoek of door er aandacht aan te besteden tijdens een doorlichting.

Voor het overige, in het grootste deel van de gevallen, is het volgen van de uitvoering van aanbevelingen niet aan de Inspectie maar aan de reguliere lijnsturing.

Bij wijze van momentopname heeft de Ist in 2009 aan de beleidsdirecties en de hoofdkantoren van de uitvoeringsorganisaties gevraagd een overzicht te verstrekken van de stand van zaken van de uitvoering van alle aanbevelingen die in de periode 2005 – 2007 door de Ist gedaan zijn, voor zover het aanbevelingen aan de bewindslieden en aan de hoofdkantoren betrof. De Ist wilde deze actie ondernemen om meer inzicht te krijgen in haar eigen effectiviteit: kunnen de geadresseerden met de aanbevelingen uit de voeten en vindt de aangekondigde uitvoering ervan ook daadwerkelijk, en binnen een redelijke termijn, plaats?

Bij dit eenmalige onderzoek heeft de Ist die aanbevelingen buiten beschouwing gelaten waarvan de minister of staatssecretaris in de beleidsreactie had aangekondigd dat die niet zouden worden overgenomen, alsmede de aanbevelingen die inmiddels niet meer relevant zijn (bij voorbeeld omdat zij betrekking hadden op een nadien gesloten inrichting of op een inmiddels niet meer toegepaste werkwijze).

De overige aanbevelingen (119 in aantal) konden worden ingedeeld in vier categorieën:

- nog niet in uitvoering genomen (24)
- opgenomen in een groter project (28)
- in uitvoering (48)
- volledig uitgevoerd, met zichtbaar resultaat (19).

In alle categorieën zijn de aanbevelingen die over een noodzakelijke verbetering gaan en de aanbevelingen die op een wenselijkheid betrekking hebben ongeveer gelijkmatig vertegenwoordigd.

Voor een beoordeling van de stand van zaken is de categorie “opgenomen in een groter project” de lastigste.

De voortgang is dan soms moeilijk te volgen, wellicht niet alleen voor de ISt.

Wat in een inspectieonderzoek een in het oog springend punt is geweest kan in een groter project een detail worden, of een ondergeschikt punt bij bijvoorbeeld de herziening van regelgeving.

Door de inbedding in een bredere context ontstaat dan soms minder aandacht voor een concrete aanbeveling, en dreigt de aanbeveling enigszins uit het blikveld te verdwijnen. Bovendien zal de uitvoering doorgaans aanzienlijke vertraging oplopen.

Voor de ISt kunnen deze constatering een reden zijn om bij die onderzoeken waar een deel van de aanbevelingen wordt ondergebracht in grotere projecten niet alleen de bevindingen van de lijnsturing af te wachten, maar ook zelf een vervolgonderzoek te gaan doen.

Nu en dan gebeurt het dat de aangekondigde uitvoering van een aanbeveling achterwege blijft met een beroep op financiële problemen.

Natuurlijk heeft de Inspectie oog voor de financiële beperkingen waarmee de uitvoeringsorganisaties moeten werken. Een andere vraag is in hoeverre het haar rol is, daarmee rekening te houden.

Daar waar de ISt in een aanbeveling een wenselijkheid signaleert zal zij budgettaire krapte als een gegeven aanvaarden, wanneer duidelijk is dat er geen andere oplossingsrichtingen zijn.

Waar echter de Inspectie strijd met een wettelijke regeling of interne richtlijn constateert, zal zij blijven aanbevelen dat gehandeld wordt conform die regeling of richtlijn, ook als daartegen financiële argumenten worden aangevoerd.

Het hierboven geschetste beeld van de vier categorieën waarin de stand van de uitvoering van aanbevelingen kan worden ingedeeld leidt tot de conclusie dat na twee tot vier jaar iets minder dan 20 % van de in dit onderzoek betrokken aanbevelingen tot volledige uitvoering is gekomen. Daarmee is niet gezegd dat met de overige ruim 80 % niets wordt gedaan: van het merendeel (ruim 60 %) is op enigerlei wijze de uitvoering ter hand genomen.

Daar is in een aantal gevallen dan kennelijk wel veel tijd mee gemoeid. In andere gevallen heeft de Inspectie – zoals hierboven beschreven – geen duidelijk zicht kunnen krijgen op de voortgang.

Per saldo moet de ISt uit deze cijfers wel concluderen dat het beeld minder positief is dan het beeld dat oprijst uit de beleidsreacties die kort na het verschijnen van een rapport geschreven worden.

De Inspectie heeft wel met vreugde geconstateerd dat DJI een systeem aan het opzetten is om de uitvoering van aanbevelingen te monitoren. Met toenemende aandacht voor het bewaken van de uitvoering van aanbevelingen zal de Inspectie op termijn makkelijker informatie over de stand van zaken kunnen krijgen. Die informatie kan dan mede bepalend zijn voor de keuze om al dan niet een vervolgonderzoek te doen.





# Bijlage 1

## Publicaties ISt

### **Themaonderzoek 2005**

Ouders met minderjarigen in vreemdelingenbewaring, Rapport, Themaonderzoek, augustus 2005.

Verlofbeleidskader TBS, Gebruik format aanvraag verlofmachtiging, Rapport, Themaonderzoek, december 2005.

Uitvoering werkstraffen reclassering, Rapport, Themaonderzoek, december 2005.

### **Themaonderzoek 2006**

Reclasseringstoezicht op veroordeelden tot tbs met voorwaarden, Rapport, Themaonderzoek, mei 2006.

Praktijk penitentiaire programma's, Rapport, Themaonderzoek, augustus 2006.

TBS in het gevangeniswezen, Rapport, Themaonderzoek met IGZ, oktober 2006.

Ketenaansluiting reclassering en Openbaar Ministerie, Rapport, Themaonderzoek, oktober 2006.

Beheersing geweld tussen gedetineerden in huizen van bewaring, Rapport, Themaonderzoek, oktober 2006.

Functioneren klachtenregeling reclassering, Rapport, Themaonderzoek, oktober 2006.

Gedetineerdenvervoer, Rapport, Themaonderzoek, december 2006.

### **Themaonderzoek 2007**

Uitvoering elektronische detentie, Rapport, Themaonderzoek, juli 2007.

Naleving privacyreglementen, Bericht, december 2007.

### **Themaonderzoek 2008**

Lering uit incidenten Gevangeniswezen, Bericht, Themaonderzoek, februari 2008.

Nachtveiligheid Gevangeniswezen, Rapport, Themaonderzoek, februari 2008.

Inrichtingen voor stelselmatige daders, Rapport, Themaonderzoek, april 2008.

Informatieoverdracht in de executieketen, Rapport, Themaonderzoek, juni 2008.

Aansluiting nazorg in het gevangeniswezen, Rapport, Themaonderzoek, december 2008.

### **Themaonderzoek 2009**

Werkwijze commissies van toezicht, Rapport, Themaonderzoek, januari 2009.

Uitvoering verlofbeleid Justitiële jeugdinrichtingen, Rapport, Themaonderzoek met IJZ, juni 2009.

Rechtspositie arrestanten gevangeniswezen, Rapport, Themaonderzoek, juli 2009.

Beveiliging Forensisch psychiatrische afdelingen, Bericht, Themaonderzoek, september 2009.

### **Doorlichtingen 2005**

PI Overijssel locaties De Karelskamp en Niendure, Rapport, Doorlichting, augustus 2005.

PI Flevoland locatie Lelystad, Rapport, Doorlichting, december 2005.

### **Doorlichtingen 2006**

PI Midden Holland locatie Alphen a/d Rijn, Rapport, Doorlichting, februari 2006.  
PI Amsterdam, Rapport, Doorlichting, februari 2006.  
PI Arnhem locatie De Berg, Rapport, Doorlichting, maart 2006.  
PI Utrecht locatie Nieuwersluis, Rapport, Doorlichting, mei 2006.  
PI Veenhuizen locatie Esserheem, Rapport, Doorlichting, juni 2006.  
PI Zuid-West locatie Torentijd, Rapport, Doorlichting, oktober 2006.  
PI Noord locatie De Marwei, Rapport, Doorlichting, oktober 2006.  
Centrum Maliebaan afdeling reclassering, Rapport, Doorlichting, december 2006.

### **Doorlichtingen 2007**

PI Rijnmond locatie Noordsingel, Rapport, Doorlichting, februari 2007.  
PI Achterhoek locatie Lunette, Rapport, Doorlichting, april 2007.  
PI Noord-Holland Noord locatie Zwaag, Rapport, Doorlichting, april 2007.  
PI Rijnmond locatie Stadsgevangenis Rotterdam, Rapport, Doorlichting, mei 2007.  
PI Zuid-Oost locatie Maashegge, Rapport, Doorlichting, juni 2007.  
PI Tilburg, Rapport, Doorlichting, juni 2007.  
Unit Zwolle, Reclassering Nederland, Rapport, Doorlichting, juli 2007.  
PI Midden Holland, locatie Haarlem, Rapport, Doorlichting, september 2007.  
Unit Eindhoven, Reclassering Leger des Heils, Rapport, Doorlichting, september 2007.  
PI Haaglanden, locatie Scheveningen Noord, Rapport, Doorlichting, september 2007.  
PI Haaglanden, locatie Zoetermeer, Rapport, Doorlichting, september 2007.  
Stichting Moria, Rapport, Doorlichting, oktober 2007.

### **Doorlichtingen 2008**

PI Ter Apel, Rapport, Doorlichting, januari 2008.  
Exodus Rotterdam, Rapport, Doorlichting, maart 2008.  
FPC de Kijvelanden, Rapport, Doorlichting, 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, Doorlichting met Erfgoedinspectie, 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, Doorlichting met IGZ, november 2008.  
FPC Oldenkotte, Rapport, Doorlichting, november 2008.  
Reclassering Nederland Roermond, Rapport, Doorlichting, december 2008.

### **Doorlichtingen 2009**

FPC Veldzicht, Rapport, Doorlichting, februari 2009.  
FPC De Rooyse Wissel, Rapport, Doorlichting, februari 2009.  
PI Noord locatie De Grittenborgh, Rapport, Doorlichting, februari 2009.  
Bouman GGZ cluster Reclassering, Rapport, Doorlichting, februari 2009.  
Van der Hoeven Kliniek, Rapport, Doorlichting, maart 2009.  
PI Breda, Rapport, Doorlichting, april 2009.  
Pompekliniek, Rapport, Doorlichting, mei 2009.  
PI Flevoland locatie Almere, Rapport, Doorlichting met IGZ, juni 2009.  
Reclassering Nederland regio Den Haag, Rapport, Doorlichting, juni 2009.  
FPC Dr. S. van Mesdag, Rapport, Doorlichting met EI, juli 2009.  
FPC de Oostvaarderskliniek, Rapport, Doorlichting, augustus 2009.  
Iriszorg Reclassering, Rapport, Doorlichting, september 2009.  
PI Rijnmond locatie De Schie, Rapport, Doorlichting, november 2009.  
De tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel, Bericht, december 2009.

### **Doorlichtingen 2010**

DC Noord-Holland locatie Zaandam, Rapport, Doorlichting, januari 2010.  
PI Utrecht locatie Nieuwegein, Rapport, Doorlichting, februari 2010.

### **Incidentonderzoek 2006**

Detentieboten Zuid-Holland, locatie Merwehaven, Rapport met RSJ, mei 2006.  
PI Arnhem locatie Arnhem-Zuid, Rapport, juni 2006.

### **Incidentonderzoek 2007**

de Kijvelanden, Rapport met IGZ, januari 2007.  
Uitvoering reclasseringstoezicht voorwaardelijke veroordeling Casus J.C., Rapport, april 2007.  
FPC Oldenkotte, Rapport met IGZ, mei 2007.  
Toetsing doorlichting reclasseringstoezichten, Bericht, juli 2007.  
Jeugddetentie, nazorg en reclasseringstoezicht, Casus R., Rapport met IJZ, oktober 2007.

### **Incidentonderzoek 2009**

Van der Hoeven Kliniek, Verlofincident april 2009, Rapport, Incidentonderzoek, september 2009.

### **Vervolgonderzoek 2006**

PI Flevoland, locatie Lelystad, Bericht, Vervolgonderzoek, oktober 2006.  
Ouders met minderjarigen in vreemdelingenbewaring, Bericht,  
Vervolgonderzoek, december 2006.

### **Vervolgonderzoek 2007**

Detentieboten Zuid-Holland, locatie Rotterdam, Bericht, Vervolgonderzoek,  
juli 2007.

### **Vervolgonderzoek 2008**

TBS in het gevangeniswezen, Bericht, Vervolgonderzoek met IGZ, april 2008.  
Praktijk Penitentiaire Programma's, Bericht, Vervolgonderzoek, april 2008.  
Gedetineerdenvervoer, Bericht, Vervolgonderzoek, juni 2008.

### **Vervolgonderzoek 2009**

PI Noord locatie De Marwei, Bericht, Vervolgonderzoek, januari 2009.  
PI Haaglanden locatie Zoetermeer, Bericht, Vervolgonderzoek, april 2009.  
PI Midden Holland locatie Haarlem, Bericht, Vervolgonderzoek, mei 2009.  
PI Amsterdam locaties Demersluis, De Weg en Het Schouw, Bericht,  
Vervolgonderzoek, september 2009.

### **Overig**

Inspectie voor de Sanctietoepassing, Informatiebrochure, oktober 2004.  
Inspectie voor de Sanctietoepassing, Informatiebrochure, januari 2005.  
Inspectiejaarplan 2005, maart 2005.  
Toezichtkader justitiële inrichtingen en reclasseringsinstellingen, april  
2005.  
Protocol voor de werkwijze, mei 2005.  
Beroepscode ISt, juli 2005.  
Regeling Inspectie voor de Sanctietoepassing, augustus 2005  
Inspectiejaarplan 2006, december 2005.  
Protocol voor de werkwijze, februari 2006.  
Inspectiejaarbericht 2005, februari 2006.  
Inspectiejaarplan 2007, december 2006.  
Inspectiejaarbericht 2006, februari 2007.  
Onderzoek naar casus kindermishandeling, deelrapport reclassering,  
oktober 2006.  
Toezichtkader ISt, november 2007.  
Inspectiejaarplan 2008, november 2007.  
Inspectiejaarbericht 2007, februari 2008.  
Protocol voor de werkwijze, augustus 2008.  
Inspectiejaarplan 2009, november 2008.  
Inspectiejaarbericht 2008, maart 2009.

Hoe kunt u ons helpen justitiële inrichtingen en de reclassering beter te maken? Informatiefolder voor justitiabelen, maart 2009.  
Alles wat u moet weten over de Inspectie voor de Sanctietoepassing, Algemene informatiefolder, april 2009.  
Inspectiejaarplan 2010, november 2009.

## **Bijlage 2**

Bezochte instellingen  
2005-2009 in aantallen

Deeldomein	Aantal objecten	Toezichtonderzoek		Waarvan doorgelicht	
		Aantal	%	Aantal	%
<b>DJI</b>	<b>87</b>	<b>84</b>	<b>97</b>	<b>53</b>	<b>61</b>
Gevangeniswezen	55	53	96	44	80
Fpc's	8	8	100	8	100
DBV	6	5	83	1	17
JJI's	18	18	100	0	0
<b>Reclassering</b>	<b>72</b>	<b>49</b>	<b>68</b>	<b>9</b>	<b>13</b>
RN	38	26	68	5	13
Reclassering LdH	10	9	90	1	10
SVG	24	14	58	3	13
<b>DEMO</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>23</b>	<b>3</b>	<b>20</b>
<i>Totaal</i>	<i>172</i>	<i>136</i>	<i>79</i>	<i>65</i>	<i>38</i>



# **Bijlage 3**

Basisprogramma  
doorlichting p.i.

**Dag 1, dinsdag**

09.00 - 9.30 uur	Aankomst Kennismaking met contactpersoon, installatie van werkkamer, introductie bij het MT, toelichting van het programma en de werkwijze
09.30 - 11.00 uur	Rondgang door en schouw van de inrichting met hoofd/teamleider beveiliging
11.15 - 12.45 uur	Interview directie, LD, UD('s)
13.00 - 13.30 uur	Lunch in werkkamer
13.30 - 15.00 uur	Interview gedetineerden
15.15 - 15.45 uur	Bezoek Bevolkingsadministratie
16.00 - 17.00 uur	Interview bsd en MMD

**Dag 2, woensdag**

09.00 - 10.00 uur	Bezoek arbeidsactiviteit met interview hoofd en medewerkers arbeid
10.00 - 11.30 uur	Schouw activiteiten luchten, bezoek, sport
11.45 - 12.30 uur	Interview hoofd beveiliging en hoofd facilitair inclusief check voeding en winkel
12.30 - 13.00 uur	Lunch in werkkamer
13.00 - 14.45 uur	Interview executief personeel
15.00 - 16.00 uur	Interview commissie van toezicht
16.00 - 17.00 uur	Inzage dossiers beklagzaken 2009, incidenten, UC-uitslagen, celinspecties, detentieberaad, teamverslagen, MT-verslagen

**Dag 3, donderdag**

09.00 - 10.45 uur	Interview leidinggevenden
11.00 - 12.00 uur	Interview met psychologen, geestelijk verzorgers
12.00 - 12.30 uur	Lunch in werkkamer
12.30 - 14.15 uur	Interview met medewerkers zorgstaf: hoofd medische dienst, verpleegkundigen
14.15 - 15.15 uur	Vorbereiding terugmelding aan directie
15.30 - 16.30 uur	Eerste terugmelding aan directie





## Missie ISt

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

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

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

Dit is een uitgave van:  
Inspectie voor de Sanctietoepassing  
Kalvermarkt 53 | 2511 CB Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
[www.inspectiesanctietoepassing.nl](http://www.inspectiesanctietoepassing.nl)

© Rijksoverheid | Maart 2010 | Publicatie-nr. J-1195