

*Justitie*



Ministerie van Justitie

Inspectie voor de Sanctietoepassing

## **Inrichtingen voor Stelselmatige Daders**

Deelrapport

Themaonderzoek

ISD-locatie stadsgevangenis Hoogvliet

April 2008  
Kenmerk



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1	Aanleiding en doel	3
1.2	Reikwijdte	3
1.3	Onderzoeksopzet	4
1.3.1	Onderzoeksvragen	4
1.3.2	Toetsingskader	4
1.3.3	Methode	4
1.3.4	Tijdpad	5
1.4	Kengetallen	5
1.5	Eerder onderzoek	7
<b>2</b>	<b>Voorfase en instroom</b>	<b>9</b>
2.1	Identificatie potentiële ISD-kandidaten	9
2.2	Advisering rechterlijke macht	9
<b>3</b>	<b>Verblijfsplan</b>	<b>13</b>
3.1	Totstandkoming	13
3.2	Tijdigheid	15
3.3	Inhoud	16
3.4	Consistentie met voorlichtingsrapportage reclassering	18
<b>4</b>	<b>Intramurale fase</b>	<b>19</b>
4.1	Het ISD-regime	19
4.2	Gedragsinterventies	21
4.3	Trajectbegeleiding	23
4.4	Bejegeningsklimaat op de verblijfsafdeling	24
4.5	Psychomedische zorg	26
4.6	Vrijhedenbeleid	27
4.7	Drugsonthoudigings- en sanctiebeleid	28
<b>5</b>	<b>Extramurale fase</b>	<b>30</b>
5.1	Voorbereiding en uitvoering extramurale fase	30
5.2	Sanctiebeleid	34
5.3	Voorbereiding nazorg	35

<b>6</b>	<b>Organisatie en borging van het ISD-proces</b>	<b>37</b>
6.1	Rolverdeling en samenwerking binnen de penitentiaire inrichting	37
6.2	Kwantitatieve en kwalitatieve personeelsinzet	39
6.3	Rolverdeling en samenwerking met externe partijen	40
6.4	Procesbeschrijvingen	41
6.5	Gegevensregistratie	42
6.6	Monitoring ISD-trajecten	43
6.7	Evaluatie uitvoeringsbeleid	45
<b>7</b>	<b>Algemene conclusies</b>	<b>47</b>
	<b>Bijlage 1: Respondenten</b>	<b>49</b>
	<b>Bijlage 2: Geadviseerde gedragsinterventies</b>	<b>51</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en doel

In 2004 is de wettelijke maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD) van kracht geworden. De wettelijke regeling tot plaatsing in de 'Strafrechtelijke Opvang Verslaafden' (SOV), die een aantal jaren daarvoor van kracht was geworden, is in de nieuwe maatregel opgegaan. De ISD-maatregel maakt het mogelijk om veelplegers op grond van hun justitiële verleden voor maximaal twee jaar in een ISD-voorziening te plaatsen. Daar kan al dan niet worden deelgenomen aan een intensief reïntegratietraject. Is dat het geval, dan kan de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel gefaseerd verlopen. Na een verblijf in een inrichting van het gevangeniswezen volgt dan een extramurale fase met reclasseringstoezicht.

Het Ist-onderzoek richt zich op de vraag of de betrokken penitentiaire inrichtingen en reclasseringsinstellingen bij de tenuitvoerlegging van de maatregel doen wat van hen mag worden verwacht.

Signalen dat de uitvoering van de maatregel niet zonder problemen verloopt, zijn aanleiding geweest om het themaonderzoek in het jaarplan 2007 van de Ist op te nemen.

In totaal zijn zes ISD-locaties onderzocht. In dit deelrapport worden de bevindingen en aanbevelingen gepresenteerd van het inspectieonderzoek in de PI Rijnmond, locatie stadsgevangenis Hoogvliet. In het hoofdrapport van het themaonderzoek worden de uitkomsten van de inspecties in de verschillende locaties gebundeld en worden algemene conclusies getrokken.

## 1.2 Reikwijdte

Bij de besluitvorming over het al dan niet opleggen van de ISD-maatregel en bij de tenuitvoerlegging daarvan zijn veel partijen betrokken: de zittende (ZM) en staande magistratuur (OM), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de drie reclasseringsorganisaties (3RO), gemeenten en zorginstellingen. Het Ist-onderzoek beperkt zich tot de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel door respectievelijk de DJI en de 3RO. De fase die voorafgaat, aan de rechterlijke uitspraak blijft grotendeels buiten beschouwing. Ook de manier

waarop gemeenten hun verantwoordelijkheid nemen bij de tenuitvoerlegging van de (extramurale fase van de) maatregel, is geen onderwerp van onderzoek. Gemeentelijke overheden behoren, evenals het OM en de ZM, niet tot het toezichtdomein van de Ist.

### **1.3 Onderzoeksopzet**

#### **1.3.1 Onderzoeksvragen**

In het themaonderzoek worden de volgende hoofdvragen beantwoord:

- Wordt het verblijfsplan voor de gemaatregelde tijdig opgesteld en voldoet het aan elementaire kwaliteitseisen?
- Wordt afdoende gescreend op zorgbehoeften en veiligheidsrisico's, zowel tijdens de intramurale fase als direct voorafgaande aan de extramurale fase, en wordt de uitvoering van de maatregel daarop aangepast?
- Verloopt de uitvoering van de ISD-maatregel volgens plan?
- Verlopen de informatie-uitwisseling en de samenwerking tussen de betrokken functionarissen afdoende?

#### **1.3.2 Toetsingskader**

Zoals te doen gebruikelijk ontwerpt de Ist voorafgaande aan een onderzoek, een toetsingskader. In het toetsingskader geeft de Inspectie aan welke normen zij hanteert bij de beoordeling van de uitvoeringspraktijk. Het toetsingskader voor dit onderzoek is opgenomen in het hoofdrapport.

#### **1.3.3 Methode**

Per ISD-locatie is schriftelijke informatie over de plaatselijke ISD-praktijk geanalyseerd. Daarnaast zijn leidinggevend en uitvoerend van de inrichting en vertegenwoordigers van de meest betrokken reclasseringsorganisatie geïnterviewd. Ook is met isd'ers gesproken. Om de uitvoeringspraktijk in een bredere context te kunnen plaatsen zijn tenslotte vertegenwoordigers van het OM geïnterviewd. Bijlage 1 bevat een overzicht van de geïnterviewden.

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek betrof het analyseren van dossiers van isd'ers. Het dossieronderzoek was vooral bedoeld om inzicht te krijgen in de inhoud en tijdigheid van de verblijfsplannen, en in de mate waarin de erin opgenomen gedragsinterventies daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Per ISD-locatie is een willekeurige steekproef van circa 20

dossiers geanalyseerd. Het onderzoeksbureau INTRAVAL heeft deze analyse verricht.<sup>[1]</sup>

### 1.3.4 Tijdpad

Het inspectieonderzoek is op 27 september 2007 aangekondigd aan onder meer de betrokken locatiedirecteuren gevangeniswezen en de algemeen directeuren van de drie reclasseringsorganisaties.

De feitelijke uitvoering van het onderzoek in de stadsgevangenis Hoogvliet heeft op 30 oktober, 1 en 2 november plaatsgevonden.

Dit deelrapport is op 28 januari 2008 voor wederhoor voorgelegd aan de locatiedirecteur van de stadsgevangenis Hoogvliet, die vervolgens op 13 februari 2008 heeft gereageerd. Ook de gesprekspartners van het OM en de reclassering hebben dit deelrapport voor wederhoor ontvangen.

## 1.4 Kengetallen

Tabel I laat zien dat over geheel 2007 gemiddeld 107 isd'ers in de stadsgevangenis Hoogvliet ingeschreven waren.<sup>[2]</sup>

**Tabel I: Gemiddeld aantal ingeschreven isd'ers in 2007**

	<b>Aantal isd'ers</b>
Isd'ers intramuraal in basisregime	28
Isd'ers intramuraal met traject	46
Isd'ers in extramurale fase	33
<b>Totaal</b>	<b>107</b>

Bron: Kengetallen DJI

In de groep van gemiddeld 28 isd'ers in het basisregime, zijn zowel gedetineerden begrepen die van meet af aan hebben geweigerd om aan een reïntegratietraject deel te nemen als gedetineerden waarvan het traject is mislukt en die al dan niet tijdelijk zijn teruggeplaatst in het basisregime.

[1] Omdat niet van alle isd'ers de scores op de Recidive Inschattings Schalen (RISc) in de inrichting bekend waren en omdat niet van iedereen kon worden vastgesteld in hoeverre in de verblijfsplannen geïndiceerde RO-gedragingsinterventies daadwerkelijk zijn uitgevoerd, is van hen naderhand het digitale reclasseringsdossier (CVS-dossier) ingezien.

[2] Gemiddeld waren drie van hen elders gedetineerd (IBA, BGG-afdeling, landelijke afzonderingsafdeling)

Uit door de stadsgevangenis verstrekte gegevens blijkt dat van de 70 isd'ers die vanaf de start van de maatregel extramuraal zijn geplaatst, er 34 permanent of tijdelijk zijn teruggeplaatst. Dat is nagenoeg de helft.

De statistische gegevens die elke ISD-locatie maandelijks dient te verstrekken aan het hoofdkantoor DJI geven geen inzicht in de aantallen isd'ers die van meet af aan weigeren om aan een traject deel te nemen. De verschillende inrichtingsfunctionarissen waarmee is gesproken, hebben de ISd echter verzekerd dat het aantal ISD'ers dat pertinent weigert, uiterst beperkt is.

Als onderdeel van het dossieronderzoek zijn van 23 isd'ers de scores op de Recidive Inschattings Schalen (RISc) achterhaald. RISc is het diagnose-instrument dat door de reclassering wordt gebruikt om o.a. in het kader van de voorlichtingsrapportage aan de rechterlijke macht te adviseren op welke leefgebieden sprake is van bijzondere criminogene problemen. Tabel II laat zien dat er veelal sprake is van meervoudige problematiek, waarbij drugsproblematiek, financiële problemen (bijvoorbeeld schulden), alsmede een gebrek aan werkervaring en opleidingstekorten het meest in het oog springen.

**Tabel II: Scoreverdeling op de leefgebieden van de RISc (n=23)**

	RISc-score			
	laag	midden	hoog	onbekend
1,2. delictgeschiedenis, huidig delict en delictpatronen	0	20	3	0
3. huisvesting en wonen	16	5	1	1
4. opleiding, werk en leren	0	12	11	0
5. omgaan met geld	2	11	10	0
6. relaties met partner, gezin, familie	12	6	4	1
7. relaties met vrienden en kennissen	7	12	4	0
8. drugsgebruik	3	6	13	1
9. alcoholgebruik	10	7	5	1
10. emotioneel welzijn	8	6	7	2
11. denkpatronen, gedrag en vaardigheden	0	16	7	0
12. houding	3	14	5	1

Bron: dossieronderzoek IntraVal



### **1.5 Eerder onderzoek**

De Inspectie voor de Sanctietoepassing heeft begin 2007 een complete doorlichting verricht van de stadsgevangenis Hoogvliet. Deze inspectie had betrekking op alle aspecten van het inrichtingsbeleid en van de uitvoering daarvan, inclusief dat ten aanzien van gedetineerden aan wie geen ISD-maatregel is opgelegd. Het betreffende rapport is in mei 2007 gepubliceerd.



## **2 Voorfase en instroom**

Alvorens in te gaan op de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel, zal dit hoofdstuk kort beschrijven hoe veelplegers die voor deze maatregel in aanmerking komen, worden geïdentificeerd en op welke manier de reclassering de rechterlijke macht daarbij adviseert.

### **2.1 Identificatie potentiële ISD-kandidaten**

Het OM in Rotterdam beschikt over een database met alle arrondissementale veelplegers. Zodra een verdachte wordt aangehouden, verifieert het OM of deze in dit bestand voorkomt en voldoet aan de landelijke richtlijnen voor het vorderen van de ISD-maatregel. Is dat het geval, dan wordt aan de reclassering gevraagd om achtereenvolgens een vroeghulppapier en een voorlichtingsrapportage op te stellen.

In december 2008 is een Centraal Casus Overleg Rotterdam van start gegaan waarin ketenpartners afspraken maken over de wenselijk te treffen maatregelen ten aanzien van veelplegers, inclusief het al dan niet vorderen van de ISD-maatregel. Dit casuoverleg is geïntegreerd in het bestaande Samenwerkingsverband Persoonsgerichte Aanpak Rotterdam (SPAR). In het casuoverleg participeren de gemeente (w.o. GGD en SOZAWA), het OM, de politie, de stadsgevangenis Hoogvliet en de reclasseringsorganisaties.

### **2.2 Advisering rechterlijke macht**

#### **Bevindingen**

BoumanGGZ is de verslavingsreclasseringsinstelling in Rotterdam. Deze instelling stelt in de meeste gevallen het voorlichtingsrapport over ISD-kandidaten op. Om de criminogene problemen op de verschillende leefgebieden vast te stellen neemt de reclassering de RISC (Risiko Inschatting Schalen) af.

De reclassering benoemt in het voorlichtingsrapport de interventies die in de loop van een ISD-traject zouden moeten plaatsvinden.

De reclasseringswerker legt het concept-rapport voor aan de stadsgevangenis Hoogvliet om de uitvoerbaarheid ervan te verifiëren.

In het verleden werd een concept-voorlichtingsrapport ook voorgelegd aan het OM. Het OM checkte dan op volledigheid. Het OM betreurt het dat de

reclassering ervoor heeft gekozen dit niet langer te doen. De kwaliteit van de voorlichtingsrapportages verschilt volgens het Rotterdamse OM van reclasseringsmedewerker tot -medewerker. Tussen OM en reclassering is afgesproken om hierover nader te spreken.

Als er geen aanknopingspunten zijn voor een reïntegratietraject, dan geeft BoumanGGZ dit aan in het voorlichtingsrapport. In dergelijke gevallen wordt niet geadviseerd om dan maar een ISD zonder reïntegratietraject op te leggen. Deze beslissing wordt overgelaten aan de rechterlijke macht.

Tijdige rapportage door de reclassering is essentieel. Er geldt een maximale termijn van 60 dagen waarbinnen het voorlichtingsrapport dient te worden uitgebracht. Het komt volgens de vertegenwoordigers van het OM regelmatig voor dat deze termijn wordt overschreden, met name door BoumanGGZ. Soms worden verdachten dan door de raadkamer in vrijheid gesteld, waardoor het ISD-traject geen doorgang vindt.<sup>[3]</sup>

Om de SOV-maatregel te kunnen opleggen was destijds de beschikbaarheid van een gedragskundig advies verplicht. Met de invoering van de ISD-maatregel is deze verplichting vervallen. In de Rotterdamse praktijk wordt tegenwoordig lang niet in alle gevallen een advies gevraagd aan het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP). Volgens de vertegenwoordigers van het OM waarmee de ISt heeft gesproken, zou dit het afgelopen half jaar slechts een keer of twee, drie zijn gebeurd. Het OM verwacht dat de reclassering over de noodzaak van een gedragskundige verdiepende diagnose in voorkomende gevallen afstemt met het NIFP. De reclasseringsvertegenwoordigers waarmee de ISt heeft gesproken, geven op hun beurt aan dat het OM verzoeken voor een nadere diagnose door het NIFP lang niet altijd honoreert.

Functionarissen uit de stadsgevangenis Hoogvliet geven aan dat ten gevolge van het ontbreken van een NIFP-rapportage soms een ISD-maatregel wordt opgelegd aan veelplegers die hiervoor ongeschikt zijn.

---

[3] Voor het opleggen van de ISD-maatregel is vereist dat de verdachte voorlopig is gehecht.

### **Oordeel**

De Inspectie is van oordeel dat de advisering aan de rechterlijke macht op een aantal onderdelen kan worden verbeterd.

Dat een voorlichtingsrapport niet altijd tijdig beschikbaar is waardoor volgens de gesprekspartners van het OM soms moet worden afgezien van het vorderen en opleggen van de ISD-maatregel, is niet aanvaardbaar.

Het ontbreken van een gedragskundig rapport door het NIFP kan ertoe leiden dat de ISD-maatregel wordt opgelegd aan veelplegers die daarvoor - naar achteraf blijkt- ongeschikt zijn. Het ligt dan ook voor de hand om de noodzaak van een verdiepingsdiagnose stelselmatiger met het NIFP onder ogen te zien, zoals dat ook in enkele andere ISD-regio's gebeurt.

Mede omdat de kwaliteit van de voorlichtingsrapportages volgens de gesprekspartners van het OM wisselt, ligt het voor de hand om te evalueren in hoeverre de voorlichtingsrapportages van de reclassering met betrekking tot ISD-kandidaten voldoen aan de behoeften van de opdrachtgevers. De IS heeft begrepen dat hiervoor ook al plannen bestaan.

### **Aanbevelingen**

*Aan de reclasseringsorganisaties (lokaal):*

- Stel zeker dat voorlichtingsrapporten te allen tijde binnen de daarvoor geldende termijn worden uitgebracht.
- Evalueer de tevredenheid van de opdrachtgevers over de voorlichtingsrapportages ten aanzien van ISD-kandidaten.

*Aan de reclasseringsorganisaties i.o.m. het OM en het NIFP (lokaal):*

- Voorzie in een procedure waardoor stelselmatiger dan nu het geval is, de wenselijkheid wordt bepaald van een gedragskundige verdiepingsdiagnose ten behoeve van de rechterlijke macht.



### **3 Verblijfsplan**

In de Penitentiaire beginselenwet is voorgeschreven dat voor iedere veroordeelde tot de ISD-maatregel een verblijfsplan wordt opgesteld. Hieronder wordt eerst beschreven hoe de stadsgevangenis Hoogvliet dit proces heeft georganiseerd.

Het verblijfsplan dient binnen een maand na binnenkomst beschikbaar te zijn. In hoeverre dit lukt is onderwerp van de tweede paragraaf van dit hoofdstuk.

Tenslotte wordt ingegaan op de inhoud van de verblijfsplannen.

#### **3.1 Totstandkoming**

##### **Bevindingen**

Het opstellen van een verblijfsplan is een taak van trajectbegeleiders die in dienst zijn van de stadsgevangenis Hoogvliet. Zij gaan daartoe in gesprek met de veroordeelde en maken gebruik van het concept-voorlichtingsrapport van de reclassering dat voorafgaande aan de oplegging van de maatregel ter visie vooraf is ontvangen. Het definitieve voorlichtingsrapport dat door het OM aan de inrichting dient te worden gezonden, is evenals het rechterlijk vonnis waarop het verblijfsplan moet aansluiten, volgens de gesprekspartners van de ISt vaak laat beschikbaar in de inrichting. Dit wordt beaamd door de vertegenwoordigers van het OM waarmee de Inspectie heeft gesproken.

De Inspectie is nagegaan welke disciplines binnen de stadsgevangenis bij de totstandkoming van een verblijfsplan betrokken zijn.

Als het vermoeden bestaat dat er sprake is van bijzondere psychische of verstandelijke problemen bij een isd'er, dan wordt de inrichtingspsycholoog ingeschakeld om een aanvullende diagnose te stellen. De inrichtingspsycholoog mag niet zelf persoonlijkheidsonderzoek doen of een IQ-test afnemen. Daarvoor wordt dan een externe testpsycholoog ingeschakeld.

Andere partijen die input zouden kunnen leveren voor het verblijfsplan, zijn medewerkers van de afdelingen waar de isd'ers verblijven en medewerkers maatschappelijke dienstverlening (mmd'ers).

De mmd'ers brengen van alle gedetineerden al in de voorlopige hechtenisfase in kaart in hoeverre er voldaan is aan vier basisvoorwaarden

voor een succesvolle reïntegratie, nl. identiteitspapieren, onderdak, inkomen en eventueel noodzakelijke zorg. Hoewel de daarop betrekking hebbende MMD-screeningsformulieren kunnen worden ingezien door de trajectbegeleiders, menen de mmd'ers waarmee is gesproken dat zij stelselmatiger zouden moeten worden geraadpleegd, mede omdat zij al in de voorlopige hechtenisfase contact hadden met de betrokken gedetineerden. Een soortgelijke behoefte heeft de Ist geconstateerd bij de penitentiair inrichtingswerkers (piw'ers) en agogisch medewerkers (agm'ers) op de verblijfsafdelingen. Ten tijde van de SOV-maatregel waren zij actief betrokken bij het opstellen van een verblijfsplan. Dat is nu niet meer het geval. Dat wordt door hen betreurd. Zij zijn immers bij uitstek in staat om informatie te verschaffen over het gedrag van de isd'er op de afdeling.

De Penitentiare Maatregel schrijft voor dat bij het opstellen van het verblijfsplan altijd het oordeel wordt ingewonnen van de bij de uitvoering ervan betrokken externe partijen. Vooral de betrokken reclasseringsorganisatie is in dit verband relevant. De reclassering was ten tijde van het inspectieonderzoek echter in het geheel niet betrokken bij het opstellen van het verblijfsplan.

Het verblijfsplan wordt conform de wettelijke eisen altijd met de veroordeelde besproken en -indien er een reïntegratietraject wordt ingezet, ook altijd door hem ondertekend. Eventuele latere wijzigingen worden vooraf met hem besproken.

### **Oordeel**

Op een aantal punten kan de procedure waarlangs het verblijfsplan tot stand komt, naar de mening van de Inspectie worden verbeterd.

In de eerste plaats is het zaak dat het OM de formele documenten (rechterlijk vonnis en voorlichtingsrapport reclassering) sneller aan de stadsgevangenis zendt.

In de tweede plaats werd ten tijde van het inspectieonderzoek niet voldaan aan het wettelijk voorschrift dat de reclassering, als één van de betrokken uitvoerende partijen wordt geraadpleegd. Met de landelijke introductie van de werkwijze van het programma Terugdringen Recidive (TR) zal dit worden ondervangen. In het samenwerkingsmodel TR is nl. voorzien in een zg. duaal moment waarbij betrokken reclasseringsorganisatie en penitentiare inrichting de wenselijke inhoud van het reïntegratieplan afstemmen.



In de derde plaats valt te overwegen om evenals in de andere ISD-locaties het verrichten van noodzakelijke verdiepingsdiagnoses met betrekking tot eventuele psychische of verstandelijke handicaps te institutionaliseren door te voorzien in een zg. traject- of assessmentpsycholoog.

In de vierde plaats zou het management nog eens moeten overwegen op welke manier de stelselmatige betrokkenheid van zowel de mmd'ers als van de uitvoerende medewerkers op de verblijfsafdeling bij de totstandkoming van het verblijfsplan kan worden verbeterd.

### **Aanbevelingen**

#### *Aan het OM (lokaal):*

- Draag zorg voor een tijdige toezending van het definitieve voorlichtingsrapport van de reclassering en van het rechterlijk vonnis aan de stadsgevangenis.

#### *Aan de stadsgevangenis Hoogvliet:*

- Organiseer een duaal moment met de betrokken reclasseringsorganisatie waarbij de inhoud van het verblijfsplan wordt afgestemd.
- Voorzie in een zg. traject- of een assessmentpsycholoog ten behoeve van de noodzakelijke verdiepingsdiagnoses met betrekking tot psychische en/of verstandelijke handicaps van isd'ers.
- Voorzie in een stelselmatigere betrokkenheid van het MMD en van de verblijfsafdeling bij de totstandkoming van het verblijfsplan.

### **3.2 Tijdigheid**

De trajectbegeleiders slagen er vaak niet in om het verblijfsplan binnen de wettelijk voorgeschreven termijn van een maand gereed te hebben. Grote werkdruk tengevolge van personele onderbezetting is daarvan een belangrijke oorzaak. Ook verzetten veroordeelden zich in eerste instantie vaak tegen de opgelegde maatregel en moeten veel inspanningen worden getroost om hen alsnog te motiveren om aan een reïntegratietraject deel te nemen. Tenslotte komt het regelmatig voor dat de documenten die het OM moet aanleveren (voorlichtingsrapport reclassering; rechterlijk vonnis) niet tijdig beschikbaar zijn of dat een aanvullende verdiepingsdiagnose moet worden verricht.

Onderzoeksbureau INTRAVAl heeft als onderdeel van het dossieronderzoek nagegaan welke tijd gemoeid was met de totstandkoming van het

verblijfsplan. Tabel III bevestigt de lange duur van die totstandkoming. Gemiddeld genomen vergt dit ruim vijf maanden.

Voor de gedetineerden waarmee de Inspectie heeft gesproken, is deze lange duur een bron van grote frustratie.

**Tabel III: Tijdsverloop opstellen verblijfsplan (n=23)**

	<b>Aantal</b>
< 1 maand	3
1 < 2 maanden	1
2 < 3 maanden	1
3 < 6 maanden	4
> 6 maanden	9
onbekend	5
<b>gemiddeld</b>	<b>168 dagen</b>

Bron: dossieronderzoek Intraval

### **Oordeel**

Afgezet tegen de wettelijke norm van een maand vergt de totstandkoming van het verblijfsplan teveel tijd. Ook op andere ISD-locaties is de termijn van vier weken doorgaans onhaalbaar gebleken. Dat neemt niet weg dat alles op alles moet worden gezet om de totstandkoming van het verblijfsplan te versnellen, mede omdat de lange wachttijd de isd'ers demotiveert.

### **Aanbeveling**

*Aan de stadsgevangenis Hoogvliet:*

- Licht het proces van totstandkoming van het verblijfsplan door op mogelijkheden tot versnelling.

### **3.3 Inhoud**

#### **Bevindingen**

Als onderdeel van het dossieronderzoek zijn ook de opbouw en de inhoud van de verblijfsplannen doorgelicht. In dat verband is onder andere nagegaan in hoeverre het verblijfsplan een reïntegratieprogramma bevat en de voorwaarden waaraan bij trajectdeelname moet worden voldaan. Dit zijn wettelijke eisen. Daarnaast is vastgesteld in hoeverre het verblijfsplan

concrete eindtermen bevat voor het reduceren van de vastgestelde criminogene tekorten.

De verblijfsplannen blijken de wenselijk te plegen interventies te bevatten. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de geplande gedragsinterventies.

In 22 van de 23 onderzochte dossiers blijkt bovendien een voorwaardenformulier aanwezig te zijn. Dat geldt eveneens voor de vermelding van consequenties indien de programmavooraarden niet worden nageleefd.

Eindtermen per leefgebied worden weliswaar benoemd, maar het betreft dan een voor alle isd'ers gebruikte standaardformulering.

De onderzochte verblijfsplannen hebben uitsluitend betrekking op de intramurale fase. Plannen voor de extramurale fase werden niet aangetroffen, zij het dat in een beperkt aantal gevallen is aangegeven dat in die fase een psychomedische interventie zou moeten plaatsvinden.

Uit interviews met inrichtingsfunctionarissen kwam naar voren dat er voor gedetineerden die van meet af aan weigeren om aan een reïntegratietraject deel te nemen, weliswaar een verblijfsplan wordt opgemaakt, maar dat daarin geen nadere interventies zijn opgenomen.

Voor gedetineerden die wel willen deelnemen, maar die vanwege een psychomedische handicap niet in staat zijn om een regulier reïntegratietraject te volgen, wordt een aangepast zorgplan opgesteld.

### **Oordeel**

De verblijfsplannen die in de stadsgevangenis worden opgesteld, zijn volgens een vaste opzet gestructureerd. Positief is verder dat de voorwaarden voor trajectdeelname in het plan staan.

Per leefgebied worden doelstellingen geformuleerd, maar deze zijn niet op maat van de individuele isd'er gesneden. Bovendien beperkt het verblijfsplan zich tot de intramurale fase.

### **Aanbevelingen**

*Aan de stadsgevangenis Hoogvliet:*

- Individualiseer per isd'er de na te streven doelstellingen.
- Neem in het verblijfsplan zoveel mogelijk de ambities en globaal gewenste interventies in de extramurale fase op.

### 3.4 Consistentie met voorlichtingsrapportage reclassering

#### Bevindingen

In het toetsingskader dat bij het ISD-inspectieonderzoek is gehanteerd, is als verwachting opgenomen dat het verblijfsplan zoveel mogelijk consistent is met het eerder door de reclassering opgestelde voorlichtingsrapport ten behoeve van de rechterlijk macht. In de interviews met de programmamanager ISD en met de trajectbegeleiders kwam naar voren dat soms gedragsinterventies die eerder door de reclassering werden geadviseerd toch niet in het verblijfsplan worden opgenomen, of omgekeerd dat soms andere gedragsinterventies worden toegevoegd. Als onderdeel van het dossieronderzoek is nagegaan of er in dit opzicht sprake is van een grote discrepantie tussen het verblijfsplan en het reclasseringsrapport. Daarbij bleek dat van de in totaal 85 in de onderzochte voorlichtingsrapporten geïndiceerde gedragsinterventies, er 11 (13 %) niet zijn overgenomen in het verblijfsplan. Omgekeerd, bleken van de 106 in de onderzochte verblijfsplannen geïndiceerde gedragsinterventies 26 (25%) niet te corresponderen met het eerdere voorlichtingsrapport. De redenen voor deze verschillen werden in de verblijfsplannen niet nader toegelicht. Uit de interviews bleek dat trajectbegeleiders soms afwijken van het reclasseringsadvies omdat isd'ers naderhand toch niet geschikt blijken te zijn voor deelname aan geadviseerde interventies.

#### Oordeel

Hoewel het verblijfsplan in de meeste gevallen consistent is met het eerdere reclasseringsrapport, voegen de trajectbegeleiders toch nog in 1 op de 4 gevallen zelf een gewenste interventie toe. Hoewel hiervoor plausibele redenen kunnen zijn, is het verstandig dat de trajectbegeleiders die het verblijfsplan opstellen daarover afstemmen met de reclasseringsorganisatie die verantwoordelijk is geweest voor het eerdere voorlichtingsrapport. De voorgenomen introductie van een duaal moment waarbij reclassering en penitentiaire inrichting het verblijfsplan inhoudelijk gaan afstemmen, zal hierin kunnen voorzien (zie ook paragraaf 3.1.)

## 4 Intramurale fase

De eerste fase van de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel vindt plaats in speciaal daartoe bestemde penitentiaire inrichtingen. In dit hoofdstuk zal worden vastgesteld in hoeverre deze intramurale fase voldoet aan de normen en verwachtingen die in het toetsingskader voor dit inspectieonderzoek zijn opgenomen.

### 4.1 Het ISD-regime

#### **Bevindingen**

De isd'ers verblijven op verschillende afdelingen van de stadsgevangenis Hoogvliet:

- *Afdeling Metro* (68 plaatsen) is een afdeling waar isd'ers met een basisregime of met een reïntegratietraject verblijven, alsmede reguliere gedetineerden (voorlopig gehechten en arrestanten). Het dagprogramma voor isd'ers omvat 45 uur gemeenschappelijke activiteiten per week.
- *Afdeling Blaak* (24 plaatsen). Hier verblijven uitsluitend isd'ers die verder gevorderd zijn in een reïntegratietraject. Het dagprogramma omvat 49 uur gemeenschappelijke activiteiten per week.
- *Afdeling Meent* (24 plaatsen) is bestemd voor gedetineerden die bijzondere zorg nodig hebben. Vrijwel alle hier verblijvende gedetineerden hebben een ISD-maatregel. Het dagprogramma omvat 46 ½ uur gemeenschappelijke activiteiten per week .
- *Afdeling Maas* (68 plaatsen) is bestemd voor isd'ers die pertinent weigeren deel te nemen aan een reïntegratietraject of waarvan het traject wegens overtreding van de voorwaarden (tijdelijk) is stopgezet. Ook verblijven hier arrestanten en preventief gehechten. Het dagprogramma voor ISD'ers omvat 37-38 uur gemeenschappelijke activiteiten per week.

Voor de isd'ers op alle afdelingen is vijf dagen per week gedurende drie tot vier uur per dag tijd ingeruimd om aan de arbeid deel te nemen. Een beperkt aantal gedetineerden op de afdeling Blaak werkt buiten, soms op reguliere werkplekken. Ten tijde van de inspectie ging het om zes gedetineerden. De

Rotterdamse GGD betaalt de werkkleding en de gemeente voorziet in het noodzakelijke openbaar vervoersbewijs.

Gedetineerden die op de afdelingen Blaak en Metro verblijven, kunnen naast de arbeid deelnemen aan gedragsinterventies in het kader van hun reïntegratietraject.

De dagprogramma's van alle afdelingen voorzien in de wettelijk verplichte activiteiten (luchten, sport, bibliotheek, kerk- of gebedsdienst, bezoek, recreatie).

De Dienst Justitiële Inrichtingen schrijft voor dat gedetineerden minimaal zes uur per week moeten kunnen deelnemen aan de gemeenschappelijke recreatie. In de stadsgevangenis varieert dit - afhankelijk van de verblijfsafdeling - tussen ruim zeven en ruim elf uur op de afdelingen Blaak en Metro. Deelname aan een reïntegratietraject impliceert daarmee een verruiming van het aantal uren recreatie.

Gedragstrainingen vallen wel eens uit. Als er geen gedragstrainingen zijn geprogrammeerd, dan wordt ter compensatie voorzien in extra gemeenschappelijke recreatie.

De arbeid valt ook af en toe uit. Ook dan wordt ter compensatie zoveel mogelijk extra recreatie geboden.

Als sportactiviteiten eens uitvallen, dan vallen piw'ers zoveel mogelijk in om deze activiteit waar mogelijk toch doorgang te laten vinden.

### **Oordeel**

Het dagprogramma van de afdelingen *Metro*, *Blaak en Meent* voldoet aan de wettelijke eisen. De duur van het programma is hier in overeenstemming met de landelijke voorschriften voor een regime van beperkte gemeenschap.

Positief zijn de ruime mogelijkheid die het programma van deze afdelingen biedt om aan de arbeid deel te nemen en het ruime aantal uren gemeenschappelijke recreatie.

Het dagprogramma voor isd'ers in een basisregime op de afdeling *Maas* blijft met 37 uur achter bij de landelijk voorgeschreven norm van minimaal 43 uur gemeenschappelijke activiteiten per week.

### **Aanbeveling**

*Aan de stadsgevangenis Hoogvliet:*

- Breng het dagprogramma voor isd'ers in het basisregime op de afdeling *Maas* in overeenstemming met de landelijke norm (43 uur gemeenschappelijke activiteiten per week)

## 4.2 Gedragsinterventies

Bureau INTRAVAL is nagegaan in hoeverre de door de reclasseringsorganisaties uit te voeren gedragsinterventies uit het verblijfsplan ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Het onderzoek betrof de geplande en uitgevoerde gedragsinterventies van de twintig in het steekproefonderzoek betrokken gedetineerden waarvan een verblijfsplan in de inrichting aanwezig was.

**Tabel IV: Geïndiceerde vs. gerealiseerde gedragsinterventies**

Verblijfsduur	Geplande interventies uitgevoerd	Geplande interventies niet uitgevoerd	Uitgevoerde, maar niet geplande interventies
< 1 jaar	12	39	4
> 1 jaar	17	49	5
Totaal	29	88	9

Bron: dossieronderzoek Intraval

Uit de tabel blijkt dat verreweg de meeste in het verblijfsplan opgenomen gedragsinterventies niet zijn uitgevoerd. In een aantal gevallen zou dat een gevolg kunnen zijn van het feit dat de ISD-maatregel nog maar te kort geleden is gestart om alle geïndiceerde gedragsinterventies te kunnen volgen. De tabel laat echter zien dat ook als de ISD-maatregel al meer dan een jaar geleden is ingegaan, het merendeel van de interventies nog steeds niet is gerealiseerd.

In een beperkt aantal gevallen zijn gedragsinterventies uitgevoerd die niet in het verblijfsplan waren geïndiceerd.

Dat de uitvoering van gedragsinterventies achterblijft bij de planning, blijkt ook uit de interviews van de Inspectie met inrichtingsfunctionarissen en met gedetineerden. Oorzaken die daarvoor worden genoemd, zijn (1) een tekort aan trainers bij de reclassering, (2) het wachten tot er voldoende deelnemers zijn om een trainingsgroep samen te stellen, en (3) de tijdrovende, getrapte procedure via het Coördinatiebureau Terugdringen Recidive (CBTR) om interventies bij de betreffende reclasseringsorganisaties aan te vragen. Het gevolg hiervan is onder andere geweest dat de laatste Cognitieve

Vaardigheidstraining (COVA) al weer zes maanden geleden voorafgaande aan het inspectieonderzoek had plaatsgevonden.

De geïnterviewde gedetineerden blijken vanwege het niet of zeer vertraagd realiseren van de trainingen zeer gefrustreerd te raken.

Over de kwaliteit van de gedragstrainingen van de reclassering zijn de meningen niet eensgezind. Duidelijk is wel dat sommige isd'ers door verstandelijke, psychische of gedragsbeperkingen niet goed in staat zijn om de reguliere reclasseringstrainingen te volgen. Bij andere gedetineerden lijken de trainingen volgens de gesprekspartners wel aan te slaan.

Een aantal gesprekspartners van de ISt geeft aan dat er onvoldoende mogelijkheden zijn om de tijdens trainingen geleerde sociale en cognitieve vaardigheden in de praktijk te oefenen. De beperkte duur en invulling van het dagprogramma in een regime van beperkte gemeenschap en de krappe executieve personeelsformatie bieden hiertoe volgens hen onvoldoende ruimte. Het rendement van de trainingen zou daardoor beperkt zijn.

Als vrij algemene klacht kwam naar voren dat de mogelijkheid om lessen Nederlands te volgen, sinds enige tijd was komen te vervallen. De directie van de stadsgevangenis heeft de Inspectie verzekerd dat dit komt door een personeelsvacature die binnenkort zou worden ingevuld.

### **Oordeel**

De realisatie van de in de verblijfsplannen opgenomen gedragsinterventies is onder de maat. Het is nodig om hiervoor in samenspraak met het CBTR en met de reclasseringsorganisaties oplossingen te vinden.

Daar komt bij dat soms aan gedragsinterventies wordt deelgenomen, die niet in het verblijfsplan zijn geïndiceerd.

Verder is het van belang om meer mogelijkheden te creëren om tijdens trainingen geleerde cognitieve en sociale vaardigheden in de dagelijkse praktijk op de verblijfsafdeling te kunnen oefenen. Hiervoor is nader landelijk beleid noodzakelijk. Overigens vereist dat ook een intensieve(re) communicatie tussen gedragstrainers en medewerkers op de afdeling.



### **Aanbevelingen**

*Aan de lokale reclasseringsinstellingen i.s.m. het regionale CBTR en de stadsgevangenis:*

- Draag er zorg voor dat in het verblijfsplan geïndiceerde gedragsinterventies daadwerkelijk worden uitgevoerd.
- Houd bij het aanbieden van gedragsinterventies vast aan de daarvoor geldende selectiecriteria.

*Aan de DJI i.s.m. de reclasseringsorganisatie (landelijk):*

- Bezie hoe de mogelijkheden om tijdens gedragstrainingen geleerde vaardigheden op de verblijfsafdelingen te oefenen kunnen worden vergroot. Een integrale methodische aanpak is daarvoor vereist.
- Draag zorg voor een structurele wederzijdse informatie-uitwisseling tussen de trainers van gedragsinterventies en inrichtingsmedewerkers op de verblijfsafdelingen.

### **4.3 Trajectbegeleiding**

#### **Bevindingen**

De trajectbegeleiders in de stadsgevangenis Hoogvliet zijn direct aan de inrichting verbonden. Ten tijde van de inspectie was de trajectbegeleidersformatie niet volledig bezet. Er waren twee vacatures waardoor de caseload van de drie begeleiders aanzienlijk groter was dan de norm van 1: 20 isd'ers.

De trajectbegeleiders informeren de isd'ers over de ins en outs van de ISD-maatregel. Dat gebeurt ook met gedetineerden die niet mee willen werken aan een trajectmatige invulling van de maatregel. Volgens het Implementatieplan ISD van de DJI uit 2004 zouden de trajectbegeleiders vervolgens in beginsel wekelijks contact moeten hebben met de aan hun zorg toevertrouwde gedetineerden. In de praktijk lukt dit niet altijd, zo bleek uit de interviews met zowel gedetineerden als de trajectbegeleiders zelf. Ook klaagden de gedetineerden dat soms niet of traag wordt gereageerd op verzoeken tot contact. Deze klacht werd eveneens uit de mond van enkele geïnterviewde piw'ers opgetekend. Het duurt volgens hen soms lang voordat je een reactie krijgt op vragen. Dat is lastig naar de gedetineerden toe die met die vragen blijven zitten.

### **Oordeel**

Als gevolg van onderbezetting van de trajectbegeleidersformatie worden niet alle isd'ers met een reïntegratietraject wekelijks gesproken. Dat is wel de landelijk voorgeschreven norm. Ook mag worden verwacht dat voortvarender wordt gereageerd op verzoeken van gedetineerden om hun trajectbegeleider te spreken.

### **Aanbeveling**

*Aan de stadsgevangenis Hoogvliet:*

- Tref de nodige personele voorzieningen opdat trajectbegeleiders de aan hun zorg toevertrouwde isd'ers in beginsel wekelijks spreken en snel reageren op vragen en op verzoeken tot contact.

#### **4.4 Bejegeningssklimaat op de verblijfsafdeling**

### **Bevindingen**

Voor het succesvol doorlopen van een reïntegratietraject is het van belang dat isd'ers niet alleen door trajectbegeleiders worden gestimuleerd en gemotiveerd tot gedragsverandering, maar ook door de inrichtingswerkers op de afdeling waar zij verblijven. Uit de gesprekken die de Inspectie heeft gehad met gedetineerden en inrichtingsfunctionarissen, blijkt dat van een dergelijk stimulerend afdelingsklimaat sprake is op de kleinere afdeling Blaak waar uitsluitend isd'ers met een reïntegratietraject verblijven en waar relatief veel oud-groepsleiders uit de SOV-periode werkzaam zijn.

De piw'ers op de heterogene en grotere afdeling Metro slagen er in mindere mate in om zo'n klimaat te realiseren.

Enige tijd geleden is tengevolge van de financiële taakstelling waarmee de DJI werd geconfronteerd, het dagprogramma voor gedetineerden ingekort. Dit heeft geleid tot het schrappen van het avondprogramma voor isd'ers in de stadsgevangenis. De piw'ers geven aan dat door het vervallen van dit avondprogramma de contactmogelijkheden met de gedetineerden zijn beperkt.

Gedetineerden die weigeren aan een traject deel te nemen of die als gevolg van het niet voldoen aan de voorwaarden van het reïntegratietraject zijn teruggeplaatst naar het basisregime, zouden volgens de landelijke ISD-richtlijnen alsnog of opnieuw moeten worden gestimuleerd om deel te nemen aan een reïntegratietraject. In de stadsgevangenis is dit primair een

taak van de piw'ers op de verblijfsafdeling. Niet alle piw'ers zijn hierin volgens verschillende gesprekspartners van de ISt even actief. De gedetineerden waarmee is gesproken, geven aan dat niet zozeer piw'ers hen over de streep trekken om alsnog aan een traject deel te nemen, maar dat dat vooral de berichten van medegedetineerden zijn over de extra regimaire faciliteiten bij deelname aan zo'n traject.

Een bijzondere rol bij het motiveren en stimuleren van isd'ers is weggelegd voor de piw'mentoren. De gedetineerden op de afdeling Blaak en Meent hebben een mentor. Op de afdelingen Metro en Maas is zo'n mentoraat er niet. Wel wordt op de afdeling Metro als eerste stap op weg naar een volwaardig mentoraatsysteem gewerkt met vaste piw'ers die gedurende een dag steevast met dezelfde gedetineerden optrekken.

Afgezien van bovengenoemde verschillen in werkwijze op de onderscheiden afdelingen, zijn de gedetineerden van de verschillende afdelingen te spreken over de algemene bejegening door de piw'ers; die is correct. De begin 2007 door de ISt verrichte doorlichting van de stadsgevangenis heeft dit ook al geconstateerd. De inrichtingswerkers maken ook regelmatig een praatje met de gedetineerden.

### **Oordeel**

Hoewel het algemene bejegeningsklimaat in de stadsgevangenis Hoogvliet correct is, kan de wijze waarop het regime en de werkwijze op de afdeling Metro het ISD-traject ondersteunen, worden verbeterd. Gedetineerden met een ISD-traject die op de afdeling Blaak verblijven, krijgen een piw-mentor toegewezen. Het is van belang dat alle gedetineerden aan wie de ISD-maatregel is opgelegd, zo'n mentor krijgen.

### **Aanbeveling**

*Aan de stadsgevangenis Hoogvliet:*

- Voer voor alle ISD-gedetineerden in de stadsgevangenis Hoogvliet het piw-mentoraat in.

## 4.5 Psychomedische zorg

### Bevindingen

Hoe complex de psychische problematiek van veel isd'ers is, blijkt uit een recente inventarisatie door de inrichtingspsycholoog van 83 isd'ers die naar haar waren doorverwezen. Van deze gedetineerden was 25% schizofreen, was bij 54% sprake van AS II, cluster B problematiek (impulsief, antisociaal gedrag) en was 20% zwakbegaafd. Verder bleek uit deze inventarisatie dat naast druggebruik ook vaak zware alcoholproblematiek in het geding is (40%).

Het merendeel van de ISD-populatie wordt dan ook gezien door de inrichtingspsycholoog en zonodig doorverwezen naar de aan de inrichting verbonden psychiater. In het psychomedisch overleg (PMO) van de stadsgevangenis wordt besproken welke bijzondere zorg nodig is. Aan dit PMO nemen de psycholoog, de psychiater, de inrichtingsarts en de medische dienst deel.

Isd'ers die vanwege een psychische of verstandelijke handicap niet in een normaal regime kunnen functioneren, worden geplaatst op de zorgafdeling Meent. In bijzondere gevallen is ook plaatsing buiten de inrichting mogelijk op een Individuele Begeleidingsafdeling (IBA), een Forensische Schakelunit (FSU) of de Forensische Begeleidingsafdeling (FOBA) in Amsterdam.

Voorzover de door de Inspectie geïnterviewde gedetineerden daar ervaring mee hadden gehad, waren zij tevreden over de toegang tot de medische en de psychologische hulpverleners in de stadsgevangenis.

### Oordeel

Binnen de mogelijkheden die het gevangeniswezen daartoe biedt, hebben de isd'ers in de stadsgevangenis voldoende toegang tot psychomedische zorg.

De mogelijkheid om isd'ers binnen de inrichting op een bijzondere zorgafdeling te plaatsen is daarbij onmisbaar.

De psychiatrische behandeling en zorg die in de extramurale fase van de ISD-maatregel worden geboden, komt later in dit rapport aan de orde.

## 4.6 Vrijhedenbeleid

### Bevindingen

De Ist heeft in haar toetsingskader voor het inspectieonderzoek de verwachting opgenomen dat bij het toekennen van vrijheden aan isd'ers maatschappelijke risico's worden afgewogen.

Als een isd'er een jaar in de inrichting verbleven heeft, wordt doorgaans voor het eerst bezien of deze voor verlof in aanmerking komt. Sommigen gaan bij wijze van verlof buiten werken. De maatschappelijke risico's worden in multidisciplinair overleg binnen de inrichting afgewogen.

Het OM plaatst bij alle voorgeleidingen van veelplegers de zg. executie-indicator. In beginsel betekent dit dat de penitentiaire inrichting dan voorafgaande aan het verlenen van verlof advies moet inwinnen bij het OM. Voor wat betreft de isd'ers in de stadsgevangenis gebeurt dat niet standaard. Dat hebben OM en stadsgevangenis zo afgesproken, omdat er in het verleden nimmer problemen zijn geweest met dit verlof en omdat het OM vertrouwen heeft in het professionele oordeel van de betrokken inrichtingsfunctionarissen. Het OM wordt wel geïnformeerd over het verlof. Indien er sprake is van een verlofadres, wordt aan de regionale politie gevraagd om de betrouwbaarheid hiervan te verifiëren.

In de periode dat de SOV-maatregel nog in de stadsgevangenis ten uitvoer werd gelegd, ging aan de extramurale fase een halfopen fase vooraf. In deze periode namen de gedetineerden buiten de inrichting deel aan activiteiten en keerden zij 's-avonds terug naar de inrichting. De halfopen fase werd tenuitvoer gelegd op een speciale afdeling (Weena) waar bovendien een regime van algehele gemeenschap gold. Deze afdeling is al ruim een jaar geleden gesloten in verband met brandonveiligheid. Nagenoeg alle partijen waarmee de inspectie heeft gesproken, pleiten voor herinvoering van deze halfopen fase. Nu verblijven gedetineerden met een ISD-traject zeer langdurig in een strikt gesloten setting (doorgaans ruim een jaar) en worden zij vanuit die setting ineens volledig extramuraal geplaatst. Deze abrupte overgang zou volgens verschillende gesprekspartners wel eens mede oorzaak kunnen zijn van het grote aantal mislukkingen van extramurale trajecten. Nagenoeg de helft van deze trajecten moet tijdelijk of definitief worden afgebroken.

## Oordeel

Maatschappelijke risico's worden bij het verlenen van verlof aan isd'ers voldoende afgewogen.

Met de overgang van de SOV- naar de ISD-maatregel is in de stadsgevangenis de halfopen fase afgeschaft. Met veel van haar gesprekspartners in de stadsgevangenis Hoogvliet is de IST van mening dat herinvoering van deze halfopen fase wenselijk is.<sup>[4]</sup> Deze behoefte is in veel andere ISD-locaties geuit en vereist landelijk beleid.

## Aanbeveling

*Aan de DJI :*

- Heroverweeg de invoering van een halfopen fase voorafgaande aan de extramurale fase ten behoeve van gedetineerden die in een ISD-traject participeren.

### 4.7 Drugsontmoedigings- en sanctiebeleid

## Bevindingen

Volgens het implementatieplan ISD van de DJI (2004) dienen alle gedetineerden waarvan duidelijk is dat drugsgebruik speelt of gespeeld heeft, minimaal drie maal per week een urinecontrole te ondergaan.

In de praktijk is dit in de stadsgevangenis volgens de geïnterviewde inrichtingsfunctionarissen niet haalbaar gebleken. Op de afdeling Blaak, waar sommige gedetineerden buiten de inrichting werken, worden alle gedetineerden één- of tweemaal per week gecontroleerd. Op de afdeling Metro gebeurt dat alleen steekproefsgewijs of op indicatie en veel minder frequent.

Bij vastgesteld druggebruik of bij andere overtredingen van de in de inrichting geldende regels, worden isd'ers in zoverre anders gesanctioneerd dat rekening wordt gehouden met het gegeven dat iemand een traject volgt. Sancties zijn dan volgens de geïnterviewde inrichtingsfunctionarissen meer gericht op positieve gedragsbeïnvloeding dan op straffen alleen. Als isd'ers herhaaldelijk niet meewerken aan een training of herhaaldelijk inrichtingsregels overtreden, dan kunnen zij bovenop de disciplinaire straf voor bepaalde tijd worden teruggeplaatst in het basisregime.

---

[4] De MvT bij art. 44d bij de Penitentiaire Maatregel sluit uitdrukkelijk niet uit dat de ISD-maatregel evenals de SOV-maatregel in drie fasen ten uitvoer wordt gelegd.

### **Oordeel**

Het drugsontmoedigingsbeleid in de stadsgevangenis wijkt af van het door de DJI voorgeschreven beleid. Zeker op de afdelingen Metro en Maas worden de isd'ers veel minder vaak onderworpen aan een urinecontrole dan landelijk is voorgeschreven. De hierover geïnterviewde gesprekspartners in de inrichting geven aan dat het intensieve landelijke drugsontmoedigingsbeleid voor isd'ers niet uitvoerbaar is. De ISt heeft ook op andere ISD-locaties geconstateerd dat dit beleid zeer verschillend wordt geëffectueerd. Duidelijkheid over het wenselijk te voeren beleid is dan ook noodzakelijk.

### **Aanbeveling**

*Aan de DJI:*

- Herbevestig of heroverweeg de landelijke ISD-richtlijnen voor wat betreft het drugsontmoedigingsbeleid met het oog op de substantiële verschillen in de lokale uitvoeringspraktijk.

## 5 Extramurale fase

De tenuitvoerlegging van de laatste fase van de ISD-maatregel kan plaatsvinden buiten de inrichting. Het kan daarbij om opname in een GGz-kliniek gaan, maar ook om begeleide kamerbewoning of zelfstandige huisvesting in combinatie met een afgesproken dagbesteding. De reclassering is belast met het toezicht op de isd'er in deze laatste fase. De Penitentiaire Maatregel (art. 44e en 44f) geeft aan dat de inrichting en het gemeentebestuur nadere afspraken maken over de tenuitvoerlegging van de extramurale fase, waarbij de gemeente uitvoeringsverantwoordelijk is. In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke manier de extramurale fase wordt voorbereid en uitgevoerd. Hoe wordt gereageerd op overtreding van de extramurale voorwaarden komt daarna aan de orde. Tenslotte wordt ingegaan op de manier waarop de nazorg na afloop van de maatregel wordt voorbereid.

### 5.1 Voorbereiding en uitvoering extramurale fase

#### Bevindingen

In de periode vanaf het begin van de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel in de stadsgevangenis Hoogvliet tot aan het inspectiebezoek zijn in totaal 70 isd'ers extramuraal geplaatst. Dat gebeurde vrijwel altijd in een 24-uurs voorziening. Relatief de meeste isd'ers (n=20) werden geplaatst in de sov-voorziening in Ossendrecht.<sup>[5]</sup> Andere voorzieningen zijn instellingen als Exodus of meer specifiek op verslaafden of psychisch gestoorden gerichte zorginstellingen. Van zelfstandig of begeleid wonen in de extramurale fase is nagenoeg geen sprake.

Volgens alle gesprekspartners van de ISd verloopt de plaatsing in deze instellingen uiterst moeizaam. Hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag.

In de eerste plaats is de opvangcapaciteit van veel zorginstellingen beperkt, waardoor er lange wachtlijsten zijn.

---

[5] Deze voorziening is destijds door de gemeente Rotterdam opgezet als pilot voor de latere justitiële SOV-voorziening. De Ossendrechtse sov-inrichting functioneert nog steeds als alternatief voor een justitieel traject voor verslaafde veelplegers.



In de tweede plaats zijn niet alle zorginstellingen ingesteld op de opvang van justitiabelen met zowel een verslavings- als een psychiatrisch probleem. Meervoudige problematiek is vaak een contra-indicatie voor plaatsing. Dit geldt in het bijzonder voor verstandelijk gehandicapte justitiabelen met een gedragsstoornis. Die categorie is nagenoeg niet te plaatsen.

In de derde plaats is de intakeprocedure voor zorginstellingen complex en tijdrovend. Er zijn veel partijen bij betrokken, die allemaal op één lijn gebracht moeten worden. Er is een gemeentelijke intakecommissie (Traject Toewijzingscommissie) die bepaalt voor welke voorziening een isd'er in aanmerking komt. Daarnaast moet dan ook nog de betrokken zorginstelling akkoord gaan.

Het gevolg van deze plaatsingsproblemen is dat isd'ers vaak langer dan gewenst in de stadsgevangenis moeten verblijven totdat zij extramuraal kunnen worden ondergebracht. Ook worden isd'ers in de extramuraal fase hierdoor noodgedwongen regelmatig niet in de meest geschikte voorziening ondergebracht.<sup>[6]</sup>

De beslissing om een isd'er extramuraal te plaatsen is voorbehouden aan de selectiefunctionaris gevangeniswezen op voordracht van de directeur van de betreffende ISD-locatie. Daarbij moet onder meer het risico van recidive worden meegewogen. De maatschappelijke risico's van een extramuraal plaatsing worden afgewogen in respectievelijk het multidisciplinaire detentieberaad en het zg. trajectoverleg van de stadsgevangenis. Er wordt geen afzonderlijk plan opgesteld voor de extramuraal fase waarin wordt gespecificeerd welke doelen worden nagestreefd, welke interventies daartoe plaatsvinden en welke voorwaarden daarbij gelden. De voorwaarden waaraan een isd'er zich dient te houden zijn opgenomen in de selectiebeschikking van de selectiefunctionaris.

De Penitentiaire Maatregel schrijft voor dat het advies van het gemeentebestuur bij de extramuraal plaatsingsbeslissing dient te worden betrokken. In de stadsgevangenis gebeurt dat laatste niet.

Reclasseringsorganisaties worden tot nu toe niet betrokken bij de voorbereiding van de extramuraal plaatsingen. Bovendien is de reclassering

---

[6]In het kader van de wederhoor op het concept-deelrapport heeft de stadsgevangenis aangegeven dat vooraf alle isd'ers die extramuraal gaan, worden aangemeld bij het bureau nazorg ex-gedetineerden van de gemeente Rotterdam. Er volgt echter geen enkele reactie van dit bureau op deze aanmeldingen.

in tegenstelling tot de andere ISD-locaties slechts in een beperkt aantal gevallen belast met het toezicht op extramuraal geplaatste isd'ers. Van de 70 extramurale plaatsingen vanaf de start van de ISD-maatregel in de stadsgevangenis zijn er volgens de geïnterviewde medewerkers van BoumanGGZ slechts ca. tien onder hun toezicht geplaatst. De beperkte reclasseringsinzet is veroorzaakt door aanvankelijke capaciteitsproblemen bij de verslavingsreclasseringsinstelling BoumanGGZ.

In de meeste gevallen werd het toezicht uitgeoefend door een trajectbegeleider van de stadsgevangenis of door een zorgcoördinator van de stichting Mozaïek.<sup>[7]</sup>

Voorzover de reclassering wel wordt belast met het toezicht, gebeurt dat binnen de door het gevangeniswezen aangegeven kaders. De medewerkers van BoumanGGZ waarmee de ISt heeft gesproken, vinden dit onbevredigend. Zij willen dat hun knowhow met betrekking tot het houden van toezicht op justitiabelen meer tot zijn recht komt bij de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel. Het voornemen is om de betrokkenheid van de reclassering bij de voorbereiding en uitvoering van de extramurale fase structureel met de stadsgevangenis te gaan regelen.

Het OM wordt niet geïnformeerd als een isd'er aan de extramurale fase begint. Dat is zo tussen het OM en de stadsgevangenis afgesproken. De politie wordt alleen geïnformeerd als een isd'er niet in een klinische voorziening wordt geplaatst.

### **Oordeel**

Het intake- en het opnamebeleid van gemeenten en van zorginstellingen behoren niet tot het toezichtdomein van de ISt. Dat neemt niet weg dat de beschikbaarheid van kwantitatief en kwalitatief voldoende zorgplaatsen essentieel is voor een adequate invulling van de ISD-maatregel en daarmee voor het welslagen daarvan. Dat de extramurale plaatsingen in de regio Rotterdam zo moeizaam verlopen, leidt tot frustratie bij de isd'ers die vaak lang op een plaats moeten wachten. Bovendien zou het grote aantal mislukkingen in de extramurale fase wel eens mede een gevolg kunnen zijn van het feit dat niet alle zorginstellingen waar isd'ers worden geplaatst even goed zijn ingesteld op deze complexe doelgroep.

---

[7] De stichting Mozaïek is een organisatie die in Rotterdam is belast met het voorbereiden en begeleiden van plaatsingen in zorginstellingen.

Wettelijk gezien is het gemeentebestuur verantwoordelijk voor de uitvoering van de laatste fase van de tenuitvoerlegging van de maatregel (art. 44 e, lid 2 PM). Het is zaak de gemeenten op deze verantwoordelijkheid te blijven aanspreken. Voorzover dat nog niet is gebeurd, zal daartoe de behoefte aan verschillende soorten zorgplaatsen nader in kaart moeten worden gebracht.

Aan de voorbereiding van de extramurale plaatsing gaat een risicotaxatie vooraf die plaatsvindt in het daarvoor geëigende overleg binnen de stadsgevangenis.

Opvallend is de afwezigheid van de reclasseringsorganisaties in deze voorbereidingsfase. Ook het feitelijke toezicht op isd'ers in de extramurale fase is veelal niet in handen van de reclassering. Gelet op de landelijke beleidsvoorschriften ligt het voor de hand om de betrokken reclasseringsinstellingen een structurele plaats te geven in de voorbereiding en in de uitvoering van de extramurale fase.

De Penitentiaire Maatregel schrijft voor dat het integrale reïntegratieprogramma voor een isd'er schriftelijk in een verblijfsplan wordt vastgelegd. Voorzover dat in het verblijfsplan bij het begin van de ISD-maatregel nog niet is gebeurd, is het dan ook noodzakelijk om voor de extramurale fase een aanvullend plan op te stellen, waarin doelen, interventies, voorwaarden, betrokken partijen etc. zijn vastgelegd. In lijn met het wettelijke voorschrift dat isd'ers schriftelijk akkoord moeten gaan met het verblijfsplan, zou de gedetineerde ook het extramurale plan moeten ondertekenen.

### **Aanbevelingen**

*Aan de staatssecretaris van Justitie:*

- Vraag bij de daarvoor verantwoordelijke partijen blijvend aandacht voor de plaatsingsproblemen in zorginstellingen en breng daartoe zonedig de behoefte aan verschillende soorten zorgplaatsen nader in kaart.

*Aan de stadsgevangenis Hoogvliet (i.s.m. de lokale reclasseringsorganisaties):*

- Tref een structurele regeling voor de betrokkenheid van de reclasseringsorganisaties bij de voorbereiding en uitvoering van de extramurale fase.

- Voorzie in een procedure waarbij een aanvullend schriftelijk en door de isd'er te tekenen plan (incl. doelen, interventies, voorwaarden etc.) wordt opgesteld voor de extramurale fase van de ISD-maatregel.

## 5.2 Sanctiebeleid

### Bevindingen

In het toetsingskader van de ISt zijn twee normen opgenomen die betrekking hebben op het sanctiebeleid in de extramurale fase. De eerste is dat overtredingen van de voorwaarden terstond worden gerapporteerd aan de directie van de penitentiaire inrichting. De tweede is dat gemaatregelden zonodig direct kunnen worden teruggeplaatst in de penitentiaire inrichting. De geïnterviewde reclasserings- en inrichtingsfunctionarissen geven aan dat aan beide normen wordt voldaan.

In de gesprekken is nog een ander knelpunt gesignaleerd. Dat betreft de duur van een terugplaatsing bij druggebruik in de extramurale fase. De selectiefunctaris gevangeniswezen voor de stadsgevangenis stelt zich ten principale op het standpunt dat bij harddruggebruik tenminste een periode van zes maanden dient te verstrijken voordat een isd'er opnieuw in aanmerking kan worden gebracht voor een extramurale plaatsing. Bij softdruggebruik is dat standaard drie maanden. De voor het ISD-traject verantwoordelijke inrichtingsfunctionarissen en de vertegenwoordigers van het OM waarmee de ISt heeft gesproken, vinden deze standaardbeleidslijn onwenselijk. Immers, terugval is bij de vaak zeer langdurig verslaafde veelplegers die de ISD-maatregel opgelegd krijgen, een normaal te verwachten incident. Het dient weliswaar te worden gesanctioneerd, maar een zo lange terugplaatsing ondermijnt al snel het hele ISD-traject en schiet daardoor zijn doel voorbij.

### Oordeel

De ISD-maatregel is een bijzondere maatregel voor een bijzondere doelgroep. Het standaard sanctie- en terugplaatsingsbeleid zoals dat voor reguliere tot gevangenisstraf veroordeelden geldt, is hierop onvoldoende toegesneden. Er blijkt een grote behoefte te zijn aan maatwerk waarbij al naar gelang de omstandigheden een hernieuwde extramurale plaatsing sneller mogelijk is.

### **Aanbeveling**

*Aan de DJI:*

- Ontwikkel aan de specifieke doelgroep aangepast (her)plaatsingsbeleid in de extramurale ISD-fase.

### **5.3 Voorbereiding nazorg**

#### **Bevindingen**

De aan de stadsgevangenis verbonden mmd'ers brengen van alle gedetineerden al in de voorlopige hechtenisfase in kaart in hoeverre is voldaan aan basisvoorwaarden voor een succesvolle reïntegratie. Na deze screening vindt dan meteen een melding plaats aan de gemeente van herkomst.

De mmd'ers zijn niet betrokken bij de voorbereiding van de nazorg voor isd'ers met een reïntegratietraject. De daarvoor noodzakelijke stappen worden in het verlengde van de (voorbereiding van de) extramurale fase gezet door de trajectbegeleiders. Zij werken daartoe samen met externe partijen, zoals gemeentelijke en zorg-instellingen.

De mmd'ers zijn uitsluitend belast met de voorbereiding van de nazorg van isd'ers die vanuit een basisregime in de stadsgevangenis met ontslag gaan. Daartoe behoren ook isd'ers die eerder extramuraal geplaatst zijn geweest, zich toen niet aan de voorwaarden hebben gehouden en vervolgens zijn teruggeplaatst. Het schort volgens de mmd'ers waarmee de Ist heeft gesproken nogal eens aan de (tijdige) informatieoverdracht en afstemming over deze gedetineerden door de trajectbegeleiders.

#### **Oordeel**

Dat de voorbereiding van de noodzakelijke nazorgvoorzieningen in de meeste gevallen door de trajectbegeleiders gebeurt en in andere gevallen door de mmd'ers, is een organisatorische keuze van de stadsgevangenis. Wel acht de Ist het essentieel dat er sprake is van een tijdige en gedegen overdracht aan het MMD van die gevallen die na mislukking van het ISD-traject zijn teruggeplaatst in het basisregime.

### **Aanbeveling**

*Aan de stadsgevangenis Hoogvliet:*

- Voorzie in een goede en tijdige overdrachtsprocedure aan het MMD van isd'ers waarvan het reïntegratietraject is afgebroken en die zijn teruggeplaatst in het basisregime.



## 6 Organisatie en borging van het ISD-proces

Voor het goede verloop van de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel is het van belang dat aan een aantal essentiële organisatorische randvoorwaarden wordt voldaan, zoals een doeltreffende communicatie en samenwerking tussen alle betrokken partijen; zowel intern binnen de ISD-locatie als met ketenpartners daarbuiten. Ook is het nodig dat de beschikbare personeelsinzet kwantitatief en kwalitatief op orde is. Daarop wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan.

Aan het slot van het hoofdstuk wordt bezien in hoeverre het ISD-proces voldoende is geborgd.

### 6.1 Rolverdeling en samenwerking binnen de penitentiaire inrichting

#### Bevindingen

Bij de uitvoering van de ISD-maatregel binnen de stadsgevangenis zijn verschillende inrichtingsfunctionarissen betrokken. Voor een goed verloop van het primaire proces, is het essentieel dat de rollen van deze inrichtingsfunctionarissen helder zijn verdeeld en dat er afdoende wordt samengewerkt.

De stadsgevangenis heeft het wenselijke verloop van het ISD-proces beschreven. Daarbij is helder aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is. Ook de overlegstructuur is helder beschreven.

Dat neemt niet weg dat er volgens enkele personeelscategorieën onvoldoende afstemming is bij zowel de totstandkoming van het verblijfsplan van isd'ers, als de uitvoering daarvan.

Zo is er een duidelijke behoefte bij de piw'ers op de verblijfsafdeling gesignaleerd om betrokken te worden bij de totstandkoming van het verblijfsplan van isd'ers, zoals dat ten tijde van de SOV-maatregel ook het geval was. Zij zijn immers bij uitstek in staat om informatie te verschaffen over het gedrag van de isd'er op de afdeling. Als het verblijfsplan eenmaal is vastgesteld, kunnen de piw'ers daar kennis van nemen. Echter, de terugkoppeling over de voortgang van het verblijfsplan schiet in hun ogen nog tekort, mede als gevolg van een probleem in de geautomatiseerde informatievoorziening.

Ook de mmd'ers hebben behoefte om nadrukkelijker betrokken te zijn bij de totstandkoming van verblijfsplannen van isd'ers, mede omdat zij al in de voorlopige hechtenisfase hebben gescreend in hoeverre aan een aantal essentiële voorwaarden voor een soepele terugkeer in de vrije samenleving is voldaan. Eveneens heeft het MMD behoefte aan een betere overdracht van de zorg voor gedetineerden waarvan het reïntegratietraject is mislukt en die zijn teruggeplaatst in het basisregime.

Eerder, in paragraaf 5.2, is aangegeven dat de selectiefunctionaris gevangeniswezen als beleidslijn heeft dat isd'ers die in de extramurale fase worden betrapt op drugsgebruik, in beginsel voor langere tijd dienen te worden teruggeplaatst. Dit leidt tot onvrede bij de trajectbegeleiders en hun leidinggevende in de stadsgevangenis die regelmatig eerder een herkansing zouden willen bieden. Het bureau selectie en detentiebegeleiding is gebonden aan het terughoudende beleid van de selectiefunctionaris. Dit leidt soms tot fricties.

### **Oordeel**

De aansluiting van medewerkers van de verblijfsafdeling op de totstandkoming en uitvoering van ISD-trajecten is voor verbetering vatbaar. De piw'ers op de afdeling zijn bij uitstek in staat om informatie te verschaffen over het gedrag van isd'ers op de afdeling. Bovendien zullen zij isd'ers mede moeten stimuleren om actief mee te (blijven) doen aan een reïntegratietraject.

Ook de mmd'ers kunnen beter worden aangesloten op ISD-trajecten. Dat geldt zowel in de fase waarin het verblijfsplan wordt opgesteld, als voor de overdracht van de zorg voor isd'ers die zijn teruggeplaatst in het basisregime nadat het reïntegratietraject is mislukt. In paragrafen 3.1 en 5.3 zijn hierover aanbevelingen gedaan.

Het verschil in beleidsvisie van de selectiefunctionaris en de verantwoordelijken voor ISD-trajecten, leidt soms ook binnen de inrichting tot fricties en onderstreept de relevantie van de eerder gedane aanbeveling om een aan de specifieke ISD-doelgroep aangepast (her)plaatsingsbeleid voor de extramurale fase te ontwikkelen.

### **Aanbevelingen**

*Aan de stadsgevangenis Hoogvliet:*

- Voorzie in een actievere betrokken van executieve medewerkers op de verblijfsafdelingen bij het verloop van ISD-trajecten.



## 6.2 Kwantitatieve en kwalitatieve personeelsinzet

### Bevindingen

Voor een goede uitvoering van de ISD-maatregel is het noodzakelijk dat er voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar is.

Binnen de huidige werkwijze is er volgens de geïnterviewden op de verblijfsafdelingen voldoende personeel beschikbaar. De piw-norm is 1 op 12 gedetineerden en die norm wordt ook daadwerkelijk gerealiseerd. De beschikbaarheid van voldoende executief personeel op de afdeling heeft te allen tijde voorrang. In noodgevallen springt zonodig een ambulante inrichtingswerker bij.

Binnen het executief personeel op de afdelingen is onderscheid te maken tussen piw'ers en voormalig agogisch medewerkers (agm'ers).

Laatstgenoemden vervulden in de vroegere SOV-periode een intensieve coachende rol naar de gedetineerden. Zij zijn meer geschoold en ervaren in de specifieke begeleiding die de bijzondere ISD-doelgroep nodig heeft, dan de reguliere piw'er. De voormalige agm'ers ondersteunen de piw'ers dan ook in hun begeleidende taak op de afdeling. De locatiedirectie van de stadsgevangenis heeft aangegeven dat bijscholing van m.n. de piw'ers op de ISD-afdelingen weliswaar wenselijk is, maar dat de mogelijkheden daartoe vanwege andere scholings- en trainingsprioriteiten (vooral i.v.m. brandveiligheid) tot nu toe hebben ontbroken.

Ten tijde van het inspectieonderzoek was sprake van onderbezetting bij de trajectbegeleiders. Er waren in de inspectieweek slechts twee trajectbegeleiders actief, terwijl in de personeelsformatie zes trajectbegeleiders zijn voorzien. Hun contact met isd'ers en piw'ers op de verblijfsafdelingen komt daardoor onder druk te staan.

De aanwezige trajectbegeleiders hebben allen een HBO werk- en denkniveau en zijn volgens henzelf en anderen binnen de inrichting in staat om hun werk naar behoren te verrichten.

De psychologische staf in de stadsgevangenis is onderbezet. Ten tijde van de inspectie waren er twee nauwelijks vervulbare vacatures. Dit tekort staat nog los van de behoefte aan een eigen assessment- of trajectpsycholoog waar eerder in dit deelrapport op is gewezen (paragraaf 3.1).

## Oordeel

Op een aantal onderdelen is de voor de begeleiding van isd'ers noodzakelijke personeelsbezetting niet op orde. De bezetting van de trajectbegeleiders- en psychologenformatie moet dringend op peil worden gebracht.

Uitgaande van de huidige werkwijze lijkt de executieve personeelsbezetting op de ISD-afdelingen voldoende te zijn. Daarbij is dan echter nog geen rekening gehouden met de eerder in dit rapport getrokken conclusie dat er meer moet worden geïnvesteerd in de mogelijkheden om op de afdeling te oefenen met tijdens gedragsinterventies geleerde sociale en cognitieve vaardigheden. Bovendien is op enkele afdelingen nog geen mentoraat ingevoerd, mede als gevolg van het sobere dagprogramma in combinatie met een krappe personeelsbezetting.

Een stimulerend afdelingsklimaat met meer interactiemogelijkheden tussen personeel en gedetineerden heeft niet alleen gevolgen voor de kwantitatieve executieve personeelsformatie, maar ook voor de noodzakelijke competenties van het executieve personeel.

## Aanbevelingen

*Aan de stadsgevangenis Hoogvliet:*

- Hef de tekorten in de bezetting van de psychologen- en trajectbegeleidersformatie zo snel mogelijk op.

-

*Aan de DJI:*

- Heroverweeg de kwantitatieve personeelsbezetting in het verlengde van eerdere aanbevelingen van de Ist met betrekking tot de gewenste methodische aanpak op de trajectafdelingen voor isd'ers.
- Doe hetzelfde met betrekking tot de wenselijke competenties van het executieve personeel op die afdelingen.

### 6.3 Rolverdeling en samenwerking met externe partijen

#### Bevindingen

Functionarissen uit de stadsgevangenis Hoogvliet onderhouden contacten met verschillende externe partijen: het OM, reclasseringsorganisaties, politie, gemeentelijke diensten en zorginstellingen.

Het OM in het arrondissement Rotterdam heeft vooral bemoeienis met de instroomfase van het ISD-traject. De bemoeienis met de uitvoering van de maatregel is beperkt. Het OM is tevreden over die uitvoering door de stadsgevangenis.

Eerder in dit deelrapport is al geconcludeerd dat de samenwerking van de stadsgevangenis met de betrokken reclasseringsorganisaties verbetering behoeft.

De informatie-uitwisseling met de politie is beperkt tot die gevallen waarin een isd'er in de extramurale fase niet in een 24-uurs instelling wordt geplaatst. Ook controleert de politie in voorkomende gevallen het verlofadres. De samenwerking met de gemeente vertoont volgens de geïnterviewde mmd'ers een opgaande lijn. In het verleden was er geen duidelijk aanspreekpunt bij de gemeente in het kader van de voorbereiding van nazorgvoorzieningen. Nu er voor dat doel een gemeentelijke coördinator is aangesteld, verloopt de samenwerking veel beter.

### **Oordeel**

Bij de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel moet worden samengewerkt met veel externe partijen. De samenwerking met een aantal van die partijen verloopt niet bevredigend en verdient verbetering.

Zo heeft de ISt eerder in dit rapport aanbevolen om de rol van de reclassering bij de totstandkoming van verblijfsplannen van isd'ers en bij de voorbereiding en uitvoering van de extramurale fase nader te institutionaliseren.

## **6.4 Procesbeschrijvingen**

### **Bevindingen**

Om de continuïteit van de relevante werkprocessen te garanderen is het van belang dat deze schriftelijk zijn vastgelegd, inclusief de rollen van de daarbij betrokken inrichtingsfunctionarissen. In de stadsgevangenis Hoogvliet is dat gebeurd. Er is een heldere procesbeschrijving die dateert uit 2006.

Voor wat betreft de samenwerking met externe partijen valt op dat er nog geen definitieve samenwerkingsovereenkomst is met de reclasseringsorganisaties. Ten tijde van het inspectieonderzoek was er al wel een conceptovereenkomst.

Er zijn geen schriftelijke samenwerkingsovereenkomsten van de stadsgevangenis met andere externe partijen. Opvallend was dat geen van de door de ISt geïnterviewde partijen binnen en buiten de stadsgevangenis met zekerheid kon zeggen of er nu wel of niet een ketenbrede samenwerkingsovereenkomst is met betrekking tot de aanpak van Rotterdamse isd'ers.

## Oordeel

Dat het ISD-proces schriftelijk is vastgelegd, is positief.

Voor wat betreft de samenwerking met externe partijen is het van belang dat er een nadere samenwerkingsovereenkomst met de reclasseringsorganisaties wordt gesloten waarin rekening wordt gehouden met de aanbevelingen van de Ist om de positie van de reclassering in de beginfase en de extramurale fase van de ISD-maatregel te versterken.

## Aanbevelingen

*Aan de stadsgevangenis Hoogvliet en de lokale reclasseringsinstellingen:*

- Verwerk in een samenwerkingsovereenkomst tussen de stadsgevangenis en de reclasseringsorganisaties de aanbevelingen van de Ist om de positie van de reclassering in het ISD-proces te versterken.

## 6.5 Gegevensregistratie

### Bevindingen

Om het verloop van ISD-trajecten goed te kunnen volgen en om informatie daarover te kunnen delen met anderen, is het van belang om een coherent documentatie- en registratiesysteem te hebben.

Als onderdeel van het dossieronderzoek heeft het bureau INTRAVAL vastgesteld dat de dossiers van isd'ers niet op één plek aanwezig zijn. Behalve papieren dossiers is er digitale informatie. Digitaal zijn de documenten weggezet onder verschillende mappen met bijvoorbeeld de naam van de trajectbegeleider of de naam van de afdeling binnen de inrichting waar de gedetineerde op dat moment verblijft.

Contacten met maatschappelijke instellingen worden niet tot nauwelijks als zodanig geregistreerd en in het dossier van de gedetineerde aangetroffen. Navraag leert dat dit soort contacten meestal telefonisch plaatsvindt of per e-mail. Aantekeningen daarover komen meestal niet in het dossier van de betreffende gedetineerde terecht.

In hoeverre isd'ers de in het verblijfsplan geïndiceerde interventies daadwerkelijk ondergaan, wordt in de stadsgevangenis niet geregistreerd.[8]

---

[8] Om ten behoeve van het inspectieonderzoek te kunnen vaststellen in hoeverre dit het geval was, moesten nadere gegevens worden opgevraagd bij de betrokken reclasseringsorganisaties en moest het digitale cliëntvolgsysteem van de reclassering worden geraadpleegd.

Dit maakt het lastig te sturen op de mate waarin de verblijfsplannen daadwerkelijk worden gerealiseerd.

### **Oordeel**

De manier waarop documenten en gegevens van isd'ers worden geregistreerd, verdient verbetering. Om te garanderen dat voor alle betrokken partijen relevante informatie toegankelijk is en om het verloop van individuele ISD-trajecten te kunnen monitoren is het van wezenlijk belang om een integraal (digitaal) volgsysteem te introduceren. De Inspectie heeft van het hoofdkantoor DJI begrepen dat overwogen wordt om het zg. Traject Informatiesysteem (TRIS) dat als onderdeel van het beleidsprogramma Terugdringen Recidive door de DJI is ontwikkeld, ook voor ISD-trajecten te benutten.

### **Aanbeveling**

*Aan de DJI:*

- Introduceer een (digitaal) cliëntvolgsysteem voor ISD-trajecten waarin behalve de planning ook de realisatie van de verschillende programmaonderdelen wordt bijgehouden.

## **6.6 Monitoring ISD-trajecten**

### **Bevindingen**

De voortgang van ISD-trajecten wordt in de stadsgevangenis Hoogvliet multidisciplinair besproken in het zg. trajectoverleg. Dat inrichtingsbrede overleg wordt voorgezeten door een uitdirecteur. Verder participeren in dit wekelijkse overleg de programmacoördinator ISD, het hoofd BSD/MMD/BVA en de trajectbegeleiders. Ook de inrichtingspsycholoog neemt deel. In het trajectoverleg komen alle isd'ers aan de orde; dus ook gedetineerden in het basisregime.

Informatie over het gedrag van isd'ers op de verblijfsafdeling wordt in eerste instantie ingebracht in het detentieberaad dat per afdeling is georganiseerd. Elke gedetineerde, dus ook een isd'er, wordt daar zeswekelijks besproken. De informatie uit het detentieberaad is vervolgens input voor het inrichtingsbrede trajectoverleg.

In de Penitentiaire beginselenwet (art. 18c, lid 1) is vastgelegd dat de ISD-gedetineerden recht heeft op een periodieke evaluatie van de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel. Deze vindt tenminste eenmaal per

zes maanden plaats. In de praktijk wordt aan deze verplichting voldaan doordat de trajectbegeleider de voortgang van de maatregel met de isd'er bespreekt. Van een periodieke, schriftelijke tussentijdse evaluatie is geen sprake. Zo'n schriftelijke tussentijdse evaluatie vindt alleen plaats als de rechtbank of de gedetineerde zelf heeft verzocht om een tussentijdse rechterlijke toetsing van de noodzaak om de maatregel voort te zetten. In 2007 heeft in vijftien gevallen zo'n tussentijdse rechterlijke toetsing plaatsgevonden. In vergelijking met de andere ISD-locaties is dat weinig.

De Penitentiaire Maatregel (art. 44q) schrijft ook voor dat de directeur van de ISD-locatie na afloop van de maatregel een eindevaluatie opstelt waarin onder andere is aangegeven welke gedragsontwikkeling de isd'er heeft doorgemaakt. Een dergelijke eindevaluatie door de stadsgevangenis vindt niet plaats.

### **Oordeel**

Er is een solide multidisciplinaire overlegstructuur binnen de stadsgevangenis om de voortgang van ISD-trajecten te monitoren en zonodig bij te sturen. Zoals eerder in deze rapportage is aangegeven hebben zowel het MMD als uitvoerende medewerkers op de verblijfsafdeling er behoefte aan om beter op het ISD-trajectoverleg te worden aangesloten.

Een eindevaluatie van een ISD-traject vindt niet plaats. Los van het feit dat dit wettelijk is voorgeschreven, is zo'n eindevaluatie ook van belang om feedback te organiseren op de in individuele gevallen gevolgde aanpak en daaruit lering te trekken. Van zo'n eindevaluatie kan gebruik worden gemaakt als veroordeelden onverhoopt later opnieuw met justitie in aanraking komen.

### **Aanbevelingen**

*Aan de stadsgevangenis Hoogvliet:*

- Bezie op welke wijze vertegenwoordigers van het MMD en van de verblijfsafdeling van isd'ers beter kunnen worden aangesloten op het trajectoverleg.
- Voer in dat na afloop van elke ISD-maatregel een inhoudelijke eindevaluatie wordt opgesteld.

## 6.7 Evaluatie uitvoeringsbeleid

### Bevindingen

Om een goede borging van het ISD-proces te helpen garanderen is het van belang dat de inrichtingsdirectie het verloop ervan periodiek evalueert. In de stadsgevangenis is dat niet gebeurd. De directie heeft aan de ISt aangegeven dat de tijd daar nu wel rijp voor is. Dat een grondige evaluatie tot nu toe is uitgebleven, heeft mede te maken met het feit dat er onduidelijkheid bestond over de toekomstige bestemming van de stadsgevangenis.

In het Implementatieplan ISD (DJI, 2004) is opgenomen dat de tevredenheid van de ketenpartners door middel van een jaarlijks tevredenheidsonderzoek wordt gemeten. Dit is met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel in Rotterdam niet gebeurd. Er was ten tijde van het inspectieonderzoek ook geen ketenbreed afstemmingsoverleg waaraan de stadsgevangenis en de reclasseringsorganisaties deelnemen. Begin 2007 is weliswaar een start gemaakt met een Samenwerkingsverband Persoonsgerichte Aanpak Rotterdam (SPAR), maar ten tijde van het inspectieonderzoek participeerden daarin alleen de gemeente (vz.), de sociale dienst Rotterdam, de GGD en het OM. Met name de vertegenwoordigers van de reclassering waarmee de ISt heeft gesproken, geven aan een structureel ketenbreed beleidsoverleg te missen.

### Oordeel

Met de directie van de stadsgevangenis is de ISt van mening dat de tijd rijp is voor een grondige evaluatie en herziening van het ISD-proces in de stadsgevangenis. De uitkomsten van het onderhavige inspectieonderzoek kunnen daarvoor mede als input dienen.

Daarnaast is het van belang dat de samenwerking tussen alle ketenpartners wordt geëvalueerd. Het SPAR is daarvoor het voor de hand liggende gremium.

## **Aanbevelingen**

### *Aan de stadsgevangenis Hoogvliet:*

- Onderwerp de uitvoering van de ISD-maatregel in de stadsgevangenis aan een grondige evaluatie en stel het uitvoeringsbeleid naar aanleiding daarvan bij.
- Dring bij de ketenpartners (m.n. gemeente en OM) aan op een ketenbrede evaluatie van het verloop van de ISD-maatregel.



## 7 Algemene conclusies

De Inspectie voor de Sanctietoepassing heeft begin november 2007 de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel in de stadsgevangenis Hoogvliet onderzocht. Hoewel de bij die tenuitvoerlegging betrokken inrichtings- en reclasseringsfunctionarissen zeer betrokken zijn, heeft de Inspectie een flink aantal tekortkomingen en verbeterpunten gesignaleerd. De belangrijkste daarvan betreffen:

- De betrokkenheid van de reclassering bij de planning van het ISD-traject en bij de voorbereiding en uitvoering van de extramurale fase is onvoldoende.
- Het totstandbrengen van een verblijfsplan vergt gemiddeld ruim vijf maanden, terwijl de wettelijk voorgeschreven termijn één maand is.
- Het merendeel van de in de verblijfsplannen geïndiceerde gedragsinterventies wordt niet gerealiseerd.
- De mate waarin het bejegeningsklimaat op de verblijfsafdelingen het ISD-traject ondersteunt, kan worden versterkt. Dit geldt met name voor de verblijfsafdeling Metro.
- De onderbezetting van de trajectbegeleidersformatie veroorzaakt dat onvoldoende contact wordt onderhouden met isd'ers.
- De manier waarop medewerkers maatschappelijke dienstverlening en de verblijfsafdeling zijn aangesloten op de planning en monitoring van ISD-trajecten kan worden verbeterd.
- Er is alom behoefte aan invoering van een halfopen fase voorafgaande aan de extramurale fase van de ISD-maatregel.
- De beperkte plaatsingsmogelijkheden en de tijdrovende plaatsingsprocedures zijn er oorzaak van dat isd'ers langer dan gewenst gedetineerd moeten blijven en/of extramuraal in instellingen worden geplaatst die niet voldoende geëquipeerd zijn voor hun opvang.

Gelet op de vele noodzakelijke verbeteringen is de ISd met de inrichtingsdirectie van mening dat een grondige evaluatie en herziening van het hele ISD-proces in de stadsgevangenis Hoogvliet noodzakelijk is. Externe partijen, zoals gemeente(n) en regionale zorginstellingen zullen hun verantwoordelijkheid moeten nemen om voldoende geschikte plaatsingsmogelijkheden te realiseren in de extramurale fase van de ISD-maatregel.



## **Bijlage 1: Respondenten**

### **Stadsgevangenis Hoogvliet**

- Gedetineerden met en zonder ISD-traject
- Hoofd Arbeid
- Hoofd BSD
- Hoofden en medewerkers verblijfsafdelingen
- Hoofd Medische dienst
- Inrichtingspsycholoog
- ISD-trajectbegeleiders
- Locatiedirecteur
- Medewerkers maatschappelijke dienstverlening
- Programmamanager ISD

### **OM**

- Coördinator bureau Persoonsgebonden Aanpak
- Officier van Justitie

### **Reclassering (BoumanGGZ)**

- Medewerkers reclasseringsunit
- Teamleider reclasseringsunit



## **Bijlage 2: Geadviseerde gedragsinterventies**

De in de door INTRAVAL onderzochte ISD-verblijfsplannen opgenomen interventies:

- Agressieregulatietraining
- Arbeidsmotivatietraining
- Budgetteringstraining
- Cova-training
- Delictpreventietraining
- Goldstein
- Leefstijltraining
- Nederlandse les
- Schuldoriëntatie
- Sova-training
- Terugvalpreventie 1
- Terugvalpreventie 2
- Woontraining