

Justitie



Ministerie van Justitie

Inspectie voor de Sanctietoepassing

Inrichtingen voor Stelselmatige Daders

Deelrapport

Themaonderzoek

PI Haaglanden, ISD locatie Zoetermeer

April 2008

Kenmerk

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inleiding | 3 |
| 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 |
| 2 | Voorfase en instroom | 9 |
| 2.1 | Identificatie potentiële ISD-kandidaten | 9 |
| 2.2 | Advisering rechterlijke macht | 9 |
| 3 | Verblijfsplan | 13 |
| 3.1 | Totstandkoming | 13 |
| 3.2 | Tijdigheid | 15 |
| 3.3 | Inhoud | 17 |
| 3.4 | Consistentie met voorlichtingsrapportage reclassering | 18 |
| 4 | Intramurale fase | 20 |
| 4.1 | Het ISD-regime | 20 |
| 4.2 | Gedraginterventies | 22 |
| 4.3 | Trajectbegeleiding | 25 |
| 4.4 | Bejegeningsklimaat op de verblijfsafdeling | 26 |
| 4.5 | Psychomedische zorg | 28 |
| 4.6 | Vrijhedenbeleid | 29 |
| 4.7 | Drugsonthoudigings- en sanctiebeleid | 31 |
| 5 | Extramurale fase | 33 |
| 5.1 | Voorbereiding en uitvoering extramurale fase | 33 |
| 5.2 | Sanctiebeleid | 37 |
| 5.3 | Voorbereiding nazorg | 38 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 6 | Organisatie en borging van het ISD-proces | 41 |
| 6.1 | Rolverdeling en samenwerking binnen de penitentiaire inrichting | 41 |
| 6.2 | Kwantitatieve en kwalitatieve personeelsinzet | 42 |
| 6.3 | Rolverdeling en samenwerking met externe partijen | 44 |
| 6.4 | Procesbeschrijvingen | 46 |
| 6.5 | Gegevensregistratie | 47 |
| 6.6 | Monitoring ISD-trajecten | 48 |
| 6.7 | Evaluatie uitvoeringsbeleid | 49 |
| 7 | Algemene conclusies | 51 |
| | Bijlage 1: Respondenten | 53 |
| | Bijlage 2: Geadviseerde gedragsinterventies | 55 |

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 deze deelrapportage worden de bevindingen gepresenteerd van het inspectieonderzoek in de PI Haaglanden, locatie Zoetermeer. 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 toezichtsdomein 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-gemaatregelden. 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. De steekproef betrof isd'ers aan wie de maatregel minstens een jaar tevoren was opgelegd. Het onderzoeksbureau INTRAVAL heeft deze analyse verricht. [1]

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 PI Zoetermeer heeft op 12 t/m 14 november 2007 plaatsgevonden.

Dit deelrapport is op 11 februari 2008 voor wederhoor voorgelegd aan de directeur van de locatie Zoetermeer, die vervolgens op 28 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 77 isd'ers in de locatie Zoetermeer ingeschreven waren.[2]

Tabel I: Gemiddeld aantal ingeschreven isd'ers in 2007

| | Aantal isd'ers |
|------------------------------------|----------------|
| Isd'ers intramuraal in basisregime | 30 |
| Isd'ers intramuraal met traject | 38 |
| Isd'ers in extramurale fase | 9 |
| Totaal | 77 |

Bron: Kengetallen DJI

In de gemiddeld 30 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 Inschattingsschalen (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 vier van hen elders gedetineerd (IBA, FOBA). Daarnaast verbleven gemiddeld 5 isd'ers in de ZBBI in Scheveningen.

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 locatie Zoetermeer bepaalt vanaf begin 2007 aan het einde van een ISD-traject of dit als mislukt of geslaagd moet worden beschouwd. Vanaf medio februari 2007 zijn op deze manier 47 afgesloten trajecten beoordeeld: 21 zijn als geslaagde gekwalificeerd; 22 als mislukt; en in vier gevallen is de maatregel tussentijds door de rechtbank opgeheven of om andere redenen geschorst of beëindigd.

Als onderdeel van het dossieronderzoek zijn van 20 gedetineerden de scores op de Recidive Inschatting 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 gebrek aan werkervaring en opleidingstekorten, alsmede drugsgebruik, financiële problemen (bijvoorbeeld schulden) het meest in het oog springen.

Tabel II: Scoreverdeling op de leefgebieden van de RISc (n=20)

| | RISc-score | | | |
|--|------------|--------|------|----------|
| | laag | midden | hoog | onbekend |
| 1.2. delictgeschiedenis, huidig delict en delictpatronen | 0 | 16 | 2 | 2 |
| 3. huisvesting en wonen | 15 | 0 | 3 | 2 |
| 4. opleiding, werk en leren | 1 | 4 | 13 | 2 |
| 5. omgaan met geld | 1 | 8 | 9 | 2 |
| 6. relaties met partner, gezin, familie | 7 | 9 | 2 | 2 |
| 7. relaties met vrienden en kennissen | 3 | 11 | 4 | 2 |
| 8. drugsgebruik | 1 | 8 | 9 | 2 |
| 9. alcoholgebruik | 11 | 2 | 5 | 2 |
| 10. emotioneel welzijn | 11 | 1 | 6 | 2 |
| 11. denkpatronen, gedrag en vaardigheden | 1 | 11 | 6 | 2 |
| 12. houding | 8 | 7 | 3 | 2 |

Bron: dossieronderzoek Intraval

1.5 Eerder onderzoek

De Inspectie voor de Sanctietoepassing heeft medio 2007 een complete doorlichting verricht van de PI Zoetermeer. 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 september 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 Den Haag beschikt over een database met alle arrondissementale veelplegers. Bij het samenstellen van deze top 500-lijst wordt bepaald wie aan de objectieve criteria voldoet voor het vorderen van de ISD-maatregel. Als door de reclasseringsorganisaties is vastgesteld dat een persoon eerder de nodige ambulante zorg heeft gehad, krijgt deze op de top-500 lijst een zg. ISD-indicatie. De ISD-indicatie wordt in een ketenbreed geautomatiseerd informatiesysteem (WASD) vastgelegd.

Als een veelpleger met een ISD-indicatie wordt aangehouden, dan wordt aan de reclassering gevraagd om achtereenvolgens een vroeghulppapport en een voorlichtingsrapportage op te stellen.

2.2 Advisering rechterlijke macht

Bevindingen

Omdat de meeste veelplegers drugsverslaafd zijn, wordt het voorlichtingsrapport voor de rechterlijke macht meestal door de verslavingsreclassering opgemaakt. In Den Haag is deze reclasseringsfunctie ondergebracht bij het zorgbedrijf Palier.^[3] In deze fase nemen reclasseringswerkers de RISC ^[4] af en checken zij in hoeverre iemand eerder onder reclasseringstoezicht heeft gestaan en zich toen niet aan afspraken heeft gehouden. Is dat laatste het geval, dan is dat juist een indicatie voor de ISD.

Soms wijkt Palier af van de eerdere ISD-indicatie op de top 500-lijst, omdat alsnog aanknopingspunten worden gezien voor een behandelingstraject buiten de ISD-maatregel.

[3] Palier is onderdeel van de ParnassiaBavo Groep.

[4] RISC staat voor Recidive Inschattings Schalen en is het standaardinstrument van de reclasseringsorganisaties om criminogene problemen bij justitiabelen te identificeren.

In het voorlichtingsrapport wordt niet precies aangegeven welke gedragsinterventies iemand zou moeten volgen. In het verleden gebeurde dat wel. Evenmin bevat het voorlichtingsrapport een concrete specificatie van de extramurale fase.

Als een veelpleger niet is gemotiveerd om in het kader van een ISD-maatregel aan een reïntegratietraject deel te nemen, dan wordt toch beschreven hoe zo'n traject theoretisch zou kunnen worden ingericht. De betrokkene wordt dan later, als de ISD-maatregel eenmaal is opgelegd, alsnog gemotiveerd om daaraan mee te werken. Als de aanvankelijke weigering om mee te werken door de reclassering goed wordt onderbouwd, dan is de Haagse rechtbank veelal bereid om de ISD-maatregel toch op te leggen.

De afspraak is dat de reclassering binnen twee maanden een voorlichtingsrapport oplevert. Dat gebeurt meestal ook, zij het dat het OM daartoe soms wel druk moet uitoefenen. De kwaliteit van de rapporten is volgens de geïnterviewde vertegenwoordigers van het OM verschillend. Als daarover klachten zijn, dan wordt contact opgenomen met de unitmanager van de reclassering.

Er vindt in deze fase geen afstemming plaats met de PI Zoetermeer over de uitvoerbaarheid van het in het voorlichtingsrapport voorgestelde reïntegratietraject. Inrichtingsfunctionarissen hebben ook niet aangegeven daaraan behoefte te hebben.

Om destijds de SOV-maatregel te kunnen opleggen was de beschikbaarheid van een gedragskundig advies verplicht. Met de invoering van de ISD-maatregel is deze standaardverplichting vervallen en wordt van geval tot geval bekeken of zo'n aanvullend advies nodig is. Bij het samenstellen van de eerdergenoemde top-500 lijst van veelplegers registreert het OM of er sprake is van zodanig ernstige psychomedische problematiek dat bij aanhouding van de verdachte een advies nodig is van Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP). Uit gegevens van het OM blijkt dat dit in 15 gevallen die op de top-500 lijst voorkomen, is geïndiceerd.

Oordeel

De Inspectie heeft vastgesteld dat de advisering door de reclassering met betrekking tot het al dan niet opleggen van de ISD-maatregel bevredigend is georganiseerd. Dat de reclassering in de voorlichtingsrapportages niet precies

aangeeft welke gedragsinterventies en extramuraal voorzieningen zijn geïndiceerd, is begrijpelijk omdat daarvoor vaak meer tijd nodig zal zijn en omdat dit naderhand bij het opstellen van het verblijfsplan in de locatie Zoetermeer alsnog gebeurt.

Het OM moet weliswaar af en toe druk uitoefenen om de rapportage tijdig te ontvangen en is niet in alle gevallen tevreden over de kwaliteit daarvan, maar klachten daarover worden door het OM met de betreffende reclasseringsmanager besproken.

In een aantal andere regio's stemt de reclassering de uitvoerbaarheid van een ISD-traject tevoren af met de penitentiaire inrichting. In het arrondissement Den Haag gebeurt dat niet. Kennelijk levert dat ook geen problemen op. Positief is dat al bij het samenstellen van de veelplegerslijst wordt vastgesteld of bij aanhouding een gedragskundig rapport door het NIFP moet worden aangevraagd. Dit gebeurt overigens niet vaak.

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 ISD-locatie Zoetermeer 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 de verantwoordelijkheid van trajectbegeleiders. Ten tijde van het inspectieonderzoek was deze verantwoordelijkheid nog belegd bij reclasseringsmedewerkers van Palier. In het kader van de landelijke uitrol van het samenwerkingmodel gevangeniswezen-reclassering, dat deel uitmaakt van het beleidsprogramma Terugdringen Recidive, is voorzien dat het gevangeniswezen zelf trajectbegeleiders gaat aanstellen. Ten tijde van het inspectieonderzoek bereidde de locatie Zoetermeer de werving van deze trajectbegeleiders voor. Ook in de nieuwe situatie brengen reclasseringsmedewerkers nog wel een advies uit met betrekking tot de wenselijke inhoud van het verblijfsplan. Bij het opstellen van een verblijfsplan wordt altijd gebruik gemaakt van het eerder door de reclassering uitgebrachte voorlichtingsrapport, inclusief de uitkomsten van de daaraan ten grondslag liggende uitkomsten van het screeningsinstrument RISC.

Als het vermoeden bestaat dat er sprake is van bijzondere psychische of verstandelijke problemen bij een isd'er, dan wordt de inrichtingspsycholoog ingeschakeld. Daarbij is een voordeel van de ISD-werkwijze in Den Haag dat al in de fase voorafgaande aan de oplegging van de ISD-maatregel stelselmatig onder ogen wordt gezien of een gedragskundige rapportage door het NIFP noodzakelijk is. Daarvan kan bij het opstellen van het verblijfsplan zonedig gebruik worden gemaakt.

De inrichtingspsycholoog ziet alle concept-verblijfsplannen vooraf. Hij neemt ook deel aan het multidisciplinair ISD-overleg waar die plannen worden besproken. Is er sprake is van een verstandelijke psychische of verstandelijke handicap, dan wordt ofwel in het genoemde multidisciplinaire overleg, ofwel in het psychomedisch overleg van de locatie Zoetermeer het wenselijke reïntegratietraject besproken. De locatie Zoetermeer beschikt niet over een afzonderlijke traject- of assessmentpsycholoog zoals in een aantal andere ISD-locaties wel het geval is.

Andere partijen die input zouden kunnen leveren voor het verblijfsplan, zijn medewerkers van de afdelingen waar de isd'ers verblijven en de 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. Deze screeningsinformatie brengen zij in het multidisciplinaire ISD-overleg in. Daarnaast leveren de mmd'ers rechtstreeks informatie aan de trajectbegeleiders van Palier. Die samenwerking verloopt soepel.

Ook de inrichtingswerkers van de verblijfsafdeling hebben inbreng bij de totstandkoming van het verblijfsplan. Zij leveren gedragsrapportages over de isd'ers aan. Bovendien zijn inrichtingswerkers betrokken bij het multidisciplinaire ISD-overleg.

De Penitentiaire 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. Omdat de reclassering is belast met het concipiëren van het verblijfsplan, is deze betrokkenheid in de ISD-locatie Zoetermeer gegarandeerd.

De trajectbegeleiders bespreken het verblijfsplan conform de wettelijke eisen altijd met de veroordeelde, en -indien er een reïntegratietraject wordt ingezet- tekent deze het plan ook altijd. Eventuele latere wijzigingen worden eveneens vooraf met hem besproken.

Oordeel

De manier waarop de totstandkoming van verblijfsplannen van isd'ers is georganiseerd, verkeerde ten tijde van het inspectieonderzoek in de locatie

Zoetermeer in een overgangsfase. Destijds stelden reclasseringswerkers deze verblijfsplannen nog op. Trajectbegeleiders van het gevangeniswezen nemen deze rol over. Ook dan blijft de reclassering echter wel betrokken bij het opstellen van een verblijfsplan. Daarmee voldoet de ISD-locatie Zoetermeer aan het in de Penitentiaire Maatregel vastgelegde uitgangspunt dat partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van het programma, bij de opstelling van het verblijfsplan moeten worden geraadpleegd (art. 44g PM)

De Inspectie is positief over de wijze waarop relevante organisatieonderdelen zoals het MMD en de inrichtingswerkers van de verblijfsafdeling worden betrokken bij de opstelling van het verblijfsplan. De geïnterviewde mmd'ers en piw'ers zijn tevreden over de soepele samenwerking met de trajectbegeleiders.

Voor de inrichtingspsycholoog geldt hetzelfde. Deze ziet alle verblijfsplannen voordat die worden vastgesteld. Dat neemt niet weg dat valt te overwegen om evenals in de andere ISD-locaties te voorzien in een zg. traject- of assessmentpsycholoog. Deze is speciaal belast met het verrichten van noodzakelijke verdiepingsdiagnoses met betrekking tot eventuele psychische of verstandelijke handicaps.

De trajectbegeleiders bespreken het verblijfsplan stevast vooraf met de betrokken isd'er. Zoals wettelijk is voorgeschreven, ondertekent hij bovendien het definitieve plan.

Aanbeveling

Aan de locatie Zoetermeer:

- Overweeg de aanstelling van een zg. traject- of een assessmentpsycholoog ten behoeve van de noodzakelijke verdiepingsdiagnoses met betrekking tot psychische en/of verstandelijke handicaps van isd'ers.

3.2 Tijdigheid

Bevindingen

De trajectbegeleiders slagen er vaak niet in om het verblijfsplan binnen de wettelijk voorgeschreven termijn van een maand gereed te hebben. Zij geven zelf aan dat er ongeveer twee weken nodig zijn om via de reclasseringsbalie de opdracht om een concept-verblijfsplan op te stellen toe te delen aan een

reclasseringswerker. Het duurt vervolgens gemiddeld zo'n vier weken om dat plan op te stellen.

De isd'ers waarmee is gesproken geven aan dat het opstellen van een verblijfsplan soms heel snel verloopt, maar soms ook heel lang duurt. Dat laatste is frustrerend, omdat de gedetineerden graag willen weten waar zij aan toe zijn. Wel is het zo dat in die gevallen alvast wordt gestart met het volgen van gedragsinterventies.

Onderzoeksbureau INTRAVAL heeft als onderdeel van het dossieronderzoek nagegaan hoeveel tijd gemoeid was met de totstandkoming van het verblijfsplan. Tabel III bevestigt dat de totstandkoming van het verblijfsplan vaak meer tijd vergt dan de wettelijke termijn van vier weken. Gemiddeld genomen duurt dit ruim zeven weken.

Tabel III: Tijdsverloop opstellen verblijfsplan (n=20)

| | Aantal |
|------------------|-----------------|
| < 1 maand | 6 |
| 1 < 2 maanden | 4 |
| 2 < 3 maanden | 3 |
| 3 < 6 maanden | 3 |
| > 6 maanden | - |
| Onbekend | 4 |
| Gemiddeld | 53 dagen |

Bron: dossieronderzoek Intraval

Oordeel

Afgezet tegen de wettelijke norm van een maand vergt de totstandkoming van het verblijfsplan in de meeste gevallen 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.

Aanbeveling

Aan de locatie Zoetermeer:

- 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, inclusief een tijdsplanning voor het volgen daarvan. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de geplande gedragsinterventies. De Penitentiaire Maatregel schrijft verder onder meer voor dat het verblijfsplan de voorwaarden moet bevatten waaraan isd'ers zich bij het volgen van een traject moeten houden, evenals de gevolgen bij het niet nakomen daarvan. In de ISD-locatie Zoetermeer is dit niet het geval; noch de voorwaarden, noch de consequenties van niet-naleving worden benoemd. Eindtermen of doelen per leefgebied worden evenmin geformuleerd. Tenslotte zijn geen specifieke plannen voor de extramurale fase aangetroffen, zij het dat soms bij de in de verblijfsplannen opgenomen interventies staat aangegeven dat deze extramuraal moeten plaatsvinden.

Tijdens de interviews met inrichtingsfunctionarissen kwam naar voren dat er ook voor gedetineerden die van meet af aan weigeren om aan een reïntegratietraject deel te nemen, een verblijfsplan wordt opgesteld waarin een mogelijk te volgen traject wordt beschreven. Dit gebeurt mede om bij een tussentijdse rechterlijke toetsing van de voortzetting van de ISD-maatregel bij een weigerende gedetineerde aan te kunnen tonen dat wel is gepoogd om een traject te realiseren.

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 zorgtraject uitgezet.

Oordeel

De opzet van de verblijfsplannen van isd'ers in de PI Zoetermeer voldoet niet aan alle wettelijke eisen.

Verder worden per leefgebied geen nadere doelstellingen geformuleerd die in de loop van een reïntegratietraject worden nagestreefd. Mede om het succes van het traject te kunnen monitoren en evalueren is dat wel wenselijk.

Bovendien beperkt het verblijfsplan zich tot de intramurale fase en wordt niet het gehele traject beschreven.

Aanbevelingen

Aan de locatie Zoetermeer:

- Neem in het verblijfsplan de voorwaarden op voor deelname aan een ISD-traject en de consequenties van het niet opvolgen van die voorwaarden.
- 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 van de inrichting en met de trajectbegeleiders kwam naar voren dat zij bij het opstellen van het verblijfsplan standaard gebruik maken van het eerder door de reclassering opgestelde voorlichtingsrapport en van de uitkomsten van de daarbij gebruikte criminogene diagnose met de RISC.

Eerder is al aangegeven dat de reclassering in de loop der tijd geen concrete gedragsinterventies meer is gaan opnemen in de voorlichtingsrapportages aan de rechterlijke macht. Slechts in zeven van de twintig onderzochte ISD-dossiers heeft het onderzoeksbureau INTRAVAl dan ook een voorlichtingsrapport aangetroffen waarin nog wel gedragsinterventies waren

vermeld.[5] Bij elkaar werden in die voorlichtingsrapporten 25 gedragsinterventies geadviseerd, waarvan er uiteindelijk 21 waren overgenomen in het verblijfsplan. Omgekeerd waren er bij elkaar drie interventies in verblijfsplannen opgenomen, die niet eerder in het voorlichtingsrapport waren geadviseerd. De redenen voor deze verschillen zijn in de verblijfsplannen niet nader toegelicht. De trajectbegeleiders gaven zelf aan dat zij incidenteel afwijken van de indicatiestelling in het voorlichtingsrapport omdat na het opleggen van de maatregel soms nieuwe inzichten ontstaan in de problematiek van isd'ers.

Oordeel

In het verleden beschreef de reclassering in haar voorlichtingsrapporten aan de rechterlijke macht voor welke concrete gedragsinterventies een potentiële isd'er in aanmerking komt. Soms werd dan afgeweken van het eerdere reclasseringsadvies.

Dit soort discrepanties doet zich nu veel minder voor, omdat de reclassering de wenselijk te volgen trainingen niet langer in het voorlichtingsrapport opneemt. Dat is een begrijpelijke ontwikkeling. Immers, als de ISD-maatregel eenmaal is opgelegd en er een verblijfsplan wordt opgesteld, is er meer tijd om het wenselijk te volgen reïntegratietraject in te vullen en is de motivatie van veel isd'ers om daaraan mee te doen vaak ook anders dan voorafgaande aan het vonnis.

Los van de te volgen specifieke gedragsinterventies, maken de trajectbegeleiders bij het opstellen van het verblijfsplan gebruik van de meer algemene indicatiestelling in het eerder door de reclassering opgestelde voorlichtingsrapport. Ook in de toekomst zijn de condities daarvoor aanwezig omdat de reclassering actief betrokken blijft bij het opstellen van het ISD-verblijfsplan. Het landelijk in te voeren nieuwe samenwerkingsmodel tussen gevangeniswezen en reclassering voorziet daarin.

[5] Bijlage 2 bevat een overzicht van de concrete gedragsinterventies die in de onderzochte verblijfsplannen waren opgenomen.

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 die deelnemen aan een reïntegratietraject verblijven doorgaans op de K-afdeling van de locatie Zoetermeer.^[6] Dit is een afdeling met dertig plaatsen waar groeps werkers in plaats van piw'ers werkzaam zijn. Er zijn twee woonlagen. Isd'ers worden eerst op de bovenste etage geplaatst. Daar worden zij intensief geobserveerd en door de groepsleiders aangesproken op hun gedrag. Na verloop van tijd worden zij op de begane grond geplaatst. Daar hebben de isd'ers meer privileges en nemen zij deel aan groepsgesprekken.

De K-afdeling heeft een bestemming als huis van bewaring en er geldt een regime van beperkte gemeenschap. Het dagprogramma van de beide etages van de K-afdeling beslaat per week resp. 37 ¼ en 41 ½ uur aan gemeenschappelijke activiteiten.

In vergelijking met de andere hvb-afdelingen van de locatie Zoetermeer hebben de isd'ers een aangepast dagprogramma. Zo is deelname aan de arbeid verplicht en kan er royaler worden deelgenomen aan sportactiviteiten; nl. drie tot vier uur per week in plaats van het wettelijk verplichte minimum van tweemaal drie kwartier.

Het dagprogramma voorziet verder in alle overige wettelijk verplichte activiteiten (luchten, bibliotheek, kerk- of gebedsdienst, bezoek, recreatie).

Het aantal uren recreatie (resp. 7 ½ en 9 ½ uur) is op de K-afdeling ruimer dan de minimaal zes uur die landelijk door de DJI zijn voorgeschreven.

[6] Voor een overzicht van de verschillende bestemmingen van de locatie Zoetermeer wordt verwezen naar het in september 2007 door de Ist uitgebrachte doorlichtingsrapport. Daar wordt ook nader ingegaan op de verschillende aspecten van het op de onderscheiden afdelingen gevoerde regime.

Ten tijde van het inspectiebezoek verbleef de helft van de isd'ers met een reïntegratietraject op de K-afdeling. 30% was vanwege psychische of gedragsproblematiek niet geschikt voor het intensieve regime van die afdeling en verbleef daarom op de bijzondere zorgafdeling of op de zogeheten luwteafdeling van de locatie Zoetermeer. Incidenteel worden gedetineerden die aan een traject deelnemen op een reguliere gevangenisafdeling geplaatst met een regime van algehele gemeenschap. Bijzonder is dat sommige isd'ers in de loop van hun traject worden geplaatst in de zeer beperkt beveiligde inrichting (ZBBI) in Scheveningen. Dat gebeurt dan voorafgaande aan de ISD-fase die men onder toezicht in de vrije maatschappij doorbrengt. Ten tijde van de inspectie verbleven vijf isd'ers in de ZBBI.

ISD-gedetineerden die niet willen meedoen aan een reïntegratietraject of wier traject is mislukt, verblijven doorgaans op een reguliere hvb-afdeling.

De K-afdeling is exclusief bestemd voor gedetineerden met een ISD-maatregel. Op de andere afdelingen verblijven naast isd'ers ook andere gedetineerden; zowel voorlopig gehechten als veroordeelden tot een gevangenisstraf.

Activiteiten zoals gedragstrainingen, arbeid of sport vallen wel eens uit. Als dat het geval is, dan wordt dat zo mogelijk deels gecompenseerd door te voorzien in extra recreatie.

Oordeel

De wet staat toe dat de ISD-maatregel in zowel een regime van algehele als van beperkte gemeenschap ten uitvoer wordt gelegd. De meeste isd'ers met en zonder een reïntegratietraject zijn onderworpen aan een regime van beperkte gemeenschap.

De duur van het dagprogramma op de K-afdeling, de reguliere trajectafdeling is niet in overeenstemming met de landelijke voorschriften voor een regime van beperkte gemeenschap. Minimaal dienen per week 43 uren gemeenschappelijke activiteiten te worden geboden. Op de beide etages van de K-afdeling is dat respectievelijk 37 ¼ en 41 ½ uur. Deze constatering sluit aan bij de bevindingen in het rapport dat de ISt in september 2007 heeft uitgebracht naar aanleiding van een doorlichting van de locatie Zoetermeer. Ook daarin werd gesignaleerd dat het dagprogramma op de hvb-afdelingen schraal is en achterblijft bij de landelijke normen.

Positief is de ruime mogelijkheid die isd'ers op de K-afdeling hebben om aan sportactiviteiten deel te nemen.

Toen de SOV-maatregel nog van kracht was, voorzag een halfopen fase in de noodzakelijke geleidelijke overgang tussen het verblijf in de gesloten penitentiaire inrichting en de volledig extramurale fase. Evenals in de andere inrichtingen voor stelselmatige daders is ook in de locatie Zoetermeer behoefte om zo'n volwaardige halfopen fase opnieuw te introduceren. Vooralsnog voorziet de ZBBI in Scheveningen in een aantal gevallen in die behoefte.

Aanbevelingen

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.

Aan de locatie Zoetermeer:

- Breng het dagprogramma voor op de K-afdeling 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 veertien in het steekproefonderzoek betrokken gedetineerden waarvan een verblijfsplan in de inrichting aanwezig was en die gemotiveerd waren om een reïntegratietraject deel te nemen.

Tabel IV: Geïndiceerde vs. gerealiseerde gedragsinterventies van de reclassering

| Verblijfsduur | Geplande interventies uitgevoerd | Geplande interventies niet uitgevoerd | Uitgevoerde, maar niet geplande interventies |
|---------------|----------------------------------|---------------------------------------|--|
| < 1 jaar | 4 | 6 | 1 |
| > 1 jaar | 20 | 6 | 2 |
| Totaal | 24 | 12 | 3 |

Bron: dossieronderzoek Intraval

Uit de tabel blijkt dat na een jaar de meeste in het verblijfsplan opgenomen gedragsinterventies zijn uitgevoerd. In enkele gevallen zijn gedragsinterventies uitgevoerd die niet in het verblijfsplan waren geïndiceerd.

Hoewel het soms lang duurt totdat trainingen beginnen, bevestigen de geïnterviewde gedetineerden dat de meeste trainingen die in het verblijfsplan staan, uiteindelijk wel worden gevolgd. Deelname is verplicht.

Behalve de groepstrainingen die de reclasseringsorganisaties aanbieden, zijn er speciale trainingen voor isd'ers met bijzondere psychische problematiek of met een verstandelijke handicap. Deze trainingen worden al dan niet op individuele basis door GGz-instellingen binnen de locatie Zoetermeer gegeven.

De inrichtingsfunctionarissen waarmee de Ist heeft gesproken, zijn over het algemeen tevreden over het trainingsaanbod. In enkele nog bestaande lacunes wordt met de komst van twee aanvullende trainingen (agressieregulatietraining; COVA+) binnenkort voorzien. Het oordeel over de kwaliteit van de trainingen is over de hele linie positief. De trainingen slaan bij de meeste gedetineerden aan en er is weinig uitval.

De groepswerkers op de K-afdeling zouden wel meer mogelijkheden willen hebben om de tijdens trainingen geleerde sociale en cognitieve vaardigheden in de praktijk te oefenen.

De trainingen die GGz-instellingen geven aan isd'ers die op de bijzondere zorgafdeling verblijven, vallen volgens de inrichtingspsycholoog regelmatig uit omdat er te weinig deelnemers zijn.

De geïnterviewde isd'ers met een reïntegratietraject geven aan dat er weliswaar de nodige reclasseringstrainingen zijn, maar dat er onvoldoende

mogelijkheden zijn voor arbeidstoeleiding, inclusief het behalen van vakdiploma's. De inrichtingsdirectie bevestigt dat dit onderdeel versterkt kan worden.

Oordeel

Hoewel het soms lang duurt voordat reclasseringstrainingen kunnen worden gevolgd, zijn na een intramuraal verblijf van een jaar de meeste geplande gedragsinterventies wel gevolgd. Met de binnenkort te verwachten introductie van enkele nieuwe gedragsinterventies, is het aanbod redelijk op orde.

Er is weinig uitval onder de deelnemers aan gedragsinterventies en de kwaliteit ervan is volgens de geïnterviewden goed.

Positief is ook dat GGz-instellingen voor gedetineerden die vanwege een psychische handicap niet in aanmerking komen voor de reguliere reclasseringsinterventies, aangepaste trainingen verzorgen.

De Ist heeft wel geconstateerd dat in ongeveer een kwart van de onderzochte gevallen, een gedragsinterventie is aangeboden die niet eerder in het verblijfplan was geïndiceerd. Hoewel hier soms aanleiding toe is, is het van belang om alert te blijven op een juiste selectie van kandidaten voor reclasseringstrainingen.

Verder is het nodig om in het dagprogramma meer mogelijkheden te creëren om tijdens trainingen geleerde cognitieve en sociale vaardigheden in de dagelijkse praktijk op de ISD-trajectafdeling te kunnen oefenen. Hiervoor is nader landelijk beleid wenselijk.

Aanbevelingen

Aan de locatie Zoetermeer i.s.m. de lokale reclasseringsinstellingen:

- Houd bij het aanbieden van gedragsinterventies vast aan de daarvoor geldende selectiecriteria.
- Bouw de mogelijkheden voor arbeidstoeleiding t.b.v. isd'ers uit.

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.

4.3 Trajectbegeleiding

Bevindingen

Ten tijde van het inspectieonderzoek waren er drie trajectbegeleiders beschikbaar van de verslavingsreclasseringsafdeling van Palier. Dat komt neer op een caseload van ca. 1: 25 ISD'ers. Deze trajectbegeleiders zijn ook verantwoordelijk voor het geven van enkele van de reclasseringstrainingen.

Als de ISD-maatregel eenmaal is opgelegd, dan informeren de trajectbegeleiders de isd'ers over de ins en outs van de maatregel. Vaak gebeurt dat ook al tijdens de voorlopige hechtenisfase in de locatie Zoetermeer.

Het oordeel van de gedetineerden over deze informatievoorziening is wisselend. Volgens sommigen is die toereikend. Anderen blijven met vragen zitten waarop volgens hen niet altijd voortvarend antwoord wordt gegeven.

Dat laatste heeft wellicht te maken met de vrij algemene klacht van zowel executieve inrichtingsfunctionarissen als isd'ers, dat er onvoldoende contact is met de trajectbegeleiders. Volgens het Implementatieplan ISD van de DJI (2004) zouden de trajectbegeleiders in beginsel wekelijks contact moeten hebben met de aan hun zorg toevertrouwde gedetineerden. In de praktijk gebeurt dit niet. Zelf geven de trajectbegeleiders aan dat zij ernaar streven om de isd'ers gemiddeld tweewekelijks te spreken. De gedetineerden waarmee is gesproken geven aan dat ook deze frequentie meestal niet wordt gehaald. De trajectbegeleiders plannen hun gesprekken met gedetineerden niet structureel in.

Gedetineerden kunnen ook zelf door middel van een verzoekbriefje aangeven dat zij hun trajectbegeleider willen spreken. De trajectbegeleiders bevestigen dat het dan soms nog wel enige tijd kan duren voordat het gewenste contact plaatsvindt. Hun werkdruk is naar eigen zeggen en volgens veel inrichtingsfunctionarissen erg groot.

Oordeel

De trajectbegeleiders van de zorginstelling Palier die ten tijde van het inspectieonderzoek in de locatie Zoetermeer werkzaam waren, zullen plaatsmaken voor trajectbegeleiders van het gevangeniswezen. Het is zaak om er dan voor te zorgen dat die trajectbegeleiders zich vaker op de verblijfsafdelingen laten zien en voldoende frequent contact hebben met de

isd'ers, zowel structureel gepland als ad hoc op verzoek van de gedetineerden zelf.

Aanbeveling

Aan het regionale coördinatiebureau TR:

- 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 K-afdeling die is bestemd voor isd'ers met een reïntegratietraject. De inrichtingsdirectie is erin geslaagd om de nodige financiële middelen te realloceren om op deze afdeling groepsleiders in te zetten. Behalve stimulerende gesprekken met individuele gedetineerden, houden de groepsleiders groepsgesprekken die een ondersteuning bieden voor het gedragsveranderingstraject. Voor sommige isd'ers is het continu aangesproken worden op hun gedrag erg confronterend.

Verschillende partijen hebben wel aangegeven dat de mogelijkheden om isd'ers op de K-afdeling te spreken en te motiveren zijn beperkt nu het avondprogramma als gevolg van een gevangenisbrede regimesversobering in 2004 is afgeschaft en de gedetineerden al om 17:00 uur voor de nacht worden ingesloten.

Isd'ers die op de bijzondere zorgafdeling verblijven, krijgen evenals de gedetineerden op de K-afdeling intensieve aandacht. Op de andere afdelingen waar isd'ers verblijven, lukt het minder goed om een stimulerend klimaat te realiseren. Op die (vaak grotere) afdelingen verblijven ook gedetineerden zonder ISD-maatregel en is vaak onvoldoende gelegenheid om bijzondere aandacht te schenken aan de gedetineerden met de ISD-maatregel.

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. Die isd'ers worden om de paar maanden nog wel bezocht door de trajectbegeleiders, maar het stimuleren tot (hernieuwde) deelname aan een traject is primair de taak van de piw'ers op de verblijfsafdeling. Niet alle piw'ers zijn hierin volgens verschillende gesprekspartners van de Ist even actief.

Een bijzondere rol bij het motiveren en stimuleren van isd'ers is weggelegd voor de piw-mentoren. De gedetineerden op de K-afdeling en op de bijzondere zorgafdeling hebben een mentor. De mentoren op de K-afdeling plannen hier wekelijks gesprekken met gedetineerden in. De gedetineerden van deze afdeling geven aan dat hun mentoren makkelijk toegankelijk zijn. Op de andere afdelingen waar isd'ers verblijven, ontbreekt zo'n mentoraat.

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 medio 2007 door de Ist verrichte doorlichting van de PI Zoetermeer bevestigt dit beeld. De inrichtingswerkers maken ook regelmatig een praatje met de gedetineerden.

Oordeel

Het bejegeningssklimaat op de K-afdeling ondersteunt het gedragsveranderingstraject van de daar verblijvende gedetineerden. Hetzelfde geldt voor de isd'ers die op de bijzondere zorgafdeling verblijven. De mogelijkheden om isd'ers op de trajectafdeling K te stimuleren en om de tijdens trainingen geleerde cognitieve en sociale vaardigheden op de afdeling te oefenen, zijn wel minder geworden nu tengevolge van een landelijke regimesversobering het avondprogramma is afgeschaft.

Gedetineerden met een ISD-traject die op de K-afdeling of op de bijzondere zorgafdeling verblijven, krijgen een piw-mentor toegewezen. Positief is de Ist over het feit dat de mentoren op de K-afdeling wekelijkse gesprekken met isd'ers inplannen. Daardoor wordt voorkomen dat gedetineerden die niet zo op de voorgrond treden, onvoldoende aandacht krijgen. Naar aanleiding van

het doorlichtingsonderzoek dat de ISt medio 2007 in de PI Zoetermeer heeft verricht, heeft de Inspectie aanbevolen om het piw-mentoraat in te voeren.

Aanbeveling

Aan de locatie Zoetermeer:

- Voer voor alle isd'ers het piw-mentoraat in mede om gedetineerden in het basisregime te stimuleren voor deelname aan een ISD-traject.

4.5 Psychomedische zorg

Bevindingen

De inrichtingspsycholoog ziet vooraf in beginsel alle concept-verblijfsplannen van isd'ers. Hij neemt ook deel aan het multidisciplinaire ISD-beraad waar deze plannen worden vastgesteld.

De medische dienst ziet alle isd'ers bij binnenkomst, evenals de andere gedetineerden in de locatie Zoetermeer. De dienst vervult geen wezenlijk andere rol ten opzichte van isd'ers dan ten opzichte van andere gedetineerden. Vanwege de vaak aanwezige complexe verslavings- en psychische problematiek wordt doorgaans wel een intensiever beroep gedaan op de medische dienst.

In het psychomedisch overleg (PMO) van de inrichting 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 bijzondere zorgafdeling of op de zg. luwteafdeling van de locatie Zoetermeer. Hier wordt een aangepast regime gevoerd. In bijzondere gevallen is ook plaatsing buiten de inrichting mogelijk op een Individuele Begeleidingsafdeling (IBA) of in de Forensische Begeleidingsafdeling (FOBA) in Amsterdam. De zorgvoorzieningen tijdens detentie zijn volgens de gesprekspartners van de ISt afdoende.

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.

Tijdens de gesprekken die de Ist met inrichtingsfunctionarissen heeft gehad, zijn twee bijzondere aandachtspunten naar voren gekomen. In de eerste plaats is er onduidelijkheid over de trajectverantwoordelijkheid voor isd'ers die in een andere penitentiaire inrichting op een IBA verblijven. In de tweede plaats wordt betwijfeld of de beschikbaarheid van psychologen wel in overeenstemming is met de landelijk geldende norm voor isd'ers.

Oordeel

Binnen de mogelijkheden die het gevangeniswezen daartoe biedt, hebben de Isd'ers in de locatie Zoetermeer 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. De verantwoordelijkheidsverdeling voor zorgtrajecten die op een bijzondere afdeling in een andere inrichting worden gerealiseerd, verdient wellicht aanscherping. Ook zou nog eens moeten worden becijferd of de locatie Zoetermeer afgezet tegen de landelijke normen over voldoende inrichtingspsychologen beschikt.

Aanbevelingen

Aan de DJI:

- Bezie of de verantwoordelijkheidsverdeling voor zorgtrajecten van isd'ers die (tijdelijk) op een bijzondere afdeling in een andere inrichting verblijven, aanscherping behoeft.

Aan de PI Zoetermeer:

- Zet de beschikbare psychologencapaciteit af tegen de voor isd'ers geldende landelijke normen en pas de bezetting zonodig aan.

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.

Ten tijde van de SOV werd regelmatig incidenteel verlof verleend.

Groepsleiders gingen dan bijvoorbeeld met gedetineerden op familiebezoek. In de praktijk gebeurt dat nu niet of nauwelijks meer. Weliswaar laat de

regelgeving dergelijke begeleide sociale bezoeken nog wel toe, maar er is als gevolg van de reductie van de groepsleidersformatie geen tijd meer voor. Incidenteel verlof wordt nu nog vrijwel uitsluitend toegekend voor het regelen van praktische zaken in het kader van het reïntegratietraject, zoals een intakegesprek in een zorginstelling. Sommige functionarissen pleiten voor een specifiek vrijhedenbeleid voor isd'ers met eigen, flexibele verlofmogelijkheden.

De maatschappelijke risico's bij het verlenen van verlof 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. Het OM stelt ook op prijs dat dit gebeurt. Echter, als gevolg van een intern logistiek probleem bij het OM werd de informatie dat de executie-indicator was geplaatst ten tijde van het inspectieonderzoek niet altijd doorgegeven aan de locatie Zoetermeer. Dit probleem is onderkend en wordt opgelost.

Informatie met betrekking tot het vrijhedenbeleid ten aanzien van individuele isd'ers wordt met de politie en het OM in Den Haag gedeeld door middel van het ketenbrede geautomatiseerde informatiesysteem WASD.

In de periode dat de SOV-maatregel nog van kracht was, 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. Nagenoeg alle partijen waarmee de inspectie heeft gesproken, pleiten voor herinvoering van deze halfopen fase. Daardoor ontstaat een meer geleidelijke overgang van de gesloten penitentiaire inrichting naar een volledig extramuraal verblijf. Door de nu nog abrupte overgang mislukken volgens verschillende gesprekspartners teveel extramurale trajecten. Om dit probleem deels te ondervangen worden sommige isd'ers in de loop van hun traject worden geplaatst in de zeer beperkt beveiligde inrichting (ZBBI) in Scheveningen. Ten tijde van de inspectie verbleven vijf ISD'ers in de ZBBI.

Oordeel

Maatschappelijke risico's worden bij het verlenen van verlof aan isd'ers voldoende afgewogen. Dat de informatievoorziening door het OM aan de

locatie Zoetermeer met betrekking tot de plaatsing van de executie-indicator kan worden verbeterd, is door het OM onderkend en wordt opgelost.

Er bestaat binnen de locatie Zoetermeer behoefte aan specifiek vrijhedenbeleid ten aanzien van isd'ers. In het kader van het resocialisatietraject zouden er meer mogelijkheden moeten zijn voor begeleid verlof buiten. De personele middelen schieten daarvoor nu volgens de inrichtingsdirectie tekort. De Ist onderschrijft de behoefte aan een ruimer en flexibeler vrijhedenbeleid.

Deel van dat vrijhedenbeleid zou ook de herinvoering moeten zijn van de halfopen fase. Met de overgang van de SOV- naar de ISD-maatregel is deze halfopen fase afgeschaft.^[7] Door de overgang van de intramurale naar de extramurale fase flexibeler en geleidelijker in te richten, zal de kans op mislukking van het reïntegratietraject naar verwachting verminderen. Deze behoefte is in veel andere ISD-locaties geuit en vereist landelijk beleid.

Aanbevelingen

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.

Aan de PI Zoetermeer:

- Ontwikkel specifiek vrijhedenbeleid voor 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 gebeurt dit in de locatie Zoetermeer minder vaak. Op de K-afdeling die is bestemd voor isd'ers met een reïntegratietraject wordt eenmaal per tien dagen stelselmatig gecontroleerd. Daarnaast worden bij

[7] 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.

verdenking van gebruik tussentijdse urinecontroles verricht. Op de andere afdelingen worden de isd'ers nog minder vaak gecontroleerd.

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.

Oordeel

Het drugsontmoedingsbeleid in de locatie Zoetermeer wijkt af van het door de DJI voorgeschreven beleid. Op de afdeling K en op de andere afdelingen waar isd'ers verblijven, worden minder urinecontroles verricht dan landelijk is voorgeschreven. 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. 44^e 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 2007 bevonden zich gemiddeld negen isd'ers in de extramurale fase. Het gaat dan om voorzieningen zoals huisvesting van de stichting Exodus, intensieve woonbegeleiding door de Remise (onderdeel van de zorginstelling Palier), of opvang in 24-uurs instellingen zoals Triple-X van Palier of een andere zorginstelling. In een enkel geval verblijft de isd'er extramuraal in een eigen woning.

De plaatsing van isd'ers met zowel een verslavingsprobleem als een psychische of verstandelijke handicap verloopt volgens alle gesprekspartners van de ISt uiterst moeizaam. Palier heeft weliswaar een Centrum voor Dubbele Problematiek (CDP), maar de capaciteit hiervan is beperkt. Dat geldt ook voor de Forensisch Psychiatrische Afdeling (FPA) van Palier. Vanwege de plaatsingsproblemen voor deze complexe groep isd'ers moeten de trajectbegeleiders vaak buiten de regio op zoek naar opvangmogelijkheden. Dergelijke bovenregionale plaatsingen zijn lastig te organiseren, omdat de indicatiestelling voor zorgplaatsingen regionaal is georganiseerd en daarom vaak moet worden overgedaan.

Het gevolg van de plaatsingsproblemen is dat isd'ers vaak langer dan gewenst in de penitentiaire inrichting moeten verblijven totdat zij extramuraal

kunnen worden ondergebracht. Volgens de trajectbegeleiders waarmee is gesproken kan de wachttijd voor het CDP en voor de FPA van Palier oplopen tot één tot anderhalf jaar.^[8] Ook worden isd'ers in de extramurale fase hierdoor noodgedwongen regelmatig niet in de meest geschikte voorziening ondergebracht. Veelvuldige mislukkingen zijn mede daarvan het gevolg. Vaak heeft de ISD-doelgroep meer beveiliging nodig.

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 extramurale plaatsing worden afgewogen in het multidisciplinaire ISD-overleg van de locatie Zoetermeer. Daarin participeert ook de trajectbegeleider van Palier. De trajectbegeleiders waarmee de ISt heeft gesproken, geven aan dat de RISC elke negen maanden opnieuw wordt afgenomen. Dit impliceert dat de reclassering voorafgaande aan de extramurale fase doorgaans een nieuwe risicotaxatie heeft verricht.

Het OM zou voorafgaande aan de beslissing om een isd'er extramuraal te plaatsen alleen om advies gevraagd behoeven te worden als de executie-indicator is geplaatst. Zoals in paragraaf 4.6. is gemeld, wordt door een logistiek probleem bij het OM niet altijd aan de ISD-locatie Zoetermeer doorgegeven dat deze indicator is geplaatst. Dit probleem is inmiddels door het OM onderkend en wordt opgelost. Het OM heeft aan de ISt aangegeven standaard te willen adviseren voorafgaande aan de extramurale fase.

De Penitentiaire Maatregel schrijft voor dat ook het advies van het gemeentebestuur bij de extramurale plaatsingsbeslissing dient te worden betrokken. In de locatie Zoetermeer gebeurt dat laatste niet. Ook de politie wordt niet standaard om advies gevraagd. Wel wordt de start van de extramurale fase vastgelegd in het geautomatiseerde ketenbrede informatiesysteem van Den Haag. Politie, OM en gemeente kunnen daarin het verloop van het ISD-proces volgen. Verder participeert de inrichting zowel in Den Haag als in de regio Midden-Holland in casusoverleggen met betrekking tot lokale veelplegers. Daaraan nemen naast de betrokken gemeenten ook het OM, de politie, de reclasseringsinstellingen en GGZ-

[8] Het CDP biedt zorg aan patiënten met een ernstige psychiatrische en/of persoonlijkheidsstoornis in combinatie met een afhankelijkheid van middelen.

instellingen deel. In dit casuoverleg wordt ook informatie uitgewisseld met betrekking tot het verloop van ISD-trajecten.

Er wordt geen afzonderlijk plan opgesteld voor de extramurale 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. Voor wat betreft de wijze waarop toezicht wordt gehouden op de naleving van deze voorwaarden, zijn geen vaste afspraken gemaakt tussen de penitentiaire inrichting en de reclassering.

Wel zijn voor de reclasseringswerkers die met het toezicht zijn belast, interne reclasseringsrichtlijnen van toepassing. Die voorzien onder meer in een door de justitiabele te tekenen toezichtovereenkomst.

Mede omdat de trajectbegeleiders ten tijde van het inspectieonderzoek afkomstig waren van de reclassering, is de reclassering intensief betrokken bij de voorbereiding van de extramurale plaatsingen.

Alle isd'ers die extramuraal verblijven, staan ook onder reclasseringstoezicht. Doorgaans is een klinisch reclasseringswerker van de zorginstelling Palier hiermee belast. Zij heeft tweewekelijks telefonisch of face-to-face contact met de betrokkenen. Door de bank genomen eenmaal per twee maanden heeft de klinisch reclasseringswerker een driehoeksgesprek waarbij ook de begeleider aanwezig is van de zorginstelling waar de isd'er is geplaatst.

Oordeel

Het intake- en het opnamebeleid van gemeenten en van zorginstellingen behoren niet tot het toezichtsdomein 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 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.

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 inrichting. De reclassering is actief betrokken in deze voorbereidingsfase. Het is zaak deze actieve en tijdige betrokkenheid bij de voorbereiding van de extramurale fase te handhaven nadat een nieuw samenwerkingsmodel met de reclassering zal zijn geïntroduceerd en de intramurale trajectbegeleiding is overgenomen door het gevangeniswezen.

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 zonodig de behoefte aan verschillende soorten zorgplaatsen nader in kaart.

-

Aan de PI Zoetermeer:

- Maak nadere afspraken met het OM over de advisering bij extramurale plaatsingen.
- 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 reclasseringswerker die is belast met het toezicht rapporteert eenmaal per maand schriftelijk aan de directie van de locatie Zoetermeer. De reclasseringsmedewerkers van Palier waarmee de Ist heeft gesproken, melden dat daarnaast overtredingen van de regels altijd terstond worden gerapporteerd. De inrichtingsdirectie twijfelt daar soms aan. Een complicatie daarbij is dat de reclasseringswerker zelf ook vaak afhankelijk is van de informatie die de zorginstelling verstrekt over overtredingen van de afgesproken voorwaarden. Soms zijn die instellingen daar terughoudend in. De Inspectie heeft gepoogd om door middel van inzage in het geautomatiseerde cliëntvolgsysteem (cvs) van de reclassering te bezien hoe invulling wordt gegeven aan het toezicht. Vanwege het geringe aantal extramuraal geplaatsten ten tijde van het inspectieonderzoek dat in het cvs kon worden getraceerd, was het niet mogelijk om hierin een representatief en objectief inzicht te verkrijgen.

Als dat noodzakelijk is kunnen isd'ers acuut worden teruggeplaatst in de penitentiaire inrichting. Zonodig wordt iemand dan zeer tijdelijk in een observatiecel ondergebracht.

In enkele andere ISD-locaties doet zich een knelpunt voor met betrekking tot de duur van de terugplaatsing bij druggebruik in de extramurale fase. De selectiefunctionaris gevangeniswezen stelt zich daar ten principale op het standpunt dat bij druggebruik een periode van enkele maanden in detentie dient te verstrijken voordat een isd'er opnieuw in aanmerking kan worden gebracht voor een extramurale plaatsing. In de locatie Zoetermeer is het beleid van de selectiefunctionaris anders. Deze erkent dat terugval bij de vaak zeer langdurig verslaafde veelplegers die de ISD-maatregel opgelegd krijgen, een normaal te verwachten incident is. Het dient weliswaar te worden gesanctioneerd, maar een beperkte time-out is soms voldoende.

Oordeel

De reclassering rapport maandelijks over de voortgang van de extramurale ISD-fase. Dat is in overeenstemming met de daarover gemaakte afspraken. Omdat daar bij de leiding van de inrichting twijfel over bestaat, is het wel van belang dat de reclassering alert blijft op tijdige terugrapportage van overtredingen.

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. De selectiefunctaris waarmee de locatie Zoetermeer te maken heeft, is bereid om mee te werken aan het noodzakelijke maatwerk bij extramurale herplaatsingen.

Aanbeveling

Aan de reclasseringsinstellingen (lokaal):

- Wees (blijvend) alert op het terstond rapporteren aan de inrichtingsdirectie van overtredingen van de extramurale ISD-voorwaarden.

5.3 Voorbereiding nazorg**Bevindingen**

Aan de inrichting zijn medewerkers maatschappelijke dienstverlening (mmd'ers) verbonden. Het is hun taak om voor *alle* gedetineerden vier basisvoorwaarden te regelen voor een succesvolle reïntegratie na ommekomst van de detentie: identiteitspapieren, onderdak, inkomen en eventueel noodzakelijke zorg. De mmd'ers stemmen daartoe af met de gemeenten waaruit de gedetineerden afkomstig zijn.

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 weer wel belast met de integrale voorbereiding van de nazorg van isd'ers die vanuit een basisregime 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.

Er zijn geen klachten over de (tijdige) informatieoverdracht door de trajectbegeleiders aan het MMD over deze gedetineerden.

Er is een intensieve samenwerking van het MMD met het bureau Materieel Juridische Dienstverlening (MJD) van de zorginstelling Palier. Dit bureau helpt -evenals het MMD- materiële belemmeringen voor een succesvolle resocialisatie uit de weg te ruimen. De voorbereiding op de nazorg van isd'ers wordt regelmatig aan het MJD van Palier overgedragen. De samenwerking gaat zelfs zover dat medewerkers van beide bureau's stage bij elkaar hebben gelopen.

Oordeel

Het MMD is goed aangesloten op ISD-trajecten en er wordt afgestemd met de trajectbegeleiders. De verantwoordelijkheids- en informatieoverdracht van isd'ers waarvan het traject definitief is mislukt, is in orde.

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 locatie Zoetermeer zijn verschillende inrichtingsfunctionarissen betrokken. Voor een goed verloop van het primaire proces, is het essentieel dat de rollen van deze functionarissen helder zijn verdeeld en dat er afdoende wordt samengewerkt. De partijen waarmee de ISt heeft gesproken zijn in het algemeen tevreden over de manier waarop wordt samengewerkt. De disciplines die bij het ISD-proces betrokken behoren te zijn, worden afdoende ingeschakeld en de rolverdeling is helder. Van competentiestrijd binnen de inrichting is geen sprake. Volgens een aantal respondenten komt dit vooral doordat degenen die verantwoordelijk zijn voor de organisatie van het ISD-proces, hebben geïnvesteerd in een goede persoonlijke samenwerking tussen alle betrokkenen.

In twee opzichten is er ruimte voor verbetering. De piw'ers en de groepsleiders geven aan dat de trajectbegeleiders onvoldoende tijd hebben voor contact op de verblijfsafdeling. Zoals één van hen het uitdrukte: "je ziet ze af en toe op de afdeling langsvliegen".

Verder is er behoefte aan een betere terugkoppeling door de trainers van gedragsinterventies met de verblijfsafdeling.

Oordeel

Doordat bij de uitvoering van de ISD-maatregel zoveel verschillende categorieën inrichtingsfunctionarissen betrokken zijn, bestaat het risico op competentieconflicten. Binnen de locatie Zoetermeer is ervoor gezorgd dat alle relevante partijen actief betrokken zijn bij het ISD-proces. De rolverdeling is helder en er is zichtbaar geïnvesteerd in een goede samenwerking. Dat dit zijn vruchten afwerpt blijkt uit de positieve oordelen van inrichtingsfunctionarissen over de onderlinge samenwerking. Eerder in dit deelrapport is al stilgestaan bij de noodzaak dat trajectbegeleiders vaker dan nu het geval is, contact hebben met isd'ers op de verblijfsafdelingen. De inrichting zal de nodige personele voorzieningen moeten treffen opdat trajectbegeleiders de aan hun zorg toevertrouwde isd'ers in beginsel wekelijks spreken en snel reageren op vragen en op verzoeken tot contact. Dat geldt ook voor het contact met de groepsleiders en piw'ers op de verblijfsafdeling; vooral voor de mentoren van de betrokken isd'ers.

De informatie-uitwisseling tussen de gedragstrainers en de medewerkers op de verblijfsafdeling schiet tekort. Daardoor kunnen de afdelingsmedewerkers onvoldoende inspelen op datgene wat tijdens de trainingen is geleerd.

Aanbeveling

Aan de locatie Zoetermeer i.s.m. de lokale reclasseringsorganisaties:

- Organiseer een actieve, wederzijdse informatie-uitwisseling tussen de verblijfsafdeling en de gedragstrainers.

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.

In het doorlichtingsonderzoek van de PI Zoetermeer dat de ISt medio 2007 heeft verricht, is geconstateerd dat de personeelsinzet als krap wordt ervaren. Dat geldt vooral voor de piw'ers op de reguliere afdelingen binnen de inrichting. Werkzaamheden worden daardoor niet altijd naar behoren uitgevoerd.^[9]

[9] Blz. 47 o.c.

De Ist heeft in het kader van het onderhavige onderzoek van de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel twee andere (mogelijke) knelpunten gesignaleerd met betrekking tot de personeelsinzet. Zo is de huidige caseload van de trajectbegeleiders te groot om voldoende contact te onderhouden met alle isd'ers binnen de inrichting. In de tweede plaats wordt betwijfeld of de beschikbaarheid van psychologen wel in overeenstemming is met de landelijk geldende norm voor isd'ers.

Een andere vraag is of de functionarissen die bij de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel zijn betrokken, kwalitatief voldoende zijn toegerust voor hun taak. Binnen het executief personeel op de afdelingen is onderscheid te maken tussen piw'ers en groepsleiders. Laatstgenoemden vervullen 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 inzet van groepsleiders wordt echter niet langer structureel gefinancierd door de DJI. Het inrichtingsmanagement heeft de daarvoor benodigde financiële middelen door middel van reallocatie binnen het inrichtingsbudget gevonden. Bij de groepsleiders bestaat grote onzekerheid over het voortbestaan van hun functie.

Er is bij alle inrichtingswerkers waarmee de Ist heeft gesproken, behoefte aan bijscholing in de omgang met de vaak complexe verslavings- en psychische problematiek van isd'ers. Dat geldt voor de medewerkers op de K-afdeling, maar ook voor de piw'ers op de reguliere verblijfsafdelingen.

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

Oordeel

De krappe personeelsinzet op de reguliere verblijfsafdelingen waar isd'ers verblijven, is in het doorlichtingsrapport dat de Inspectie in september 2007 over de PI Zoetermeer heeft uitgebracht, aan de orde gesteld. In het verlengde daarvan is aanbevolen om de oorzaak van de problemen nader te analyseren en om de personeelsinzet beter in overeenstemming te brengen met de te verrichten taken.

Eerder in dit rapport zijn aanbevelingen gedaan om de huidige inzet van psychologen te toetsen aan de daarvoor geldende landelijke normen (paragraaf 4.5), en om te voorzien in voldoende capaciteit voor de trajectbegeleiding (paragraaf 4.3).

Eveneens eerder in dit rapport is de conclusie getrokken dat er meer moet worden geïnvesteerd in de mogelijkheden om te oefenen met tijdens gedragsinterventies geleerde sociale en cognitieve vaardigheden. Deze meer methodische aanpak stelt zowel kwalitatieve als kwantitatieve eisen aan vooral de uitvoerende medewerkers op de K-afdeling. Door op deze afdeling groepsleiders in te zetten is aan een belangrijke kwaliteitseis voldaan. De vraag of de groepsleidersformatie voldoende is om ook te oefenen met nieuw geleerd gedrag, zal nader moeten worden onderzocht.

Bij alle inrichtingswerkers die met isd'ers te maken hebben, bestaat behoefte aan deskundigheidsbevordering op het terrein van verslavings- en psychomedische problematiek. Deze behoefte is ook al tijdens de eerdere integrale doorlichting van de PI Zoetermeer gesignaleerd.

Aanbevelingen

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.

Aan de locatie Zoetermeer:

- Vergroot de deskundigheid van executief personeel dat verantwoordelijk is voor de bejegening van ISD-gedetineerden m.b.t. verslavings- en psychomedische problematiek.

6.3 Rolverdeling en samenwerking met externe partijen

Bevindingen

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

Deze partijen zijn vertegenwoordigd in het casusoverleg veelplegers. De programmamanager ISD van de locatie Zoetermeer neemt aan zowel het casusoverleg van de gemeente Den Haag deel als aan het casusoverleg van de regio Midden-Holland. In deze overleggen wordt besproken wat de wenselijke aanpak is van individuele veelplegers. De gemeente Den Haag heeft daarnaast een werkgroep SOV-ISD in het leven geroepen waarin dezelfde partijen op bestuurlijk niveau participeren. In deze werkgroep wordt het beleid bepaald en geëvalueerd.

Operationele informatie met betrekking tot het verloop van ISD-trajecten wordt in Den Haag ook uitgewisseld door middel van het geautomatiseerde informatiesysteem, waarop alle bovengenoemde ketenpartners zijn aangesloten.

Het OM in Den Haag heeft beperkte bemoeienis met het verloop van ISD-trajecten. De betrokken officier van justitie waarmee de ISt heeft gesproken, heeft behoefte aan grotere betrokkenheid door middel van structurele inhoudelijke evaluatiemomenten.

De samenwerking van de locatie Zoetermeer met de politie is goed. Er zijn werkafspraken gemaakt over (eventueel noodzakelijke back-up bij) het transport van isd'ers die teruggeplaatst moeten worden naar de inrichting.

De gemeente Den Haag vervult volgens de partijen waarmee de ISt heeft gesproken, een actieve regisserende rol. Dit blijkt uit de goed functionerende overlegstructuur met betrekking tot veelplegers en ISD-trajecten, maar ook uit de bereidheid om verantwoordelijkheid te nemen voor de noodzakelijke nazorgvoorzieningen voor isd'ers. De samenwerking met een andere grotere gemeente in de regio, nl. Zoetermeer, verloopt met betrekking tot de voorbereiding van de noodzakelijke nazorgvoorzieningen veel minder soepel. Ook daar is de laatste tijd echter verbetering zichtbaar.

De samenwerking tussen de inrichting en de reclasseringsorganisaties en met name de zorginstelling Palier is intensief en goed. Beide partijen zijn het daarover eens. Een punt van aandacht is wel de getrapte en soms als bureaucratisch ervaren manier waarop binnen de reclassering opdrachten aan individuele reclasseringswerkers worden toebedeeld. Bijvoorbeeld bij het tot stand brengen van het verblijfsplan van isd'ers en bij andere adviesrapportages aan de inrichting, gaat daar de nodige tijd mee verloren.

Oordeel

Bij de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel moet worden samengewerkt met veel externe partijen. Los van de grote problemen die eerder zijn gesignaleerd met betrekking tot de plaatsing in zorgvoorzieningen van isd'ers in de extramurale fase, verloopt de samenwerking met deze partijen verloopt over het algemeen bevredigend.

De gemeente Den Haag heeft de ketenbrede samenwerking goed georganiseerd. Zoals op verschillende plaatsen in dit deelrapport is

gesignaleerd, is verder de samenwerking met de reclasseringsorganisaties intensief en constructief. Het OM zou graag meer betrokken willen worden bij het verloop van het ISD-traject. Deze wens sluit aan bij de eerdere aanbeveling (zie paragraaf 5.1) om nadere afspraken te maken tussen de PI en het OM met betrekking tot de advisering voorafgaande aan extramurale fase.

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 locatie Zoetermeer is dat gebeurd door middel van in juni 2006 vastgelegde procesbeschrijvingen.

Voor wat betreft de samenwerking met externe partijen is er in de gemeente Den Haag een veelplegersconvenant, waarbij de locatie Zoetermeer één van de betrokken partijen is. In dit convenant zijn ook afspraken met betrekking tot het ISD-proces vastgelegd, zij het op betrekkelijk globaal niveau. Concrete samenwerkingafspraken worden gemaakt in de eerder genoemde werkgroep SOV-ISD en in de notulen van dit overleg vastgelegd.

Oordeel

Dat de het ISD-proces binnen de locatie Zoetermeer schriftelijk is vastgelegd, is positief. De procesbeschrijving is beknopt en helder.

De samenwerking met externe partijen is voor wat betreft de gemeente Den Haag vastgelegd in een veelplegersconvenant. Voor wat betreft de samenwerking met de reclassering zal de werkwijze na de invoering van het samenwerkingsmodel gevangeniswezen-reclassering dat onderdeel is van het beleidsprogramma Terugdringen Recidive veranderen. Deze nieuwe werkwijze is vastgelegd in een landelijk geldend draaiboek waarin de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen zijn vastgelegd.

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 op één plek aanwezig zijn. De dossiers zijn allemaal fysiek aanwezig en bevinden zich in een magazijn waar ze op alfabet zijn geordend. Behalve papieren dossiers is er digitale informatie. Dat geldt bijvoorbeeld voor de screeningsinformatie die de mmd'ers met betrekking tot isd'ers hebben ingewonnen. In hoeverre isd'ers de in het verblijfsplan geïndiceerde interventies daadwerkelijk ondergaan, wordt niet geregistreerd.^[10] Dit maakt het lastig te sturen op de mate waarop de verblijfsplannen daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Oordeel

De manier waarop documenten en gegevens van isd'ers worden geregistreerd, verdient verbetering. Zo wordt niet vastgelegd of de geplande gedragsinterventies daadwerkelijk worden gerealiseerd. 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.

[10] 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.

6.6 Monitoring ISD-trajecten

Bevindingen

De planning en voortgang van ISD-trajecten wordt in de locatie Zoetermeer besproken in het multidisciplinair ISD-overleg. In dit wekelijkse overleg komen alle isd'ers periodiek aan de orde; ook de isd'ers die niet deelnemen aan een reïntegratietraject en in het basisregime zitten. Aan het overleg nemen de trajectbegeleiders deel, de inrichtingspsycholoog, het MMD, de betrokken piw-mentor en vertegenwoordigers van de arbeid en het onderwijs binnen de inrichting. Het bureau selectie en detentiebegeleiding van de inrichting draagt zorg voor het verslag van het overleg en de programmanager ISD zit het voor.

In de Penitentiaire beginselenwet (art. 18c, lid 1) is vastgelegd dat de isd'ers recht hebben 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. De rechterlijke macht vraagt zo'n toetsing regelmatig aan; doorgaans na zes maanden of anders na twaalf maanden. In 2007 heeft in 55 gevallen een tussentijdse rechterlijke toetsing plaatsgevonden.

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 ondergaan. In de locatie Zoetermeer vindt zo'n eindevaluatie plaats in het multidisciplinair ISD-overleg. Op basis van een discussie over het verloop van het ISD-traject wordt dan beoordeeld of het traject is geslaagd of mislukt. Daarbij worden gevallen die buiten de schuld van de inrichting niet in een extramuraal voorziening kunnen worden geplaatst, als geslaagd beschouwd. Los van deze beoordeling, wordt er geen inhoudelijk onderbouwde schriftelijke eindevaluatie opgesteld. Het OM betreft dit. Dergelijke informatie is immers van essentieel belang als een veelpleger later opnieuw wordt aangehouden.

Oordeel

Er is een solide multidisciplinaire overlegstructuur om de voortgang van ISD-trajecten te monitoren en zondig bij te sturen. Alle relevante partijen zijn daarbij betrokken.

Dat aan het einde van een ISD-traject wordt bepaald of dat traject geslaagd of mislukt is, is positief. Op die manier wordt feedback gegeven op de in individuele gevallen gevolgde aanpak en kan daaruit lering worden getrokken. De criteria die bij de eindbeoordeling worden gehanteerd, zijn echter niet schriftelijk geëxpliciteerd. Verder ontbreekt een schriftelijke, inhoudelijk onderbouwde documentatie van de eindevaluatie. Daarvan kan gebruik worden gemaakt als veroordeelden onverhoopt later opnieuw met justitie in aanraking komen.

Aanbeveling

Aan de locatie Zoetermeer:

- Documenteer de inhoudelijke eindevaluatie van het verloop van individuele ISD-trajecten en deel deze informatie met het OM en eventueel andere ketenpartners.

6.7 Evaluatie uitvoeringsbeleid

Bevindingen

Om een goede borging van het ISD-proces te helpen garanderen vindt de Ist het van belang dat de inrichtingsdirectie het verloop ervan periodiek evalueert. In de locatie Zoetermeer is dat niet gebeurd. Verbeteringen in de werkwijze zijn werkendeweg doorgevoerd.

In het Implementatieplan ISD (DJI, 2004) is opgenomen dat de tevredenheid van de ketenpartners door middel van een jaarlijks tevredenheidsonderzoek wordt gemeten. In het Haagse casusoverleg heeft zo'n ketenbrede evaluatie in 2006 plaatsgevonden. Verder worden de nodige aanpassingen in de werkwijze besproken in het SOV-ISD overleg waaraan gemeente, OM, politie, de penitentiaire inrichting, reclasserings- en zorginstellingen deelnemen.

Oordeel

Hoewel het ISD-proces in de locatie Zoetermeer in verschillende opzichten goed verloopt, is de tijd rijp is voor een integrale evaluatie zodat het proces op onderdelen verder kan worden verbeterd. De uitkomsten van het onderhavige inspectieonderzoek kunnen daarvoor mede als input dienen.

De afstemming tussen de bij de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel betrokken ketenpartners is in Den Haag goed georganiseerd. Binnen de structurele overlegvormen zijn de nodige mogelijkheden voor evaluatie en bijstelling van het ISD-proces.

Aanbeveling

Aan de locatie Zoetermeer:

- Onderwerp de uitvoering van de ISD-maatregel aan een evaluatie en stel het uitvoeringsbeleid naar aanleiding daarvan bij.

7 Algemene conclusies

De Inspectie voor de Sanctietoepassing heeft medio november 2007 de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel in de locatie Zoetermeer onderzocht. De Inspectie is positief over de manier waarop die tenuitvoerlegging in de intramurale fase is georganiseerd. Alle relevante partijen zijn bij de planning, uitvoering en monitoring van ISD-trajecten betrokken. Ook de samenwerking tussen de inrichting en de reclassering verloopt naar tevredenheid. Dat geldt eveneens voor de samenwerking met de gemeente Den Haag en het OM.

Dat neemt niet weg dat er op onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. De belangrijkste daarvan betreffen:

- Het totstandbrengen van een verblijfsplan vergt gemiddeld ruim vijftig dagen, terwijl de wettelijk voorgeschreven termijn één maand is.
- Arbeidstoeleiding is tot nu toe in de ISD-trajecten onderbelicht gebleven.
- De mate waarin het bejegeningssklimaat op de verblijfsafdelingen het ISD-traject ondersteunt, kan worden versterkt.
- De duur van het dagprogramma op de K-afdeling voldoet niet aan de door DJI gestelde landelijke normen.
- De trajectbegeleiders onderhouden onvoldoende contact met isd'ers.
- 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 noodzakelijke verbeteringen is een integrale evaluatie en bijstelling van het ISD-proces in de locatie Zoetermeer wenselijk.

Externe partijen, zoals de gemeente(n) en de regionale zorginstellingen zullen hun verantwoordelijkheid moeten nemen om voldoende geschikte plaatsingsmogelijkheden te realiseren in de extramurale fase van de ISD-maatregel.

Bijlage 1: Respondenten

PI Haaglanden, locatie Zoetermeer

- Gedetineerden met een reïntegratietraject
- Gedetineerden in een basisregime
- Hoofd en medewerker BSD
- Hoofd Medische dienst
- Hoofden en medewerkers verblijfsafdelingen
- Inrichtingspsycholoog
- ISD-trajectbegeleiders
- Medewerkers maatschappelijke dienstverlening
- Programmamanager ISD
- Unitdirecteur

OM

- Officier van Justitie
- Parketsecretaris met veelplegersportefeuille

Reclassering (Palier)

- Medewerkers verslavingsreclassering

Bijlage 2: Geadviseerde gedragsinterventies

De in de ISD-verblijfsplannen opgenomen interventies:

- Agressieregulatietraining
- Arbeidsmotivatietraining
- Cova-training
- Goldstein
- Impulsbeheersing
- Leefstijltraining
- Motiverende gesprekken
- Psychomotorische therapie
- Sova-training
- Terugvalpreventie 1
- Terugvalpreventie 2
- Toeleiding passende zorg
- Woontraining