

*Justitie*



Ministerie van Justitie

Inspectie voor de Sanctietoepassing

## **Inrichtingen voor Stelselmatige Daders**

Deelrapport

Themaonderzoek

PI Amsterdam, ISD locatie Havenstraat

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
<b>2</b>	<b>Voorfase en instroom</b>	<b>7</b>
2.1	Identificatie potentiële ISD-kandidaten	7
2.2	Advisering rechterlijke macht	8
<b>3</b>	<b>Verblijfsplan</b>	<b>11</b>
3.1	Totstandkoming	11
3.2	Tijdigheid	14
3.3	Inhoud	15
3.4	Consistentie met voorlichtingsrapportage reclassering	16
<b>4</b>	<b>Intramurale fase</b>	<b>18</b>
4.1	Het ISD-regime	18
4.2	Gedragsinterventies	19
4.3	Trajectbegeleiding	21
4.4	Bejegeningsklimaat op de verblijfsafdeling	22
4.5	Psychomedische zorg	24
4.6	Vrijhedenbeleid	25
4.7	Drugsontmoedigings- en sanctiebeleid	26
<b>5</b>	<b>Extramurale fase</b>	<b>29</b>
5.1	Voorbereiding en uitvoering extramurale fase	29
5.2	Rapportage- en sanctiebeleid	33
5.3	Voorbereiding nazorg	34
<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	38
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
7	<b>Algemene conclusies</b>	<b>47</b>
	<b>Bijlage 1: Respondenten</b>	<b>48</b>
	<b>Bijlage 2: Geadviseerde gedragsinterventies</b>	<b>49</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 deze deelrapportage worden de bevindingen gepresenteerd van het inspectieonderzoek in de PI Amsterdam, locatie Havenstraat.

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-gedetineerden 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. 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 Havenstraat heeft op 11, 12 en 14 december 2007 plaatsgevonden.

Dit deelrapport is op 7 maart 2008 voor wederhoor voorgelegd aan de locatiedirecteur van de PI Havenstraat. 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 85 isd'ers in de locatie Havenstraat ingeschreven waren.

**Tabel I: gemiddeld aantal ingeschreven ISD-gedetineerden in 2007**

	Aantal isd'ers
ISD'ers intramuraal in basisregime	7
ISD'ers intramuraal met traject	62
ISD'ers in extramurale fase	16
<b>Totaal</b>	<b>85</b>

Bron: Kengetallen DJI

In de gemiddeld zeven 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.[2]

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

[2] Van de zes isd'ers die tijdens het inspectiebezoek in een basisregime was ondergebracht, was de helft teruggeplaatst uit een traject en had de andere helft van meet af aan geweigerd om aan een traject deel te nemen.

Als onderdeel van het dossieronderzoek zijn 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. Hoewel het slechts om een zeer beperkte steekproef gaat, laat tabel II zien dat er veelal sprake is van meervoudige problematiek, waarbij drugsgebruik, gebrek aan werkervaring en opleidingstekorten, alsmede financiële problemen (bijvoorbeeld schulden), onvoldoende cognitieve vaardigheden en houdingsproblemen het meest in het oog springen.

**Tabel II: Scoreverdeling op de leefgebieden van de RISc (n=10)**

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

Bron: dossieronderzoek Intraval



## 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

De wijze waarop het ISD-proces in Amsterdam verloopt, is beschreven in een brochure die in augustus 2007 door het OM in Amsterdam is uitgegeven.<sup>[3]</sup> Binnen de veelplegers die aan de landelijke criteria voor de ISD-maatregel voldoen, wordt onderscheid gemaakt tussen zg. ISD<sup>+</sup>-ers (meer dan 15 antecedenten in de afgelopen vijf jaar) en reguliere isd'ers (11 tot 15 antecedenten in de afgelopen vijf jaar). De eerstgenoemde categorie heeft de afgelopen periode bij het vorderen van de ISD-maatregel prioriteit gekregen. Inmiddels worden steeds meer ISD-kandidaten uit de tweede categorie geplaatst.

Van alle veelplegers worden zg. ketenkaarten opgemaakt “waarin wordt aangegeven wat het criminele gedragspatroon is, hoe het gesteld is op de vijf leefgebieden [huisvesting, werk en leren, inkomen, relaties, middelengebruik en emotioneel welzijn] en wat de hulpverleningsgeschiedenis van de betrokken veelpleger is”.<sup>[4]</sup> De veelpleger wordt vervolgens in het ketenbrede Amsterdamse casusoverleg besproken. Daar wordt bepaald of bij een eerstvolgende aanhouding de ISD-maatregel zal worden gevorderd en wordt tegelijk aangegeven of in dat geval een psychiatrische rapportage moet worden aangevraagd.

Als een veelpleger in Amsterdam wordt aangehouden, dan verifieert de politie in haar geautomatiseerde informatiesystemen of er sprake is van een ISD-indicatie. Het OM vraagt vervolgens aan de reclassering om achtereenvolgens een vroeghulprapport en een voorlichtingsrapportage op te stellen.

---

[3] “ISD Maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders ; algemene bespreking ISD-wetgeving inclusief recente jurisprudentie en Amsterdamse praktijk”, Arrondissementsparket Amsterdam, augustus 2007.

[4] o.c. blz. 29

## 2.2 Advisering rechterlijke macht

### Bevindingen

Omdat de meeste veelplegers drugsverslaafd zijn, stelt de verslavingsreclassering veelal het voorlichtingsrapport op. In Amsterdam is deze reclasseringsfunctie ondergebracht bij het verslavingszorginstelling Jellinek. In deze fase nemen reclasseringswerkers onder meer de RISC af.<sup>[5]</sup>

De reclassering bespreekt het concept-voorlichtingsrapport in Amsterdam in een casuïstiekoverleg waaraan behalve de reclassering ook de GGD, de programmamanager van de locatie Havenstraat en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) deelnemen. Als gevolg van deze afstemming wordt een gezamenlijk gedragen en realistisch advies aan de rechterlijke macht uitgebracht.

Ook is het door de betrokkenheid van GGD en NIFP beter mogelijk om veelplegers die niet-detentiegeschikt zijn en bijvoorbeeld in aanmerking zouden moeten komen voor een BOPZ-maatregel, tijdig te identificeren. Hoe belangrijk de betrokkenheid van het NIFP in deze voorfase is, blijkt uit de klacht van de reclassering in Haarlem waar het regelmatig voorkomt dat veelplegers door het ontbreken van een NIFP-advies ten onrechte de ISD-maatregel opgelegd krijgen maar achteraf detentieongeschikt blijken te zijn.<sup>[6]</sup>

De rechterlijke macht in Amsterdam ziet in het voorlichtingsrapport graag een concreet behandelplan opgenomen. De penitentiaire inrichting waar de ISD'er wordt geplaatst ziet liever dat de concrete invulling van het behandelprogramma plaatsvindt nadat de ISD-maatregel eenmaal is opgelegd en er meer tijd is om de betrokkene te motiveren en om de behandel mogelijkheden uit te werken. Het bovengenoemde casuïstiekoverleg is mede bedoeld om het voorlichtingsrapport van de reclassering zo te formuleren dat de penitentiaire inrichting er in een later stadium mee uit de voeten kan.

Het OM is in het algemeen tevreden over de kwaliteit van het reclasseringsadvies. Het binnen de afgesproken termijn uitbrengen van zo'n

---

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

[6] Inmiddels is ook in het arrondissement Haarlem besloten om een ISD indicatieoverleg met het NIFP te initiëren als er het vermoeden bestaat dat een Pro Justitia rapportage wenselijk is.

advies lukt echter niet altijd. Vaak wordt het advies pas vlak voor de zitting ontvangen, terwijl de afspraak is dat dat tien dagen daarvoor moet zijn. Het is eenmaal voorgekomen dat de verdachte op vrije voeten moest worden gesteld omdat het reclasseringsrapport te kort voor de zitting was ontvangen en onvoldoende duidelijk was.

Als iemand niet is gemotiveerd om aan een ISD-traject mee te werken, dan wordt toch een RISC afgenomen en wordt op basis daarvan het ISD-traject geschetst dat de betrokkene zou kunnen volgen als hij later alsnog daartoe kan worden gemotiveerd.

Als iemand überhaupt weigert mee te werken aan het reclasseringsonderzoek, dan kan de ISD-maatregel toch worden opgelegd. Er is dan wel een goede toelichting door de reclassering noodzakelijk. De lokale reclasseringsorganisaties verschillen echter van opvatting of in zo'n geval überhaupt een advies mag worden uitgebracht. De reclasseringswerkers waarmee de Ist heeft gesproken, hebben aangegeven dat hier nader landelijk reclasseringsbeleid gewenst is.

### **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. Wel verdient het tijdig uitbrengen van de voorlichtingsrapporten aan de rechterlijke macht blijvende aandacht.

Het casuïstiekoverleg in Amsterdam voorziet in een belangrijke functie. Hoewel sommige gesprekspartners vinden dat de indicatiestelling of iemand al dan niet detentiegeschikt is, nog verder kan worden verbeterd, strekt de intensieve afstemming binnen dit overleg andere ISD-locaties tot voorbeeld.

In die gevallen waarin een verdachte veelpleger weigert mee te werken aan een voorlichtingsrapport, zou volgens de Ist toch een reclasseringsadvies aan de rechterlijke macht moeten kunnen worden uitgebracht. Daarin kan dan de hulpverlenings- en reclasseringsvoorgeschiedenis van de betrokkene in beeld worden gebracht en kan diens weigering om mee te werken nader worden toegelicht.

### **Aanbevelingen**

#### *Aan de reclasseringsorganisaties (lokaal):*

- Stel zeker dat voorlichtingsrapporten te allen tijde binnen de daarvoor afgesproken termijn worden uitgebracht.

#### *Aan de reclasseringsorganisaties (landelijk):*

- Leg als landelijke beleidslijn vast om ook van weigerende verdachte ISD-kandidaten in een advies aan de rechterlijke macht de hulpverlenings- en reclasseringsvoorgeschiedenis in beeld te brengen en de weigering om mee te werken nader toe te lichten.

### **3 Verbleifsplan**

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

Het verbleifsplan 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 verbleifsplannen.

#### **3.1 Totstandkoming**

##### **Bevindingen**

Trajectbegeleiders zijn in de ISD-locatie Havenstraat verantwoordelijk voor het opstellen van het verbleifsplan van isd'ers. Deze trajectbegeleiders zijn in dienst van het regionale Coördinatiebureau Terugdringen Recidive van het gevangeniswezen, maar zijn feitelijk in de locatie Havenstraat werkzaam.

Er zijn twee categorieën isd'ers te onderscheiden op basis van de aard van de dominante problematiek. Gedetineerden met een dominante psychiatrische of verstandelijke handicap blijven nadat het verbleifsplan is opgesteld in beginsel in de locatie Havenstraat. Gedetineerden met een dominant verslavingsprobleem worden overgeplaatst naar De Schans, onderdeel van de penitentiaire inrichtingen Overamstel. In De Schans werd in het verleden het de SOV-maatregel ten uitvoer gelegd.

Voor beide categorieën gedetineerden wordt het verbleifsplan in de locatie Havenstraat opgesteld.

Bij het opstellen van het verbleifsplan wordt gebruik gemaakt van de risicofactoren die tijdens de eerdere afname van de RISc door de reclassering zijn geïdentificeerd. Informatie van de reclassering komt beschikbaar doordat de aan de inrichting verbonden programmamanager ISD in de voorfase aan het casuïstiekoverleg met de reclassering deelneemt. Het doorgeven van deze informatie verloopt echter niet altijd vlekkeloos. De trajectbegeleiders geven bovendien aan dat zij niet altijd (tijdig) de beschikking hebben over het

uiteindelijke voorlichtingsrapport van de reclassering. Dat bemoeilijkt hun werk.

Aan de inrichting zijn twee trajectpsychologen verbonden. Die worden altijd ingeschakeld als een verblijfsplan wordt opgesteld. Als het vermoeden bestaat dat er sprake is van bijzondere psychische of verstandelijke problemen bij een gemaatregelde, dan wordt een bijzondere procedure in werking gezet, waarbij functionarissen van Mentrum, de overkoepelende Amsterdamse GZ-instelling, intensief betrokken zijn. Medewerkers van deze organisatie en van de inrichting vormen een zg. screenteam. Dat team achterhaalt pro-actief of door GGz-instellingen eerdere diagnostiek heeft plaatsgevonden. Is dat het geval, dan wordt die opgevraagd. Is dat niet het geval dan kan alsnog psychiatrische verdiepingsdiagnose plaatsvinden. De activiteiten van het 'screenteam' worden mede gefinancierd door de GGD Amsterdam.

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 screeningsresultaten betrokken worden bij het opstellen van het verblijfsplan, zijn de mmd'ers verder niet betrokken bij het voorbereiden van het verblijfsplan en bij de vaststelling daarvan in het ISD-detentieberaad in de inrichting. Zij hebben daar wel behoefte aan.

De penitentiaire inrichtingswerkers (piw'ers) van de verblijfsafdeling hebben geen inbreng bij de totstandkoming van het verblijfsplan. Daaraan bestaat bij hen ook geen behoefte. Pas als er eenmaal een verblijfsplan is opgesteld, houden zij toezicht op de naleving van de voorwaarden door de isd'ers. In het verleden is wel gepoogd om de piw'ers actiever te betrekken bij het opstellen van de verblijfsplannen. Vanwege roostertechnische problemen is dit toen niet gelukt.

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. De reclassering was ten tijde van het inspectiebezoek niet direct bij de totstandkoming van het ISD-

verblijfsplan betrokken. De reclasseringswerkers waarmee is gesproken, betreuren dat.

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 systematische en pro-actieve manier waarop bijzondere psychiatrische problematiek van isd'ers in kaart wordt gebracht is een voorbeeld voor andere ISD-locaties. Dat geldt in het bijzonder voor de actieve betrokkenheid daarbij van functionarissen van de Amsterdamse GGz.

Ten tijde van het inspectieonderzoek werd 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 penitentiaire inrichting de wenselijke inhoud van het reïntegratieplan afstemmen.

Het management zou verder nog eens moeten overwegen op welke manier de stelselmatige betrokkenheid van de mmd'ers bij de totstandkoming van het verblijfsplan kan worden verbeterd. Hetzelfde geldt voor de uitvoerende medewerkers op de verblijfsafdeling; zij zijn immers bij uitstek in staat om informatie te verschaffen over het gedrag van de isd'er op de afdeling.

### **Aanbevelingen**

*Aan de locatie Havenstraat:*

- Organiseer een duaal moment met de betrokken reclasseringsorganisatie waarbij de inhoud van het verblijfsplan wordt afgestemd.
- Voorzie in een stelselmatigere betrokkenheid van het MMD en van de verblijfsafdeling bij de totstandkoming van het verblijfsplan.

### 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. Het kost de nodige tijd voordat de isd'er zijn vonnis accepteert en gemotiveerd is om aan een reïntegratietraject deel te nemen. Ook de vaak noodzakelijke verdiegingsdiagnostiek vergt tijd. Het streven in de locatie Havenstraat is om binnen acht weken nadat de maatregel is opgelegd een verblijfsplan gereed te hebben.

Onderzoeksbureau INTRAVAL heeft als onderdeel van het dossieronderzoek nagegaan hoeveel tijd gemoeid was met de totstandkoming van het verblijfsplan. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen isd'ers die naderhand worden doorgeplaatst naar De Schans en gedetineerden die in de locatie Havenstraat blijven.

Tabel III bevestigt dat de totstandkoming van het verblijfsplan vaak meer tijd vergt dan de wettelijke termijn van vier weken. Ook de door de inrichting zelf gehanteerde streeftermijn van acht weken wordt meestal niet gehaald. Vooral bij isd'ers die naderhand in de locatie Havenstraat blijven, wordt die termijn zeer fors overschreden. In sommige gevallen duurt het bijna een jaar voordat er een definitief verblijfsplan is.

**Tabel III: Tijdsverloop opstellen verblijfsplan (n=30)**

	Voortgezet verblijf in Havenstraat (n= 10)	Overgeplaatst naar De Schans (n=20)
< 1 maand	-	1
1 < 2 maanden	-	1
2 < 3 maanden	2	3
3 < 6 maanden	1	5
> 6 maanden	5	7
Onbekend	2	3
<b>Gemiddeld</b>	<b>240 dagen</b>	<b>140 dagen</b>

Bron: dossieronderzoek Intraval

#### Oordeel

Afgezet tegen de wettelijke norm van een maand vergt de totstandkoming van het verblijfsplan in de meeste gevallen veel meer 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. In sommige gevallen is hiermee bijna een jaar gemoeid. Dit is niet aanvaardbaar.

### **Aanbeveling**

*Aan de locatie Havenstraat:*

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

De verblijfsplannen die in de locatie Havenstraat worden opgesteld, blijken zeer algemeen en betrekkelijk beknopt te zijn. Nadat in algemene zin de voorwaarden van een ISD-traject worden uitgelegd, wordt een samenvatting gegeven van de voorlichtingsrapportage en wordt het eventueel te volgen traject uiteengezet, inclusief de wenselijk te volgen gedragsinterventies. Daarbij wordt echter geen tijdplanning vermeld. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de geplande gedragsinterventies.

In de verblijfsplannen worden per aandachtsgebied op maat van de individuele isd'er gesneden doelen geformuleerd. De indeling in aandachtsgebieden doet denken aan de RISC-leefgebieden, maar komt daarmee inhoudelijk niet overeen.

De onderzochte verblijfsplannen hebben slechts af en toe betrekking op de extramurale fase.

In het verleden werden voor gedetineerden die voor de verdere tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel worden overgeplaatst naar de locatie De Schans, betrekkelijk uitvoerige verblijfsplannen opgesteld. Omdat de daar

verantwoordelijke inrichtingsfunctionarissen zich niet altijd konden vinden in de indicatiestelling door de locatie Havenstraat, is inmiddels besloten om voor deze isd'ers nog slechts heel globale verblijfsplannen op te stellen. In De Schans worden dan vervolgens concrete trajectplannen opgesteld.

Naast de verblijfsplannen zijn er concrete trajectplannen aanwezig. Daarin worden per dag en per week de noodzakelijk te zetten stappen beschreven.

### **Oordeel**

De verblijfsplannen van ISD'ers zijn betrekkelijk algemeen en beknopt geformuleerd. Het verblijfsplan beperkt zich vaak tot de intramurale fase en omvat niet het gehele beoogde reïntegratietraject. Overigens voldoen de verblijfsplannen aan de wettelijke eisen.

### **Aanbeveling**

*Aan de locatie Havenstraat:*

- 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 zij bij het opstellen van het verblijfsplan standaard gebruik maken van de uitgangspunten in het eerder door de reclassering opgestelde voorlichtingsrapport en van de uitkomsten van de daarbij gebruikte criminogene diagnose met de RISc.

In een aantal andere ISD-regio's nemen de reclasseringinstellingen in meer of mindere mate concrete gedragsinterventies op in de voorlichtingsrapportages aan de rechterlijke macht. Het onderzoeksbureau INTRAVAL heeft vastgesteld dat dat bij de onderzochte isd'ers in de beide Amsterdamse ISD-locaties slechts in twee van de dertig gevallen zo was.

### **Oordeel**

De reclassering in Amsterdam geeft in haar voorlichtingsrapporten aan de rechterlijke macht nauwelijks aan voor welke concrete gedragsinterventies een potentiële isd'er in aanmerking komt. Dat is begrijpelijk. 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. Mogelijke discrepanties tussen de in de verblijfsplannen en de in de voorlichtingsrapporten geïndiceerde gedragsinterventies worden op die manier vermeden.

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.

## 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

Met uitzondering van het arrondissement Utrecht, worden alle isd'ers in het ressort Amsterdam eerst in de locatie Havenstraat geplaatst. Nadat daar een verblijfsplan is opgesteld, worden gedetineerden met een dominant verslavingsprobleem zonder bijzondere psychomedische problematiek doorgeplaatst naar de locatie De Schans, onderdeel van de PI Overamstel. Isd'ers met een ernstige psychische stoornis of een verstandelijke handicap blijven in de locatie Havenstraat. Dat geldt ook voor isd'ers die weigeren mee te werken aan een reïntegratie- of zorgtraject.

De locatie Havenstraat is een oude vleugelgevangenis waar behalve isd'ers ook reguliere voorlopig gehechten worden ondergebracht. De isd'ers komen binnen op de afdeling Noord 0/1. Isd'ers die deelnemen aan een zorgtraject worden vervolgens geplaatst op de afdeling West 2/3. Beide afdelingen zijn exclusief bestemd voor isd'ers.

Is een isd'er vanwege ernstige psychische problematiek niet op een reguliere afdeling te handhaven, dan komt hij in aanmerking voor de bijzondere zorg afdeling (BZA). Hier worden soms ook preventief gehechten geplaatst.

Weigert een isd'er deelname aan een traject of is een traject mislukt, dan volgt plaatsing op een normale hvb-afdeling.

Gedetineerden die met een zorgtraject op de afdeling West 2/3 verblijven, kunnen voorafgaande aan de volledig extramurale fase in aanmerking komen voor een traject met activiteiten buiten de inrichting, zoals werken op een zorgboerderij of bij een fietsenmaker.

Alle afdelingen hebben de formele bestemming van huis van bewaring en er geldt een regime van beperkte gemeenschap. Het dagprogramma van de

inkomstafdeling (Noord 0/1) beslaat per week ca. 41 uur netto aan gemeenschappelijke activiteiten. Voor de zorgafdeling (West 2/3) is dat ca. 45 uur. Op beide afdelingen kan ruimer aan de sport worden deelgenomen dan het wettelijk verplichte minimum van tweemaal drie kwartier. Verder is er aanzienlijk meer recreatie dan de zes uur waartoe de DJI de penitentiaire inrichtingen verplicht.

Het dagprogramma eindigt in de gehele inrichting al om 16:00 uur. Er is op geen van de afdelingen een avondprogramma

Alle isd'ers kunnen aan de arbeid deelnemen. Er is voorzien in vier dagdelen arbeid per week. Op de zorgafdeling (West 2/3) worden ook trainingen gegeven.

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

Activiteiten zoals gedragstrainingen, arbeid of sport vallen wel eens uit. Als dat het geval is, dan wordt dat zo mogelijk deels gecompenseerd. Dat lukt niet altijd.

### **Oordeel**

Het dagprogramma op de afdelingen die specifiek voor isd'ers bestemd zijn, voldoet aan de wettelijke voorschriften voor een regime van beperkte gemeenschap. Het netto dagprogramma op de inkomstafdeling is aan de krappe kant ten opzicht van de door DJI gestelde minimumnorm. Daar staat tegenover dat op alle ISD-afdelingen extra sport en recreatie wordt geboden.

## **4.2 Gedragsinterventies**

Bureau INTRAVAL is nagegaan in hoeverre de door de reclasseringsorganisaties uit te voeren gedragsinterventies uit het reïntegratieplan ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Het onderzoek betrof de geplande en uitgevoerde gedragsinterventies van vier in het steekproefonderzoek betrokken gedetineerden waarvan een verblijfsplan aanwezig was en die gemotiveerd waren om een reïntegratietraject deel te nemen. Van de veertien geplande interventies bleken er uiteindelijk slechts vijf te zijn gerealiseerd.<sup>[7]</sup> In een enkel geval werd een training gevolgd die niet eerder in het verblijfsplan was opgenomen.

---

[7] Zie bijlage 2 voor een overzicht van deze interventies.

Hoewel deze steekproef te gering is om definitieve conclusies te trekken, bevestigen zowel sommige gedetineerden als sommige inrichtingsfunctionarissen dat niet alle geplande trainingen doorgaan en dat af en toe ad hoc wordt besloten iemand aan een training te laten deelnemen om de deelnemersgroep te completeren.

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 gegeven; soms buiten de inrichting.

De vraag of het aanbod aan gedragsinterventies toereikend is, wordt wisselend beoordeeld. Voor isd'ers ernstige psychische en/of verstandelijke handicaps is het moeilijk om geschikte trainingen te vinden. Zelfs de nieuwe COVA<sup>+</sup> training (voor IQ tussen 70 en 90) is soms nog te hoog gegrepen. Voor een deel wordt gepoogd om in de lacune voor verstandelijk zwakke drugsverslaafde veelplegers te voorzien met de training "Spiraal Omhoog". Hoewel de uitval bij de trainingen beperkt is, is het volgens veel betrokkenen de vraag in hoeverre ze bij de complexe doelgroep in de Havenstraat effect sorteren. Bij sommige gedetineerden is dat wel het geval; bij andere niet.

Er is geen systematische informatie-uitwisseling tussen executieve medewerkers op de verblijfsafdelingen en de trainers van gedragsinterventies. Gevolg hiervan is dat de tijdens de trainingen geleerde sociale en cognitieve vaardigheden niet verder met coaching van de inrichtingswerkers worden geoefend. Ook zijn trainers hierdoor minder goed op de hoogte van problemen of spanningen op de afdeling die van invloed kunnen zijn op het gedrag en de sfeer tijdens de training.

### **Oordeel**

Trainingen die in het verblijfsplan zijn geïndiceerd, worden vaak niet uitgevoerd. Ook komt het voor dat isd'ers deelnemen aan groepstrainingen die in een eerder stadium niet zijn geïndiceerd. Om het in de woorden van een enkele geïnterviewde te zeggen, lijkt er dan eerder sprake te zijn "van een aanbodgerichte, dan een vraaggerichte aanpak". Dat is niet wenselijk en verklaart wellicht deels waarom de trainingen lang niet altijd aanslaan bij de deelnemende isd'ers.

Een bijzonder probleem is het gewenste interventieaanbod voor ernstig psychisch gestoorde gedetineerden of isd'ers met zeer beperkte verstandelijke vermogens. Wat de voor deze speciale groep aangewezen aanpak is, is een beleidsvraag die door ter zake kundige experts zal moeten worden beantwoord.

### **Aanbevelingen**

*Aan de lokale reclasseringsinstellingen i.s.m. de locatie Havenstraat:*

- 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 .
- Draag zorg voor een structurele wederzijdse informatie-uitwisseling tussen de trainers van gedragsinterventies en inrichtingsmedewerkers op de verblijfsafdelingen.

*Aan de DJI:*

- Entameer dat voor isd'ers die vanwege een ernstige psychische of verstandelijke handicap niet aan reguliere gedragsinterventies kunnen deelnemen, een speciale methodische aanpak wordt ontwikkeld.

## **4.3 Trajectbegeleiding**

### **Bevindingen**

Ten tijde van het inspectieonderzoek waren er twee trajectbegeleiders beschikbaar. Dat komt neer op een caseload van ruim 1: 40 isd'ers. De trajectbegeleiders maken organisatorisch deel uit van het regionale coördinatiebureau Terugdringen Recidive (CBTR) van het gevangeniswezen. Feitelijk zijn zij fulltime werkzaam in de locatie Havenstraat.

Als de ISD-maatregel eenmaal is opgelegd, dan informeren de trajectbegeleiders de isd'ers over de ins en outs van de maatregel. De gedetineerden waarmee de IST heeft gesproken, waren positief over deze informatievoorziening. Over het contact met de trajectbegeleiders in de loop

van het verdere ISD-traject oordelen zij wisselend. Sommigen geven aan dat zij veel hulp hebben gehad om hun leven weer op orde te krijgen. Anderen klagen dat zij de trajectbegeleiders nauwelijks zien en dat zij in het ongewisse worden gelaten over de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding van de extramurale plaatsing.

Volgens het Implementatieplan ISD van de DJI (2004) zouden de trajectbegeleiders in beginsel wekelijks contact moeten hebben met de aan hun zorg toevertrouwde gedetineerden. De trajectbegeleiders zelf stellen dat zij hier weliswaar naar streven, maar dat dit ten gevolge van de grote werkdruk in de praktijk doorgaans niet lukt.

De trajectbegeleiders plannen hun gesprekken met gedetineerden niet structureel in en spreken evenmin tevoren af wanneer zij de stand van zaken met betrekking tot door hen te nemen acties zullen terugmelden.

### **Oordeel**

De trajectbegeleiders voldoen niet aan de landelijk voorgeschreven richtlijn om isd'ers wekelijks te spreken. Verder acht de ISt het van belang dat zij duidelijk afspreken wanneer zij de gedetineerden de voortgang van hun inspanningen zullen terugmelden. Nu bestaat er veel onzekerheid bij de isd'ers. Dit komt hun motivatie niet ten goede.

### **Aanbevelingen**

*Aan het regionale coördinatiebureau TR Amsterdam:*

- Breng de trajectbegeleidersinzet in de locatie Havenstraat op orde.
- Tref de nodige personele voorzieningen opdat trajectbegeleiders de aan hun zorg toevertrouwde isd'ers in beginsel wekelijks spreken en met hen afspreken wanneer zij de (tussentijdse) resultaten van hun inspanningen zullen terugmelden.

## **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.

De verschillende inrichtingsfunctionarissen en isd'ers waarmee de ISt heeft gesproken, geven aan dat de rol die piw'ers op de verblijfsafdelingen spelen ter ondersteuning van ISD-trajecten, beperkt is. Zij zijn niet betrokken bij de



totstandkoming van de verblijfsplannen en zijn evenmin vertegenwoordigd in het ISD-beraad waar de voortgang van de ISD-plannen wordt besproken. Ook zelf geven de piw'ers aan dat zij onvoldoende tijd hebben om de op de afdeling verblijvende isd'ers te stimuleren en te motiveren. Idealiter zou hierbij een bijzondere rol zijn weggelegd voor de aan individuele isd'ers gekoppelde piw-mentoren. Op geen van de verblijfsafdelingen in de locatie Havenstraat is echter sprake van een functionerend piw-mentoraat. Het krappe dagprogramma en de beperkte piw-formatie staan volgens de betrokkenen een intensievere bemoeienis met de isd'ers in de weg.

Het inrichtingspersoneel geeft aan dat vermenging van isd'ers en reguliere preventief gehechten bij de arbeid en op een enkele verblijfsafdeling problemen oplevert. De isd'ers worden dan negatief beïnvloed. Er zouden meer differentiatiemogelijkheden moeten zijn teneinde isd'ers en niet-isd'ers stringent te scheiden.

Ondanks de beperkte bemoeienis van piw'ers met de (ondersteuning van) ISD-trajecten, zijn de gedetineerden waarmee de Ist heeft gesproken niet uitgesproken negatief over de bejegening door de piw'ers. Ook uit de in het voorjaar 2007 door het hoofdkantoor van de DJI afgenomen gedetineerdensurvey blijkt dat de bejegening over het algemeen correct is.

### **Oordeel**

Het bejegeningsklimaat op de verblijfsafdelingen ondersteunt het gedragsveranderingstraject van de daar verblijvende gedetineerden onvoldoende. Gedetineerden met een ISD-traject hebben geen vaste piw-mentor.

De wenselijkheid om isd'ers scherp te scheiden van andere gedetineerden is ook in andere ISD-locatie gesignaleerd.

### **Aanbevelingen**

*Aan de locatie Havenstraat:*

- Voer voor alle isd'ers het piw-mentoraat in en zorg ook overigens voor een grotere ondersteunende betrokkenheid van piw'ers op de verblijfsafdelingen bij de reïntegratietrajecten.
- Onderzoek de regimaire en bouwkundige mogelijkheden om gedetineerden met een ISD-traject stringent te scheiden van andere gedetineerden.

#### 4.5 Psychomedische zorg

##### **Bevindingen**

Zoals eerder is gemeld, zijn aan de inrichting twee trajectpsychologen verbonden. Zonodig schakelen die het NIFP en de GGD in om de aard van eventuele psychiatrische problematiek te achterhalen. Het verblijfsplan wordt daar dan op afgestemd.

Er is een duidelijk verschil tussen de taken en verantwoordelijkheden van de trajectpsycholoog en die van de aan de inrichting verbonden GGz-psycholoog. De trajectpsycholoog spreekt zich uit over het traject. De GGz-psycholoog heeft een vertrouwelijke, inhoudelijke hulpverleningsrelatie met de gedetineerde en speelt geen actieve rol bij het ISD-traject.

Er is ook een duidelijke scheiding tussen de overlegcircuits over isd'ers met bijzondere psychische of verstandelijke problematiek. Voorzover het de planning en voortgang van ISD-trajecten betreft is er een speciaal ISD-zorgoverleg waaraan voor wat betreft de psychomedische staf behalve de trajectpsycholoog ook de aan de inrichting verbonden NIFP-psychiater deelneemt. De reguliere directe hulpverleningsafstemming vindt plaats in het psychomedisch overleg (PMO) van de inrichting. Dat wordt voorgezeten door de GGz-psycholoog van de locatie Havenstraat. Verder nemen daar de medische dienst en de NIFP-psychiater deel. De aan de inrichting verbonden NIFP-psychiater vormt de linking pin tussen beide circuits.

De gedetineerden waarmee is gesproken, zijn tevreden over de toegang die zij hebben tot de psychologische staf. Sommige inrichtingsfunctionarissen signaleren dat die contacten niet altijd even soepel zijn te plannen vanwege enerzijds de grote werkdruk bij deze staf en anderzijds het krappe dagprogramma. De psychologen beamen dat de beschikbare psychologencapaciteit in het verleden een probleem was, maar dat inmiddels in voldoende beschikbaarheid is voorzien.

De medische dienst ziet alle isd'ers bij binnenkomst, evenals de andere gedetineerden. 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.

Isd'ers die vanwege een psychische of verstandelijke handicap niet in een normaal regime kunnen functioneren, worden geplaatst op de bijzondere

zorgafdeling. De capaciteit van deze afdeling is volgens de psychomedische staf onvoldoende. Isd'ers verblijven er vaak langdurig waardoor er onvoldoende instroommogelijkheden zijn voor nieuwe isd'ers. Die verblijven dan noodgedwongen op de reguliere zorgafdeling West 2/3. De personeelsinzet is daar echter niet op deze complexe doelgroep ingesteld.

### **Oordeel**

De isd'ers in de locatie Havenstraat hebben voldoende toegang tot de psychomedische staf. De mogelijkheid om isd'ers met bijzondere psychische of verstandelijke problematiek op een bijzondere zorgafdeling (bza) te plaatsen staat onder druk. Deze bza-capaciteit verdient wellicht uitbreiding.

### **Aanbeveling**

*Aan de locatie Havenstraat:*

- Stel de feitelijke behoefte aan bijzondere zorgcapaciteit vast en pas het feitelijk aantal bza-plaatsen zonedig 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. Als een isd'er met verlof gaat, vindt deze afweging plaats in het multidisciplinaire ISD-beraad binnen de inrichting.

Het OM wordt niet standaard vooraf om advies gevraagd. Het heeft daaraan ook geen behoefte. Zo plaatst het ook niet standaard de zg. executie-indicator. De officieren van Justitie waarmee de Ist in Amsterdam heeft gesproken, zijn van mening dat het vrijhedenbeleid primair tot de professionele verantwoordelijkheid van de inrichting behoort.

Ook de politie wordt niet stelselmatig geraadpleegd voordat een isd'er met verlof gaat. Wel wordt aan de politie gemeld dat een isd'er buiten de inrichting verblijft.

Hoewel gedetineerden met een zorgtraject voorafgaande aan de volledig extramurale fase in aanmerking kunnen komen voor een traject met activiteiten buiten de inrichting, is er geen volwaardige halfopen fase zoals destijds de SOV-inrichtingen wel kenden. Aan zo'n halfopen fase is wel grote behoefte. 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.

### **Oordeel**

Maatschappelijke risico's worden bij het verlenen van verlof aan isd'ers voldoende afgewogen. Het arrondissementale OM is daar niet actief bij betrokken maar heeft daar ook geen behoefte aan.

Door de afwezigheid van een halfopen fase voorafgaande aan de volledig extramurale plaatsing van isd'ers ontbreekt een belangrijke voorwaarde voor de geleidelijke overgang van detentie naar vrije maatschappij.<sup>[8]</sup> De behoefte aan een halfopen tussenfase is ook 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 gebeurt dit in de locatie Havenstraat minder vaak. Standaard wordt er eens in de vier weken gecontroleerd en daarnaast als er een vermoeden van gebruik bestaat. Gedetineerden die vanuit de inrichting voor bepaalde activiteiten naar buiten gaan, worden wel vaker gecontroleerd, nl. wekelijks een urinecontrole en bij terugkeer in de inrichting een alcoholtest.

De gedetineerden waarmee de Inspectie heeft gesproken, geven aan dat er veel drugs in de inrichting zijn. Sommige isd'ers geven aan daar moeite mee te hebben, omdat zij bloot staan aan druk om opnieuw te gaan gebruiken. De directie erkent dat er drugs binnen de inrichting aanwezig zijn, maar geeft tegelijkertijd aan dat een intensiever controlebeleid wel eens tot gevolg zou

---

[8] 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.

kunnen hebben dat vele gedetineerden bij wijze van sanctie een groot deel van de tijd in afzondering zouden moeten doorbrengen.

Bij vastgesteld druggebruik of bij andere overtredingen van de in de inrichting geldende regels, worden in beginsel de algemeen geldende sancties toegepast. Wel wordt rekening gehouden met het gegeven dat iemand een traject volgt of dat bijvoorbeeld een zwakbegaafde gedetineerde niet goed begrijpt wat verkeerd is. De consequenties van overtreding van de regels voor het traject worden besproken in het ISD-beraad.

### **Oordeel**

Het drugsontmoedigingsbeleid in de locatie Havenstraat wijkt af van het door de DJI voorgeschreven beleid. Er worden minder urinecontroles verricht dan landelijk is voorgeschreven. Dit is zorgelijk, temeer daar isd'ers aangeven door de aanwezigheid van drugs in de inrichting aan de verleiding van hernieuwd gebruik bloot te staan.

De ISd heeft ook op andere ISD-locaties geconstateerd dat het drugsbestrijdingsbeleid 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<sup>e</sup> 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 zestien isd'ers in de extramurale fase. Het gaat dan om voorzieningen zoals huisvesting van de stichting Exodus, Leger des Heils (Domus), HVO-Querido<sup>[9]</sup> of opvang in 24-uurs verslavingsklinieken zoals Triple-X van Palier of de Piet Roordakliniek. In enkele gevallen verblijft de isd'er extramuraal in een eigen woning. Bijzonder is de samenwerking met de GGZ-Drenthe. In Beilen is een klinische voorziening ("Duurzaam Verblijf") getroffen voor de opvang van psychotische, zorgmijdende, onbehandelbare verslaafden. De plaatsing van isd'ers in deze bijzondere voorziening, vereist rechterlijke omzetting van de ISD-maatregel in een BOPZ-maatregel.

De plaatsing van isd'ers met een psychische of verstandelijke handicap verloopt volgens alle gesprekspartners van de Ist moeizaam. Vooral voor verstandelijk gehandicapten zijn er nauwelijks geschikte plaatsen. Ook voor andere isd'ers is het vinden van geschikte huisvesting vaak een groot probleem. Het gevolg van de plaatsingsproblemen is dat isd'ers

---

[9] HVO-Querido in Amsterdam biedt opvang, woonbegeleiding en dagactiviteiten aan o.a. mensen dak- en thuislozen, verslaafden en mensen met psychiatrische problemen.

regelmatig langer dan gewenst in de penitentiaire inrichting moeten verblijven totdat zij extramuraal kunnen worden ondergebracht. Ook worden isd'ers in de extramuraal fase noodgedwongen niet altijd in de meest geschikte voorziening geplaatst. De kans op terugval is dan extra groot.

De GGD Amsterdam speelt een actieve regisserende rol bij plaatsingen in zorginstellingen van Amsterdamse isd'ers. Er is een intensieve samenwerking tussen de locatie Havenstraat en de GGD. De GGD is ook betrokken bij het ISD-beraad van de inrichting.

In Haarlem is er een zg. nazorgoverleg onder leiding van de gemeente. Daarin participeren verder de reclasseringsinstellingen, de Amsterdamse penitentiaire trajectbegeleiders en de lokale zorginstellingen. In dit overleg wordt van geval tot geval besproken welke extramuraal opvang wenselijk is. [10] De GGz-instellingen in de arrondissementen Haarlem en Alkmaar zijn volgens de gesprekspartners van de ISt zeer terughoudend bij het opnemen van isd'ers. Die instellingen zouden hun verantwoordelijkheid voor deze doelgroep onvoldoende nemen.

De beslissing om een isd'er extramuraal te plaatsen is voorbehouden aan de selectiefunctaris gevangeniswezen op voordracht van de directeur van de betreffende ISD-locatie. Daarbij moet onder meer het risico van recidive worden meegewogen. Dat gebeurt in de locatie Havenstraat in het multidisciplinaire ISD-beraad.

Ten tijde van het inspectieonderzoek werd de reclassering niet standaard betrokken bij de voorbereiding van de extramuraal fase. Dat was een taak van de trajectbegeleiders van het gevangeniswezen. De reclassering werd vervolgens echter wel belast met de uitvoering van het toezicht op de isd'ers in de extramuraal fase, ook al was men het niet eens met het plan voor die fase. Dit probleem is van tijdelijke aard. De gesprekspartners van de ISt gaven nl. aan dat de betrokkenheid van de reclassering bij de voorbereiding van de extramuraal fase zal zijn verzekerd zodra vanaf begin 2008 de werkwijze van het beleidsprogramma Terugdringen Recidive is ingevoerd.

Het OM wordt voorafgaande aan de extramuraal plaatsing doorgaans niet om advies gevraagd. Omdat het OM de executie-indicator niet standaard plaatst,

---

[10] In Amsterdam is er geen casuïstisch nazorgoverleg. Wel worden problemen m.b.t. de extramuraal plaatsingen en m.b.t. de nazorgvoorzieningen op beleidsniveau besproken in een gemeentelijk beleidsoverleg waaraan behalve gemeentelijke instanties, het OM, de PI en de reclasseringsinstellingen deelnemen.



is dit ook niet nodig. Zoals eerder is aangegeven, is het Amsterdamse OM van mening dat het vrijhedenbeleid primair tot de professionele verantwoordelijkheid van de inrichting behoort. Als isd'ers uit Alkmaar of uit Haarlem extramuraal worden geplaatst, dan wordt dit geregistreerd in een geautomatiseerd informatiesysteem (Viadesk) waarop alle betrokken ketenpartners zijn aangesloten.

De Penitentiaire Maatregel schrijft voor dat ook het advies van het gemeentebestuur bij de extramurale plaatsingsbeslissing dient te worden betrokken. In de locatie Havenstraat gebeurt dat laatste niet. De politie in Amsterdam wordt wel om advies gevraagd.

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 de isd'er zich dient te houden zijn opgenomen in de selectiebeschikking van de selectiefunctionaris. Naast het zich onthouden van strafbaar gedrag zijn gangbare voorwaarden: geen middelengebruik (wekelijkse urinecontroles) en eisen met betrekking tot de dagbesteding. Daarnaast tekent de isd'er een toezichtovereenkomst met de reclassering en zijn er veelal voorwaarden van de zorginstelling waar een isd'er wordt geplaatst.

Het toezicht in de extramurale fase vindt plaats door de betrokken reclasseringsorganisatie. Voor wat betreft de wijze waarop toezicht wordt gehouden op de naleving van deze voorwaarden, zijn er geen gedetailleerde afspraken gemaakt tussen de inrichting en de reclassering. Wel zijn voor de reclasseringswerkers die met het toezicht zijn belast, interne reclasseringsrichtlijnen van toepassing.

De reclasseringswerkers waarmee de Ist heeft gesproken, geven aan dat over de contactfrequentie met extramuraal geplaatste isd'ers van geval tot geval afspraken worden gemaakt met de begeleider van de betreffende instelling. Als de instelling waar een isd'er is geplaatst zelf toezicht houdt, dan heeft de reclasseringswerker zelf geen wekelijks contact met de betrokkene. <sup>[11]</sup>

---

[11] Het aantal extramurale isd'ers dat in het dossieronderzoek was betrokken, was te beperkt om d.m.v. het raadplegen van het geautomatiseerde cliëntvolgsysteem (CVS) van de reclassering de contactfrequentie representatief te kunnen verifiëren.

## 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 vaak moeizaam verlopen, leidt tot frustratie bij de isd'ers die vaak lang op een plaats moeten wachten. Bovendien zou het ontbreken van voldoende geschikte plaatsingsmogelijkheden wel eens kunnen leiden tot extra mislukkingen in de extramurale fase.

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). De gemeente Amsterdam geeft hier invulling aan. Dat blijkt onder meer uit de regisserende rol van de GGD bij de plaatsing van isd'ers in zorginstellingen.

De reclassering was ten tijde van het inspectiebezoek onvoldoende betrokken bij de voorbereiding van de extramurale fase. Met de introductie van de TR-werkwijze moet dit veranderen.

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 (wijzigingen in) 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 locatie Havenstraat:*

- Voorzie in een procedure waarbij een aanvullend schriftelijk en door de isd'er te tekenen plan wordt opgesteld voor de extramurale fase van de ISD-maatregel.

## 5.2 Rapportage- en sanctiebeleid

### Bevindingen

In het toetsingskader van de Ist zijn drie normen opgenomen die betrekking hebben op het rapportage- en sanctiebeleid in de extramurale fase:

1. De eerste is dat overtredingen van de voorwaarden terstond worden gerapporteerd aan de directie van de penitentiaire inrichting. Overtredingen van de extramurale voorwaarden worden tot tevredenheid van de betrokken partijen gerapporteerd. De reclassering meldt niet alleen feitelijke overtredingen, maar waarschuwt ook als er dreigende risico's zijn.
2. De tweede is dat gemaatregelden zonodig direct kunnen worden teruggeplaatst in de penitentiaire inrichting. Als dat noodzakelijk is kunnen isd'ers acuut worden teruggeplaatst in de Havenstraat.
3. In de derde plaats zijn reclasseringswerkers verplicht om maandelijks verslag uit te brengen aan de leiding van de ISD-locatie over het verloop van het extramurale traject. De reclasseringswerkers waarmee is gesproken, melden dat zij in verleden niet altijd maandelijks rapporteerden over de voortgang. De inrichtingsdirectie bevestigt dit. Inmiddels wordt wel voldoende frequent gerapporteerd.

In de locatie Havenstraat wordt in het ISD-beraad besproken of en zoja, na welke periode een isd'er opnieuw extramuraal kan worden geplaatst. Soms gaat het om een korte time-out waarbij de extramurale plaats beschikbaar wordt gehouden totdat de betrokken isd'er weer kan worden teruggeplaatst. De selectiefunctionaris werkt goed mee aan dit maatwerkbeleid. In het verleden werd de selectiefunctionaris bij heel korte tussentijdse terugplaatsingen niet altijd geïnformeerd. Inmiddels gebeurt dat wel.

**Oordeel**

Het sanctiebeleid in de extramurale fase is bevredigend geregeld. De reclassering rapporteert maandelijks over de voortgang en meldt (dreigende) incidenten tijdig.

**5.3 Voorbereiding nazorg****Bevindingen**

De aan de PI Havenstraat verbonden medewerkers maatschappelijke dienstverlening (mmd'ers) brengen in beginsel van alle gedetineerden al in de voorlopige hechtenisfase in kaart in hoeverre er is voldaan aan vier basisvoorwaarden voor een succesvolle reïntegratie, nl. identiteitspapieren, onderdak, inkomen en eventueel noodzakelijke zorg. Na deze screening vindt dan meteen een melding plaats aan de gemeente van herkomst. Lastig is dat de gemeente Amsterdam geen vaste contactpersoon had die de noodzakelijke gemeentelijke nazorgactiviteiten coördineert. Er gebeurde dan ook weinig met de meldingen van het MMD. Inmiddels zijn er recent door het regionale Coördinatiebureau Terugdringen Recidive van het gevangeniswezen nieuwe afspraken gemaakt met de gemeente. Het gevolg is dat het MMD nu doende is om een inmiddels opgelopen screeningsachterstand weg te werken.

Als een isd'er in een reïntegratietraject participeert, dan houdt de betrokkenheid van het MMD grotendeels op. Immers, de voorbereiding op de noodzakelijke nazorgvoorzieningen na afloop van de ISD-maatregel vindt dan plaats in het verlengde van de extramurale fase van het ISD-traject. De voorbereiding op en de uitvoering van deze extramurale fase is de verantwoordelijkheid van de trajectbegeleider en van de betrokken reclasseringsorganisatie. Wel zorgt de mmd'er er voor dat deze isd'ers met een zorgtraject over een identiteitsbewijs beschikken.

Als een isd'er niet in aansluiting op de extramurale fase, maar vanuit het basisregime met ontslag gaat, dan is de mmd'er wel integraal verantwoordelijk voor de voorbereiding van de nazorg. Dit impliceert dat de trajectbegeleider zijn verantwoordelijkheid moet overdragen aan het MMD, als een ISD'er die aanvankelijk een zorgtraject volgde wordt teruggeplaatst in het basisregime. De mmd'ers waarmee de Inspectie heeft gesproken, geven aan dat dat niet altijd tijdig gebeurt. Er blijft dan soms te weinig tijd over om voorzieningen te treffen om te voorkomen dat een isd'er bij het einde van de

maatregel zonder verdere voorzieningen op straat komt te staan. Dat deze overdracht soms te kort schiet komt mede doordat mmd'ers en trajectbegeleiders in verschillende multidisciplinaire overlegcircuits participeren.

### **Oordeel**

Het MMD heeft een achterstand bij het screenen van isd'ers. Deze achterstand wordt nu weggewerkt.

De Ist acht 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 PI Havenstraat:*

- 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 locatie Havenstraat 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. Op hoofdlijnen is de rolverdeling helder en zijn er goede samenwerkingsafspraken. De gesprekspartners van de ISD hebben echter een aantal opzichten aangegeven waarin de onderlinge communicatie en samenwerking verbetering behoeven.

In de eerste plaats is de betrokkenheid van de executieve medewerkers van de verblijfsafdelingen bij de ISD-trajecten beperkt. Eerder in dit deelrapport is dat ook al gesignaleerd. Zo nemen vertegenwoordigers van de verblijfsafdelingen weliswaar deel aan het afdelingsgebonden detentieberaad, maar niet aan het ISD-beraad waar de planning en voortgang van ISD-trajecten worden besproken.

In de tweede plaats hebben de mmd'ers er behoefte aan om eerder te worden ingeschakeld als een ISD-traject mislukt en de betrokkene wordt teruggeplaatst in het basisregime. De mmd'er neemt dan immers de verantwoordelijkheid voor het regelen van de noodzakelijke nazorgvoorzieningen over van de trajectbegeleider.

In de derde plaats zijn er verschillende overlegcircuits die slechts beperkt op elkaar zijn aangesloten: het reguliere detentieberaad, het psychomedisch

overleg (PMO) en het ISD-beraad. Vooral tussen het PMO en het ISD-beraad bestaat een waterscheiding waarbij vertegenwoordigers van de psychomedische staf in het PMO zich beroepen op hun vertrouwensrelatie met de gedetineerden. Het bespreken van ISD-trajecten kan in hun ogen die vertrouwensrelatie schenden.

In de vierde plaats wordt een nieuwe werkwijze geïntroduceerd als onderdeel van de landelijke implementatie van het beleidsprogramma Terugdringen Recidive. Daarbij vervult het regionale coördinatiebureau Terugdringen Recidive (CBTR) van het gevangeniswezen een centrale rol. De samenwerking met dit bureau was ten tijde van het inspectieonderzoek nog niet volledig uitgekristalliseerd.

### **Oordeel**

De bejegening door de piw'ers op de verblijfsafdelingen dient het ISD-traject te ondersteunen. Dat vereist dat deze functionarissen actiever worden betrokken bij de vormgeving en evaluatie van deze trajecten. De gescheiden overlegcircuits bemoeilijken deze afstemming. Ook de mmd'ers zouden beter aangesloten moeten worden op het ISD-proces. De psychomedische staf, tenslotte, houdt zich in vergelijking met andere ISD-locaties erg afzijdig van de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel.

Door de verschillende overlegcircuits binnen de Havenstraat beter op elkaar af te stemmen en wellicht te integreren kan worden voorkomen dat verschillende organisatieonderdelen langs elkaar heen werken. De wenselijke samenwerking met het CBTR zou daarbij moeten worden betrokken.

### **Aanbeveling**

*Aan de locatie Havenstraat:*

- Heroverweeg de interne communicatiestructuur en integreer zo mogelijk de verschillende overlegcircuits. Werk daarbij ook de wenselijke samenwerking met het CBTR uit.

## **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 dit opzicht hebben de verschillende functionarissen die de ISt heeft geïnterviewd vier aandachtsgebieden gesignaleerd:



In de eerste plaats zijn de huidige piw'ers onvoldoende in staat om het ISD-proces te ondersteunen. Doordat er vaak sprake is van uitval van piw'ers op de verblijfsafdeling, schiet volgens hen de feitelijk beschikbare inzet op de ISD-afdelingen vaak tekort. Daar komt bij dat de piw'ers naar eigen zeggen en volgens andere inrichtingsfunctionarissen onvoldoende zijn toegerust om de complexe doelgroep van verslaafde en psychisch gestoorde veelplegers adequaat te begeleiden. De directie heeft aangegeven behoefte te hebben aan enkele "zorg-piw'ers" met een HBO-opleiding als sociaal-psychologische verleegkundige als achtergrond.

In de tweede plaats was ten tijde van het inspectiebezoek de caseload voor de beschikbare trajectbegeleiders veel te hoog. Een recent ontstane vacature was daar debet aan. Bovendien geven de trajectbegeleiders zelf aan dat zij onvoldoende zijn (bij)geschoold met betrekking tot de aanpak van complexe psychomedische problematiek. Verder zijn zij nog onvoldoende ingevoerd in de sociale kaart in de verschillende betrokken gemeenten. Ook missen zij de steun van een deskundige coach die hen zonodig kan adviseren.

In de derde plaats is de medische staf volgens een aantal gesprekspartners onvoldoende meegegroeid met de problematiek van de ISD-doelgroep. Behalve psychosociale problemen, kampt deze groep vaak met bijzondere somatische klachten en is veelal sprake van intensief medicijngebruik.

In de vierde plaats signaleerden de reclasseringsmedewerkers waarmee de IST heeft gesproken, dat de beschikbare reclasseringscapaciteit ten behoeve van het toezicht op isd'ers in de extramurale fase hiaten gaat vertonen.

### **Oordeel**

De IST acht zich niet gekwalificeerd om een definitief oordeel te geven over de huidige kwantitatieve personeelsinzet op de verblijfsafdelingen. Wel is duidelijk dat er extra inzet van de piw'ers op de verblijfsafdelingen wordt gevraagd ter ondersteuning van de ISD-trajecten. Die ondersteunende rol komt nu onvoldoende uit de verf. Om zo'n rol te kunnen vervullen zullen behalve kwantitatieve eisen ook aanvullende kwalitatieve eisen moeten worden gesteld aan het executieve personeel; eisen waaraan zij nu niet voldoen.

Het aantal feitelijk beschikbare trajectbegeleiders dient zo snel mogelijk op orde te worden gebracht. Verder moet nog eens goed worden bezien aan welke bijzondere (opleidings)eisen trajectbegeleiders moeten voldoen die isd'ers met ingewikkelde psychomedische problemen begeleiden.

Verder zou moeten worden vastgesteld of de normering voor de medische staf in de locatie Havenstraat toereikend is.

Tenslotte dient te worden gewaarborgd dat er voldoende reclasseringscapaciteit beschikbaar is om afdoende toezicht te kunnen houden op isd'ers in de extramurale fase.

### **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.
- Doe hetzelfde met betrekking tot de wenselijke competenties van het executieve personeel op die afdelingen.
- Stel vast welke bijzondere competenties gewenst zijn voor trajectbegeleiders van isd'ers en zet op basis daarvan trajectbegeleiders in.

#### *Aan de locatie Havenstraat:*

- Analyseer de wenselijke normering van de medische dienst en pas de formatie zonodig aan.

#### *Aan het regionale CBTR:*

- Breng de beschikbare trajectbegeleiderscapaciteit zo snel mogelijk op orde.

#### *Aan de lokale reclasseringsinstellingen:*

- Garandeer de beschikbaarheid van voldoende capaciteit voor het toezicht op isd'ers in de extramurale fase.

## **6.3 Rolverdeling en samenwerking met externe partijen**

### **Bevindingen**

Functionarissen uit de locatie Havenstraat onderhouden contacten met verschillende externe partijen: het OM, reclasseringsorganisaties, politie, gemeentelijke diensten en zorginstellingen. Deze partijen zijn vertegenwoordigd in de gemeentelijke casusoverleggen. In deze overleggen wordt besproken wat de wenselijke aanpak is van individuele veelplegers. De programmamanagers ISD van De Schans en van de locatie Havenstraat participeren in het Amsterdamse casusoverleg. In het casusoverleg van de gemeente Haarlem participeren zowel trajectbegeleiders van de locatie Havenstraat, als (recent) van De Schans. In Haarlem is er een afzonderlijk

nazorgoverleg waar de lokale ketenpartners bespreken welke voorzieningen in de extramurale fase en na afloop van de maatregel moeten worden getroffen.

Een knelpunt is dat de gemeente Amsterdam niet heeft voorzien in een centrale contactpersoon om de noodzakelijke nazorgactiviteiten te coördineren. Andere grote gemeenten in het ressort hebben wel zo'n functionaris. Daar staat tegenover dat de GGD Amsterdam, zoals meermalen in dit rapport is gesignaleerd, een actieve regisserende rol bij de (voorbereiding van de) extramurale fase van de ISD. Ook de Dienst Werk en Inkomen is actief betrokken.

Het OM in Amsterdam heeft nauwelijks bemoeienis met het verloop van ISD-trajecten in de locatie Havenstraat. De officieren van justitie waarmee de IST heeft gesproken, hebben daaraan ook geen behoefte. Het OM is alleen actief betrokken als er sprake is van een tussentijdse rechterlijke toetsing van de wenselijke voortzetting van de ISD-maatregel.

De samenwerking van de locatie Havenstraat met de verschillende politieorganisaties is goed. De politie is ook vertegenwoordigd in de gemeentelijke casusoverleggen. Er zijn werkafspraken gemaakt over (eventueel noodzakelijke back-up bij) het transport van isd'ers die teruggeplaatst moeten worden naar de inrichting.

De samenwerking tussen de inrichting en de reclasseringsorganisaties zal met de introductie van een nieuw samenwerkingsmodel als onderdeel van het beleidsprogramma Terugdringen Recidive verandering ondergaan. De reclassering zal daardoor intensiever worden betrokken bij de planning van reïntegratietrajecten.

### **Oordeel**

Bij de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel moet worden samengewerkt met veel externe partijen. De samenwerking met deze partijen verloopt over het algemeen bevredigend.

## **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 Havenstraat is dat gebeurd in processchema's. In deze schema's zijn de ISD-processtappen

beschreven en zijn per stap de verantwoordelijken en betrokkenen aangegeven.

Voor wat betreft de samenwerking met externe partijen is er in de gemeente Amsterdam een veelplegersconvenant, waarbij het gevangeniswezen en de reclasseringsorganisaties betrokken partijen zijn. Los van dit convenant is er in augustus 2007 door het Amsterdamse OM een brochure gepubliceerd waarin tekst en uitleg wordt gegeven over de manier waarop de ISD-maatregel in dit arrondissement wordt uitgevoerd. Deze brochure is bestemd voor alle betrokken ketenpartners.

De samenwerking met de reclassering is vastgelegd in een draaiboek voor het nieuwe samenwerkingsmodel gevangeniswezen-reclassering.

### **Oordeel**

Eerder in dit deelrapport is aanbevolen om de interne communicatiestructuur met betrekking tot de planning en het verloop van ISD-trajecten te heroverwegen en om de verschillende overlegcircuits binnen de locatie Havenstraat waar mogelijk te integreren. Ook de wenselijke samenwerking met het coördinatiebureau TR moet nader worden uitgewerkt. De bestaande procesbeschrijvingen zullen daar dan vanzelfsprekend op moeten worden aangepast.

De samenwerking met externe partijen is in Amsterdam en andere gemeenten bevredigend vastgelegd in convenanten.

## **6.5 Gegevensregistratie**

### **Bevindingen**

Als onderdeel van het dossieronderzoek heeft het bureau INTRAVAL vastgesteld dat de dossiers van isd'ers op twee plekken aanwezig zijn: er is zowel een fysiek dossier aanwezig als informatie op de computer. De fysieke dossiers bevinden zich in een dossierkast op de kamer bij het BSD. De BSD-medewerkers zijn momenteel bezig om de fysieke dossiers opnieuw in te richten.

In hoeverre isd'ers de in het verblijfsplan geïndiceerde interventies daadwerkelijk ondergaan, wordt niet geregistreerd.<sup>[12]</sup> Dit maakt het lastig te sturen op de mate waarop de verblijfsplannen daadwerkelijk worden gerealiseerd.

### **Oordeel**

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. 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 planning en voortgang van ISD-trajecten wordt multidisciplinair besproken in het ISD-beraad. In dit wekelijkse overleg worden alle isd'ers binnen de inrichting periodiek besproken. Ook de isd'ers die niet deelnemen aan een reïntegratietraject en in het basisregime zitten, komen aan de orde. Aan het overleg nemen de trajectbegeleiders en de trajectpsycholoog deel. Het bureau selectie en detentiebegeleiding zorgt voor het verslag van het overleg en de programmanager ISD zit het voor.

---

[12] 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.

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.<sup>[13]</sup>

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 Havenstraat gebeurt dit niet.

### **Oordeel**

Er is een multidisciplinaire overlegstructuur binnen de locatie Havenstraat om de voortgang van ISD-trajecten te monitoren en zonodig bij te sturen. Eerder in dit deelrapport is aanbevolen om de aansluiting van onder meer de verblijfsafdeling en het MMD op dit overleg te verbeteren. 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.

### **Aanbeveling**

*Aan de locatie Havenstraat:*

- Voer in dat aan na afloop van elke ISD-maatregel een inhoudelijke eindevaluatie wordt opgesteld.

---

[13] In Amsterdam waren tot medio 2007 122 zaken voor een tussentijdse toetsing op zitting aangebracht. In 71 gevallen omdat de rechter dat bij vonnis had bevolen en in 42 gevallen op verzoek van de gedetineerde. Bijzonder is dat in negen gevallen het OM daarom had gevraagd. Dit komt doordat in een aantal gevallen omzetting van de ISD-maatregel in een BOPZ-maatregel aangewezen werd geacht. Slechts in 3 gevallen is de ISD-maatregel opgeheven omdat de rechtbank ontevreden was over het verloop daarvan. Zie: "ISD, Maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders", augustus 2007, arrondissementsparket Amsterdam, blz. 55

## 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 Havenstraat is dat op operationeel niveau gebeurd door de deelnemers aan het interne ISD-beraad.

In het Implementatieplan ISD (DJI, 2004) is opgenomen dat de tevredenheid van de ketenpartners door middel van een jaarlijks tevredenheidsonderzoek wordt gemeten. In Amsterdam heeft in de zomer van 2007 een grote, ketenbrede conferentie plaatsgevonden. Verder is er een ketenbreed strategisch afstemmingsoverleg veelplegers waaraan ook de penitentiaire inrichting deelneemt. Noodzakelijke beleidsbijstellingen worden hier besproken.

### Oordeel

De Ist meent dat een nadere evaluatie van het ISD-proces in de locatie Havenstraat gewenst is. De uitkomsten van het onderhavige inspectieonderzoek kunnen daarvoor mede als input dienen.

### Aanbeveling

*Aan de PI Havenstraat:*

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





## 7 Algemene conclusies

De Inspectie voor de Sanctietoepassing heeft medio december 2007 de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel in de locatie Havenstraat onderzocht. De Inspectie is positief over de doordachte manier waarop de complexe psychomedische problematiek van de daar aanwezige isd'ers in kaart wordt gebracht en over de intensieve samenwerking met externe GGz-partners.

Dat neemt niet weg dat er op belangrijke onderdelen verbeteringen nodig zijn. De belangrijkste daarvan worden hier genoemd:

- Het opstellen van verblijfsplannen voor isd'ers vergt veel meer tijd dan wettelijk is toegestaan.
- Een bijzonder probleem is het gewenste interventieaanbod voor ernstig psychisch gestoorde gedetineerden of isd'ers met zeer beperkte verstandelijke vermogens.
- De realisatie van geplande gedragsinterventies moet worden verbeterd.
- De mate waarin het bejegeningsklimaat de op de verblijfsafdelingen het ISD-traject ondersteunt, moet worden versterkt. De piw'ers zijn nu onvoldoende aangesloten op het ISD-proces.
- De trajectbegeleiders houden onvoldoende structureel contact met de aan hun zorg toevertrouwde isd'ers en zouden de voortgang en afloop van acties stelselmatiger moeten terugkoppelen.
- 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 bijstelling van het ISD-proces in de locatie Havenstraat noodzakelijk.

Externe partijen, zoals regionale zorginstellingen zullen hun verantwoordelijkheid moeten nemen om voldoende geschikte plaatsingsmogelijkheden te realiseren in de extramuraal fase van de ISD-maatregel.

## **Bijlage 1: Respondenten**

### **PI Amsterdam, locatie Havenstraat**

- Gedetineerden met een reïntegratietraject
- Gedetineerde in een basisregime
- Hoofden en medewerkers verblijfsafdelingen
- Inrichtingspsycholoog
- Inrichtingspsychiater (tevens NIFP)
- ISD-trajectbegeleiders
- Locatiedirecteur
- Medewerker BSD
- Medewerker maatschappelijke dienstverlening
- Medewerker Medische dienst
- Programmamanager ISD
- Unitdirecteur

### **OM**

- Officieren van Justitie

### **Reclassering**

- Medewerker reclassering Leger des Heils
- Medewerker Reclassering Nederland

### **Gemeente**

- Vertegenwoordigers GGD

### **NIFP**

- Sociaal psychiatrisch verpleegkundige

## **Bijlage 2: Geadviseerde gedragsinterventies**

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

- Agressieregulatietraining
- Arbeidsmotivatietraining
- Budgetteringstraining
- Cova-training
- Goldstein
- Groepswork
- Leefstijltraining
- Sova-training
- Terugvalpreventie 1
- Terugvalpreventie 2
- Toeleiding passende zorg