

Justitie



Ministerie van Justitie

Inspectie voor de Sanctietoepassing

Inrichtingen voor Stelselmatige Daders

Inspectierapport
Themaonderzoek

April 2008

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	5
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding en doel	15
1.2 Reikwijdte	16
1.3 Onderzoeksopzet	16
1.3.1 Onderzoeksvragen	16
1.3.2 Toetsingskader	16
1.3.3 Methode	17
1.3.4 Tijdpad	17
1.4 Kengetallen	18
1.5 Eerder onderzoek	19
2 Voorfase en instroom	21
2.1 Identificatie potentiële ISD-kandidaten	21
2.2 Advisering rechterlijke macht	21
3 Verblijfsplan	25
3.1 Totstandkoming	25
3.2 Tijdigheid	28
3.3 Inhoud	29
3.4 Consistentie met voorlichtingsrapportage reclassering	30
4 Intramurale fase	32
4.1 Het ISD-regime	32
4.2 Gedragsinterventies	34
4.3 Trajectbegeleiding	36
4.4 Bejegeningssklimaat op de verblijfsafdeling	37
4.5 Psychomedische zorg	38
4.6 Vrijhedenbeleid	39
4.7 Drugsontmoedigings- en sanctiebeleid	40
5 Extramurale fase	42

5.1	Voorbereiding extramurale fase	42
5.2	Uitvoering extramurale fase	45
5.3	Sanctiebeleid	46
5.4	Voorbereiding nazorg	47
6	Organisatie en borging van het ISD-proces	49
6.1	Rolverdeling en samenwerking binnen de penitentiaire inrichting	49
6.2	Kwantitatieve en kwalitatieve personeelsinzet	49
6.3	Rolverdeling en samenwerking met externe partijen	51
6.4	Procesbeschrijvingen	52
6.5	Gegevensregistratie	53
6.6	Monitoring ISD-trajecten	53
6.7	Evaluatie uitvoeringsbeleid	54
7	Algemene conclusie	57
	Bijlage 1: Afkortingen	60
	Bijlage 2: Toetsingskader	61

Voorwoord

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) heeft in de periode oktober tot en met december 2007 een themaonderzoek 'Inrichtingen voor Stelselmatige Daders' uitgevoerd.

In 2004 is de wettelijke maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD) van kracht geworden.

De ISt heeft nu op zes ISD-locaties onderzocht of de betrokken penitentiaire inrichtingen en reclasseringsinstellingen bij de tenuitvoerlegging van de maatregel doen wat van hen mag worden verwacht.

De ISD-maatregel is destijds ingevoerd met de nadruk op de beveiliging van de maatschappij door middel van langdurige opsluiting van veelplegers. De Inspectie stelt echter vast dat gaandeweg mede onder invloed van rechterlijke beslissingen de inhoud van de ISD maatregel bijna altijd ook een resocialisatietraject bevat. Dat heeft gevolgen voor de uitvoering. Enerzijds constateert de Inspectie dat enthousiaste en betrokken medewerkers op zoek zijn naar creatieve oplossingen om het resocialisatietraject vorm te geven. Anderzijds heeft de ISt ook moeten vaststellen dat er in een flink aantal opzichten verbeteringen nodig zijn in de complexe uitvoeringspraktijk.

In het rapport staat daarom een groot aantal aanbevelingen, gericht tot de staatssecretaris van Justitie, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de landelijke reclasseringsorganisaties.

In de zes deelrapporten die aan het eindrapport ten grondslag liggen zijn verder aanbevelingen opgenomen gericht aan de ISD-locaties en de lokale reclasseringsinstellingen.

W.F.G. Meurs
hoofdinspecteur

Samenvatting

De wettelijke maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders is eind 2004 van kracht geworden. De maatregel maakt het mogelijk om veelplegers op grond van hun justitiële verleden voor maximaal twee jaar in een daartoe aangewezen ISD-voorziening te plaatsen. De ISD-maatregel beoogt een grotere doelgroep te bereiken dan de maatregel Strafrechtelijke Opvang Verslaafden die in 2001 van kracht was geworden en die uitsluitend betrekking had op verslaafde veelplegers. De SOV-maatregel is opgegaan in de ISD-maatregel.

Het onderhavige inspectieonderzoek beoogt vast te stellen of de betrokken penitentiaire inrichtingen en reclasseringsinstellingen bij de tenuitvoerlegging van de maatregel doen wat van hen mag worden verwacht. Het onderzoek laat zien dat die tenuitvoerlegging in veel opzichten kan en moet worden verbeterd. Een aantal problemen kon moeilijk van meet af aan worden voorzien. Deze zijn pas in de loop van de implementatie aan het licht zijn gekomen.

Zo bleken veel meer veroordeelden tot de ISD-maatregel dan verwacht te kampen met ernstige psychiatrische problemen, al dan niet in combinatie met een verstandelijke handicap. De juiste opvang van deze categorie stelt bijzondere eisen, ook aan zorginstellingen die de opvang van deze isd'ers in de extramurale fase van de maatregel voor hun rekening moeten nemen. Daar komt bij dat de rechterlijke macht bij de oplegging van de maatregel veel meer is uitgegaan van het oude SOV-principe 'behandeling, tenzij' dan van de bij de invoering van de ISD-maatregel voorliggende oriëntatie op directe maatschappijbeveiliging. De aanvankelijke verwachting dat bij de ISD-maatregel meestal sprake zou zijn van sobere detentie, is niet uitgekomen.

Nu enkele jaren ervaring is opgedaan met de ISD-maatregel is het tijd om de balans op te maken en de nodige verbeteringen door te voeren. In hun gemeenschappelijke brief van 17 juli 2007 over het justitieel verslavingsbeleid (Kamerstuk 2006-2007, 31110, nr 1) hebben de Minister en Staatssecretaris van Justitie en de Minister van VWS melding gemaakt van zo'n wenselijke verbeterlag. De uitkomsten van het onderhavige inspectieonderzoek kunnen daaraan een bijdrage leveren.

Hieronder zullen de bevindingen van de ISt worden samengevat. Aan het einde van de samenvatting volgt een overzicht van alle aanbevelingen van de Inspectie.

Voorfase en instroom

In de grotere gemeenten in de ISD-regio's wordt tevoren in kaart gebracht welke veelplegers bij een eerstvolgende aanhouding in aanmerking komen voor de ISD-maatregel. Als een ISD-kandidaat eenmaal is aangehouden, dan wordt aan de reclassering gevraagd om een voorlichtingsrapportage op te stellen. Omdat de meeste veelplegers drugsverslaafd zijn, stelt de verslavingsreclassering veelal het voorlichtingsrapport op. Om de criminogene problemen op de verschillende leefgebieden vast te stellen neemt de reclassering daarbij standaard de RISC (Recidive Inschattingsschalen) af.

Over het algemeen verloopt de advisering aan de rechterlijke macht door de reclassering naar tevredenheid. In een enkel geval is het voorlichtingsrapport echter niet tijdig beschikbaar en moet worden afgezien van het vorderen en opleggen van de ISD-maatregel. Dit is niet aanvaardbaar.

Verder kan het ontbreken van een gedragskundig rapport ertoe leiden dat de ISD-maatregel wordt opgelegd aan veelplegers die daarvoor - naar achteraf blijkt- ongeschikt zijn.

Verblijfsplan

In de Penitentiaire beginselenwet is voorgeschreven dat voor iedere veroordeelde tot de ISD-maatregel binnen een maand na binnenkomst een verblijfsplan wordt opgesteld. In de praktijk lukt dit lang niet altijd. De ISt geeft twee opties in overweging om de uitvoeringspraktijk en het wettelijk voorschrift met elkaar in overeenstemming te brengen. De eerste is een groeimodel. Het eerste, ruwe verblijfsplan wordt dan binnen een maand tot stand gebracht en gaandeweg het ISD-traject bijgesteld. De tweede optie is aanpassing van de wettelijke voorgeschreven termijn.

De inhoudelijke opzet van de verblijfsplannen verschilt van locatie tot locatie. De ISt beveelt aan om hierin meer uniformiteit aan te brengen.

De Inspectie heeft verder gesignaleerd dat een aantal inrichtingen een speciale assessment- of trajectpsycholoog heeft aangetrokken om te adviseren over het wenselijke ISD-traject als er sprake is van psychische of verstandelijke problemen. De ISt raadt alle ISD-locaties aan daartoe over te gaan.

Intramurale fase

De eerste fase van de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel vindt plaats in speciaal daartoe bestemde penitentiaire inrichtingen.

De wet staat toe dat de ISD-maatregel zowel in een regime van algehele gemeenschap als van beperkte gemeenschap ten uitvoer wordt gelegd. Beide varianten komen in de praktijk voor. Ook in andere opzichten verschilt de regimesopzet tussen de ISD-locaties zeer sterk. Niet alleen vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid is dit onwenselijk, maar bovendien bieden sommige regimes ruimere mogelijkheden om een reïntegratietraject te ondersteunen dan andere. De ISt vindt het dan ook noodzakelijk dat centraal nadere bandbreedtes worden gedefinieerd voor de ISD-regimes.

Onderdeel van de verblijfsplannen zijn gedragsinterventies. Vaak zijn dit trainingen die door reclasseringsorganisaties worden verzorgd. De realisatie van de in de verblijfsplannen opgenomen gedragsinterventies blijft in veel ISD-locaties achter. Daarnaast komt het voor dat isd'ers aan een training deelnemen die niet in het verblijfsplan is geïndiceerd, bijvoorbeeld om de deelnemersgroep voor die training te completeren. Dit is onwenselijk. De ISt acht het verder van wezenlijk belang dat er meer mogelijkheden komen om tijdens trainingen geleerde cognitieve en sociale vaardigheden in de dagelijkse praktijk op de verblijfsafdeling te kunnen oefenen. Een integrale methodische aanpak is daartoe vereist.

Een bijzonder probleem is het beperkte programmatische aanbod 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.

Om isd'ers te motiveren om deel te nemen aan een reïntegratietraject en hen daarbij te begeleiden, zijn trajectbegeleiders werkzaam. De ISt heeft vastgesteld dat deze trajectbegeleiders niet aan de landelijk voorgeschreven richtlijn voldoen om isd'ers wekelijks te spreken. Verder acht de ISt het van belang dat zij duidelijk feedback geven aan de gedetineerden over de voortgang van hun inspanningen. Nu bestaat er vaak onzekerheid bij de isd'ers. Dit komt hun motivatie niet ten goede.

Hoewel het algemene bejegeningssklimaat in de ISD-locaties correct is, blijkt dat vooral op afdelingen waar naast isd'ers ook andere gedetineerden verblijven het afdelingsklimaat het gedragsveranderingstraject onvoldoende ondersteunt. Het lijkt de Ist dan ook verstandig om waar mogelijk te voorkomen dat isd'ers samen met andere gedetineerden worden gehuisvest en/of aan activiteiten deelnemen. Verder is het van belang dat alle isd'ers een mentor krijgen. Dat is nu nog niet overal het geval.

De Ist heeft vastgesteld dat binnen de mogelijkheden die het gevangeniswezen daartoe biedt, de isd'ers over het algemeen voldoende toegang hebben tot psychomedische zorg.

De Ist heeft in haar toetsingskader voor dit inspectieonderzoek de verwachting opgenomen dat bij het toekennen van vrijheden aan isd'ers maatschappelijke risico's worden afgewogen. In alle ISD-locaties gebeurt dit. In de periode dat de SOV-maatregel nog ten uitvoer werd gelegd, ging aan de extramurale fase een halfopen fase vooraf. In die periode namen de gedetineerden buiten de inrichting deel aan activiteiten en keerden zij 's-avonds terug naar de inrichting. In de meeste ISD-locaties is deze halfopen tussenfase niet (meer) aanwezig. Nagenoeg alle partijen waarmee de Inspectie heeft gesproken, pleiten echter voor herinvoering ervan. De abrupte overgang van een strikt gesloten setting naar een volledig extramurale plaatsing zou wel eens mede oorzaak kunnen zijn van het grote aantal mislukkingen in de extramurale fase.

Tenslotte adviseert de Ist dat het drugsontmoedigingsbeleid in de ISD-locaties ofwel moet worden herbevestigd of wel moet worden heroverwogen. Er zijn nu te grote verschillen in de lokale uitvoeringspraktijk.

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 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.

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 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.

Met uitzondering van de ISD-locatie Hoogvliet, is de reclassering op alle ISD-locaties stelselmatig belast met het toezicht op de extramuraal geplaatste isd'ers. De manier waarop dit toezicht wordt ingevuld, wisselt echter. De Ist acht het dan ook van belang om hiervoor nadere landelijke richtlijnen op te stellen.

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

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. Met betrekking tot de samenwerking binnen de onderzochte ISD-inrichtingen heeft de Ist verbeteringsuggesties gedaan in de deelrapporten over de afzonderlijke ISD-locaties. De externe samenwerking met gemeenten verloopt wisselend. Sommige gemeenten zijn actief betrokken bij het verloop van ISD-trajecten en hebben zelfs het initiatief

genomen voor ketenbreed nazorgoverleg waar intensief wordt afgestemd over de uitstroom van isd'ers uit detentie. Andere gemeenten nemen hun verantwoordelijkheid in mindere mate.

Voor een goed verloop van ISD-trajecten is het eveneens van groot belang dat de beschikbare personeelsinzet kwantitatief en kwalitatief op orde is. In een aantal opzichten is dat onvoldoende het geval. Dat geldt met name voor de kwantitatieve en kwalitatieve personeelsinzet op de verblijfsafdelingen en die ten behoeve van de trajectbegeleiding.

Tenslotte heeft de ISt een aantal aanbevelingen gedaan om de registratie van het verloop van ISD-trajecten te verbeteren en om de uitkomst ervan stelselmatig te evalueren.

Aanbevelingen ^[1]

Aan de staatssecretaris van Justitie:

1. Kies ofwel voor een gefaseerde totstandkoming van een verblijfsplan ofwel heroverweeg de wettelijke eis dat een verblijfsplan binnen een maand na binnenkomst moet zijn vastgesteld.
2. Vraag bij de daarvoor verantwoordelijke partijen blijvend aandacht voor de plaatsingsproblemen in zorginstellingen en breng daartoe zonedig de behoefte aan verschillende soorten zorgplaatsen nader in kaart.
3. Attendeer besturen van grotere gemeenten op het positieve initiatief van sommige gemeenten om een ketenbreed overleg te organiseren waar de wenselijke uitstroom van isd'ers uit detentie wordt besproken.

Aan de DJI:

1. Ontwikkel een standaardformat voor het ISD-verblijfsplan dat aansluit op de indeling van de RISC.
2. Leg nadere inhoudelijke eisen vast waaraan een verblijfsplan moet voldoen indien de isd'er weigert mee te werken aan een reïntegratietraject.
3. Breng landelijk als best practice de werkwijze met het 'screenteam' in de locatie Havenstraat onder de aandacht.

[1] Aanbevelingen die specifiek op één of enkele ISD-locatie(s) betrekking hebben, zijn opgenomen in de betreffende deelrapporten.

4. Bepaal nadere bandbreedtes voor de (lengte van) het dagprogramma voor ISD-regimes.
5. Zorg ervoor dat het verblijf op een afdeling met een externe differentiatie zoals de IBA geen nadelige gevolgen heeft voor een ISD-traject en regel de verantwoordelijkheid voor dat traject afdoende.
6. Introduceer als beleidslijn om waar mogelijk te voorkomen dat isd'ers samen met andere gedetineerden worden gehuisvest en/of aan activiteiten deelnemen.
7. Heroverweeg de invoering van een halfopen fase voorafgaande aan de extramurale fase ten behoeve van gedetineerden die in een ISD-traject participeren.
8. Herbevestig of heroverweeg de landelijke ISD-richtlijnen voor wat betreft het drugsontmoedigingsbeleid met het oog op de substantiële verschillen in de lokale uitvoeringspraktijk.
9. 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.
10. Ontwikkel aan de specifieke doelgroep aangepast (her)plaatsingsbeleid in de extramurale ISD-fase.
11. 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.
12. Doe hetzelfde met betrekking tot de wenselijke competenties van het executieve personeel op die afdelingen.
13. Stel vast welke bijzondere competenties gewenst zijn voor trajectbegeleiders van isd'ers en zet op basis daarvan trajectbegeleiders in.
14. Evalueer of de caseload-normering van de trajectbegeleiders van het gevangeniswezen toereikend is nadat daarmee enige ervaring is opgedaan.
15. Introduceer een (digitaal) cliëntvolgsysteem voor ISD-trajecten waarin behalve de planning ook de realisatie van de verschillende programmaonderdelen wordt bijgehouden.

Aan de DJI i.s.m. de reclasseringsorganisaties (landelijk):

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

2. Bezie hoe de mogelijkheden om tijdens gedragstrainingen geleerde vaardigheden op de verblijfsafdelingen te oefenen kunnen worden vergroot. Een integrale methodische aanpak is daarvoor vereist.
3. 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. Entameer dat in alle ISD-locaties na afloop van elke ISD-maatregel een inhoudelijke eindevaluatie wordt opgesteld, die wordt gedeeld met het OM en andere ketenpartners. Leg daarbij uniforme, objectieve succescriteria vast.

Aan de reclasseringsorganisaties (landelijk):

1. Leg als landelijke beleidslijn vast om ook van weigerende ISD-kandidaten in een advies aan de rechterlijke macht de hulpverlenings- en reclasseringsvoorgeschiedenis in beeld te brengen en om de weigering tot medewerking nader toe te lichten.
2. Breng landelijk als best practice de werkwijze in Amsterdam en/of Utrecht onder de aandacht, waarbij de noodzaak tot een gedragskundige verdiepingsdiagnose in speciaal daartoe ingericht afstemmingsoverleg wordt bepaald.
3. Ontwikkel nadere richtlijnen voor de invulling van het toezicht op isd'ers in de extramuraal fase, inclusief de wenselijke frequentie van het (face-to-face) contact.

Aan alle ISD-locaties:

1. Licht het proces van totstandkoming van het verblijfsplan door op mogelijkheden tot versnelling.
2. Voer voor alle isd'ers het piw-mentoraat in en expliciteer de daarbij gewenste, proactieve rolopvatting.
3. Onderwerp de uitvoering van de ISD-maatregel binnen de inrichting aan een evaluatie en stel het uitvoeringsbeleid naar aanleiding daarvan bij.

Aan alle ISD-locaties en coördinatiebureau's TR:

1. 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.

2. Draag er zorg dat voor dat trajectbegeleiders door hun gesprekken structureel in te plannen ook voldoende aandacht schenken aan minder assertieve isd'ers.
3. Draag er zorg voor dat trajectbegeleiders aan de isd'ers feedback geven over de (tussentijdse) resultaten van hun inspanningen.

Aan alle lokale reclasseringsinstellingen(i.s.m. de ISD-locaties):

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

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: de locaties Havenstraat en De Schans van de PI Amsterdam, de stadsgevangenis Hoogvliet van de PI Rijnmond, de locatie Wolvenplein van de PI Utrecht, de PI Vught en de locatie Zoetermeer van de PI Haaglanden.^[2]

De Inspectie doet in afzonderlijke, zelfstandig leesbare deelrapporten verslag van de bevindingen op de verschillende locaties. In het onderhavige rapport worden de belangrijkste bevindingen uit de deelrapporten gebundeld en worden algemene conclusies getrokken.^[3] Het overkoepelende rapport en de zes deelrapporten zijn tegelijkertijd gepubliceerd.

[2] Ten tijde van het inspectie-onderzoek waren er nog twee andere ISD-locaties. De ISD-locatie Hoogeveen, is evenals de locatie Zwolle voor vrouwelijke isd'ers buiten beschouwing gebleven. De eerste locatie vanwege de in de aanloop naar het inspectieonderzoek stagnerende instroom van isd'ers; de tweede vanwege de afwijkende landelijke organisatie van het ISD-proces voor vrouwen. Vergelijking met andere ISD-locaties is daardoor niet goed mogelijk.

[3] Strikt lokale aanbevelingen zijn opgenomen in de betreffende deelrapporten.

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. Het medicatiebeleid in de ISD locaties is geen onderwerp van onderzoek geweest.

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?
- Verlopen de uitvoering van de ISD-maatregel volgens plan?
- Verlopen de informatie-uitwisseling en de samenwerking tussen de betrokken functionarissen afdoende?

1.3.2 Toetsingskader

Ter voorbereiding op het themaonderzoek heeft de Inspectie landelijke beleidsstukken bestudeerd die grotendeels ten tijde van de implementatie van de maatregel zijn opgesteld. Ook eerdere evaluatierapporten over de ISD zijn bestudeerd. (zie ook paragraaf 1.5)

Op basis hiervan heeft de ISt zoals te doen gebruikelijk een toetsingskader ontwikkeld. In het toetsingskader geeft de Inspectie aan welke normen en verwachtingen zij hanteert bij de beoordeling van de uitvoeringspraktijk. Het

toetsingskader voor dit onderzoek is opgenomen in Bijlage 2. In het toetsingskader zijn de bronnen aangegeven waarop de toetsingsnormen en -verwachtingen zijn gebaseerd. Behalve wetgeving (Penitentiaire beginselenwet en Penitentiaire Maatregel) gaat het daarbij vooral om uitvoeringsrichtlijnen van zowel het Ministerie van Justitie als de Dienst Justitiële Inrichtingen.

1.3.3 Methode

Per ISD-locatie is schriftelijke informatie over de plaatselijke ISD-praktijk geanalyseerd. Daarnaast zijn leidinggevenden en uitvoerenden 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. Voor een overzicht van de geïnterviewden wordt verwezen naar de deelrapporten van de Inspectie.

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek betrof het analyseren van dossiers van isd'ers. Het dossieronderzoek was vooral bedoeld om inzicht te krijgen in de inhoud en tijdigheid van de verblijfsplannen, en in de mate waarin de erin opgenomen gedragsinterventies daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Per ISD-locatie is een willekeurige steekproef van circa 20 dossiers geanalyseerd. Het onderzoeksbureau INTRAVAL heeft deze analyse verricht.^[4]

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 vond plaats in de periode van oktober tot en met december 2007.

De deelrapporten over de zes ISD-locaties zijn voor wederhoor voorgelegd aan de locatiedirecteuren en aan de geïnterviewde lokale vertegenwoordigers van het OM en van de meest betrokken reclasseringsinstellingen.

Dit samenvattende rapport is op 22 maart 2008 voor wederhoor voorgelegd aan de sectordirecteur Gevangeniswezen (DJI), aan het Parket Generaal van

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

het OM en aan de directie Sanctie- en Preventiebeleid, die de subsidierelatie met de reclasseringsorganisaties onderhoudt. De wederhoorreacties zijn op 7 april 2008 ontvangen. Op 24 april 2008 is het vervolgens vastgesteld door de hoofdinspecteur ISt en aangeboden aan de staatssecretaris van Justitie.

1.4 Kengetallen

Tabel I laat zien dat over geheel 2007 gemiddeld 477 isd'ers in de zes onderzochte ISD-locatie ingeschreven waren. 83% van hen nam deel aan een reïntegratietraject; hetzij binnen, hetzij buiten de muren van een penitentiaire inrichting.

Tabel I: Gemiddeld aantal ingeschreven isd'ers in 2007

	Aantal isd'ers (%)
Isd'ers intramuraal in basisregime	79 (17%)
Isd'ers intramuraal met traject	289 (60%)
Isd'ers in extramurale fase	109 (23%)
Totaal	477 (100%)

Gemiddeld 17% nam niet deel aan een traject en was onderworpen aan een basisregime. In dit percentage 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.

Als onderdeel van het dossieronderzoek zijn van 112 isd'ers de scores op de Recidive Inschattings Schalen (RISc) achterhaald. [5]Tabel II laat zien dat er veelal sprake is van meervoudige problematiek, waarbij drugsproblematiek, financiële problemen (bijvoorbeeld schulden), alsmede een gebrek aan werkervaring, opleidingstekorten en onvoldoende cognitieve vaardigheden het meest in het oog springen.

[5] RISc is het diagnose-instrument dat de reclassering 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: Scoreverdeling op de leefgebieden van de RISC (n=112)

	RISC-score			
	laag	midden	hoog	onbekend
1.2. delictgeschiedenis, huidig delict en delictpatronen	5	87	12	8
3. huisvesting en wonen	73	10	20	9
4. opleiding, werk en leren	2	46	56	8
5. omgaan met geld	6	63	35	8
6. relaties met partner, gezin, familie	48	35	19	9
7. relaties met vrienden en kennissen	28	55	20	9
8. drugsgebruik	5	34	65	8
9. alcoholgebruik	57	23	23	9
10. emotioneel welzijn	57	16	29	10
11. denkpatronen, gedrag en vaardigheden	3	69	33	7
12. houding	24	51	28	9

1.5 Eerder onderzoek

In december 2006 is door het onderzoeksbureau INTRAVAL een eerste inventarisatie verricht van de meerwaarde van de ISD t.o.v. de eerdere SOV^[6]. Deze quick scan toonde die meerwaarde in sommige opzichten aan en in andere niet.

In april 2007 heeft de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) een advies gepubliceerd over de ISD-maatregel.^[7] Aan dit advies lag een themaonderzoek van de uitvoeringspraktijk ten grondslag dat in 2006 was verricht. De algemene conclusie van het onderzoek was dat de maatregel in de uitvoeringspraktijk onvoldoende uit de verf is gekomen. Op veel punten werden tekortkomingen gesignaleerd.

[6] Biesma, S et al. "ISD vs SOV; eerste inventarisatie meerwaarde ISD boven eerdere SOV", Intraval, Groningen-Rotterdam, December 2006.

[7] "De Inrichting voor Stelselmatige Daders; de isd-maatregel in theorie en praktijk", RSJ, 4 april 2007.

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, in de verschillende arrondissementen worden geïdentificeerd en op welke manier de reclassering de rechterlijke macht daarbij adviseert.

2.1 Identificatie potentiële ISD-kandidaten

In de grotere gemeenten in de onderzochte ISD-regio's wordt in kaart gebracht welke veelplegers bij een eerstvolgende aanhouding in aanmerking komen voor de ISD-maatregel. Het identificeren van potentiële ISD-kandidaten gebeurt standaard in een gemeentelijk casuoverleg waarin doorgaans vertegenwoordigers van de betrokken gemeente, het OM, de politie, de regionale reclasseringsinstellingen en de penitentiaire ISD-locatie vertegenwoordigd zijn. In een aantal casuoverleggen wordt ook al tevoren bepaald of bij aanhouding van de betrokken veelpleger een gedragskundige rapportage door het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) zal worden gevraagd.

Zodra een verdachte wordt aangehouden, verifieert het OM of de politie of deze op de lijst met ISD-kandidaten voorkomt. Is dat het geval, dan wordt aan de reclassering gevraagd om achtereenvolgens een vroeghulrapport en een voorlichtingsrapportage op te stellen.

2.2 Advisering rechterlijke macht

Bevindingen

Omdat de meeste veelplegers drugsverslaafd zijn, stelt de verslavingsreclassering veelal het voorlichtingsrapport op. Om de criminogene problemen op de verschillende leefgebieden vast te stellen neemt de reclassering daarbij standaard de RISC (Recidive Inschattingsschalen) af.

Tijdige rapportage door de reclassering is essentieel. De geïnterviewde vertegenwoordigers van het OM geven aan dat de voorlichtingsrapportages meestal wel tijdig worden ontvangen, maar dat dat niet altijd lukt. Als gevolg

daarvan heeft de raadkamer in enkele gevallen verdachten in vrijheid gesteld, waardoor het ISD-traject geen doorgang vond.^[8]

Sommige rechtbanken hebben behoefte aan een betrekkelijk gedetailleerd voorlichtingsrapport waarin al concrete gedragsinterventies zijn opgenomen. In andere arrondissementen is het voorlichtingsrapport globaler. Dat laatste heeft de voorkeur van de penitentiaire ISD-locaties. De concrete invulling van het behandelprogramma vindt dan plaats 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. Ook is het vaak de eerste mogelijkheid om te diagnosticeren in een gestructureerde, drugsvrije omgeving.

Om de SOV-maatregel te kunnen opleggen was destijds de beschikbaarheid van een gedragskundig advies verplicht. Met de invoering van de ISD-maatregel is deze verplichting vervallen. In enkele arrondissementen wordt nauwelijks nog een advies gevraagd aan het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP). Gevolg daarvan is dat soms een ISD-maatregel wordt opgelegd aan veelplegers die hiervoor ongeschikt zijn. In andere arrondissementen wordt stelselmatig nagegaan in hoeverre een gedragskundige verdiepingsdiagnose gewenst is. In Amsterdam en Utrecht is daarvoor afzonderlijk gestructureerd overleg tussen de reclassering, GGz-instellingen en/of het NIFP en de betrokken penitentiaire inrichting.

Als ISD-kandidaten niet meewerken aan de afname van de RISc en aan de totstandkoming van een voorlichtingsrapport, dan brengen de meeste reclasseringsinstellingen toch een advies uit aan de rechterlijke macht. Daarin lichten zij de weigering toe en beschrijven zij de justitiële en hulpverleningsvoorgeschiedenis. In sommige arrondissementen schetst de reclassering ook in die gevallen een mogelijk reïntegratietraject. Een enkele andere reclasseringsinstelling weigert dan echter te adviseren en retourneert de opdracht voor een voorlichtingsrapport. Een aantal reclasseringswerkers gaf aan in dit opzicht behoefte te hebben aan landelijk uniform beleid.

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

Oordeel

Over het algemeen verloopt de advisering aan de rechterlijke macht door de reclassering naar tevredenheid. In een enkel geval is het voorlichtingsrapport echter niet tijdig beschikbaar en moet worden afgezien van het vorderen en opleggen van de ISD-maatregel. Dit is niet aanvaardbaar. In de betreffende deelrapporten wordt dan ook aanbevolen dat de reclasseringsinstelling zich scherper houdt aan de afgesproken adviestermijn.

Het ontbreken van een gedragskundig rapport van het NIFP kan ertoe leiden dat de ISD-maatregel wordt opgelegd aan veelplegers die daarvoor - naar achteraf blijkt- ongeschikt zijn. Het ligt dan ook voor de hand om de noodzaak van een verdiepingsdiagnose stelselmatig onder ogen te zien. De bijzondere afstemming die daartoe in Amsterdam en Utrecht is georganiseerd, strekt andere arrondissementen 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 (landelijk):

- Leg als landelijke beleidslijn vast om ook van weigerende ISD-kandidaten in een advies aan de rechterlijke macht de hulpverlenings- en reclasseringsvoorgeschiedenis in beeld te brengen en om de weigering tot medewerking nader toe te lichten.
- Breng landelijk als best practice de werkwijze in Amsterdam en/of Utrecht onder de aandacht, waarbij de noodzaak tot een gedragskundige verdiepingsdiagnose in speciaal daartoe ingericht afstemmingsoverleg wordt bepaald.

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-locaties dit proces hebben 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 in alle ISD-locaties anders georganiseerd.

Sommige inrichtingen hebben een getrapte werkwijze waarbij eerst een globaal verblijfsplan wordt opgesteld dat naderhand wordt uitgewerkt in een concreter reïntegratieplan. Deze getrapte werkwijze is ingegeven door de gebleken onmogelijkheid om binnen vier weken na binnenkomst van de isd'er een concreet verblijfsplan vast te kunnen stellen. Andere inrichtingen stellen wel een verblijfsplan op met concrete gedragsinterventies en na te streven eindtermen. Daar wordt dan vaak (veel) langer over gedaan dan de wettelijke termijn van een maand.

Bijzonder complex is de planningsprocedure voor isd'ers die in de locatie De Schans worden geplaatst. Nadat de ISD-maatregel is opgelegd worden deze isd'ers eerst in de locatie Havenstraat ondergebracht. Daar wordt een eerste verblijfsplan opgesteld. Na overplaatsing naar De Schans wordt een tweede plan - een zg. reïntegratieplan - opgesteld. Gesprekspartners van de IST wijzen daarbij op doublures en onnodig tijdverlies.

Het beleid met betrekking tot isd'ers die niet meewerken aan een reïntegratietraject, verschilt ook van locatie tot locatie. Sommige locaties zien in dat geval af van verdere invulling van een verblijfsplan; andere stellen dan toch een verblijfsplan met concrete interventies op waaraan de isd'er kan deelnemen als hij daartoe alsnog kan worden gemotiveerd.

In een aantal inrichtingen was de reclassering ten tijde van het inspectieonderzoek niet of nauwelijks betrokken bij het formuleren van het verblijfsplan en/of het reïntegratieplan. Met de landelijke invoering van een nieuw samenwerkingsmodel gevangeniswezen-reclassering dat deel uitmaakt van het beleidsprogramma Terugdringen Recidive, moet dat veranderen. Dat samenwerkingsmodel voorziet erin dat trajectbegeleiders van het gevangeniswezen samen met de betrokken reclasseringsinstelling een reïntegratieplan opstellen. In de PI Vught was dat samenwerkingsmodel ten tijde van het inspectieonderzoek al ingevoerd.

In de meeste inrichtingen wordt het concept-verblijfsplan alvorens te worden vastgesteld multidisciplinair besproken. Daarbij zijn echter niet altijd alle relevante partijen betrokken, zoals de aan de inrichting verbonden medewerkers maatschappelijke dienstverlening en het executieve personeel op de afdelingen waar de isd'ers verblijven.

Een aantal inrichtingen heeft de beschikking over een traject- of assessmentpsycholoog. Die wordt bij de totstandkoming van een verblijfsplan ingeschakeld als het vermoeden bestaat dat er sprake is van bijzondere psychische of verstandelijke problemen.

Bijzondere vermelding verdient in dit verband de werkwijze van de locatie Havenstraat in Amsterdam waarbij het NIFP en de GGD zeer intensief betrokken zijn. Functionarissen van deze organisaties 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.

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

Oordeel

In de verschillende deelrapporten over de in het inspectieonderzoek betrokken ISD-locaties zijn concrete aanbevelingen gedaan voor verbetering van de totstandkoming van de verblijfsplannen en reïntegratieplannen. Waar nodig is aanbevolen om medewerkers maatschappelijke dienstverlening en executieve medewerkers van de verblijfsafdelingen beter op dit proces aan

te sluiten. Inrichtingen die daarover nog niet beschikken, wordt aangeraden om over te gaan tot de aanstelling van een traject- of assessmentpsycholoog. 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 reclasseringsorganisaties zijn in dit verband relevant. Met de invoering van het nieuwe samenwerkingsmodel gevangeniswezen-reclassering zal aan deze voorwaarde worden voldaan.

In twee opzichten is aanvullend landelijk beleid nodig.

- In de eerste plaats is het niet doeltreffend dat er in verschillende inrichtingen twee plannen naast elkaar bestaan: een verblijfsplan en een reïntegratieplan. Gelet op de gesignaleerde verschillen in de praktijk, zijn er twee alternatieve opties.
De eerste is het werken met een verblijfsplan dat gaandeweg het traject wordt bijgesteld. Dit is de werkwijze in de ISD-locatie Wolvenplein in Utrecht. Het eerste ruwe verblijfsplan zal dan binnen de wettelijke termijn van een maand tot stand gebracht moeten worden.
De tweede optie is het van meet af aan toe werken naar een uitgewerkt verblijfsplan. In dat geval zal de wettelijke termijn van een maand voor de totstandkoming van een verblijfsplan moeten worden aangepast.
- In de tweede plaats is landelijk beleid nodig met betrekking tot de inhoudelijke eisen die moeten worden gesteld aan een verblijfsplan voor gedetineerden die weigeren mee te werken aan een reïntegratieplan. De verschillen tussen de inrichtingen zijn in dit opzicht nu te groot.

De werkwijze met het multidisciplinaire ‘screenteam’ in de ISD-locatie Havenstraat vindt de Ist een good practice. Deze multidisciplinaire samenwerking bij de diagnostiek en verblijfsplanning ten behoeve van isd’ers met een psychiatrische en/of verstandelijke handicap verdient ook in andere ISD-locaties overweging.

Aanbevelingen

Aan de staatssecretaris van Justitie:

- Kies ofwel voor een gefaseerde totstandkoming van een verblijfsplan ofwel heroverweeg de wettelijke eis dat een verblijfsplan binnen een maand na binnenkomst moet zijn vastgesteld.

Aan de DJI:

- Leg nadere inhoudelijke eisen vast waaraan een verblijfsplan moet voldoen indien de isd'er weigert mee te werken aan een reïntegratietraject.
- Breng landelijk als best practice de werkwijze met het 'screenteam' in de locatie Havenstraat onder de aandacht.

3.2 Tijdigheid

Bevindingen

De verblijfsplannen zijn vaak niet binnen de wettelijk voorgeschreven termijn van een maand gereed. Onderzoeksbureau INTRAVAl heeft als onderdeel van het dossieronderzoek nagegaan welke tijd gemoeid was met de totstandkoming van het verblijfsplan. Tabel III bevestigt de vaak lange duur van die totstandkoming. Voor de gedetineerden waarmee de Inspectie heeft gesproken, is deze lange duur een bron van grote frustratie.^[9]

De tabel laat verder zien dat er zeer grote verschillen bestaan tussen de ISD-locaties. Sommige locaties slagen er veel sneller in om een verblijfsplan tot stand te brengen dan andere. Deze verschillen zijn deels maar niet uitsluitend toe te schrijven aan de eerder genoemde getrapte werkwijze.

Tabel III: Gemiddeld tijdsverloop opstellen verblijfsplan

	Gemiddelde duur
Locatie Havenstraat	240 dagen
Locatie Hoogvliet	168 dagen
Locatie De Schans	140 dagen
Locatie Zoetermeer	53 dagen
Locatie Wolvenplein	35 dagen
Locatie Vught	32 dagen

[9] Als er behalve een verblijfsplan ook een reïntegratieplan is opgesteld, is uitsluitend gekeken naar de termijn om een verblijfsplan vast te stellen. Daarvoor geldt immers de wettelijke termijn van een maand.

Oordeel

Afgezet tegen de wettelijke norm van een maand vergt de totstandkoming van het verblijfsplan teveel tijd. In de vorige paragraaf zijn al de nodige suggesties gedaan om door middel van nader landelijk beleid de discrepantie tussen het wettelijk voorschrift en de uitvoeringspraktijk te verkleinen. Dat neemt niet weg dat lokaal alles op alles moet worden gezet om de totstandkoming van het verblijfsplan te versnellen, mede omdat de lange wachttijd de isd'ers demotiveert.

Aanbeveling

Aan alle ISD-locaties:

- 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 structuur en de inhoud van de verblijfsplannen verschillen van ISD-locatie tot ISD-locatie. Soms is het verblijfsplan opgebouwd volgens de leefgebieden van de RISC, maar meestal is dat niet het geval. Soms worden per leefgebied concrete eindtermen benoemd; in andere gevallen gebeurt dat niet. Soms zijn de voorwaarden voor deelname aan reïntegratietraject vermeld; vaak ook niet.

Verder hebben de door het onderzoeksbureau INTRAVAL onderzochte verblijfsplannen meestal uitsluitend betrekking op de intramurale fase. Plannen voor de extramurale fase werden doorgaans niet aangetroffen.

Oordeel

Er worden geen landelijke eisen gesteld aan de opzet en inhoud van een verblijfsplan. De Ist acht het wel wenselijk om zo'n landelijk format te introduceren. Vanwege de consistentie zou dat format dan moeten aansluiten bij de indeling in leefgebieden van de RISC. Dit vergemakkelijkt het werk voor partijen die met plannen van verschillende ISD-locaties te maken hebben, zoals selectiefunctionarissen en reclasseringsinstellingen e.d. Bovendien vereenvoudigt het de landelijke uniforme monitoring van het verloop en van de effectiviteit van ISD-trajecten.

Aanbeveling

Aan de DJI:

- Ontwikkel een standaardformat voor het ISD-verblijfsplan dat aansluit op de indeling van de RISC.

3.4 Consistentie met voorlichtingsrapportage reclassering

Bevindingen

In het toetsingskader dat bij het ISD-inspectieonderzoek is gehanteerd, is als norm opgenomen dat het verblijfsplan zoveel mogelijk consistent is met het eerder door de reclassering opgestelde voorlichtingsrapport ten behoeve van de rechterlijke macht. Uit de gesprekken die de Inspectie heeft gehad met vertegenwoordigers van de ISD-locaties en van de reclassering blijkt dat bij het opstellen van een verblijfsplan doorgaans gebruik wordt gemaakt van het eerdere reclasseringsadvies.

In een aantal ISD-regio's verwacht de rechterlijke macht een concreet ISD-behandelplan als onderdeel van het voorlichtingsrapport van de reclassering. Het onderzoeksbureau INTRAVAL is daar nagegaan in hoeverre de in de verblijfsplannen opgenomen gedragsinterventies corresponderen met die welke de reclassering eerder in het voorlichtingsrapport had opgenomen. Regelmatig blijkt dan dat in het verblijfsplan wordt afgeweken van het reclasseringsadvies. Dat komt mede doordat in de fase waarin een verblijfsplan wordt opgesteld, andere inzichten ontstaan met betrekking tot het wenselijke behandelplan dan toen de reclassering het voorlichtingsrapport aan de rechterlijke macht opstelde.

In andere regio's doet zich dit probleem niet of in mindere mate voor omdat het voorlichtingsrapport aan de rechterlijke macht veel globaler van opzet is.

Oordeel

Het blijkt regelmatig voor te komen dat het verblijfsplan niet geheel correspondeert met het voorlichtingsrapport van de reclassering. Daar kunnen goede redenen voor zijn. Het is dan echter wel zaak dat reclassering en gevangeniswezen hun verschillende inzichten uitwisselen. Met de introductie van het nieuwe samenwerkingsmodel gevangeniswezen-reclassering wordt daarin structureel voorzien.

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

Alle ISD-locaties hebben een gedifferentieerde regimesopzet voor de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel. Isd'ers die meewerken aan een reïntegratietraject worden meestal op een andere afdeling geplaatst dan isd'ers die dat weigeren of waarvan het traject (tijdelijk) is stopgezet. Als er sprake is van ernstige psychische problemen dan behoort plaatsing op een bijzondere zorgafdeling of op een zg. luwteafdeling vrijwel overal tot de mogelijkheden.

De verdere uitwerking van de regimesopzet verschilt sterk van locatie tot locatie:

- In de meeste inrichtingen zijn de afdelingen met een reïntegratietraject uitsluitend bestemd voor isd'ers. Op sommige afdelingen verblijven echter ook reguliere gedetineerden.
- Alleen in de PI Vught worden de isd'ers onderworpen aan een regime van algehele gemeenschap; in de overige ISD-locaties is dat een regime van beperkte gemeenschap.
- Tussen de ISD-locaties met een regime van beperkte gemeenschap zijn er grote verschillen in de lengte van het dagprogramma; sommige inrichtingen hebben een avondprogramma; in de locatie Havenstraat eindigt het dagprogramma bijvoorbeeld al om 16:00 uur.^[10]
- De locatie De Schans en de PI Vught hebben de afdelingen voor isd'ers sterk gedifferentieerd met het oog op een gefaseerde

[10] In enkele inrichtingen voldoet het dagprogramma voor sommige isd'ers niet aan de minimale lengte die door de DJI is voorgeschreven. Waar dat het geval is, wordt in het deelbetreffende deelrapport aanbevolen om het dagprogramma in overeenstemming te brengen met de landelijke voorschriften.

tenuitvoerlegging van een reïntegratietraject; de andere locaties hebben dat niet in deze mate gedaan en hebben daartoe ook niet de gebouwelijke mogelijkheden.

De dagprogramma's in alle ISD-locaties voorzien in de wettelijk verplichte activiteiten (luchten, sport, bibliotheek, kerk- of gebedsdienst, bezoek, recreatie). Soms worden aan gedetineerden die in een reïntegratietraject participeren, extra mogelijkheden voor sport en/of recreatie geboden. Dit vormt dan een aanvullende prikkel om aan zo'n traject deel te nemen.

Een apart probleem dat in sommige inrichtingen werd gesignaleerd, betrof isd'ers die niet binnen de inrichting kunnen worden gehandhaafd en elders moeten worden geplaatst, bijvoorbeeld op een individuele begeleidingsafdeling (IBA). Plaatsing op zo'n afdeling vereist een beslissing van de selectiefunctionaris omdat het een externe differentiatie betreft. Bij zo'n externe plaatsing bestaat onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor de voortgang van het traject.

Oordeel

De wet staat toe dat de ISD-maatregel zowel in een regime van algehele gemeenschap als van beperkte gemeenschap ten uitvoer wordt gelegd. Beide varianten komen in de praktijk voor. Ook in andere opzichten verschilt de regimesopzet tussen de ISD-locaties zeer sterk. Niet alleen vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid is dit onwenselijk, maar bovendien bieden sommige regimes ruimere mogelijkheden om een reïntegratietraject te ondersteunen dan andere. De Ist vindt het dan ook noodzakelijk dat centraal nadere bandbreedtes worden gedefinieerd voor de ISD-regimes. Later zal in dit rapport nog nader worden ingegaan op de eisen die aan zo'n regime gesteld zouden moeten worden.

De sterk gefaseerde regimesopzet voor isd'ers in de locatie De Schans strekt andere ISD-locaties tot voorbeeld, zij het dat de Ist zich realiseert dat niet alle locaties over de daartoe vereiste gebouwelijke mogelijkheden beschikken.

Dat de verantwoordelijkheid voor een isd'er na een externe plaatsing in een regime met bijzondere zorg zoals een (B)IBA niet helder is geregeld, heeft als risico dat de realisatie van een reïntegratietraject bemoeilijkt wordt. Dat geldt vooral voor de voorbereiding van de extramurale fase.

Aanbevelingen

Aan de DJI:

- Bepaal nadere bandbreedtes voor de (lengte van) het dagprogramma voor ISD-regimes.
- Zorg ervoor dat het verblijf op een afdeling met een externe differentiatie zoals de IBA geen nadelige gevolgen heeft voor een ISD-traject en regel de verantwoordelijkheid voor dat traject afdoende.

4.2 Gedragsinterventies

Bureau INTRAVAL is nagegaan in hoeverre de door de reclasseringsorganisaties uit te voeren gedragsinterventies uit het verblijfsplan ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. In nogal wat inrichtingen bleek die uitvoering achter te blijven bij de planning. Soms werd slechts een beperkt gedeelte van de geplande interventies uitgevoerd.

Oorzaken die daarvoor worden genoemd, zijn (1) een tekort aan trainers bij de reclassering, (2) het wachten tot er voldoende deelnemers zijn om een trainingsgroep samen te stellen, (3) de tijdrovende, getrapte procedure via het regionale Coördinatiebureau Terugdringen Recidive (CBTR) om interventies bij de betreffende reclasseringsorganisaties aan te vragen, en (4) de eventueel in een later stadium gebleken contra indicaties voor deelname aan een gedragsinterventie.

Omgekeerd komt het ook af en toe voor dat isd'ers aan gedragsinterventies deelnemen die niet in het verblijfsplan zijn geïndiceerd.

Het aanbod van gecertificeerde gedragsinterventies is de afgelopen periode uitgebreid. Uit de vele interviews die de ISt heeft gehouden met gedetineerden, inrichtingsfunctionarissen en anderen komt naar voren dat het aanbod desondanks niet voor alle categorieën isd'ers toereikend is.

Vooral voor isd'ers met een ernstige psychische en/of verstandelijke handicap is het moeilijk om geschikte trainingen te vinden. Zelfs de nieuwe COVA+ training (voor IQ tussen 70 en 90) is volgens enkele geïnterviewden soms nog te hoog gegrepen.^[11]

[11] De COVA+ is een voor minder intellectueel begaafde justitiabelen gedetineerden aangepaste versie van de cognitieve vaardigheidstraining COVA.

Vrij algemeen is de opvatting dat er onvoldoende mogelijkheden zijn om de tijdens trainingen geleerde sociale en cognitieve vaardigheden in de praktijk te oefenen met coaching van inrichtingswerkers en op die manier te internaliseren. De doorgaans beperkte duur en invulling van het dagprogramma en de krappe executieve personeelsformatie bieden daarvoor volgens velen onvoldoende ruimte. Het rendement van de trainingen zou daardoor beperkt zijn. Dit is ook de opvatting van de trainers van gedragsinterventies die de Ist heeft gesproken.

Behalve voorlichtingsbijeenkomsten bij de start van een trainingsgroep is er nu veelal geen systematische informatie-uitwisseling tussen executieve medewerkers op de verblijfsafdelingen en de trainers van gedragsinterventies. Dit heeft niet alleen tot gevolg dat de verblijfsafdeling onvoldoende betrokken is bij het verloop van de trainingen, maar ook dat de trainers minder goed op de hoogte zijn van problemen of spanningen op de afdeling die van invloed kunnen zijn op het gedrag en de sfeer tijdens de training.

Oordeel

De realisatie van de in de verblijfsplannen opgenomen gedragsinterventies blijft in veel ISD-locaties achter. Het is nodig om daarvoor in samenspraak met de regionale coördinatiebureau's TR en met de lokale reclasseringsorganisaties oplossingen te vinden.

Daarnaast moet worden voorkomen dat isd'ers aan een training deelnemen die niet in het verblijfsplan is geïndiceerd, bijvoorbeeld om de deelnemersgroep voor die training te completeren.

De Ist acht het verder van wezenlijk belang dat er meer mogelijkheden komen om tijdens trainingen geleerde cognitieve en sociale vaardigheden in de dagelijkse praktijk op de verblijfsafdeling te kunnen oefenen. Een integrale methodische aanpak is vereist. Die stelt uiteraard ook bijzondere eisen aan het op de afdelingen werkzame inrichtingspersoneel.

Tenslotte is het noodzakelijk dat er intensieve(re) communicatie plaatsvindt tussen gedragstrainers en medewerkers op de afdeling,

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

Aanbevelingen

Aan alle reclasseringsinstellingen (i.s.m. de ISD-locaties):

- 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 reclasseringsorganisaties (landelijk):

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

In een aantal ISD-locaties was de trajectbegeleidersformatie ten tijde van het inspectieonderzoek niet volledig bezet. Mede daardoor bleef de frequentie waarmee trajectbegeleiders contact hebben met isd'ers achter bij de landelijk voorgeschreven norm van eenmaal per week. Veel van de gedetineerden waarmee de ISt heeft gesproken, klaagden over het geringe contact met de trajectbegeleiders. Vooral de begeleiding van minder assertieve isd'ers schiet nogal eens tekort.

De trajectbegeleiders plannen hun gesprekken met gedetineerden over het algemeen niet structureel in en spreken evenmin tevoren af wanneer zij de stand van zaken met betrekking tot door hen te nemen acties aan de isd'ers 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 voortgang van hun inspanningen aan de

gedetineerden zullen terugmelden. Nu bestaat er vaak onzekerheid bij de isd'ers. Dit komt hun motivatie niet ten goede.

Door gesprekken met isd'ers structureel in te plannen wordt voorkomen dat de aandacht van de trajectbegeleiders vooral uitgaat naar de isd'ers die daarop aandringen.

Aanbevelingen

Aan alle ISD-locaties en coördinatiebureau's 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.
- Draag er zorg voor dat trajectbegeleiders door hun gesprekken structureel in te plannen ook voldoende aandacht schenken aan minder assertieve isd'ers.
- Draag er zorg voor dat trajectbegeleiders aan de isd'ers feedback geven over de (tussentijdse) resultaten van hun inspanningen.

4.4 Bejegeningssklimaat op de verblijfsafdeling

Bevindingen

Over het algemeen bieden de afdelingen die exclusief zijn bestemd voor isd'ers met een reïntegratietraject de nodige ondersteuning aan de isd'ers. De op die afdelingen werkzame piw'ers en agogisch medewerkers stimuleren de isd'ers tot blijvende deelname aan trajecten die zijn gericht op duurzame gedragsverandering.

In een aantal inrichtingen verblijft een deel van de isd'ers met een reïntegratietraject op een afdeling waar ook andere gedetineerden zijn ondergebracht. Over het algemeen pakt dit minder goed uit. In de praktijk blijkt namelijk dat de categorie verslaafde veelplegers nogal eens onder negatieve druk komt te staan van de andere gedetineerden, mede als gevolg van het aanbieden van drugs. Ook het op die gemengde afdelingen werkzame personeel is vaak minder specifiek getraind in de begeleiding van isd'ers met doorgaans complexe problematiek.

In de meeste inrichtingen hebben de isd'ers met een reïntegratietraject een piw'er of een agogisch medewerker toegewezen gekregen die als hun mentor fungeert. Op de gemengde verblijfsafdelingen en op afdelingen met een basisregime waar isd'ers zonder traject verblijven, ontbreekt zo'n mentoraat

vaak. Dit gaat ten koste van het stimuleren van deze gedetineerden om (alsnog) aan een reïntegratietraject deel te nemen.

Oordeel

Hoewel het algemene bejegeningssklimaat in de ISD-locaties correct is, blijkt dat vooral op afdelingen waar naast isd'ers ook andere gedetineerden verblijven het afdelingsklimaat het gedragsveranderingstraject onvoldoende ondersteunt. Het lijkt de ISt dan ook verstandig om waar mogelijk te voorkomen dat isd'ers samen met andere gedetineerden worden gehuisvest en/of aan activiteiten deelnemen.

Verder is het van belang dat alle isd'ers een mentor krijgen. Dat is nu nog niet overal het geval.

Aanbevelingen

Aan de DJI:

- Introduceer als beleidslijn om waar mogelijk te voorkomen dat isd'ers samen met andere gedetineerden worden gehuisvest en/of aan activiteiten deelnemen.

Aan alle ISD-locaties:

- Voer voor alle isd'ers het piw-mentoraat in en expliciteer de daarbij gewenste, proactieve rolopvatting.

4.5 Psychomedische zorg

Bevindingen

In alle ISD-locaties kunnen de gedetineerden een beroep doen op de aanwezige psychomedische staf. De wenselijke bijzondere zorg wordt dan afgestemd in het psychomedisch overleg van de inrichting waaraan in ieder geval de psycholoog, de psychiater, de inrichtingsarts en de medische dienst deelnemen.

Isd'ers die vanwege een psychische of verstandelijke handicap niet in een normaal regime kunnen functioneren, worden in alle ISD-locaties op een bijzondere zorgafdeling of luwteafdeling geplaatst. Daar geldt een aangepast regime. Uitzondering is de locatie Wolvenplein; deze locatie moet isd'ers die niet in een normaal regime kunnen functioneren op een bijzondere afdeling buiten de inrichting plaatsen. De trajectbegeleiders zitten dan op afstand waardoor communicatie met de gedetineerden moeilijk loopt en het risico bestaat dat het traject stagneert.

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.

Oordeel

Binnen de mogelijkheden die het gevangeniswezen daartoe biedt, hebben de isd'ers over het algemeen voldoende toegang tot psychomedische zorg. De mogelijkheid om isd'ers binnen de inrichting op een bijzondere zorgafdeling te plaatsen is daarbij onmisbaar.

In paragraaf 4.1 is aanbevolen om de verantwoordelijkheidsverdeling voor zorgtrajecten van isd'ers die (tijdelijk) op een bijzondere afdeling in een andere inrichting verblijven, zonodig aan te scherpen.

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

4.6 Vrijhedenbeleid

Bevindingen

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

In alle ISD-locaties gebeurt dit in multidisciplinair afstemmingsoverleg binnen de inrichting. In sommige arrondissementen wordt ook met de ketenpartners (m.n. OM en politie) afgestemd, al dan niet in het verband van het lokale ketenbrede casuoverleg. In andere arrondissementen heeft het OM geen behoefte aan een adviesrol bij het verlenen van verlof. De officieren van justitie zijn daar van mening dat het vrijhedenbeleid tot de professionele verantwoordelijkheid van de inrichting behoort.

In de periode dat de SOV-maatregel nog ten uitvoer werd gelegd, ging aan de extramurale fase een halfopen fase vooraf. In die periode namen de gedetineerden buiten de inrichting deel aan activiteiten en keerden zij 's-avonds terug naar de inrichting. In de meeste ISD-locaties is deze halfopen tussenfase niet (meer) aanwezig. Nagenoeg alle partijen waarmee de Inspectie heeft gesproken, pleiten echter voor herinvoering ervan. Nu verblijven gedetineerden met een ISD-traject zeer langdurig in een strikt gesloten setting (doorgaans ruim een jaar) en worden zij vanuit die setting ineens volledig extramuraal geplaatst. Deze abrupte overgang zou volgens

verschillende gesprekspartners wel eens mede oorzaak kunnen zijn van het grote aantal mislukkingen van extramurale trajecten.

Oordeel

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

Met de overgang van de SOV- naar de ISD-maatregel is in veel inrichtingen de halfopen fase afgeschaft. Dit wordt als een groot gemis ervaren.^[12]

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

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 meeste ISD-locaties minder frequent. De hierover geïnterviewde gesprekspartners in die inrichtingen geven aan dat het landelijk voorgeschreven intensieve drugsbestrijdingbeleid voor isd'ers niet uitvoerbaar is. In de ISD-locatie Wolvenplein en op de verslavingsbegeleidingsafdeling in Vught wordt het landelijk beleid wel gerealiseerd en worden isd'ers driemaal per week gecontroleerd.

In een enkele inrichting geven de gedetineerden waarmee de Inspectie heeft gesproken, aan moeite te hebben met de aanwezigheid van drugs in de inrichting. Zij staan daardoor bloot aan druk om opnieuw te gaan gebruiken. Inrichtingsfunctionarissen stellen daar dan tegenover dat een nog actievere bestrijding van de aanwezigheid van drugs door middel van een intensiever controlebeleid wel eens tot gevolg zou kunnen hebben dat vele gedetineerden bij wijze van sanctie een groot deel van de tijd in afzondering zouden moeten doorbrengen.

[12] 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.

Bij vastgesteld druggebruik of bij andere overtredingen van de in de inrichting geldende regels, worden in beginsel de algemeen geldende sancties toegepast. Wel wordt overal rekening gehouden met het gegeven dat iemand een traject volgt.

Oordeel

Het drugsontmoedigingsbeleid in nagenoeg alle locaties wijkt af van het door de DJI voorgeschreven beleid. Er worden minder urinecontroles verricht dan landelijk is voorgeschreven. Dit is zorgelijk, temeer daar enkele isd'ers aangeven door de aanwezigheid van drugs in de inrichting aan de verleiding van hernieuwd gebruik bloot te staan. Daar staat tegenover dat volgens vele inrichtingsfunctionarissen een veel intensiever controlebeleid niet uitvoerbaar is. Er zou dan een infarct op de afzonderingsafdeling ontstaan. De ISt vindt het van belang dat het wenselijk te voeren controlebeleid nogmaals tegen het licht wordt gehouden.

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 extramurale fase

Bevindingen

Volgens alle gesprekspartners van de ISt verloopt de plaatsing in extramurale voorzieningen moeizaam. Hieraan liggen verschillende oorzaken ten grondslag.

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

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

In de derde plaats is de intakeprocedure voor zorginstellingen vaak complex en tijdrovend.

Het gevolg van deze plaatsingsproblemen is dat isd'ers vaak langer dan gewenst in de penitentiaire inrichting moeten verblijven totdat zij extramuraal kunnen worden ondergebracht. Ook worden isd'ers in de

extramurale fase hierdoor noodgedwongen regelmatig niet in de meest geschikte voorziening ondergebracht.

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 in alle ISD-locaties multidisciplinair afgewogen.

Op een enkele ISD-locatie na is de reclassering overal betrokken bij de voorbereiding van de extramurale fase. Soms gebeurt dat al in een heel vroeg stadium; in andere locaties gebeurt dat volgens de geïnterviewde reclasseringswerkers te laat om nog wezenlijk invloed te kunnen hebben op de invulling van de extramurale fase.

De Penitentiaire Maatregel schrijft voor dat het gemeentebestuur het plan voor de extramurale fase mede vaststelt. In geen van de ISD-locaties gebeurt dat. In een aantal regio's vindt wel afstemming met gemeentelijke vertegenwoordigers plaats in zg. reso- of nazorgoverleg. In dit overleg zijn behalve de inrichting, de reclasseringsinstellingen, de politie, het OM en GGz-instellingen betrokken.

Het OM wordt wisselend geïnformeerd als een isd'er aan de extramurale fase begint. Of dit wel of niet gebeurt hangt af van de daarover lokaal gemaakte afspraken.

Er wordt veelal 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. Voorzover de reclassering met het toezicht is belast, zijn de daarvoor geldende interne richtlijnen van kracht. Die voorzien onder meer in een door de justitiabele te tekenen toezichtovereenkomst. Ook de instellingen waar isd'ers extramuraal worden gehuisvest, stellen vaak aanvullende voorwaarden.

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 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. Daarbij moet worden bedacht dat het ook voor de GGz-instellingen om een deels nieuwe doelgroep gaat, die men voorheen niet in de zorg kon krijgen en/of houden.

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.

Bij de beslissing om een isd'er extramuraal te plaatsen worden de maatschappelijke risico's afgewogen. De betrokkenheid van de reclassering bij deze besluitvorming is echter nog niet overal bevredigend geregeld. Met de introductie van het nieuwe samenwerkingsmodel gevangeniswezen-reclassering (onderdeel van het beleidsprogramma TR) wordt de inbreng van de reclassering bij de voorbereiding van de extramurale ISD-fase geïnstitutionaliseerd.

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

Aanbevelingen

Aan de staatssecretaris van Justitie:

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

Aan de DJI:

- 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 Uitvoering extramurale fase

Bevindingen

De reclassering is standaard belast met het toezicht op isd'ers in de extramurale fase. Uitzondering daarop vormt de stadsgevangenis Hoogvliet. Van de 70 extramurale plaatsingen vanaf de start van de ISD-maatregel in deze inrichting, zijn er volgens de geïnterviewde medewerkers van de plaatselijke verslavingsreclasseringsinstelling (BoumanGGz) slechts ca. tien onder hun toezicht geplaatst. Aanvankelijke capaciteitsproblemen bij deze instelling waren daarvan de oorzaak.

De manier waarop de reclasseringsinstellingen het toezicht invullen, wisselt. Dat geldt ook voor de frequentie waarmee reclasseringswerkers - al dan niet face-to-face -contact onderhouden met isd'ers.

De reclasseringsinstelling behoort maandelijks aan de directeur van de ISD-locatie te rapporteren over de voortgang van het extramurale ISD-traject. Dit blijkt echter niet in alle ISD-regio's te gebeuren.

Oordeel

Opvallend was ten tijde van het inspectieonderzoek de beperkte betrokkenheid van de (verslavings)reclassering bij de extramurale fase van isd'ers uit de stadsgevangenis Hoogvliet. In het deelrapport over deze locatie wordt aanbevolen om deze betrokkenheid alsnog te realiseren.

In alle andere ISD-locaties was en is de reclassering wel belast met het toezicht op de extramuraal geplaatste isd'ers. De manier waarop dit toezicht

wordt ingevuld, wisselt. De ISt acht het dan ook van belang om hiervoor nadere landelijke richtlijnen op te stellen.

In een aantal regio's dient de frequentie waarmee de reclassering aan de penitentiaire locatiedirecteur rapporteert, te worden opgevoerd. In de betreffende deelrapporten zijn daarover specifieke aanbevelingen gedaan.

Aanbeveling

Aan de reclasseringsorganisaties (landelijk):

- Ontwikkel nadere richtlijnen voor de invulling van het toezicht op isd'ers in de extramurale fase, inclusief de wenselijke frequentie van het (face-to-face) contact.

5.3 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 gemaatregelen zodanig direct kunnen worden teruggeplaatst in de penitentiaire inrichting. In de meeste ISD-locaties wordt aan deze twee normen voldaan.

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

De selectiefunctionarissen ten behoeve van andere ISD-locaties voeren (inmiddels) een minder stringent beleid.

Oordeel

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

Aanbeveling

Aan de DJI:

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

5.4 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 doorgaans niet of beperkt 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 zorginstellingen.

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. In een aantal inrichtingen schort het volgens de mmd'ers waarmee de IST heeft gesproken nogal eens aan de (tijdige) informatieoverdracht en afstemming over deze gedetineerden door de trajectbegeleiders.

Oordeel

Dat de voorbereiding van de noodzakelijke nazorgvoorzieningen in de meeste gevallen door de trajectbegeleiders gebeurt en in andere gevallen door de mmd'ers, is een organisatorische keuze van de betreffende inrichtingen.

Wel acht de Ist het essentieel dat er sprake is van een tijdige en gedegen overdracht aan het MMD van die gevallen die na mislukking van het ISD-traject zijn teruggeplaatst in het basisregime. Waar die communicatie versterking behoeft, is in het betreffende deelinspectierapport aangegeven.

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 gezien 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 zijn verschillende inrichtingsfunctionarissen betrokken. Voor een goed verloop van het primaire proces, is het essentieel dat de rollen van deze inrichtingsfunctionarissen helder zijn verdeeld en dat er afdoende wordt samengewerkt. In de verschillende deelrapporten is vastgesteld in hoeverre daaraan in de ISD-locaties voldaan. In een aantal inrichtingen kan de aansluiting van medewerkers maatschappelijke dienstverlening en van executieve medewerkers van de verblijfsafdelingen op het ISD-proces worden verbeterd.

Oordeel

Specifieke aanbevelingen met betrekking tot mogelijke verbeteringen in de onderlinge samenwerking tussen inrichtingsfunctionarissen zijn in de deelrapporten over de afzonderlijke ISD-locaties opgenomen.

6.2 Kwantitatieve en kwalitatieve personeelsinzet

Bevindingen

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

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

Laatstgenoemden vervulden in de vroegere SOV-periode een intensieve coachende rol naar de gedetineerden. Zij zijn meer geschoold en ervaren in de specifieke begeleiding die de bijzondere ISD-doelgroep nodig heeft, dan de reguliere piw'er. Een aantal ISD-locaties beschikt over zowel piw'ers als agm'ers. Andere locaties hebben uitsluitend piw'ers in dienst op de verblijfsafdelingen voor isd'ers. Over de vraag of uitsluitend agm'ers zouden moeten worden ingezet, verschillen de meningen. Naast een hulpverleningsattitude is volgens een aantal geïnterviewden ook de soms strakker regulerende taakopvatting van de piw'er gewenst. Iedereen is het er wel over eens dat voor de begeleiding van isd'ers een behoorlijke werkervaring nodig is en (bij)scholing met betrekking tot verslavings- en psychomedische problematiek.

Ten tijde van het inspectieonderzoek was er in nogal wat ISD-locaties sprake van onderbezetting bij de trajectbegeleiders. In een aantal inrichtingen werd verder betwijfeld of de trajectbegeleiders van het gevangeniswezen wel voldoende geëquipeerd zijn om de isd'ers met complexe problematiek te begeleiden. De suggestie werd gedaan om daarvoor (deels) medewerkers in te zetten met een opleiding tot sociaal psychiatrisch verpleegkundige.

Naast deze meer algemene knelpunten, zijn inrichtingsspecifieke problemen gesignaleerd met betrekking tot de kwantitatieve en kwalitatieve personeelsinzet. Het ging daarbij onder meer om een soms te grote werkdruk voor de aanwezige psychomedische staf.

Oordeel

De ISt acht zich niet gekwalificeerd om een definitief oordeel te geven over de huidige kwantitatieve personeelsinzet op de verblijfsafdelingen. Wel heeft zij eerder in dit rapport geconcludeerd dat de gedragstrainingen nog onvoldoende vervolg krijgen op de verblijfsafdelingen. Het oefenen van tijdens de gedragsinterventies geleerde sociale en cognitieve vaardigheden en de daartoe noodzakelijke methodische aanpak stellen zowel kwalitatief als kwantitatief aanvullende eisen aan de uitvoerende medewerkers op de trajectafdelingen. Door agm'ers in te zetten is in een aantal ISD-locaties aan een belangrijke kwaliteitseis voldaan. De vraag of de executieve personeelsformatie daarvoor ook toereikend is, zal nader moeten worden onderzocht.

In veel ISD-locaties moet de bezetting van de trajectbegeleidersformatie dringend op peil worden gebracht. Daarover zijn in de betreffende deelrapporten aanbevelingen opgenomen.

Of de inmiddels landelijk vastgestelde caseload voor de trajectbegeleiders (1: 20) toereikend is, zal moeten blijken. Verder acht de Ist het wenselijk om de noodzakelijke competenties voor de trajectbegeleiding van isd'ers met complexe verslavings- en psychiatrische problematiek nader vast te stellen.

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.
- Evalueer of de caseloadnormering van de trajectbegeleiders van het gevangeniswezen toereikend is nadat daarmee enige ervaring is opgedaan.

6.3 Rolverdeling en samenwerking met externe partijen

Bevindingen

Functionarissen uit de inrichtingen voor stelselmatige daders onderhouden contacten met verschillende externe partijen: het OM, reclasseringsorganisaties, politie, gemeentelijke diensten, hulpverlenings- en zorginstellingen. De manier waarop deze samenwerking is georganiseerd, is sterk lokaal bepaald.

De meeste arrondissementen hebben een casuïstisch veelplegersoverleg waaraan doorgaans ook de ISD-locatie deelneemt. Hier wordt onder meer besproken welke veelplegers voor de ISD-maatregel in aanmerking komen. Een aantal gemeenten heeft daarnaast een zg. reso- of nazorgoverleg georganiseerd. In dit overleg wordt met ketenpartners de uitstroom van isd'ers naar de extramurale fase besproken.

De afstemming met het OM en met de politie is wisselend georganiseerd maar verloopt in het algemeen goed.

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

Oordeel

De lokale samenwerking met het OM en de politie verloopt doorgaans goed; die met de gemeenten is wisselend. Sommige gemeenten zijn actief bij het verloop van het ISD-traject betrokken; andere gemeenten nemen hun verantwoordelijkheid daarbij in mindere mate. De Ist vindt het initiatief dat een aantal gemeenten heeft genomen voor ketenbreed nazorgoverleg een voorbeeld voor regio's waar nog niet zo intensief wordt afgestemd over de uitstroom van isd'ers uit detentie.

Het nieuwe samenwerkingsmodel TR zal moeten leiden tot een intensievere samenwerking tussen de inrichtingen en de reclasseringsinstellingen.

Aanbeveling

Aan de Staatssecretaris van Justitie:

- Attendeer besturen van grotere gemeenten op het positieve initiatief van sommige gemeenten om een ketenbreed overleg te organiseren waar de wenselijke uitstroom van isd'ers uit detentie wordt besproken.

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 meeste ISD-locaties is dit gebeurd, zij het dat de procesbeschrijvingen in een aantal gevallen dienen te worden geactualiseerd.

Voor wat betreft de samenwerking met externe partijen is er in de meeste grote gemeenten een zg. veelplegersconvenant waarin de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende ketenpartners in algemene zin zijn beschreven.

Oordeel

Specifieke aanbevelingen met betrekking tot de verbetering van de procesbeschrijvingen in de verschillende ISD-locaties, zijn opgenomen in de betreffende deelrapporten.

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.

In geen van de ISD-locaties wordt op een efficiënte manier bijgehouden in hoeverre isd'ers de in het verblijfsplan geïndiceerde interventies daadwerkelijk ondergaan. Dat maakt het lastig om te sturen op de mate waarin de verblijfsplannen daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Oordeel

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

Aanbeveling

Aan de DJI:

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

6.6 Monitoring ISD-trajecten

Bevindingen

De voortgang van ISD-trajecten wordt in alle inrichtingen multidisciplinair besproken.

In de Penitentiaire beginselenwet (art. 18c, lid 1) is vastgelegd dat isd'ers recht hebben op een periodieke evaluatie van de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel. In de praktijk wordt aan deze verplichting voldaan doordat de

trajectbegeleider de voortgang van de maatregel met de isd'er bespreekt. Een formele, schriftelijke tussentijdse evaluatie vindt in vrijwel alle ISD-locaties alleen plaats als de rechtbank of de gedetineerde zelf heeft verzocht om een rechterlijke toetsing van de noodzaak om de maatregel voort te zetten.^[13] De mate waarin rechtbanken behoefte hebben aan zo'n tussentijdse toetsing, wisselt sterk. In sommige arrondissementen vindt zelden een rechterlijke toetsing plaats; in andere gebeurt dat stelselmatig.

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 enkele inrichtingen vindt dergelijke eindevaluatie plaats, maar in de meeste ISD-locaties niet.

Oordeel

De voortgangsbewaking van ISD-trajecten is in alle ISD-locaties bevredigend multidisciplinair geregeld. De voortgang wordt ook periodiek met de isd'ers besproken.

Een eindevaluatie van een ISD-traject vindt niet overal 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 DJI (i.s.m. de reclasseringsorganisaties):

- Entameer dat in alle ISD-locaties na afloop van elke ISD-maatregel een inhoudelijke eindevaluatie wordt opgesteld, die wordt gedeeld met het OM en andere ketenpartners. Leg daarbij uniforme, objectieve succescriteria vast.
-

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 een aantal ISD-locaties is dat gebeurd; in andere niet.

^[13] De rechtbank legt dit in het vonnis vast.

In het Implementatieplan ISD (DJI, 2004) is verder de verwachting opgenomen dat de tevredenheid van de ketenpartners door middel van een jaarlijks tevredenheidsonderzoek wordt gemeten. Ook hier laten de bevindingen van de Inspectie een wisselend beeld zien. In sommige grote gemeenten is het verloop van het veelplegersbeleid en van de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel grondig, ketenbreed geëvalueerd. In andere gemeenten is dat niet het geval.

Oordeel

De Inspectie meent dat in de meeste, zo niet alle ISD-locaties de tijd rijp is voor een (hernieuwde) evaluatie en herziening van het interne ISD-proces. Verder wordt in die regio's waar geen recente, ketenbrede evaluatie heeft plaatsgevonden, aan de betreffende ISD-locatie aanbevolen om daar bij de ketenpartners op aan te dringen.

Aanbeveling

Aan alle ISD-locaties:

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

7 Algemene conclusie

De wettelijke maatregel tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders is eind 2004 van kracht geworden. De maatregel maakt het mogelijk om veelplegers op grond van hun justitiële verleden voor maximaal twee jaar in een daartoe aangewezen ISD-voorziening te plaatsen. De ISD-maatregel beoogt een grotere doelgroep te bereiken dan de maatregel Strafrechtelijke Opvang Verslaafden die in 2001 van kracht was geworden en die uitsluitend betrekking had op verslaafde veelplegers. De SOV-maatregel is opgegaan in de ISD-maatregel.

Het onderhavige inspectieonderzoek beoogt vast te stellen of de betrokken penitentiaire inrichtingen en reclasseringsinstellingen bij de tenuitvoerlegging van de maatregel doen wat van hen mag worden verwacht. Het onderzoek laat zien dat die tenuitvoerlegging in veel opzichten kan en moet worden verbeterd. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming komt in haar rapport “De Inrichting voor Stelselmatige Daders” (april 2007) tot eenzelfde conclusie. Zij stelt daarbij onder meer dat “de maatregel al te haastig is ingevoerd”.^[14]

De ISt stelt daar tegenover dat een aantal problemen moeilijk van meet af aan kon worden voorzien. Deze zijn pas in de loop van de implementatie aan het licht zijn gekomen.

Zo bleken veel meer veroordeelden tot de ISD-maatregel dan verwacht te kampen met ernstige psychiatrische problemen, al dan niet in combinatie met een verstandelijke handicap. De juiste opvang van deze categorie stelt bijzondere eisen, ook aan zorginstellingen die de opvang van deze isd'ers in de extramurale fase van de maatregel voor hun rekening moeten nemen. Veel GGz-instellingen zijn daarop nog onvoldoende ingesteld. Het gaat om een groep die men voorheen moeilijk in de zorg kon krijgen en houden. Daar komt bij dat de rechterlijke macht bij de oplegging van de maatregel veel meer is uitgegaan van het oude SOV-principe “behandeling, tenzij” dan van de bij de invoering van de ISD-maatregel voorliggende oriëntatie op directe maatschappijbeveiliging. De aanvankelijke verwachting dat bij de ISD-maatregel meestal sprake zou zijn van sobere detentie, is niet uitgekomen. Zo bleek dat in de door de ISt onderzochte ISD-locaties 83% van

[14] o.c. blz. 5

de isd'ers deelnam aan een reïntegratietraject en slechts 17% was onderworpen aan een sober basisregime.

Nu enkele jaren ervaring is opgedaan met de ISD-maatregel is het tijd om de balans op te maken en de nodige verbeteringen door te voeren. In hun gemeenschappelijke brief van 17 juli 2007 over het justitieel verslavingsbeleid (Kamerstuk 2006-2007, 31110, nr. 1) hebben de Minister en Staatssecretaris van Justitie en de Minister van VWS melding gemaakt van zo'n wenselijke verbeteringslag. De uitkomsten van het onderhavige inspectieonderzoek kunnen daaraan een bijdrage leveren.

Hoewel er de nodige verbeteringen in de uitvoeringspraktijk nodig zijn, wil de Inspectie voorop stellen dat zij tijdens haar onderzoek over de hele linie is geconfronteerd met enthousiaste en betrokken medewerkers die op zoek zijn naar creatieve oplossingen voor de vaak complexe uitvoeringsproblematiek. De medewerkers waarmee de ISd heeft gesproken zijn doorgaans ook overtuigd van de meerwaarde van de ISD-maatregel, omdat het immers meer zin heeft om te trachten veelplegers in een langduriger zorgtraject tot aanvaardbaar maatschappelijk gedrag te bewegen dan hen steeds opnieuw kortdurend te detineren.

Dat neemt niet weg dat er in een flink aantal opzichten structurele verbeteringen nodig zijn in die uitvoeringspraktijk. De belangrijkste verbeterpunten betreffen:

- De verblijfsplannen die bij binnenkomst van isd'ers in de inrichting moeten worden opgesteld, laten te lang, soms zelfs veel te lang op zich wachten. Dit leidt tot frustratie en demotivatie bij de betrokken isd'ers.
- Er zijn te grote verschillen in het regime waaraan isd'ers in de verschillende locaties worden onderworpen.
- Aanvankelijk geplande gedragsinterventies worden onvoldoende gerealiseerd.
- De begeleiding door trajectbegeleiders van de aan hun zorg toevertrouwde isd'ers is voor verbetering vatbaar.
- In veel ISD-locaties ondersteunt het bejegeningssysteem op de verblijfsafdelingen in onvoldoende mate het reïntegratietraject van isd'ers.
- Er is alom behoeft aan invoering van een halfopen fase voorafgaande aan de extramurale fase van de ISD-maatregel.
- De beperkte uitstroombmogelijkheden naar extramurale zorgvoorzieningen 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.

Het is primair aan het gevangeniswezen en de reclasseringsorganisaties om de nodige verbeteringen door te voeren. Echter ook externe partijen, zoals gemeente(n) en regionale zorginstellingen zullen hun verantwoordelijkheid moeten nemen om voldoende geschikte plaatsingsmogelijkheden te realiseren in de extramurale fase van de ISD-maatregel.

Bijlage 1: Afkortingen

Agm'er:	Agogisch medewerker
CBTR:	Coördinatiebureau Terugdringen Recidive
DJI:	Dienst Justitiële Inrichtingen
GGD:	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGz:	Geestelijke Gezondheidszorg
IBA:	Individuele Begeleidingsafdeling
ISt:	Inspectie voor de Sanctietoepassing
ISD:	Inrichting voor Stelselmatige Daders
Mmd'er:	Medewerker maatschappelijke dienstverlening
NIFP:	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
OM:	Openbaar Ministerie
PI:	Penitentiare Inrichting
Piw'er:	Penitentiair Inrichtingswerker
PM:	Penitentiare Maatregel
RISc:	Recidive Inschattings Schalen
RSJ:	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
RO:	Reclasseringsorganisatie
SOV:	Strafrechtelijke Opvang Verslaafden
TR:	Terugdringen Recidive
ZM:	Zittende Magistratuur

Bijlage 2: Toetsingskader

Toetsingscriterium	Norm/verwachting
<p>1. RISc, voorlichtingsrapportage (reclassering) en het ISD-verblijfsplan (PI) zijn onderling consistent in hun identificatie van criminogene factoren en van bijzondere psychomedische problematiek.</p>	<p>1.1, Verblijfsplan en voorlichtingsrapportage adresseren de(zelfde) criminogene tekorten die m.b.v. de RISc zijn vastgesteld. Eventuele afwijkingen worden onderbouwd. (beleidskader ISD/Brochure ISD)</p> <p>1.2. Er zijn kwantitatief en kwalitatief voldoende gedrags- en zorginterventies beschikbaar om voorkomende criminogene tekorten in verblijfsplannen te kunnen adresseren. (Verwachting IST)</p> <p>1.3. Wanneer de criminogene factor verslaving, dan wel psychische stoornis is geconstateerd, dan vindt verdiepingsdiagnose plaats. (beleidskader ISD)</p> <p>1.4. In het verblijfsplan/ individueel begeleidingsplan wordt aangegeven hoe wordt voorzien in eventueel noodzakelijke bijzondere psychomedische zorg; zowel binnen de PI als daarbuiten (PM/ Implementatieplan ISD/Brochure ISD)</p>
<p>2. Totstandkoming en bijstelling van het verblijfsplan verlopen volgens de landelijke voorschriften.</p>	<p>2.1. Het verblijfsplan is binnen een maand na binnenkomst van de gedetineerde in de ISD vastgesteld. (Pbw)</p> <p>2.2. Indien een programma wordt aangeboden, bevat het verblijfsplan: het programma, de voorwaarden, de gevolgen bij niet nakomen daarvan en de naam van de trajectbegeleider. (PM)</p> <p>2.3. Indien een programma wordt aangeboden, zijn in het verblijfsplan concrete eindtermen benoemd m.b.t. het reduceren van de vastgestelde criminogene tekorten. (PM/Verwachting Ist)</p> <p>2.4. Te allen tijde bevat het verblijfsplan een individueel begeleidingsplan; ook als geen programma wordt aangeboden. (PM)</p>

	<p>2.5. Indien een programma met reclasseringsinzet wordt aangeboden, wordt bij de opstelling ervan het oordeel van de betrokken reclasseringsorganisatie ingewonnen. (PM)</p>
	<p>2.6. Het verblijfsplan wordt vooraf en bij eventuele wijzigingen met de gemaatregelde besproken en met een programmatische invulling ervan stemt hij schriftelijk in. (PM/Pbw)</p> <p>2.7. De uitvoering van het verblijfsplan wordt zesmaandelijks geevalueerd. (Pbw)</p> <p>2.8. Er is een beschreven procedure waarin is vastgelegd hoe het verblijfsplan tot stand komt, hoe de voortgang ervan wordt geregistreerd en en hoe het plan wordt bijgesteld. (Verwachting ISt)</p> <p>2.9. De dossiervorming m.b.t. isd'ers is actueel en bevat alle relevante informatie. (Verwachting ISt)</p>
<p>3. De in het verblijfsplan opgenomen activiteiten tijdens de intramurale fase worden tijdig uitgevoerd.</p>	<p>3.1. De in het verblijfsplan benoemde interventies worden volgens plan en met succes uitgevoerd. (Verwachting ISt)</p> <p>3.2. Indien dat in het verblijfsplan is geïndiceerd, worden gemaatregelden tijdig in een externe zorgvoorziening geplaatst. (Verwachting ISt)</p> <p>3.3. Van gemaatregelden die geen traject doorlopen, wordt door de mmd'er minimaal drie maanden voor afloop van de maatregel vastgesteld of aan basisvoorwaarden voor re-integratie is voldaan (huisvesting; inkomen; zorg; dagbesteding) en worden zonodig vervolgacties gepleegd om alsnog in die basisvoorwaarden te voorzien. (Implementatieplan ISD/Brochure ISD)</p>
<p>4. De gemaatregelde wordt tijdens de intramurale ISD-fase intensief begeleid en gestimuleerd.</p>	<p>4.1. Elke gemaatregelde met een programma heeft een trajectbegeleider die in beginsel wekelijks contact heeft met de gemaatregelde. (Implementatieplan ISD)</p>

	<p>4.2. Er is een stimulerend en motiverend klimaat op de afdelingen waar gemaatregelden met een programma verblijven. (Implementatieplan ISD)</p>
	<p>4.3. Gedetineerden die in het basisregime zijn geplaatst worden gemotiveerd om alsnog deel te nemen aan een programma (Beleidskader ISD/Implementatieplan ISD/Brochure ISD)</p>
	<p>4.4. Aan isd'ers is een mentor toegewezen die regelmatig contact heeft met de gemaatregelde om de motivatie tot deelname aan het ISD-programma te stimuleren en dagelijkse problemen op te lossen. (Toetsingskader GW ISt)</p>
<p>5. Het verblijf in detentie voldoet aan de algemene eisen die ook voor andere gedetineerden gelden.</p>	<p>5.1. De gedetineerden worden bij binnenkomst door de medische dienst en op de afdeling gescreend op veiligheids- en beheersrisico's. (Toetsingskader GW ISt)</p>
	<p>5.2. De gedetineerden worden bij binnenkomst begrijpelijk geïnformeerd over de geldende voorschriften (Toetsingskader GW ISt)</p>
	<p>5.3. Het dagprogramma dat voor ISD-gemaatregelden geldt is afhankelijk van het regime waarvoor zij geschikt zijn; in een regime van algehele gemeenschap is dat minimaal 59 uur en in een regime van beperkte gemeenschap is dat minimaal 43 uur. (Toetsingskader GW/Implementatieplan ISD)</p>
	<p>5.4. Het dagprogramma bevat alle wettelijk voorgeschreven activiteiten (luchten, recreatie, sport, bezoek, arbeid, bibliotheek, kerk/gebedsdienst etc.) (Toetsingskader GW ISt)</p>
	<p>5.5. De gedetineerden ontvangen de noodzakelijke (psycho)medische en geestelijke zorg (Toetsingskader GW ISt)</p>
	<p>5.6. De gedetineerden worden door de inrichtingsfunctionarissen respectvol bejegend (Toetsingskader GW ISt)</p>
	<p>5.7. Bij het toekennen van vrijheden (verlofbeslissingen) worden maatschappelijke risico's meegewogen (Toetsingskader GW ISt)</p>

	<p>5.8. Invoer, handel en gebruik van drugs worden actief bestreden. (Toetsingskader GW ISt)</p> <p>Bij alle gedetineerden waarvan duidelijk is dat drugsgebruik speelt of heeft gespeeld, vindt minimaal drie maal per week urinecontrole plaats. (Implementatieplan ISD)</p>
	<p>5.9. Er is een specifiek sanctiebeleid m.b.t. ISD-gemaatregelden, zowel intramuraal als extramuraal. (Toetsingskader GW ISt)</p>
<p>6. De in het verblijfsplan opgenomen activiteiten tijdens de extramuraal fase worden tijdig uitgevoerd.</p>	<p>6.1. Aan de beslissing om over te gaan tot de extramuraal fase van de ISD-maatregel gaat een risicotaxatie vooraf. (PM)</p>
	<p>6.2. Alvorens de directeur aan de selectiefunctionaris adviseert om over te gaan tot de extramuraal fase, wint deze in aanvulling op het advies van politie en OM, het oordeel in van het gemeentebestuur en van de trajectbegeleider (PM)</p>
	<p>6.3. In het (bijgestelde) verblijfsplan is opgenomen aan welke naleefbare en controleerbare voorwaarden de gemaatregelde zich tijdens de extramuraal fase dient te houden. (PM)</p>
	<p>6.4. Er wordt reclasseringstoezicht gehouden op de naleving van de voorwaarden. De wijze waarop dit gebeurt (incl. contactfrequentie, urinecontroles) is vastgelegd. (PM/Beleidskader ISD/Verwachting ISt)</p>
	<p>6.5. De toezichthoudende reclasseringswerker informeert de directeur van de penitentiaire inrichting maandelijks over de voortgang van het extramuraal traject. (Brochure ISD)</p>
	<p>6.6. Overtredingen van de voorwaarden worden terstond gerapporteerd aan de directeur van de penitentiaire inrichting (Verwachting ISt)</p>
	<p>6.7. Indien nodig kan de gemaatregelde acuut worden teruggeplaatst in de eigen penitentiaire inrichting. (Implementatieplan ISD)</p>
<p>7. Aan de organisatorische randvoorwaarden voor het goede verloop van de ISD-maatregel is voldaan.</p>	<p>7.1. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de bij het ISD-proces betrokken inrichtingsfunctionarissen zijn beschreven en helder afgebakend (o.a. LD, programmamanager ISD, SF, hoofd BSD, trajectbegeleider, mmd'err, evt. piw-mentor). (Verwachting ISt)</p>

	<p>7.2.De samenwerking en communicatie tussen deze inrichtingsfunctionarissen functioneren naar tevredenheid. (Verwachting Ist)</p>
	<p>7.3.Er zijn heldere afspraken over de verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling met externe organisaties en functionarissen (reclassering v.w.b. opstellen verblijfsplan, gedragsinterventies en toezicht; gemeente; politie; OM; zorginstellingen) (Verwachting Ist)</p>
	<p>7.4.De samenwerking en communicatie tussen de PI en deze externe organisaties en functionarissen functioneren naar tevredenheid. (Verwachting Ist)</p>
	<p>7.5. De personeelsinzet is kwantitatief en kwalitatief op orde, zowel intramuraal als extramuraal. (Verwachting Ist)</p>
<p>8. Het verloop van de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel gemonitord, geevalueerd en zonodig bijgesteld.</p>	<p>8.1.De voortgang van individuele verblijfsplannen wordt binnen de PI gemonitord en periodiek, multidisciplinair besproken. (Implementatieplan ISD)</p>
	<p>8.2. Isd'ers die bijzondere psychomedische zorg behoeven, worden besproken binnen het PMO. Het PMO adviseert ook over de wenselijkheid van plaatsing in een zorginstelling. (Brochure ISD)</p>
	<p>8.3.Na afloop van de ISD-maatregel wordt een evaluatieverslag opgesteld waarin o.a. is aangegeven welke ontwikkeling heeft plaatsgevonden m.b.t. pro-sociale vaardigheden en motivatie tot gedragsverandering. (PM)</p>
	<p>8.4.De inrichting van het ISD-proces wordt door het inrichtingsmanagement periodiek geevalueerd en zonodig bijgesteld. (Verwachting Ist)</p>
	<p>8.5.De tevredenheid van de partners in het casusoverleg wordt jaarlijks door middel van een tevredenheidsonderzoek vastgesteld. (Implementatieplan ISD)</p>