

Plan van aanpak

Implementatie Masterplan DJI 2013-2018
Risico's voor het Gevangeniswezen

Inspectie Veiligheid en Justitie -
Den Haag, 25 maart 2015 -

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	4 -
1.1 Aanleiding.....	4 -
1.2 Afbakening.....	5 -
2. Doelstelling.....	6 -
3. Onderzoeksaanpak.....	6 -
3.1 Fasering.....	6 -
3.2 Toetsingskader en operationalisering.....	6 -
3.3 Ex ante uitvoeringstoets.....	7 -
3.4 Onderzoek instrumentarium.....	7 -
4. Relatie met overige onderzoeken.....	9 -
5. Externe communicatie gedurende het project.....	9 -
7. Projectorganisatie.....	10 -
8. Risico's.....	10 -
Bijlage 1.Toetsingskader Masterplan.....	11 -

1. Inleiding

De Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: Inspectie VenJ) houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie VenJ bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Er zijn in Nederland verschillende organisaties die een rol spelen in de uitvoering van opgelegde sancties, zoals gevangenissen, tbs-klinieken, justitiële jeugdinrichtingen en de reclassering.

Eén van de taken van de Inspectie VenJ is het houden van toezicht op dit deel van de strafrechtketen: de sanctietoepassing. Het doel van het toezicht is om de effectiviteit en de kwaliteit van de sanctietoepassing te verbeteren. De Inspectie VenJ beoordeelt hiervoor onder meer met een zekere regelmaat penitentiaire inrichtingen op hun functioneren.

Dit plan van aanpak beschrijft de aanpak van een risico gestuurd onderzoek bij penitentiaire inrichtingen van het gevangeniswezen.

1.1 Aanleiding

De Inspectie VenJ maakt bij dit onderzoek gebruik van risico gestuurd toezicht. Dat wil zeggen dat de focus van dit onderzoek vooral komt te liggen op de onderkende risico's die in paragraaf 1.2 zijn weergegeven. Met deze werkwijze zet de Inspectie VenJ zijn capaciteit efficiënt in en vermindert zo de inspectiedruk op de organisaties waar het toezicht zich op richt.

Binnen het gevangeniswezen spelen zich als gevolg van de implementatie van het Masterplan DJI 2013-2018¹ diverse en ingrijpende veranderingen af: een versobering van regimes, het intensiveren van meerpersoonscelgebruik, een aangepaste personeelsformatie, een nieuw dagprogramma, het sluiten van inrichtingen en afdelingen en daarmee samenhangend een groot aantal personeelwisselingen en -uitstroom die een risico kunnen vormen voor de continuïteit van inrichtingen. Met dit onderzoek onderzoekt de Inspectie VenJ of de kwaliteit van de ten uitvoerlegging van straffen en maatregelen nog voldoet aan de normen die zij stelt. Vanwege de risicogestuurde opzet doet de Inspectie dit niet door een integrale doorlichting uit te voeren, maar door met een gerichte focus op risico's een beperkt aantal inrichtingen in een beperkte tijdspanne te inspecteren.

¹ Het Masterplan DJI beschrijft in de kern verschillende maatregelen die DJI doorvoert om kostenreductie bij de tenuitvoerlegging van sancties te realiseren: zoals het gebruik van goedkopere executiemodaliteiten (bv. invoeren basisregime voor arrestanten en intensiveren meerpersoonscelgebruik), reductie van capaciteit, tariefkortingen en andere efficiency maatregelen.

Door deze aanpak levert dit onderzoek tevens informatie op hoe de Inspectie VenJ door het gebruik van meer risico gestuurd toezicht op een meer efficiënte en effectieve wijze uitvoering kan geven aan haar toezichhoudende taak en verantwoordelijkheid.

1.2 Afbakening

Begin 2014 is door de Inspectie VenJ in overleg met DJI een risicoanalyse van het bovengenoemde Masterplan DJI opgesteld. Deze analyse heeft verschillende risico's opgeleverd voor de verschillende sectoren van de DJI: -

- Afname van de penitentiaire scherpste bij met name te sluiten inrichtingen/klinieken; -
- Niet realiseren van de taakstelling of capaciteitsreductie; -
- Verminderen van de reïntegratie mogelijkheden; -
- Toename van geweld in de inrichtingen; -
- Verslechteren van het detentieklimaat; -
- Toename van de recidive en het aantal incidenten tijdens verlof; -
- Problemen bij het invoeren van Elektronische detentie en toezicht; -
- Concentratie van vreemdelingen in detentie in het Noorden geeft vervoersproblemen. -

Op basis van deze analyse zijn voor de sector Gevangeniswezen drie risicovolle thema's onderscheiden: het detentieklimaat, de agressiebeheersing en de mogelijkheden tot reïntegratie. -

Uitgaande van risico gestuurd toezicht betekent dit dat het onderzoek in de inrichtingen met name gericht is op de gang van zaken rond deze drie thema's. Indien de Inspectie VenJ tijdens het onderzoek tevens andere risicovolle thema's signaleert, dan verbreedt de focus van het onderzoek zich en acteert de Inspectie VenJ ook op dit thema en escaleert waar nodig. -

Een tweede afbakening vindt plaats ten opzichte van de keuze van de bij het onderzoek betrokken inrichtingen. De DJI kent verschillende kwaliteits(informatie)systemen. Nadere analyse van deze systemen (zie paragraaf 3) levert een overzicht op hoe inrichtingen volgens de DJI-systematiek presteren op onder andere de drie bovengenoemde risicovolle thema's. De Inspectie VenJ selecteert mede op basis van deze analyse de inrichtingen die deel uitmaken van het onderzoek. -

De bestemming van een inrichting en de landelijke spreiding weegt de Inspectie VenJ daarbij eveneens mee. -

2. Doelstellingen

Het primaire doel van het onderzoek is na te gaan of de kwaliteit van de taakuitvoering door penitentiaire inrichtingen, ondanks alle in korte tijd doorgevoerde wijzigingen van beleid en uitvoering, nog voldoet aan de criteria die de Inspectie VenJ stelt.

Met de opzet van dit onderzoek: de focus op onderkende risico's, wil de Inspectie VenJ tevens nagaan of een beperktere opzet van onderzoek, en derhalve ook minder onderzoekslast voor zowel de Inspectie VenJ als DJI, voldoende informatie oplevert om valide conclusies ten aanzien van de onderzochte thema's te trekken.

Tenslotte biedt het onderzoek inzicht in de relatie tussen de door DJI gebruikte kwaliteits(informatie)systemen en de daadwerkelijk door de Inspectie VenJ geconstateerde kwaliteit van de taakuitvoering. Ofwel: sluiten theorie en praktijk op elkaar aan.

3. Onderzoeksaanpak

3.1. Fasering

Stap 1: Analyse van de data uit de (DJI) kwaliteitssystemen. De Inspectie VenJ maakt een selectie van te inspecteren inrichtingen op basis van data uit de kwaliteitssystemen van DJI die een beeld genereren van hun functioneren op de drie risicovolle thema's.² Vooralnog is het uitgangspunt om zes (van de in totaal 29) inrichtingen bij dit onderzoek te betrekken om een voldoende beeld te krijgen van de gang van zaken rond de risicovolle thema's. De verwachting is dat deze selectie begin maart 2015 is afgerond.

Stap 2: Het inspecteren van de geselecteerde inrichtingen op de drie risicovolle thema's. Aan de hand van een op de thema's toegespitst toetsingskader genereert de Inspectie VenJ informatie door het bestuderen van documenten, het afnemen van interviews en het observeren van de gang van zaken op afdelingen conform de methodiek van een reguliere doorlichting.

3.2. Toetsingskader en operationalisering

Voor het doorlichten van penitentiaire inrichtingen hanteert de IVenJ een toetsingskader. Dit toetsingskader beoordeelt 24 criteria die de Inspectie VenJ voor het functioneren van een inrichting als essentieel beschouwt. De thema's agressiebeheersing en maatschappelijke re-integratie zijn in het huidige toetsingskader als criteria geoperationaliseerd. Het thema detentieklimaat wordt met de criteria in het toetsingskader niet volledig afgedekt door het aspect

² Medewerkers van de afdeling analyse, strategie en kwaliteit van DJI ondersteunen de IVenJ in dit proces en zijn betrokken bij de evaluatiemomenten binnen dit onderzoek.

omgang met gedetineerden zoals weergegeven in het toetsingskader . Om die reden voegt de Inspectie VenJ bij dit thema een aantal specifieke - aandachtspunten toe.

Bijlage 1 omvat het toetsingskader voor dit onderzoek.

3.3. Ex ante uitvoeringstoets

Alvorens het onderzoek conform stap 2 in volle omvang bij de geselecteerde inrichtingen uit te rollen, toetst de Inspectie VenJ of het instrumentarium en de opzet in de praktijk zijn toe te passen. Het oog is daarbij gevallen op PI Zwaag nabij Hoorn, Noord-Holland.

In 2007 vond voor het laatst een integrale doorlichting plaats in PI Zwaag . Door de toenmalige Inspectie voor de Sanctietoepassing zijn indertijd verschillende aanbevelingen gedaan. Deze varieerden van het opstellen van dienstinstructies en sanctiebeleid, tot het aan gedetineerden aanbieden van het volledige dagprogramma en daarbij passende compensatie bij uitval ervan. Het is, mede door de tussenliggende termijn, een goed moment om de PI Zwaag weer eens aan een (ditmaal: partiële) doorlichting te onderwerpen op basis van het voor dit onderzoek beperktere toetsingskader om een beeld te krijgen van hoe PI Zwaag met alle wijzigingen van beleid en uitvoering als gevolg van het Masterplan omgaat.

Daar komt bij dat de directie van PI Zwaag zonder voorbehoud haar medewerking toezegde aan de uitvoering van deze ex-ante uitvoeringstoets.

3.4. Onderzoek instrumentarium

Zoals aangegeven kent het onderzoek twee stappen.

Stap 1 betreft het analyseren van informatie. DJI houdt al jaren een aantal kwaliteits(informatie)systemen bij met een groot aantal indicatoren. Hierbij worden verschillende bronnen gehanteerd die met een vaste frequentie worden geactualiseerd.

Bron:

Incidenten monitor ASK

Centrale database waarin de Meldingen Bijzonder Voorval direct na ontvangst van de melding worden geregistreerd.

P&C Gevangeniswezen:

Inrichtingen leggen middels de P&C cyclus drie keer per jaar verantwoording af op de in de P&C gedefinieerde indicatoren

Actualisering:

real time

3x per jaar op onderdelen

Benchmark Gevangeniswezen: 3x per jaar op onderdelen
De Benchmark GW bestaat uit een zevental in de P&C GW cyclus opgenomen indicatoren, welke uit centrale bronnen te ontsluiten zijn en naar omstandigheden worden gecorrigeerd.

Gedetineerden Survey: 1x per 2 a 3 jaar
Een gevalideerde vragenlijst m.b.t. de detentie-omstandigheden en -beleving die door gedetineerden is ingevuld.

Medewerkers Tevredenheids Onderzoek (MTO): 1x per 2 a 3 jaar
Een gevalideerde en betrouwbare vragenlijst m.b.t. het welbevinden van personeel van een penitentiaire inrichting

Naast deze bronnen maakt de Inspectie VenJ gebruik van informatie uit eerder uitgevoerd onderzoek door de Arbeidsinspectie, jaarverslagen van de commissies van toezicht en door de Inspectie VenJ eerder uitgevoerde integrale doorlichtingen van de bij het onderzoek betrokken penitentiaire inrichtingen.

Stap 2 van het onderzoek behelst het daadwerkelijk inspecteren van de geselecteerde inrichtingen. Hiertoe verzamelt de Inspectie VenJ feitelijke gegevens door documentonderzoek vooraf en ter plaatse, doet ze observaties en dossierstudie in de inrichting en houdt ze (groeps)interviews met gedetineerden en een aantal functionarissen. .

Documentstudie / Deskresearch

Om zicht te krijgen op het beleid dat de inrichting toepast bekijkt de Inspectie VenJ verschillende documenten . Vooraf vraagt zij informatie over onder meer - de dagprogramma's, huisregels, bezettingscijfers, jaarplannen, jaarverslagen etc. -

Tijdens het bezoek aan de inrichting worden aanvullend nog werkinstructies en protocollen en andere van belang zijnde documenten bekeken. -

Dossierstudie

Naast de opgevraagde documenten ziet de Inspectie ter plaatse Detentie- en Reïntegratie plannen in; vormt zich aan de hand van documentatie een oordeel over het vrijhedenbeleid, de uitval van activiteiten (onderwijs, sport, lucht, arbeid etc.), deelname van medewerkers aan -fysiek-mentale trainingen en sport en communicatie, het aantal uitgevoerde urinecontroles, het aantal celinspecties en veiligheidscontroles van de gezamenlijk ruimtes. Zo ontstaat inzicht in hoe het beleid en de uitvoering ten aanzien van het detentieklimaat, agressiebeheersing en reïntegratie in de inrichting vorm krijgen.

Interviews

De inspectie houdt interviews met functionarissen van de inrichting op strategisch, tactisch en operationeel niveau. De inspecteurs spreken met vertegenwoordigers van directie, gedetineerden operationeel managers, piw'ers, casemanagers, en Commissie van toezicht. De interviews zijn gericht op de drie onderzoeksthema's.

Om de mogelijke implicaties van het Masterplan DJI voor het gevangeniswezen als geheel ook vanuit een breder perspectief te bezien houdt de Inspectie Ven J een interview met een afvaardiging van de groepsondernemingsraad van de sector Gevangeniswezen.

4. Relatie met overige onderzoeken

In de afgelopen jaren zijn de penitentiaire inrichtingen integraal doorgelicht aan de hand van het op dat moment vigerende toetsingskader Doorlichting Penitentiaire Inrichtingen. Bij dit onderzoek vindt geen integrale doorlichting plaats maar wordt een beperkt aantal thema's in ogenschouw genomen..

Aanbevelingen die naar aanleiding van eerdere doorlichtingen zijn gegeven, kunnen vanwege de meer beperkte opzet niet over de volle breedte met de uitkomsten van dit onderzoek worden vergeleken. Eerdere aanbevelingen met betrekking tot de drie thema's betreft de Inspectie VenJ wel in haar voorbereiding en, indien relevant, ook bij de uitvoering van het onderzoek in een bepaalde inrichting.

5. Externe communicatie gedurende het project

Voorafgaand aan het inspectiebezoek

De hoofddirectie van DJI en de vestigingsdirecteuren van het gevangeniswezen worden schriftelijk geïnformeerd over de opzet en uitvoering van onderhavig onderzoek. Enkele weken voor de daadwerkelijk inspectie van een inrichting worden het plan van aanpak, het aangepaste toetsingskader en het onderzoeksprogramma toegestuurd. Dit programma is vooraf afgestemd met de locatie en er is een vast contactpersoon vanuit de organisatie bekend.

Na het inspectiebezoek

De bevindingen biedt de Inspectie VenJ voor wederhoor aan de inrichting aan om te kunnen reageren op mogelijke feitelijke onjuistheden. Het deelrapport met de conclusies en aanbevelingen wordt, indien het hoofd van de Inspectie VenJ daartoe aanleiding ziet, met de directie van de betrokken penitentiaire inrichting besproken.

Na vaststelling en voor het openbaar maken van het eindrapport met de overkoepelende bevindingen en conclusies wordt door de projectleider van het onderzoek een bijeenkomst belegd met het regionale directeurenoverleg gevangeniswezen om het eindrapport nader toe te lichten.

Na de publicatie

Op basis van de analyse van de resultaten van dit onderzoek vindt besluitvorming plaats of en zo ja op welke wijze het risico gestuurd toezicht in de toekomst wordt ingezet. Naast de gegevens die DJI m.b.t. dit onderzoek aanlevert, behoudt de Inspectie haar autonome verantwoordelijkheid om een eigen analyse uit te voeren en op eigen gezag een inrichting aan een doorlichting te onderwerpen of een themaonderzoek te starten.

7. Projectorganisatie

Twee inspecteurs voeren de doorlichtingen uit. Een van de inspecteurs heeft de rol van projectleider.

8. Risico's

Dit onderzoeksgebied is voor de Inspectie VenJ bekend terrein. De afgelopen jaren zijn diverse doorlichtingen uitgevoerd en binnen de inrichtingen is men bekend met onze werkwijze. -

Nieuw is dat de Inspectie VenJ zich nu richt op drie vooraf geselecteerde risico's en dat de te bezoeken inrichtingen zijn geselecteerd op basis van hoge/lage scores op voornoemde risico's. -

De kans bestaat dat de scores niet representatief blijken en dat achteraf de verkeerde inrichting is bezocht. De risicoanalyse op het Masterplan DJI 2013-2018 heeft begin 2014 plaatsgevonden. De kans bestaat dat voornoemde risico's niet (meer) de meest cruciale risico's blijken te zijn. -

Dit onderzoek is een eerste poging binnen het gevangeniswezen met risico gestuurd toezicht te werken. Voorheen werden de penitentiaire inrichtingen - separaat bezocht. Met deze methode wordt een selectie van een aantal inrichtingen geïnspecteerd. -

Bijlage 1. Toetsingskader Masterplan -

1. Detentieklimaat Het geheel van omgevingsinvloeden die in onderlinge samenhang de sfeer, orde en veiligheid op de afdeling/inrichting bepalen		
1. Structuur en duidelijkheid	1.1 Dagprogramma (TK3)	1 Aanbod conform productbeschrijving toepasselijke regime 2 Uitval activiteiten geregistreerd 3 Wijze van compensatie is voor gedetineerden duidelijk 4 'ORZ' blokken aanwezig en ingevuld
	1.2 Huisregels (TK 2)	1 Gedetineerden mondeling geïnformeerd 2 Samenvatting huisregels aanwezig op cel 3 Volledig exemplaar huisregels op de afdeling beschikbaar 4 Actuele versie aanwezig
	1.3 Straffen en maatregelen (TK 8)	1. Gedetineerden zijn gehoord voor sanctionering 2. Sanctiebeleid vastgelegd 3. Sancties geregistreerd 4. Specifieke klachten 5. Agendering afdoening CvT 6. Aantal sancties 7. Reden van sancties 8. Zwaarte van sancties
	1.4 Beklagprocedure (TK 9)	1. Doorlooptijden afdoening klachten 2. Toelichting op afdoening in huisregels 3. Aantal klachten op jaarbasis 4. Inhoud van de klachten geregistreerd 5. Agendering afdoening CvT
2. Interactie personeel–gedetineerden	2.1 Bejegening (TK 11)	1 De bejegening is humaan, respectvol en discriminatie is geen issue 2 Het personeel is getraind in en past Motiverende bejegening toe 3 Het personeel is betrokken bij het organiseren van activiteiten voor gedetineerden 4 Iedere gedetineerde heeft een mentor toegewezen 5 Er wordt binnen 10 minuten gereageerd op een cel oproep

		<ul style="list-style-type: none"> 6 Op kwetsbare personen wordt gestructureerd toezicht gehouden 7 Medewerkers zijn tevreden over contacten met gedetineerden 8 Bejegening staat geagendeerd op het werkoverleg 9 Gedetineerden geven aan tevreden te zijn over omgang personeel 10 Gedeco is aanwezig en er vindt regelmatig overleg plaats
	2.2 Werkdruk	<ul style="list-style-type: none"> 1 Toezicht op luchten, bezoek, tellen conform werkinstructies 2 Celinspecties worden conform werkinstructies uitgevoerd 3 Urinecontroles worden conform werkinstructies uitgevoerd 4 Bezetting personeel is in overeenstemming met de formatie 5 ATW overtredingen worden actief teruggedrongen 6 Overwerk wordt actief tegengegaan 7 Disciplinaire sancties personeel komen niet voor 8 Ziekteverzuim is conform het DJI gemiddelde 9 Functioneringsgesprekken worden jaarlijks gehouden en geregistreerd
3. Competent personeel (TK21)	3.1 Werkoverleg/S&C gaan door	
	3.2 Meerjarig opleidingsplan wordt uitgevoerd	

Interne veiligheid	2. Agressie beheersing (TK14) Het voorkomen en in voorkomend geval beheersen van fysiek en verbaal geweld, intimidatie en bedreiging naar personeel en tussen gedetineerden onderling	
	1. Geweld tegen personeel	1.1 Fysiek
		1.2 Verbaal
	2. Geweld onderling	2.1 Fysiek
		2.2 Verbaal
	3. Deelname Fit vaardigheidstest	
	4. Deelname Elementaire zelfverdediging	
	5. Veiligheidsgevoel personeel	
	6. Veiligheidsgevoel justitiabelen	
	7. Inzet IBT	7.1 Deelname aan training
		7.2 Frequentie
		7.3 Reden
		7.4 Tijdstip van inzet
	8. Extra toezicht risicoplekken	8.1 Inzet personeel
	8.2 Inzet audio visuele middelen	
9. Beleid conform Arbo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Heeft u de risico's op het gebied van agressie en geweld in kaart gebracht? 2. Heeft u een procedure om incidenten te melden, registreren en analyseren? 3. Geeft u uw medewerkers voorlichting, instructie en training over agressie en geweld? 4. Heeft uw organisatie een protocol voor agressie en geweld? 5. Heeft u huisregels opgesteld, waaraan bezoekers en cliënten zich moeten houden? 6. Heeft u afdoende organisatorische en personele maatregelen getroffen? 7. Heeft u voldoende voorzieningen getroffen om agressie en geweld tegen te gaan? 8. Is er een goed werkend alarmsysteem met een adequate alarmprocedure? 9. Is er een regeling voor opvang, ondersteuning en nazorg na een incident? 10. Heeft u een regeling gericht op het aanpakken (bijvoorbeeld aangifte doen) van de dader of daders? 11. Evalueert u periodiek uw beleid en maatregelen tegen agressie en geweld?" 	
12. Storingen PZI	10.1 Frequentie	
	10.2 Duur van de storing	

Maatschappelijke reïntegratie	3. Reïntegratie (TK 20) De gedetineerde wordt in staat gesteld deel te nemen aan op de terugkeer naar de samenleving gerichte activiteiten. Dit in nauwe samenwerking met de ketenpartners.
	1. D&R plannen
	1.1 % Aanwezige plannen
	1.2 Inhoud
	1.3 Vijf leefgebieden
	1.4 Verlofplan
	2. MDO
	2.1 Frequentie
	2.2 Deelnemers
	3. Promoveren/degraderen
	3.1 Aantal geregistreerde besluiten
	3.2 Aantal gegronde beklagzaken
	4. Aanbod Reflector en KVV
	4.1 In welke fase van detentie geboden
	4.2 Aantal deelnemers
	4.3 Percentage geslaagden
	4.4 Verwerkt in D&R plan
	5. Reïntegratie centrum
	5.1 Is een RIC aanwezig
	5.2 Aantal digitale werkplekken
	6. Terugkeer activiteiten
6.1 Welk activiteiten aangeboden	
6.2 Wie heeft aanbod gedaan	
6.3 Aantal deelnemers	
6.4 Percentage geslaagden	
7. Ketenpartners	
7.1 Welke ketenpartners participeren	
7.2 Frequentie aanwezigheid	
7.3 Welke bijdrage aan nazorg	
8. Veiligheidshuis	
8.1 Welke medewerkers participeren in het VH	
8.2 Welke specifieke doelgroepen onderscheiden	
9. Vrijwilligers	
9.1 Door welke organisaties	
9.2 Wat is de inzet	