



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Thematisch onderzoek Arrestantenregime

Plan van aanpak

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Oriëntatie	4
1.3	Afbakening	5
2	Doel- en vraagstelling	6
3	Operationalisering en onderzoeksaanpak	7
3.1	Operationalisering	7
3.2	Analyse	7
3.3	Methoden van onderzoek	8
4	Samenhang met andere onderzoeken en inspecties	9
5	Communicatie	10
5.1	Voorafgaand aan het inspectiebezoek	10
5.2	Na het inspectiebezoek	10
	Bijlagen	
I	Omschrijving arrestant	11
II	Literatuur	13
III	Afkortingen	14



1

Inleiding

De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) houdt toezicht op het terrein van veiligheid en justitie. Ze doet dat om de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen inzichtelijk te maken, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Eén van de taken van de Inspectie VenJ is het houden van toezicht op de uitvoering van de sanctietoepassing door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Deze uitvoering vindt onder meer plaats in penitentiaire inrichtingen (PI's).

1.1 Aanleiding

Met ingang van 1 januari 2014 trad het zogenoemde arrestantenregime binnen een aantal PI's in werking. De Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden¹ schrijft voor wie als arrestant wordt aangemerkt.² Het gaat onder meer om de justitiabele die zich heeft onttrokken aan de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf, de voorlopige hechtenis of vervangende hechtenis en vervolgens is aangehouden (zie bijlage I voor de volledige definitie). Het regime is van toepassing op arrestanten met een strafduur korter of gelijk aan acht weken, of voor de eerste acht weken van een langere gevangenisstraf.

Het arrestantenregime betreft een sober regime met een beperkt programma van 28 uur per week, met daarin tenminste achttien uur aan activiteiten. Arbeid maakt geen deel uit van het dagprogramma.

Uit het Masterplan DJI 2013-2018³ blijkt dat het leveren van een bijdrage aan de financiële taakstelling van DJI een belangrijke reden is voor invoering van het arrestantenregime. De kostenbesparing vindt plaats door arrestanten een beperkt dagprogramma te bieden en door hen centraal te plaatsen. Er zijn vijf inrichtingen die arrestanten huisvesten, te weten: Detentie Centrum Schiphol (194 plaatsen), PI Alphen aan de Rijn, locatie Eikenlaan (526 plaatsen), PI Grave (203 plaatsen), PI Lelystad (198 plaatsen) en PI Middelburg (17 plaatsen).

¹ Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 6 november 2013 houdende wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met het samen plaatsen van arrestanten. (Staatscourant 29-11-2013, nr. 33232).

² Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om iemand die in hechtenis is genomen door de politie, maar om arrestanten volgens artikel 1 sub M Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden.

³ Dienst Justitiële Inrichtingen (2013), *Masterplan DJI 2013-2018*, p. 7.



De Inspectie VenJ onderzocht het arrestantenregime nog niet eerder. Daarnaast ontving de Inspectie VenJ signalen⁴ die wijzen op mogelijke knelpunten binnen de uitvoering van het arrestantenregime. Dit was voor de Inspectie VenJ aanleiding om een oriëntatie uit te voeren.

1.2 Oriëntatie

Om inzichtelijk te maken hoe het arrestantenregime in de praktijk tot uitvoering komt, voerde de Inspectie VenJ een oriëntatie uit. Deze oriëntatie bestond uit een desk- en literatuuronderzoek.⁵ De Inspectie VenJ voerde daarnaast gesprekken met de (plaatsvervangend) vestigingsdirecteuren van vier PI's waar het arrestantenregime wordt uitgevoerd. Ook sprak de Inspectie VenJ met beleidsadviseurs van DJI. Op grond hiervan ziet de Inspectie VenJ een aantal mogelijke knelpunten.

In de eerste plaats bestaan er mogelijk knelpunten rondom processen van instroom, doorstroom en het moment van uitstroom van arrestanten. Arrestanten verblijven relatief kort binnen het arrestantenregime. De maximale verblijfsduur is acht weken, circa 70 procent van de arrestanten verblijft drie weken of korter. De vijf inrichtingen hebben gezamenlijk een capaciteit van 1138 plaatsen. In 2015 verbleven er 22.317 arrestanten in het arrestantenregime, in 2016 waren dit er 17.269. Er is dus sprake van een hoge doorstroom van arrestanten. Daarnaast komen arrestanten regelmatig in grote getalen tegelijk aan bij de PI, hetgeen een piekbelasting oplevert voor het personeel dat betrokken is bij het inkomstenproces. Ook worden arrestanten vaak pas laat op de avond aangeleverd bij de PI, waardoor het inkomstenproces wellicht niet volledig wordt doorlopen na binnenkomst. Ten slotte blijkt uit de oriëntatie dat een arrestant soms binnenkomt zonder of met onvolledige informatie. Deze omstandigheden kunnen (bedrijfsvoerings-) processen gericht op de instroom van arrestanten, de fase van intake, screening en selectie en het proces van uitstroom onder druk zetten. De Inspectie VenJ ziet dit als een mogelijk knelpunt bij het goed in beeld krijgen van de zorgbehoefte van de arrestant, veiligheids- en beheersrisico's en eventuele contra-indicaties voor plaatsing in een meerpersoonscel. Ook vraagt de Inspectie VenJ zich af of alle relevante informatie over de arrestant de PI bereikt en of er geen administratieve fouten ontstaan door het snel moeten registreren van een grote hoeveelheid aan arrestanten.

Ten tweede ziet de Inspectie VenJ een mogelijk knelpunt ten aanzien van de dagbesteding van arrestanten. Arrestanten kunnen 28 uur per week buiten hun cel doorbrengen. Ze verblijven dus het grootste deel van de dag op hun cel. De Inspectie VenJ vraagt zich af op welke wijze het personeel zorg en aandacht heeft voor arrestanten gedurende de tijd dat deze op cel verblijven. Enerzijds is er door het langdurige verblijf op cel weinig zicht van het personeel op de arrestant en zijn gemoedstoestand. Detentieschade dient te worden voorkomen. Anderzijds biedt het verblijf op cel ook weinig mogelijkheden voor gedetineerden die gemotiveerd zijn om aan de slag te gaan. Zo is arbeid geen onderdeel van het dagprogramma.

⁴ Signalen zijn afkomstig uit piketmeldingen die de Inspectie ontving en bevindingen uit het onderzoek Arrestantenzorg (2014) van de Inspectie VenJ.

⁵ De Inspectie raadpleegde onder meer Tweede Kamerstukken, jaarverslagen van de Commissies van Toezicht, uitspraken van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum en productspecificaties basisprogramma zonder arbeid.



De Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) is van oordeel dat het niet aanbieden van arbeid strijdig is met de Penitentiaire beginselenwet⁶ waarin staat dat de gedetineerde recht heeft op de in de inrichting beschikbare arbeid.⁷ Het is de vraag of en zo ja, hoe DJI en de PI's aan deze uitspraak vorm gaan geven. De vraag dient zich ook aan of er binnen het sobere dagprogramma en gelet op de korte verblijfsduur van de arrestant ruimte is voor nazorg en re-integratie activiteiten en of het personeel voldoende is toegerust op het begeleiden van de arrestanten die gemotiveerd zijn om hiermee aan de slag te gaan.

Ten slotte lijkt er een knelpunt te bestaan rondom de doelgroep van het arrestantenregime. Uit de gesprekken met medewerkers van de PI's en DJI blijkt dat veel arrestanten kampen met psychische problematiek, waarbij een deel van hen wordt aangemerkt als zorgmijder. Het ontbreekt vaak aan medische informatie, reeds ingezette zorgtrajecten worden onderbroken of worden met hoge bijkomende kosten overgenomen door DJI. Ook zijn PI's mogelijk onvoldoende toegerust op het bieden van zorg aan deze doelgroep doordat niet tijdig wordt gezien welke zorg nodig is en deze zorg mogelijk ook niet beschikbaar is binnen het arrestantenregime. De Inspectie VenJ vraagt zich af hoe zorg voor arrestanten vorm krijgt en op welke wijze men handelt wanneer er een grotere zorgbehoefte is dan de wettelijk verplichte basiszorg.

Gelet op deze mogelijke knelpunten, acht de Inspectie VenJ het van belang inzicht te verkrijgen in de wijze waarop DJI uitvoering geeft aan de tenuitvoerlegging van het arrestantenregime. Specifieke aandacht gaat daarbij uit naar de hierboven genoemde mogelijke knelpunten, welke verder worden geoperationaliseerd in paragraaf 3.1 (operationalisering).

1.3 Afbakening

De Inspectie VenJ voert het onderzoek uit in alle vijf de inrichtingen die structureel arrestanten huisvesten en waar het arrestantenregime geldt. Het onderzoek richt zich primair op de gesignaleerde knelpunten. Overige relevante bevindingen neemt de Inspectie VenJ tevens op in haar rapportage.

Gelet op de informatie die de Inspectie VenJ ontving uit de oriënterende gesprekken richt zij zich ten aanzien van het signaleren en bieden van de benodigde zorg specifiek op de zorgbehoefte van psychisch kwetsbare arrestanten.

De Inspectie VenJ laat de vrouwelijke arrestanten buiten beschouwing. Dit heeft als reden dat zij niet in PI's verblijven waar het arrestantenregime wordt uitgevoerd. Zij verblijven in PI Nieuwersluis en PI Ter Peel, waar zij een basisprogramma krijgen aangeboden, gelijk aan het reguliere dagprogramma.

⁶ Artikel 47 lid 1 Penitentiaire beginselenwet.

⁷ RSJ 13 oktober 2014, 14/2025/GA.



2

Doel- en vraagstelling

Op grond van de oriëntatie zijn mogelijke knelpunten gesignaleerd. Deze zijn het vertrekpunt voor dit onderzoek. De Inspectie VenJ wil met dit onderzoek nagaan in hoeverre deze mogelijke knelpunten zich ook daadwerkelijk voordoen binnen de uitvoering van het arrestantenregime. De Inspectie VenJ kijkt daarbij ook hoe PI's hiermee omgaan.

De **centrale vraag** van het onderzoek luidt hiermee als volgt:

"In hoeverre doen de mogelijke knelpunten zich voor binnen het arrestantenregime en hoe gaan de PI's die het arrestantenregime uitvoeren hiermee om?"

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden, kijkt de Inspectie VenJ naar de wijze waarop de PI's uitvoering geven aan de onderdelen van het arrestantenregime waar wellicht knelpunten bestaan. Dit betreft 1) de processen van instroom, doorstroom en moment van uitstroom, 2) de invulling van de dagbesteding binnen de PI's en 3) de mate waarop PI's zijn toegerust op het signaleren en bieden van de benodigde zorg.

De Inspectie VenJ stelt vervolgens vast in welke mate de mogelijke knelpunten zich daadwerkelijk voordoen binnen de PI's en gaat na hoe de PI's hiermee omgaan. De Inspectie VenJ wil, met andere woorden, nagaan welke acties de PI's nemen om de eventuele knelpunten tegen te gaan.

De centrale vraag valt hiermee uiteen in de volgende **deelvragen**:

1. Op welke wijze geven de PI's uitvoering aan de processen van instroom, doorstroom en het moment van uitstroom van arrestanten?
2. Op welke wijze geven de PI's vorm aan de dagbesteding?
3. In hoeverre zijn de PI's toegerust op het signaleren en bieden van de benodigde zorg?
4. Is er daadwerkelijk sprake van knelpunten?
5. Welke acties nemen de PI's om deze knelpunten tegen te gaan?



3

Operationalisering en onderzoeksaanpak

Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraag is dataverzameling en analyse van de opgehaalde data nodig. De Inspectie VenJ richt zich in haar dataverzameling op de vraag hoe de PI's uitvoering geven aan de onderdelen van het arrestantenregime waar de Inspectie VenJ op basis van de oriëntatie mogelijke knelpunten ziet. In de analysefase van het onderzoek zal de Inspectie VenJ de opgehaalde data analyseren om zo antwoord te geven op de centrale vraag of de gesignaleerde knelpunten zich voordoen binnen het arrestantenregime en hoe de PI's hiermee omgaan.

3.1 Operationalisering

Om te bezien of er sprake is van knelpunten, is het noodzakelijk te weten hoe de onderdelen van het arrestantenregime waar de Inspectie VenJ mogelijke knelpunten ziet, er precies uit zien. Om dit in kaart te brengen is veldwerk nodig. In de eerste plaats kijkt de Inspectie VenJ naar processen van instroom, doorstroom en het moment van uitstroom. Om de tweede deelvraag te kunnen beantwoorden gaat de Inspectie VenJ na hoe het dagprogramma van een arrestant er uit ziet en beziet zij de wijze waarop arrestanten begeleid worden. Om een antwoord te krijgen op de derde deelvraag onderzoekt de Inspectie VenJ in hoeverre er zicht is op de zorgbehoefte van de psychisch kwetsbare arrestanten en in hoeverre informatie uit de intake en begeleiding hiervoor toereikend is. Vervolgens gaat de Inspectie VenJ na of de PI's toegerust zijn op het bieden van de benodigde zorg.

3.2 Analyse

Op basis van de informatie die de Inspectie VenJ ophaalt gedurende het veldwerk maakt de Inspectie VenJ een analyse. Op basis van deze analyse kan de Inspectie VenJ zeggen of er daadwerkelijk knelpunten zijn. Daarnaast blijkt uit de analyse welke acties PI's nemen in de uitvoering om eventuele knelpunten tegen te gaan.

De Inspectie VenJ inventariseert per PI wat de omvang van de problematiek is en zet de uitkomsten hiervan tegen elkaar af. Op deze wijze schetst zij niet alleen een algemeen beeld van het arrestantenregime, maar ook een analyse per PI.



3.3 Methoden van onderzoek

De hieronder genoemde onderzoeksmethoden geven inzicht in de wijze waarop DJI uitvoering geeft aan de onderdelen van het arrestantenregime waar de Inspectie VenJ op basis van de oriëntatie mogelijke knelpunten ziet. De onderzoeksmethoden zijn er op gericht antwoord te geven op de onderzoeksvraag. De Inspectie VenJ zal haar bezoek aan de vijf PI's die zij in het onderzoek betreft, vooraf bij hen aankondigen.

Documentstudie

Bij alle vijf de inrichtingen verricht de Inspectie VenJ een documentstudie. De Inspectie VenJ maakt gebruik van schriftelijke bronnen zoals cijfers van de Commissies van Toezicht over beklagzaken, dienstinstructies, beleidsnota's, huisregels en dagrapportages. Deze bronnen geven inzicht in de wijze waarop de taakuitvoering is voorgeschreven en hoe de PI's hierin de dagelijkse praktijk uitvoering aan (dienen te) geven.

Interviews

Interviews vormen een belangrijke bron van informatie. De Inspectie VenJ neemt tussen 19 juni 2017 en 28 juli 2017 semigestructureerde interviews af. Tijdens de bezoeken aan de PI's spreken de inspecteurs zowel individueel als in groepsinterviews, met de directie, afdelingshoofden, penitentiair inrichtingswerkers, medewerkers bevolkingsadministratie, medewerkers visitatieafdeling, medische dienst, leden psycho-medisch overleg (huisarts, verpleegkundige, psycholoog), medewerkers detentie & re-integratie (casemanagers en medewerkers backoffice). De Inspectie VenJ bespreekt tijdens de interviews met de respondenten de eventuele knelpunten die betrekking hebben op hun dagelijks werk. De data uit deze interviews geeft een beeld van de wijze waarop processen daadwerkelijk worden uitgevoerd. Tevens interviewt de Inspectie VenJ 25 tot 30 arrestanten, vijf tot zes arrestanten per PI. De Inspectie VenJ verwacht met dit aantal respondenten een globaal beeld te krijgen van de door hen ervaren uitvoeringspraktijk.

Schouw

De Inspectie VenJ schouwt in alle vijf de inrichtingen de visitatieafdeling en de arrestantenafdeling(en) om zo een beeld te krijgen van de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Waar de documentstudie inzicht geeft in wat er moet gebeuren en hoe dit moet gebeuren, de interviews met medewerkers een beeld geeft van wat zij zeggen dat ze doen, blijkt uit de schouw wat zij daadwerkelijk doen.



4

Samenhang met andere onderzoeken en inspecties

Dit onderzoek kent ten aanzien van het onderzoeksobject een raakvlak met een ander onderzoek van de Inspectie VenJ. Het onderzoek 'Capaciteitsreductie in gevangeniswezen' start in de loop van 2017. Dit onderzoek richt zich op een aantal interne processen die mogelijk onder druk staan als gevolg van de capaciteitsreductie binnen DJI. De Inspectie VenJ stelt momenteel het plan van aanpak op.

Hoewel beide onderzoeken zich binnen het gevangeniswezen afspelen, vinden de onderzoeken los van elkaar plaats. De reden hiervoor is het afgebakende terrein van het arrestantenregime en de specifieke thema's die daar een rol spelen. De projectleiders van beide onderzoeken zullen regelmatig met elkaar afstemmen, zodat uitwisseling van opgedane kennis mogelijk is.

De Inspectie voor de Gezondheidszorg is geïnformeerd over dit onderzoek. Meer specifiek zijn zij geïnformeerd over de focus van de Inspectie VenJ in dit onderzoek op de wijze waarop de PI's zijn toegerust op het signaleren en bieden van de benodigde zorg aan psychisch kwetsbare arrestanten.



5

Communicatie

5.1 Voorafgaand aan het inspectiebezoek

De Inspectie VenJ publiceert dit plan van aanpak na interne vaststelling op haar website. De Inspectie VenJ stuurt een brief aan de directeuren van de vijf PI's die zij in het onderzoek betreft. Hierin kondigt de Inspectie VenJ haar onderzoek naar het arrestantenregime aan. De Inspectie VenJ verstrekt aan de PI's ook een concept programma alsmede een overzicht van de te ontvangen documenten en de medewerkers die zij wil spreken.

5.2 Na het inspectiebezoek

Om de aanwezigheid van feitelijke onjuistheden te voorkomen biedt de Inspectie VenJ de uitgewerkte gespreksverslagen aan de respondenten aan voor wederhoor. De Inspectie VenJ legt vervolgens het conceptrapport voor aan de onderzochte inrichtingen voor wederhoor. Na interne vaststelling bespreekt de Inspectie VenJ het rapport op bestuurlijk niveau met de onderzochte inrichtingen. De Inspectie VenJ biedt daarna haar rapport aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan. Na aanbidding aan de staatssecretaris zal het rapport, conform het protocol voor de werkwijze van de Inspectie VenJ, openbaar worden gemaakt.

De algemene werkwijze van de Inspectie VenJ staat beschreven in het Protocol voor de werkwijze.⁸

⁸ www.inspectievenj.nl.



Bijlage

Omschrijving arrestant

De Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden beschrijft een arrestant als volgt:

- een al dan niet onherroepelijk veroordeelde die is aangehouden nadat hij zich heeft onttrokken aan de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf of de voorlopige hechtenis;
- een veroordeelde die is aangehouden nadat ten aanzien van hem de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk opgelegde vrijheidsstraf is gelast;
- een persoon die is aangehouden nadat hij zich heeft onttrokken aan de vervangende hechtenis als bedoeld in artikel 24c juncto artikel 36f van het Wetboek van Strafrecht, aan de gijzeling als bedoeld in artikel 28 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften of aan de lijfswang als bedoeld in artikel 577c juncto artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht;
- een tot vrijheidsstraf veroordeelde die niet gedetineerd is op het moment waarop de rechterlijke uitspraak onherroepelijk wordt en die geen gehoor heeft gegeven aan een oproep tot het ondergaan van zijn vrijheidsstraf;
- een veroordeelde die is aangehouden nadat zijn voorwaardelijke invrijheidstelling is herroepen.



Bijlage Literatuur

- DJI (2013). Masterplan 2013-2018.
- DJI (2013). Productspecificaties Basisprogramma zonder arbeid, voor speciale afdelingen/inrichtingen voor arrestanten tot acht weken.
- Hooijmans, J. (2013). Handleiding dagprogramma DBT. Modernisering Gevangeniswezen juli 2013.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2014). Arrestantenzorg.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2015). Toetsingskader doorlichtingen Penitentiaire inrichtingen.
- Inspectie voor de Sanctietoepassing (2011). Meerpersoonscelgebruik, Inspectierapport themaonderzoek.
- Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 6 november 2013 houdende wijziging van de Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden in verband met het samen plaatsen van arrestanten. (Staatscourant 29-11-2013, nr. 33232).
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2015-2016, kamerstuk 33 844, nr. 7.



Bijlage

Afkortingen

Afkorting

DJI
Inspectie VenJ
PI
RSJ

Betekenis

Dienst Justitiële Inrichtingen
Inspectie Veiligheid en Justitie
Penitentiare Inrichting
Raad voor de Strafrechtstoepassing en
Jeugdbescherming



Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie 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 bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
communicatie@inspectievenj.nl | www.ivenj.nl

Mei 2017

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*