



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Kwaliteit taakuitvoering gevangeniswezen

*De kwaliteit bekeken aan de hand van drie risicovolle
thema's*

Plan van aanpak



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Afbakening	5
2	Doel- en probleemstelling	7
2.1	Doelstelling	7
2.2	Centrale onderzoeksvraag	7
2.3	Deelvragen	7
3	Onderzoeksaanpak	8
3.1	Operationalisatie	8
3.2	Onderzoeksmethoden	9
4	Samenhang en afstemming met andere onderzoeken	10
5	Communicatie	11
5.1	Voorafgaand aan het inspectiebezoek	11
5.2	Na de inspectiebezoeken	11
I	Operationalisering	12
II	Afkortingen	16



1

Inleiding

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) voert namens de minister van Veiligheid en Justitie vrijheidsbenemende straffen en maatregelen uit die door de rechter zijn opgelegd. De insluiting van justitiabelen vindt plaats in verschillende soorten inrichtingen. Er zijn gevangnissen en huizen van bewaring voor volwassenen, die penitentiaire inrichtingen (PI's) worden genoemd. Daarnaast zijn er ook speciale inrichtingen voor jongeren, de justitiële jeugdinrichtingen. Voor (tbs-)patiënten zijn er forensische psychiatrische centra en klinieken en voor vreemdelingen maakt DJI gebruik van detentiecentra.

De kerntaak van het gevangeniswezen is het veilig insluiten van gedetineerden, het herstellen van de rechtsorde, het bieden van perspectief aan gedetineerden en het voorkomen van recidive.

De Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: Inspectie VenJ) houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden, de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie. Dit doet zij 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.

De Inspectie VenJ kijkt in dit onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering op drie risicovolle thema's, te weten: de personeelsbezetting, de borging van de interne veiligheid en de omgang met gedetineerden. De Inspectie VenJ verricht dit onderzoek binnen de reguliere inrichtingen van het gevangeniswezen, met uitzondering van de inrichtingen met bijzondere doelgroepen.

1.1 Aanleiding

Binnen het gevangeniswezen vonden de laatste jaren diverse ingrijpende veranderingen plaats ten gevolge van een afnemende capaciteitsbehoefte en bezuinigingen. Een van de eerste bezuinigingsmaatregelen betrof de implementatie van het Masterplan voor de Dienst Justitiële Inrichtingen 2013-2018.¹ Dit zorgde voor veranderingen ten aanzien van een versobering van de penitentiaire regimes, de intensivering van het meerpersoonscelgebruik (mpc-gebruik), een ingekort

¹ Het Masterplan 2013-2018 d.d. 19 juni 2013 beschrijft in de kern verschillende maatregelen die DJI doorvoert om kostenreductie bij de tenuitvoerlegging van sancties en maatregelen te realiseren.



dagprogramma en een neerwaartse aanpassing van de personeelsformatie. Op een aantal plaatsen leidde dit tot de sluiting van PI's of de leegstand van afdelingen. Daarop volgde de afgelopen jaren een gestage uitstroom en overplaatsing van medewerkers.

In 2015 onderzocht de Inspectie VenJ de gevolgen van de implementatie van het Masterplan. Op basis van een stakeholdersonderzoek werden risico's benoemd die samenhangen met deze implementatie. Uit een hierop volgende analyse kwamen drie thema's naar voren, te weten het detentieklimaat, de agressiebeheersing en de re-integratie. De Inspectie VenJ constateerde in dit onderzoek dat door een krappere personeelsbezetting concessies waren gedaan aan de intensiteit van het toezicht door penitentiair inrichtingswerkers op de afdelingen. Tevens constateerde de Inspectie VenJ dat ten aanzien van het verantwoord toezicht op gedetineerdenbewegingen op zowel de afdelingen als bij de activiteiten, een kritische grens was bereikt. *'Nog meer toegeven aan het inkrimpen van de personele inzet leidt tot meer risico's voor de veiligheid van medewerkers en gedetineerden'*, zo was het oordeel van de Inspectie VenJ.

In 2016 onderzocht de Inspectie VenJ het tegengaan van contrabande, niet-integer gedrag en voortgezet crimineel handelen tijdens detentie.² De Inspectie VenJ concludeerde dat de onderzochte inrichtingen zich inzetten om de beschikbaarheid van contrabande en niet-integer gedrag van personeel tegen te gaan. Maar ook dat de mogelijkheden om dat goed te doen onder druk staan en dat de toegepaste middelen die ondersteunen bij het traceren van contrabande, niet altijd (meer) effectief zijn.

Niet alleen uit deze eerder uitgevoerde onderzoeken kwamen risico's binnen het gevangeniswezen naar voren. Ook signalen uit piketmeldingen die de Inspectie VenJ van de DJI ontvangt over incidenten, vanuit de Centrale Ondernemingsraad (COR) van de DJI en de media, berichtgeving aan de Tweede Kamer en oriënterende gesprekken met vertegenwoordigers uit het veld (directeuren, COR, Klankbordgroep van de Commissies van Toezicht), dragen bij aan de focus van dit onderzoek. Deze signalen worden hieronder kort toegelicht.

Met enige regelmaat hebben de piketmeldingen van DJI betrekking op de invoer van contrabande of het te vroeg of te laat ontslaan van gedetineerden uit detentie. Ook zijn er meldingen van agressie gerelateerde incidenten door gedetineerden of integriteitsschendingen door het personeel³.

In de media verschenen recent berichten over het feit dat 'gevangenis niet langer veilig zouden zijn' of dat bijvoorbeeld 'de werkdruk te hoog is'.⁴

Uit een recente brief van de COR van de DJI blijkt dat de effecten van jarenlang bezuinigen pijnlijk voelbaar zijn in de PI's.⁵ Onder andere naar aanleiding van deze brief vond op woensdag 19 april 2017 in de Tweede Kamer een plenair debat plaats

² Zie ook het Rapport van de Inspectie VenJ '[Binnen de muren niet toegestaan](#)', maart 2017.

³ Zie ook het Rapport van de Inspectie VenJ '[Binnen de muren niet toegestaan](#)', maart 2017.

⁴ Het ging onder andere over de volgende berichten: *Gevangenispersoneel in gevaar door ziekteverzuim*. (de Stentor, 10 februari 2017), *Gevangenis niet langer veilig*. (De Telegraaf, 31 maart 2017), *Personeel zucht onder werkdruk in gevangenis*. (Trouw, 19 april 2017) en *Ex-gevangene doet boekje open over smokkelgeheimen De Karelskamp*. (Tubantia, 24 mei 2017).

⁵ Brief COR *Appel voor Veiligheid*, d.d. 30 maart 2017, Kenmerk COR DJI 17/161.



over de veiligheid van het gevangenispersoneel. Onderwerpen van gesprek waren de werkdruk, het hoge ziekteverzuim, de onderbezetting van het personeel, een veelheid aan overschrijdingen van de Arbeidstijdenwet, de integriteit van personeelsleden en leidinggevend en een mogelijke toename van het aantal geweldsincidenten.

Daarnaast geeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in een recente brief aan de Tweede Kamer⁶ aan dat de DJI heeft aangegeven dat op korte termijn in drie inrichtingen extra maatregelen nodig zijn om ook daar de veiligheid van het personeel en de gedetineerden te kunnen waarborgen. Het gaat om tijdelijke maatregelen om de operationele problematiek in de zomermaanden in deze inrichtingen van het gevangeniswezen het hoofd te kunnen bieden. Met de te treffen maatregelen bewerkstelligt de DJI dat gedetineerden geplaatst kunnen worden in PI's waar wel voldoende gekwalificeerd personeel aanwezig is en waar de veiligheid gewaarborgd is.

Vertegenwoordigers uit het veld (velddirecteuren, de Klankbordgroep van de Commissies van Toezicht en de COR) voerden tijdens oriënterende gesprekken met de Inspectie VenJ aan dat de vele veranderingen waarmee de inrichtingen de afgelopen jaren te maken hadden, gevolgen hebben voor de kwaliteit van de taakuitvoering binnen de inrichtingen.

Bovengenoemde bevindingen en signalen zijn voor de Inspectie VenJ aanleiding om nader onderzoek te doen naar de kwaliteit van de taakuitvoering van het gevangeniswezen, gericht op de drie eerder genoemde risicovolle thema's de personeelsbezetting, de borging van de interne veiligheid en de omgang met gedetineerden.

1.2 Afbakening

De Inspectie VenJ kijkt specifiek naar de drie zojuist genoemde thema's omdat deze door de bezuinigingen in het gevangeniswezen van de afgelopen jaren en mogelijk nieuwe sluitingen in de nabije toekomst mogelijk inleveren op de kwaliteit. Daarnaast zijn de drie thema's onderling zodanig met elkaar verweven dat tekortkomingen met betrekking tot de personele inzet bijvoorbeeld direct gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid in de inrichting of de bejegening van gedetineerden. Dit onderzoek geeft een beeld van de kwaliteit van de taakuitvoering vanuit het perspectief van deze thema's.

1. Personeelsbezetting

Door de genomen maatregelen in het gevangeniswezen kunnen interne werkprocessen onder druk komen te staan. Het goed verlopen van die werkprocessen is mede afhankelijk van een goede personeelsbezetting die kwantitatief en kwalitatief op niveau is. Zo is het voor een veilig leefklimaat van belang dat de bezetting van de (niet-)executieve in alle penitentiaire inrichtingen op orde is. Daarnaast is het van belang dat het personeel goed opgeleid en toegerust is om hun werk te kunnen doen. Elementen als vakmanschap en bejegening spelen hierbij een belangrijke rol. De vaardigheden dienen periodiek onderhouden te worden.

⁶ [Brief TK Capaciteitsmaatregelen zomermaanden gevangeniswezen, d.d. 29 mei 2017, Kenmerk 2081442.](#)



2. Borgen van de interne veiligheid

In dit onderzoek wordt voor de interne veiligheid de focus gelegd op het beheersen van de risico's die van invloed zijn op de veiligheid van medewerkers en gedetineerden binnen de PI's. Een goede intake en screening (ten behoeve van onder meer de plaatsing in een meerpersoonscel of toeleiding tot zorg) en selectie (voor bijvoorbeeld een vervolginrichting-/instelling) zijn daarbij van belang. Ook het voeren van een actief beleid om geweld, bedreiging en intimidatie te voorkomen en in voorkomende gevallen te beheersen komt aan bod. Tevens neemt de Inspectie VenJ de opvolging van de aanbevelingen uit het eerder aangehaalde inspectierapport 'Binnen de muren niet toegestaan' mee.

3. Omgang met gedetineerden

Dit thema behelst onder meer de wijze waarop het personeel (multidisciplinair) communiceert over en met gedetineerden. Mentorschap en een actieve, respectvolle houding van het personeel op de afdeling dragen hieraan bij. Voorts zijn kwalitatief goede gedragsrapportages van belang om zicht te houden op de (ontwikkeling van de) gedetineerde.



2

Doel- en probleemstelling

2.1 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om na te gaan of de ontwikkelingen van de afgelopen jaren invloed hebben (gehad) op de kwaliteit van de taakuitvoering rond de drie risicovolle thema's. Deze ontwikkelingen zijn het afstoten van detentiecapaciteit, bestemmingswijzigingen, het afstoten van personeel en, daarmee samenhangend, overplaatsing van personeel en gedetineerden. De Inspectie VenJ zal verbetermaatregelen voorstellen als de uitkomsten van het onderzoek hier aanleiding toe geven.

2.2 Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van de Inspectie VenJ binnen dit onderzoek luidt:

'In hoeverre ontstaan er op de thema's personeelsbezetting, interne veiligheid en omgang met gedetineerde risico's voor de taakuitvoering binnen het gevangeniswezen en welke acties ondernemen de PI's om deze risico's tegen te gaan'.

2.3 Deelvragen

De Inspectie VenJ onderzoekt de kwaliteit van de uitvoering op basis van de thema's die in de afbakening zijn genoemd. Ten aanzien van deze thema's formuleert de Inspectie VenJ de volgende deelvragen:

1. Is de wijze waarop de PI's invulling geven aan de kwantitatieve en kwalitatieve personeelsbezetting op orde?
2. In hoeverre is de interne veiligheid voor medewerkers en gedetineerden binnen de PI's geborgd?
3. Is de omgang met gedetineerden in de PI's in voldoende mate geborgd?

De beantwoording van deze deelvragen geeft in samenhang een antwoord op de centrale onderzoeksvraag.



3

Onderzoeksaanpak

3.1 Operationalisatie

Om te bezien of er sprake is van knelpunten binnen de drie geselecteerdethema's, is het noodzakelijk te weten hoe de inrichtingen invulling geven aan deze thema's. Om dit in kaart te brengen is het nodig om de inrichtingen te bezoeken en een antwoord op de drie deelvragen te krijgen. Welke onderwerpen hierbij de revue passeren worden hieronder globaal toegelicht. Een meer gedetailleerde toelichting is schematisch weergegeven in bijlage I.

Is de wijze waarop de PI's invulling geven aan de kwantitatieve en kwalitatieve personeelsbezetting op orde?

Om tot een beantwoording van deze deelvraag te komen, kijkt de Inspectie VenJ hoe het in de PI's is gesteld met de personeelsbezetting. Wat is de formatieruimte, hoe staat het met het ziekteverzuim en wat is de bezetting per functiegroep? Daarnaast onderzoekt de Inspectie VenJ of het personeel toegerust is voor de uitvoering van de werkzaamheden. Elementen als vakmanschap en opleiding spelen hierbij een belangrijke rol. De vaardigheden dienen periodiek onderhouden te worden.

In hoeverre is de interne veiligheid voor medewerkers en gedetineerden binnen de PI's geborgd?

Voor de beantwoording van deze vraag kijkt de Inspectie VenJ naar de wijze waarop de PI's de intake, screening en selectie van gedetineerden uitvoeren. Hebben zij zicht op welke gedetineerden er binnen komen en hoe zorgen zij er voor dat de gedetineerden op de voor hen meest geschikte afdelingen terecht komen? Ook neemt de Inspectie VenJ mee hoe de inrichtingen, na het uitbrengen van het inspectieonderzoek 'Binnen de muren niet toegestaan', omgaan met het tegengaan van contrabande en agressie.

Is de omgang met gedetineerden in de PI's in voldoende mate geborgd?

Bij deze deelvraag beziet de Inspectie VenJ hoe de multidisciplinaire informatiedeling over gedetineerden in de inrichtingen plaatsvindt en op welke wijze deze wordt gecommuniceerd met de gedetineerden. Hierbij komt ook de invulling van het mentorschap aan de orde. Tevens staat centraal of er voldoende zicht is op de (ontwikkeling van de) gedetineerden door middel van een actieve houding op de afdeling en kwalitatief goede dagrapportages.



3.2 Onderzoeksmethoden

Documentstudie

Om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de taakuitvoering van het gevangeniswezen, vraagt de Inspectie VenJ bij de DJI diverse documenten op die betrekking hebben op de drie risicovolle thema's (onder andere beleidsstukken, cijfers, survey's, checklists).

Interviews

De Inspectie VenJ houdt interviews met medewerkers op uitvoerend niveau en met medewerkers in de ondersteunende (niet-executieve) diensten. Daarbij bekijkt de Inspectie VenJ welke vorm van interviews het meest geschikte is: individueel of groepsgewijs.

De gesprekken met leidinggevendenden vinden plaats op zowel strategisch als tactisch niveau. De Inspectie VenJ zal in ieder geval binnen de inrichtingen spreken met de (proces)verantwoordelijken voor de risicovolle thema's. Daarnaast zullen er ook interviews plaatsvinden met de DJI-medewerkers op centraal niveau werkzaam zijn. Indien nodig zullen ook andere instrumenten worden ingezet, zoals bijvoorbeeld de methode met de Group Decision Room (GDR), om zoveel mogelijk respondenten te over dezelfde onderwerpen te bevragen.

Schouw

Om een beeld te krijgen hoe de dagelijkse praktijk er in de inrichtingen uitziet en wat de medewerkers daadwerkelijk doen, schouwt de Inspectie VenJ een aantal afdelingen, zoals de verblijfsafdelingen en de visitatieafdeling.

Selectie inrichtingen

Het gevangeniswezen bestaat uit 23 reguliere PI's. Om een representatief beeld te kunnen geven van de kwaliteit van de taakuitvoering binnen het gevangeniswezen, is een zorgvuldige selectie gemaakt van de inrichtingen die de Inspectie VenJ bezoekt voor dit onderzoek. Bij de selectie van inrichtingen is rekening gehouden met verschillende factoren. Er is gekeken naar welke inrichtingen de Inspectie VenJ in het kader van eerdere onderzoeken heeft bezocht, voor lopende onderzoeken zal gaan bezoeken en welke inrichtingen nog niet (recent) zijn bezocht. Daarnaast heeft de Inspectie VenJ bij de beoordeling gekeken naar de geografische spreiding, de variaties in capaciteit en de verschillen in ontwikkeling als het gaat om sluiting van locaties of samenvoeging van personeel op één locatie. Het is niet uit te sluiten dat bepaalde relevante zaken onderbelicht blijven doordat die zich niet voordoen in de geselecteerde inrichtingen, maar wel in de niet-geselecteerde inrichtingen. Ook is het niet uit te sluiten dat bepaalde zaken overbelicht worden doordat ze zich voordoen bij de geselecteerde inrichtingen, maar niet bij de niet-geselecteerde inrichtingen. De eerdergenoemde GDR-sessies kunnen ingezet worden bij het streven naar maximalisering van de representativiteit.



4

Samenhang en afstemming met andere onderzoeken

Dit onderzoek neemt aanbevelingen die passen binnen de drie risicovolle thema's mee uit de onderzoeken 'Risico's implementatie Masterplan DJI 2013-2018' en het onderzoek 'Binnen de muren niet toegestaan', over het tegengaan van contrabande, niet-integer gedrag en de bestrijding van voortgezet crimineel handelen tijdens detentie. De Inspectie VenJ kijkt op welke manier de inrichtingen die zij bezoeken invulling (hebben ge)geven aan deze aanbevelingen.

Dit onderzoek heeft raakvlakken met het onderzoek 'Arrestantenregime' dat start in juli 2017. In dit regime verblijven onder meer justitiabelen die zich hebben onttrokken aan de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf, de voorlopige hechtenis of vervangende hechtenis en vervolgens zijn aangehouden. Het onderzoek 'Arrestantenregime' richt zich op de knelpunten in de processen van instroom, doorstroom en uitstroom, de invulling van de dagbesteding en de zorgbehoefte van de arrestanten.⁷ De Inspectie VenJ kijkt of deze knelpunten zich voordoen binnen het arrestantenregime en hoe de inrichtingen hier vervolgens mee om gaan.

Hoewel beide onderzoeken zich binnen het gevangeniswezen afspelen, vinden deze 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 stemmen regelmatig met elkaar af, zodat uitwisseling van opgedane kennis mogelijk is.

⁷ Zie www.inspectievenj.nl voor het '[Plan van aanpak Arrestantenregime](#).'



5

Communicatie

5.1 Voorafgaand aan het inspectiebezoek

De Inspectie VenJ publiceert dit plan van aanpak op haar website. Enkele weken voor de daadwerkelijk inspectie van een inrichting worden het plan van aanpak en het onderzoeksprogramma voor de inspectie aan de directie van een inrichting toegestuurd. Dit onderzoeksprogramma is vooraf afgestemd met de locatie en er is een vast contactpersoon vanuit de organisatie bekend. De Inspectie VenJ stuurt daarnaast een overzicht van de functionarissen die zij wil spreken en de documentatie die zij wil ontvangen.

5.2 Na de inspectiebezoeken

De Inspectie VenJ biedt per interview een gespreksverslag voor wederhoor aan de respondenten aan. De eindrapportage zal op het niveau van de bevindingen uit het onderzoek voor wederhoor aan de inrichtingen worden voorgelegd zodat zij kunnen reageren op mogelijke feitelijke onjuistheden. Na verwerking van de wederhoor en na interne vaststelling van het rapport vindt een bestuurlijk gesprek plaats met de directeuren van de onderzochte inrichtingen. De Inspectie VenJ biedt daarna haar rapport aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan. Het rapport wordt zes weken na aanbieding aan de staatssecretaris openbaar.

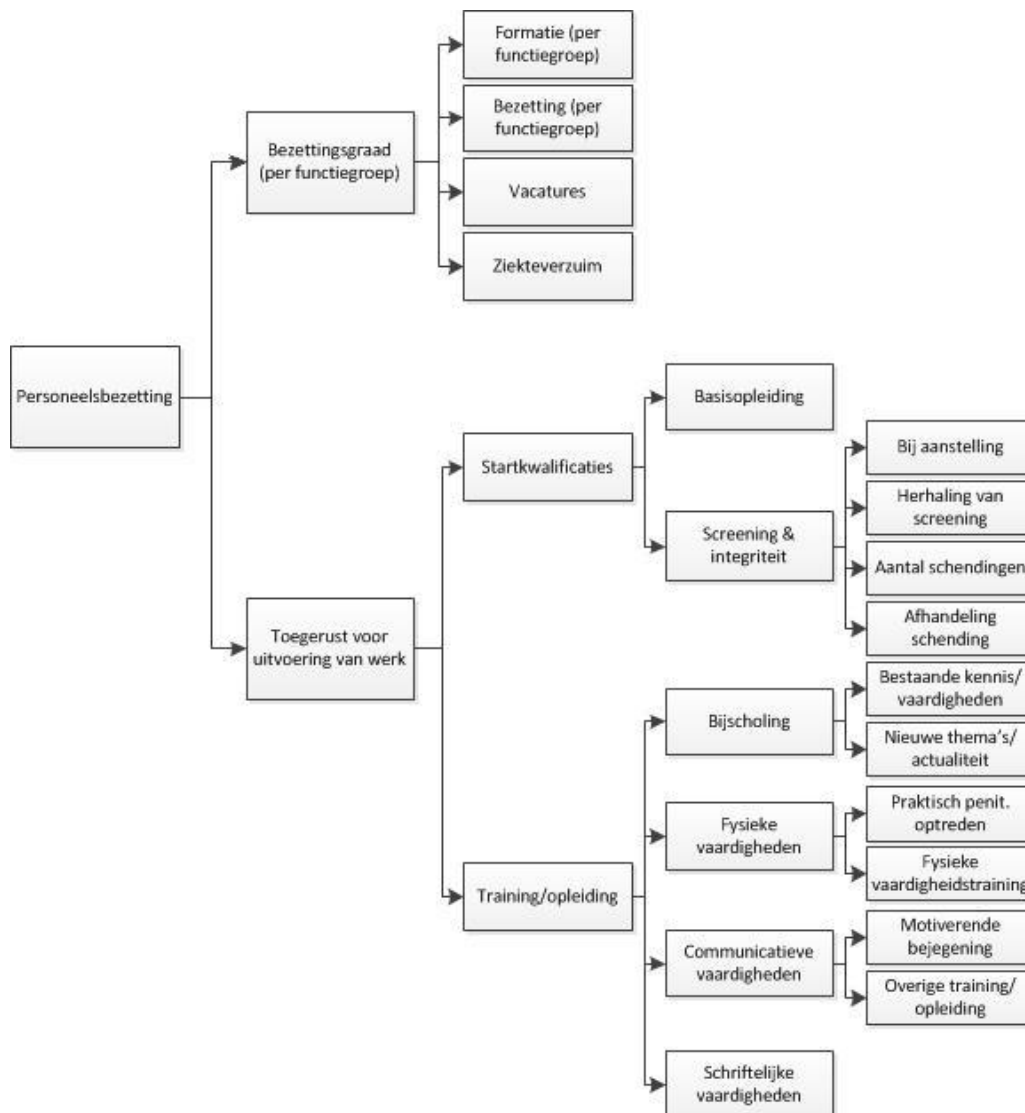
De algemene werkwijze van de Inspectie VenJ staat beschreven in het Protocol voor de werkwijze.⁸

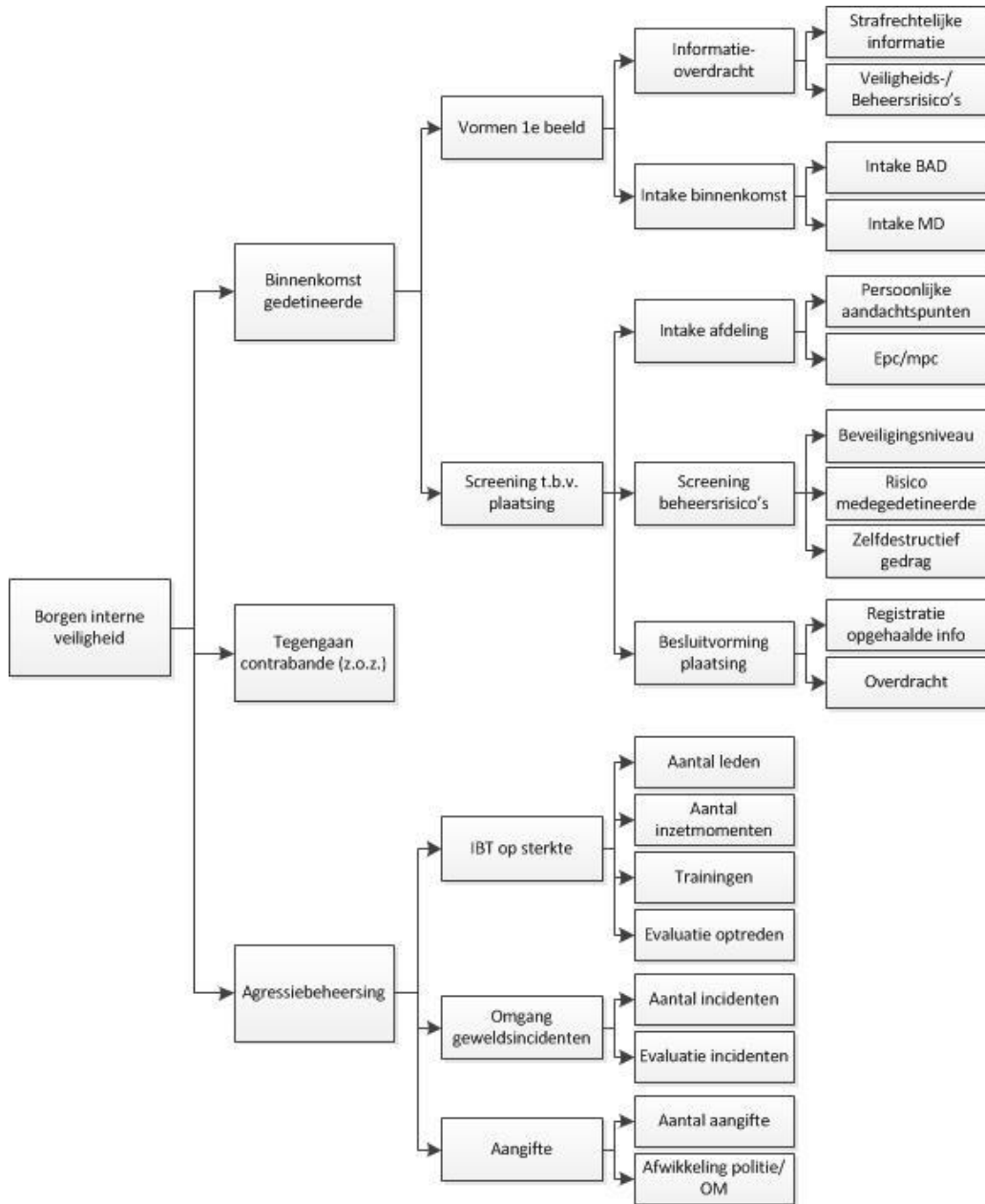
⁸ <https://www.inspectievenj.nl>.

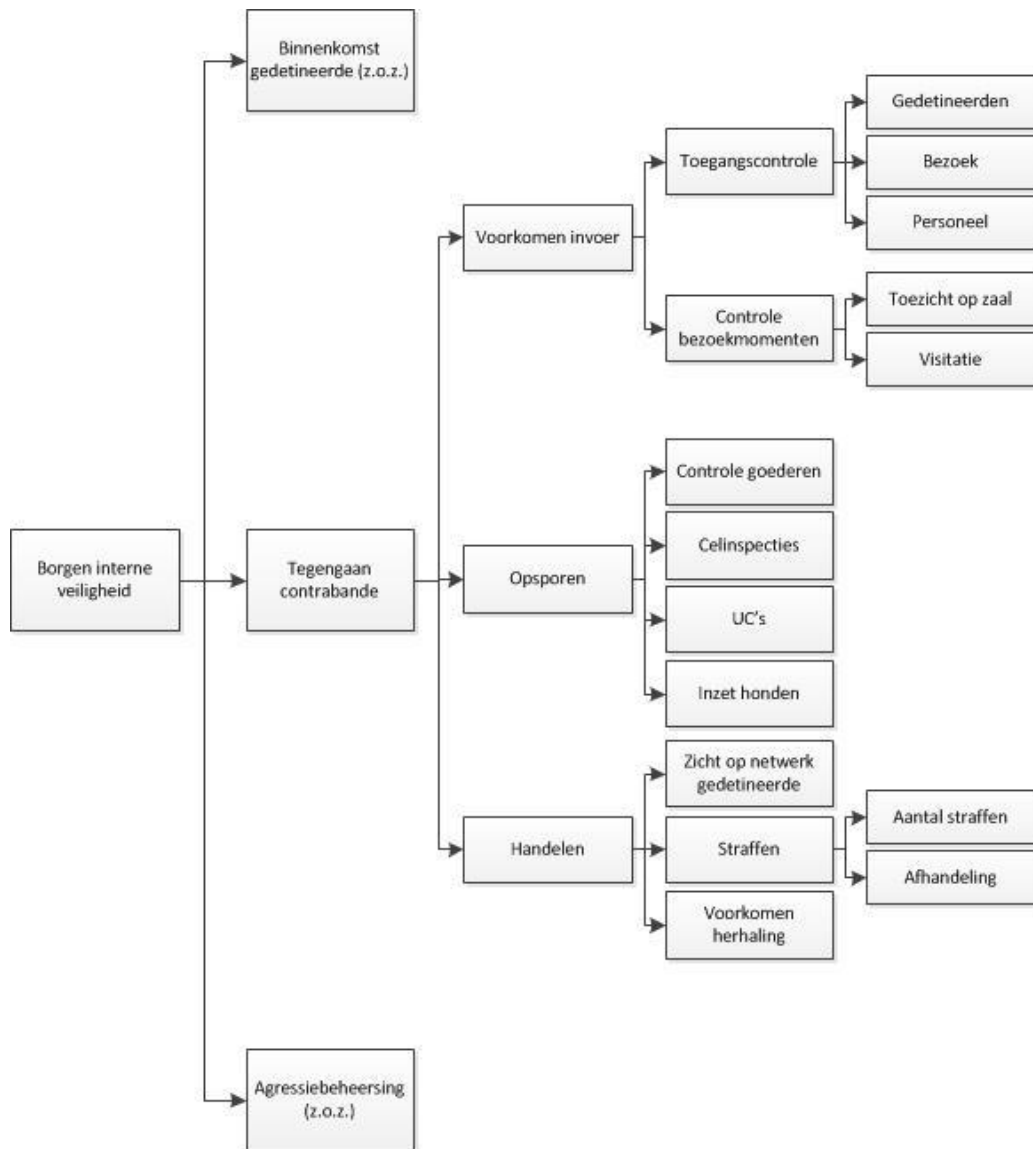


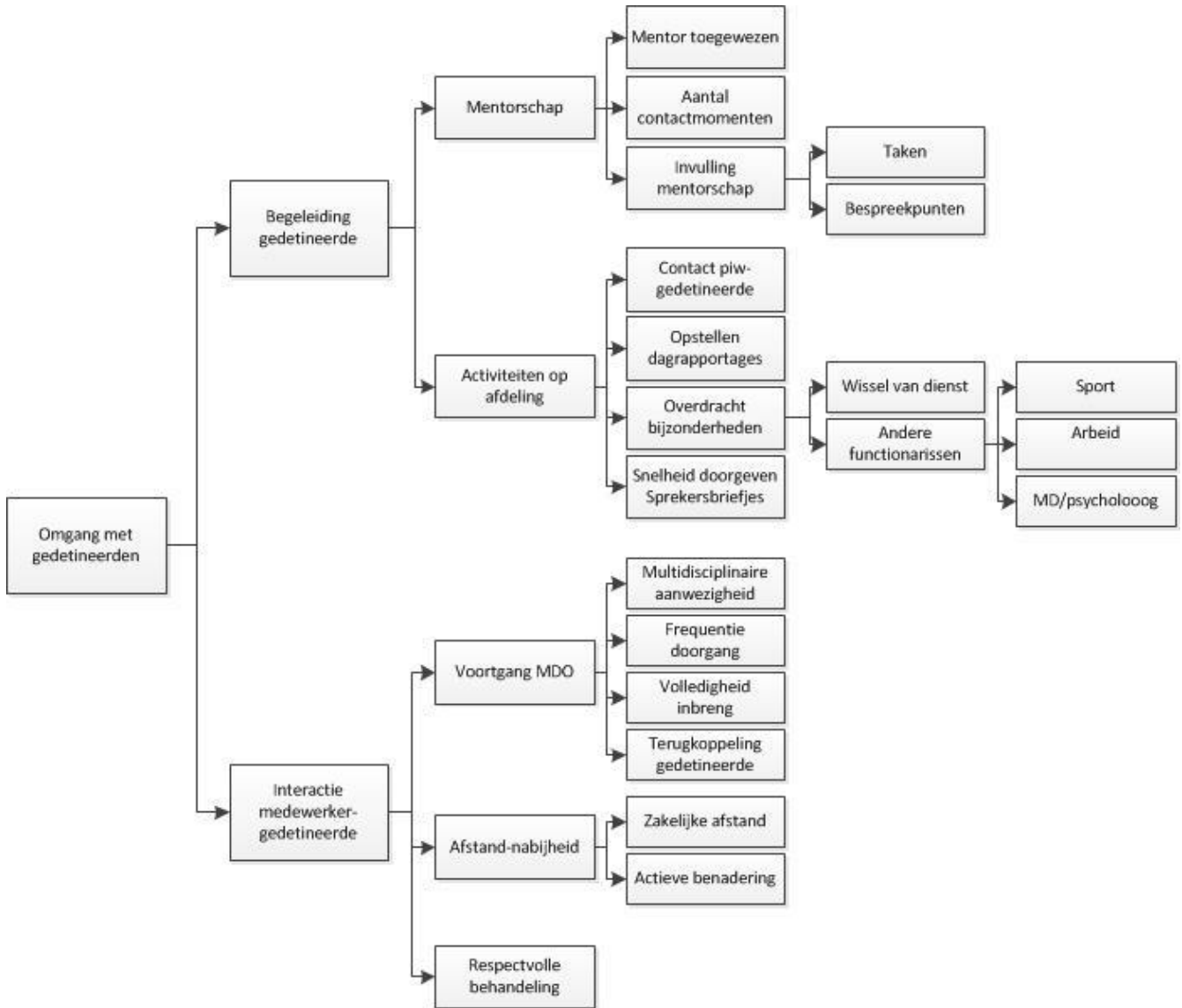
I

Bijlage Operationalisering











II

Bijlage Afkortingen

Afkorting

COR
DJI
GDR
Inspectie VenJ
mpc
PI
TK
tbs

Betekenis

Centrale Ondernemingsraad
Dienst Justitiële Inrichtingen
Group Decision Room
Inspectie Veiligheid en Justitie
meerpersoonscel
penitentiare inrichting
Tweede Kamer
terbeschikkingstelling



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
[contactformulier](#) | www.inspectievenj.nl

Augustus 2017

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