Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Het arrestantenregime, een wankel evenwicht

Thematisch onderzoek

Inhoudsopgave

	Voorwoord	**4**
	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	**5**
1	**Inleiding**	**10**
1.1	Aanleiding	10
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	11
1.3	Afbakening	12
1.4	Onderzoeksaanpak	13
1.5	Leeswijzer	14
2	**Contextbeschrijving**	**15**
2.1	Inleiding	15
2.2	Beleid	15
2.3	Locaties	16
2.4	Invulling van het dagprogramma	16
2.5	Gedetineerdensurvey	17
3	**Proces van instroom, doorstroom en moment van uitstroom**	**19**
3.1	Inleiding	19
3.2	Instroom	20
3.3	Doorstroom	23
3.3.1	Interne doorstroom	23
3.3.2	Externe doorstroom	25
3.4	Uitstroom	26
4	**Signaleren en bieden benodigde zorg**	**27**
4.1	Inleiding	27
4.2	De doelgroep	27
4.3	Beschikbare middelen	28
4.4	Toerusting bieden zorg	30
5	**Dagbesteding**	**32**
5.1	Inleiding	32
5.2	Dagprogramma	33
5.3	Arbeid	34
5.4	Begeleiding door PIW’ers	34

5.5	Terugkeer in de maatschappij	38
5.6	Externe afstemming en samenwerking	41
	Bijlagen	
I	**Omschrijving Arrestant**	**42**
II	**Bronnen**	**43**
III	**Afkortingen**	**45**

Voorwoord

Sinds 2014 is voor een specifieke groep gedetineerden op vijf plaatsen in Nederland het zogenoemde arrestantenregime ingericht. Ongeveer de helft van alle nieuwe gedetineerden in 2016 was aangemerkt als arrestant. Een arrestant[1] is onder meer een onherroepelijk veroordeelde justitiabele die zich heeft onttrokken aan de tenuitvoerlegging van zijn vrijheidsstraf, vrijheidsbenemende maatregel of zich niet heeft gehouden aan de bij een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel verbonden voorwaarden.

Het arrestantenregime kenmerkt zich door een hoge doorstroom en korte verblijfsduur van arrestanten. Daarnaast kampt de arrestantendoelgroep veelal met complexe problematiek op verschillende leefgebieden. Inrichtingen staan voor de taak om deze doelgroep zorg te bieden, te begeleiden en hen te ondersteunen bij hun terugkeer in de maatschappij. Dit moeten zij echter doen binnen een dagprogramma waarbij arrestanten het grootste gedeelte van de dag op hun cel verblijven. De Inspectie Justitie en Veiligheid realiseert zich dat dit geen gemakkelijke taak is.

De Inspectie onderzocht de uitvoering van het arrestantenregime. Zij constateert dat er sprake is van een wankel evenwicht. Er zijn drie knelpunten die vragen om verbetering. Deze betreffen de geboden zorg, de re-integratiemogelijkheden en het dagprogramma. Tegelijkertijd ziet zij ook sterke punten in de procedures bij binnenkomst en de inzet van ervaren, deskundig en betrokken personeel. De Inspectie is van oordeel dat door de aanwezigheid van deze sterke punten de geconstateerde knelpunten vooralsnog niet leiden tot noemenswaardige consequenties. In dit rapport doet de Inspectie Justitie en Veiligheid aanbevelingen die deze knelpunten adresseren en bijdragen aan de verdere ontwikkeling van het arrestantenregime.

Mijn Inspectie kreeg tijdens het onderzoek volledige medewerking van de vijf inrichtingen. Een bijzonder woord van dank aan de medewerkers en arrestanten van de vijf inrichtingen die tijd hebben vrijgemaakt om mijn inspecteurs te woord te staan.

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Justitie en Veiligheid

[1] 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.

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Inleiding

In 2014 trad het arrestantenregime in werking. De belangrijkste reden voor invoering van het arrestantenregime is het leveren van een bijdrage aan de financiële taakstelling van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). In dit regime verblijven arrestanten voor de duur van maximaal acht weken. Arrestanten zijn onder meer onherroepelijk veroordeelde justitiabelen die zich hebben onttrokken aan de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf, vrijheidsbenemende maatregel dan wel die zich niet hebben gehouden aan de bij een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel verbonden voorwaarden (zie bijlage I voor de volledige definitie). Hoewel dezelfde term wordt gehanteerd, gaat het hierbij niet om personen die in hechtenis zijn genomen door de politie.

Het arrestantenregime wordt uitgevoerd in vijf penitentiaire inrichtingen (PI's), te weten PI Alphen aan den Rijn, PI Grave, PI Lelystad, PI Middelburg en detentiecentrum Schiphol. Zij hebben een totale capaciteit van 1133 plaatsen voor arrestanten.

Uit een oriënterend onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie) bleek dat er mogelijke knelpunten bestonden in de uitvoering van het arrestantenregime. Deze knelpunten betreffen de processen van instroom, doorstroom en het moment van uitstroom, het signaleren en bieden van de benodigde zorg en de dagbesteding. Dit was aanleiding voor de Inspectie om een onderzoek uit te voeren. De Inspectie onderzocht de wijze waarop de PI's uitvoering geven aan de betreffende onderdelen van het arrestantenregime.

Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

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

Deze vraag valt 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. *In hoeverre zijn de PI's toegerust op het signaleren en bieden van de benodigde zorg?*
3. *Op welke wijze geven de PI's vorm aan de dagbesteding?*

4. *Is er daadwerkelijk sprake van knelpunten?*
5. *Welke acties nemen de PI's om deze knelpunten tegen te gaan?*

Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, sprak de Inspectie in alle inrichtingen die het arrestantenregime uitvoeren met functionarissen van diverse disciplines en arrestanten. Daarnaast bestudeerde de Inspectie documenten. Ten slotte bezocht de Inspectie de visitatieafdeling en leefafdeling(en) waar arrestanten verblijven en observeerde het proces dat arrestanten doorlopen na binnenkomst in de inrichting.

Eindoordeel

De Inspectie constateert dat het arrestantenregime sterke punten kent. De Inspectie ziet dat de meeste inrichtingen hun werkprocessen bij binnenkomst op adequate wijze hebben ingericht op de arrestantendoelgroep. Daarnaast constateert de Inspectie dat in alle inrichtingen betrokken, ervaren en deskundig personeel werkt. In enkele inrichtingen is er sprake van zogenaamde 'good practices': de inkomstenafdeling, de pilot 'Proeftuin arrestanten' en de pilot 'Doorzorgfunctionaris'.

De Inspectie constateert echter ook dat er op drie onderdelen binnen het arrestantenregime knelpunten bestaan. Deze knelpunten betreffen de mate waarin de inrichtingen zijn toegerust op het bieden van de benodigde zorg, het sobere dagprogramma en het ontbreken van voldoende mogelijkheden voor re-integratie. De beperkte re-integratiemogelijkheden hebben ook gevolgen voor de periode na detentie. De onderbezetting bij diverse disciplines, de korte verblijfsduur van de arrestant, de ruimte die de arrestant heeft om buiten beeld te blijven en de complexe problematiek waar veel arrestanten mee kampen zijn de belangrijkste factoren die leiden tot het ontstaan van deze knelpunten.

De knelpunten leiden binnen het arrestantenregime niet tot noemenswaardige negatieve consequenties als gevolg van de aanwezigheid van de sterke punten. Deze op elkaar inwerkende krachten creëren een evenwicht. De Inspectie is echter van oordeel dat er sprake is van een wankel evenwicht. Door de huidige situatie in stand te houden vindt er geen ontwikkeling plaats van het arrestantenregime, terwijl dit wel aangewezen is. De Inspectie acht het noodzakelijk dat binnen het arrestantenregime veranderingen worden doorgevoerd, bestaande uit de aanpak van knelpunten en het borgen van de sterke punten.

Proces instroom, doorstroom en moment van uitstroom

Hoewel er onderlinge verschillen bestaan, concludeert de Inspectie dat inrichtingen hun procedures rondom instroom, interne en externe doorstroom en uitstroom van arrestanten adequaat hebben vormgegeven. De meeste PI's hebben hun processen zo ingericht dat een arrestant na binnenkomst direct wordt gezien door meerdere disciplines, een zogenoemde wasstraat.[2] De Inspectie vindt de inrichting van de

[2] Executieve medewerkers gebruiken de term 'wasstraat'. De Inspectie hanteert in dit rapport dezelfde term om dit proces te beschrijven, om op die wijze dichtbij de voor medewerkers gebruikelijke terminologie te blijven.

wasstraat een sterk punt van het arrestantenregime. Het inkomstenproces verloopt hierdoor gestructureerd en is bestand tegen wisselende inkomsten op verschillende momenten. Tevens draagt dit bij aan de vergaring van informatie over de arrestant. Hierdoor kunnen medewerkers een eerste inschatting van de risico's maken. De Inspectie is van oordeel dat dit ertoe bijdraagt dat de knelpunten binnen het arrestantenregime geen noemenswaardige consequenties hebben. De Inspectie vindt het van belang dat medewerkers beschikken over juiste en zo volledig mogelijke informatie over de arrestant.

De Inspectie merkt echter op dat niet elke arrestant direct na binnenkomst de wasstraat doorloopt. Daarnaast heeft één inrichting geen wasstraat. In deze situaties is de kans aanwezig op een beperkt beeld bij binnenkomst van de arrestant waardoor de risico-inschatting in het geding komt.

Een andere kwetsbaarheid die de Inspectie opmerkt is dat er een beperkte controle plaatsvindt op de ontslagdatum en in bepaalde gevallen op de identiteit van arrestanten wanneer zij buiten openingstijden van de bevolkingsadministratie binnenkomen. De controle op het moment van binnenkomst vindt dan plaats aan de hand van het politieformulier 'Aanmelden en overdracht gesignaleerden'. Dit formulier is echter niet altijd juist en volledig ingevuld door de politie. Door de beperkte controle ontstaat tijdelijk de kans op identiteitsverwisseling en onjuiste invrijheidsstellingen.

De Inspectie vindt het zorgelijk dat arrestanten met een GHB[3]-verslaving tegen afspraken in naar arrestantenlocaties worden gebracht. Deze locaties zijn namelijk niet in staat de specifieke zorg te bieden die GHB-verslaafden nodig hebben. De Inspectie vindt het van belang dat bestaande afspraken opnieuw onder de aandacht worden gebracht bij ketenpartners.

Het signaleren en bieden benodigde zorg

Wanneer een arrestant na binnenkomst de wasstraat doorloopt, maken zorgprofessionals een eerste inschatting van zijn zorgvraag. De Inspectie komt tot de conclusie dat de arrestantendoelgroep complex is. Een groot deel van de doelgroep kampt met problematiek op verschillende leefgebieden. Binnen de doelgroep bevinden zich zorgmijders. Elke arrestant heeft een andere zorgvraag en dat vergt veel van medewerkers. De Inspectie constateert dat de inrichtingen in theorie beschikken over mensen en middelen om aan de zorgvraag te voldoen. Zo beschikken alle inrichtingen over de mogelijkheid om arrestanten individueel in een cel te plaatsen indien de psychische of lichamelijke toestand van de arrestant daarom vraagt. Daarnaast heeft elke PI zorgprofessionals, zoals verpleegkundigen en psychologen, in dienst. De inzet, ervaring en deskundigheid van zorgprofessionals draagt eraan bij dat risico's tijdig worden gezien en dat medewerkers hierop kunnen anticiperen.

In de praktijk ziet de Inspectie echter knelpunten in de mate waarin de zorgprofessionals aan de zorgvraag van arrestanten kunnen voldoen. Medewerkers geven aan dat ze niet kunnen bieden wat ze voor arrestanten nodig achten. Zeker voor arrestanten die buiten de inrichting niet in beeld zijn bij zorginstanties terwijl deze zorg wel aangewezen is, is het erg complex een passend zorgtraject op te starten. Zorgprofessionals moeten dergelijke trajecten vormgeven binnen de korte detentieduur van arrestanten. Daarnaast hebben zij te maken met onderbezetting.

[3] GHB is 4-hydroxybutaanzuur, een harddrug.

Zorgprofessionals zetten in op stabilisatie van de medische toestand van arrestanten en omschrijven dit zelf als 'pappen en nathouden'. Niet alle arrestanten zijn goed in beeld bij de zorgprofessionals door het vele verblijf op cel. Binnen het arrestantenregime is men erg afhankelijk van wat arrestanten zelf (willen) laten zien. Het niet of onvolledig doorlopen van de wasstraat maakt ook dat zorgprofessionals arrestanten minder goed in beeld krijgen.

Dagbesteding

De Inspectie constateert dat arrestanten een sober dagprogramma krijgen aangeboden. Arbeid maakt geen onderdeel uit van het programma. Het programma kent 28 uur aan activiteiten per week, bestaande uit rechtactiviteiten[4] en extra recreatiemomenten wegens het ontbreken van arbeid. Arrestanten verblijven een groot deel van de dag op cel. Het dagprogramma biedt onvoldoende ruimte aan medewerkers om contact met arrestanten te leggen om eventuele zorgvragen te signaleren en hen hierbij te ondersteunen. De Inspectie vindt het sobere dagprogramma daarom een knelpunt binnen de uitvoering van het arrestantenregime. De Inspectie constateert dat sommige medewerkers zich inzetten om extra activiteiten of uitsluitmomenten te bieden en op die manier er aan bijdragen dat het sobere dagprogramma niet leidt tot incidenten. De Inspectie vindt dit wel wankel. De mate waarin arrestanten kunnen deelnemen aan extra activiteiten is namelijk afhankelijk van individuele initiatieven van medewerkers.

Als gevolg van personeelstekort bij de penitentiair inrichtingswerkers in sommige inrichtingen kan het voorkomen dat activiteiten geen doorgang kunnen vinden. Hierdoor verblijven arrestanten meer op cel. De Inspectie constateert daarnaast dat niet alle inrichtingen werken met het mentorschap. Beide omstandigheden vergroten de kans dat de arrestant onvoldoende in beeld is.

Gedurende hun verblijf in het arrestantenregime hebben arrestanten beperkte mogelijkheden om aan hun terugkeer in de maatschappij te werken. De Inspectie vindt dit een knelpunt omdat dit de kans vergroot dat de arrestant na zijn detentie recidiveert en terugkeert in detentie. Voor arrestanten met een verblijfsduur korter dan vier weken is er geen standaard ondersteuning van de casemanager. Wanneer zij aan hun re-integratie willen werken dan kan dat in het re-integratiecentrum. Ten tijde van het onderzoek bleek echter dat twee inrichtingen op dat moment geen (volledig) re-integratiecentrum beschikbaar hadden. In één inrichting was het re-integratiecentrum gesloten en in een andere inrichting was het re-integratiecentrum één dag per week geopend. Het merendeel van de arrestantendoelgroep verblijft korter dan een maand binnen het arrestantenregime. Voor de meeste arrestanten wordt er gedurende hun detentie derhalve niets opgezet om hen voor te bereiden op de terugkeer in de maatschappij. Arrestanten met een verblijfsduur langer dan vier weken krijgen bij hun re-integratie ondersteuning van de casemanager. Enkele inrichtingen kampen echter met onderbezetting bij de casemanagers. Casemanagers ervaren werkdruk door een hoge caseload. Zij hebben daarnaast beperkte mogelijkheden om zaken voor arrestanten te regelen gelet op de korte verblijfsduur van arrestanten. Gelet op deze beperkingen kunnen zij nu niet meer doen dan wat zij zelf omschrijven als 'pappen en nathouden'. Ze willen echter wel graag meer voor arrestanten betekenen. De Inspectie onderkent dat het opzetten van re-integratieactiviteiten wordt bemoeilijkt door een korte verblijfsduur. De Inspectie onderschrijft de wens van casemanagers om meer voor arrestanten te

[4] Activiteiten waar gedetineerden op grond van de Penitentiaire beginselenwet recht op hebben, zoals luchten en bezoek.

doen omdat zij dat van groot belang acht voor de re-integratie van arrestanten en dicht de casemanagers hierbij een belangrijke rol toe.

De Inspectie constateert ten slotte dat medewerkers vinden dat de samenwerking met ketenpartners op het gebied van re-integratie aandacht behoeft. Dit is niet alleen van toepassing voor het arrestantenregime, maar betreft alle regimes en is al een aandachtspunt van DJI.

Aanbevelingen

De Inspectie is van oordeel dat het arrestantenregime verder ontwikkeld dient te worden. De Inspectie ziet het borgen van sterke punten en de aanpak van de drie geconstateerde knelpunten als een eerste stap hiertoe. De Inspectie zet haar aanbevelingen hieronder uiteen en geeft hierbij aan tot wie zij de aanbeveling richt.

Borgen van sterke punten

- Draag er zorg voor dat alle arrestanten bij binnenkomst een wasstraat doorlopen (de PI's gefaciliteerd door DJI).
- Stimuleer en ondersteun de inzet van het beschikbare ervaren, deskundig en betrokken personeel (de PI's gefaciliteerd door DJI).

Aanpak van knelpunten

- Breng de kwalitatieve en kwantitatieve personele bezetting op orde (de PI's).
- Draag zorg voor een passend aanbod van re-integratie activiteiten voor alle arrestanten en zorg voor een aansluitende aanpak in de keten zodat voorkomen wordt dat arrestanten recidiveren (de PI's, DJI en hun ketenpartners, ieder op hun eigen niveau).
- Investeer in het contact met arrestanten, het in beeld brengen van de problematiek en zorgvraag en borg dat de opgehaalde informatie wordt gedeeld tussen disciplines (de PI's).

1 Inleiding

Op 1 januari 2014 trad het zogenoemde arrestantenregime binnen een aantal penitentiaire inrichtingen (PI's) in werking. Een arrestant[5] is onder meer de veroordeelde 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). Zij verblijven in een sober regime met een beperkt dagprogramma. Het regime is bedoeld voor arrestanten met een strafduur korter dan of gelijk aan acht weken, of voor de eerste acht weken van een langere gevangenisstraf.

Uit het Masterplan Dienst Justitiële Inrichtingen 2013-2018[6] blijkt dat het leveren van een bijdrage aan de financiële taakstelling van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) de voornaamste reden is voor invoering van het arrestantenregime. De kostenbesparing vindt plaats door arrestanten een beperkt dagprogramma te bieden en door hen centraal te plaatsen. Daarnaast wordt met de plaatsing van arrestanten binnen een apart regime voorkomen dat arrestanten in een politiecel verblijven terwijl ze formeel onder verantwoordelijkheid van DJI vallen. De vergoeding die DJI aan de politie verschuldigd was voor de opvang van arrestanten, vervalt hiermee. Daarnaast kan de plaatsing van kortgestrafte arrestanten op dezelfde afdeling als waar langgestrafte gedetineerden verblijven, onrust met zich meebrengen door de wisselende populatie.

Er zijn vijf inrichtingen die arrestanten huisvesten, te weten: PI Alphen aan den Rijn, locatie Eikenlaan, PI Grave, PI Lelystad, PI Middelburg en detentiecentrum (DC) Schiphol.

1.1 Aanleiding

De Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie) onderzocht het arrestantenregime nog niet eerder. De Inspectie ontving signalen[7] die wijzen op mogelijke knelpunten binnen de uitvoering van het arrestantenregime. Dit was voor de Inspectie aanleiding om begin 2017 een oriëntatie uit te voeren. Hieruit kwamen mogelijke knelpunten naar voren.

[5] 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.
[6] DJI (2013). *Masterplan 2013-2018*, p. 7.
[7] Signalen zijn afkomstig uit meldingen die de Inspectie van DJI ontving en bevindingen uit het Inspectie-onderzoek Arrestantenzorg (2014).

De Inspectie zag factoren die mogelijk tot knelpunten kunnen leiden rondom de uitvoering van processen van instroom, interne en externe doorstroom en het moment van uitstroom van arrestanten. Er zijn meerdere omstandigheden kenmerkend voor het arrestantenregime die (bedrijfsvoerings-) processen gericht op de instroom van arrestanten, de fase van intake, screening en selectie en het proces van uitstroom onder druk zetten. De verblijfsduur van arrestanten binnen het arrestantenregime is relatief kort, namelijk maximaal acht weken. Er is ook sprake van een hoge doorstroom van arrestanten. In 2016 verbleven er 17.269 arrestanten op de in totaal 1133 plaatsen die binnen het arrestantenregime beschikbaar zijn. De Inspectie haalde uit de oriëntatie op dat arrestanten vaak (laat) in de avond binnen worden binnengebracht bij de PI, waardoor zij het gebruikelijke inkomstenproces wellicht niet volledig doorlopen bij binnenkomst. Uit de oriëntatie bleek ook dat de arrestant soms binnenkomt met beperkte voorinformatie of dat er helemaal niets over een arrestant bekend is op het moment dat hij in de inrichting komt.

Daarnaast bleek uit de oriëntatie dat veel arrestanten kampen met psychische en somatische problematiek, waarbij een deel van hen wordt aangemerkt als zorgmijder. Het ontbreekt vaak aan medische informatie. Daarnaast worden reeds ingezette zorgtrajecten onderbroken of met hoge bijkomende kosten overgenomen door DJI.

Ten slotte krijgen arrestanten een dagprogramma van 28 uur per week aangeboden. Ze verblijven het grootste deel van de dag op hun cel. De Inspectie ziet dit als een factor die tot knelpunten kan leiden. Uit de oriëntatie bleek dat arrestanten beperkt in beeld zijn bij medewerkers door het vele verblijf op cel. Daarnaast is er binnen het sobere dagprogramma weinig ruimte voor arrestanten om te werken aan hun terugkeer in de maatschappij.

Door de hierboven genoemde factoren kunnen mogelijk knelpunten ontstaan. De Inspectie dacht hierbij met name aan veiligheidsrisico's doordat de persoon van de arrestant onbekend is; het ontbreken van voldoende begeleiding door het vele verblijf op cel vanwege het sobere regime en de aansluiting van het zorgaanbod op de zorgbehoefte. De Inspectie is daarom een onderzoek gestart om te bezien of deze mogelijke knelpunten zich voordoen binnen de uitvoering van het arrestantenregime.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Gelet op de hierboven uiteengezette factoren waardoor knelpunten zich mogelijk kunnen voordoen, acht de Inspectie het van belang inzicht te verkrijgen in de wijze waarop DJI uitvoering geeft aan het arrestantenregime. De mogelijke knelpunten ten aanzien van processen rondom instroom, doorstroom en het moment van uitstroom, het bieden van zorg aan arrestanten en de dagbesteding zijn het vertrekpunt voor dit onderzoek. De Inspectie wil met dit onderzoek nagaan in hoeverre deze knelpunten zich ook daadwerkelijk voordoen binnen de uitvoering van het arrestantenregime en hoe de PI's daar in dat geval mee 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 naar de wijze waarop de PI's uitvoering geven aan de onderdelen van het arrestantenregime waar wellicht knelpunten bestaan. De Inspectie stelt vervolgens vast of de mogelijke knelpunten zich daadwerkelijk voordoen binnen de PI's en gaat na hoe de PI's hiermee omgaan.

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. *In hoeverre zijn de PI's toegerust op het signaleren en bieden van de benodigde zorg?*
3. *Op welke wijze geven de PI's vorm aan de dagbesteding?*
4. *Is er daadwerkelijk sprake van knelpunten?*
5. *Welke acties nemen de PI's om deze knelpunten tegen te gaan?*

1.3 Afbakening

De Inspectie voert het onderzoek uit in alle inrichtingen die structureel arrestanten huisvesten en waar het arrestantenregime geldt. Tussen de inrichtingen bestaan verschillen in grootte, producten/differentiaties die er worden uitgevoerd, de totale capaciteit en arrestantencapaciteit. Hierbij neemt PI Middelburg een enigszins aparte positie in, gelet op hun beperkte arrestantencapaciteit van 12 cellen. Desondanks geeft zij, net als de inrichtingen met een grotere arrestantencapaciteit, uitvoering aan het arrestantenregime. Om deze reden betrekt de Inspectie PI Middelburg bij het onderzoek.

De focus in dit onderzoek ligt op de uitvoering van het arrestantenregime en niet op de afzonderlijke inrichtingen. Waar dit aan de orde is, zal de Inspectie relevante verschillen benoemen, zonder dat dit herleidbaar is tot specifieke inrichtingen. Het onderzoek richt zich op de mogelijke knelpunten ten aanzien van de processen van instroom, doorstroom en het moment van uitstroom, de zorg voor arrestanten en de dagbesteding. De Inspectie onderzoekt deze punten binnen het arrestantenregime, maar sluit niet uit dat bevindingen ook van toepassing kunnen zijn op reguliere regimes.

De Inspectie laat de vrouwelijke en jeugdige arrestanten buiten beschouwing. Dit heeft als reden dat er binnen de inrichtingen die het arrestantenregime aanbieden uitsluitend volwassen, mannelijke arrestanten verblijven. Er zijn geen inrichtingen die het arrestantenregime voor vrouwelijke of jeugdige arrestanten uitvoeren.

In dit onderzoek ligt de focus op de uitvoering van het arrestantenregime in de vijf arrestantenlocaties. De Inspectie betrekt hierin niet de ervaringen van ketenpartners van de vijf inrichtingen met de wijze waarop inrichtingen uitvoering geven aan het arrestantenregime.

Ten aanzien van de zorg die inrichtingen aan arrestanten bieden, kijkt de Inspectie naar de mate waarin de inrichtingen toegang bieden tot gekwalificeerde medische zorg (inclusief psychosociale zorg) en de mate waarin arrestanten na binnenkomst in de inrichting worden gescreend op zorgbehoeften en medische risico's. Dit is

conform het Toetsingskader van de Inspectie.[8] De Inspectie onderzoekt niet de kwaliteit van de geboden zorg, dat valt onder verantwoordelijkheid van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd in oprichting.

De Inspectie maakt in dit rapport een onderscheid tussen knelpunten en kwetsbaarheden. De Inspectie spreekt van een knelpunt wanneer inrichtingen niet voldoen aan beleid en wet- en regelgeving. Daarnaast spreekt zij van een knelpunt als zij op basis van de gesprekken en documentatie signaleert dat iets in het primaire proces aanpassing behoeft. De Inspectie spreekt van kwetsbaarheden als zij signaleert dat iets aandacht behoeft, maar niet direct vraagt om aanpassing.

1.4 Onderzoeksaanpak

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te kunnen beantwoorden, verzamelde de Inspectie data en analyseerde deze data. Ten aanzien van de dataverzameling hanteerde de Inspectie verschillende onderzoeksmethoden.

De Inspectie vroeg bij DJI en de vijf PI's verschillende documenten op, waaronder (landelijk) beleid, werkinstructies, meldingen bijzonder voorval en huisregels. Deze bronnen gaven inzicht in de wijze waarop de taakuitvoering is voorgeschreven en hoe de PI's hier in de dagelijkse praktijk uitvoering aan (dienen te) geven. Ook ontving de Inspectie de uitkomsten van de gedetineerdensurvey 2017 van de vijf inrichtingen.

In alle inrichtingen sprak de Inspectie met penitentiair inrichtingswerkers (PIW'ers), afdelingshoofden, medewerkers bevolkingsadministratie (BVA), medewerkers visitatieafdeling, verpleegkundigen, leden psycho-medisch overleg (PMO) (huisarts en/of psycholoog), medewerkers detentie & re-integratie (D&R) (casemanagers) en directie. De Inspectie besprak met de medewerkers de wijze van uitvoering van het arrestantenregime, hun werkzaamheden binnen en ervaringen met het arrestantenregime en de aanwezigheid van eventuele knelpunten. Tevens interviewde de Inspectie in elke inrichting drie arrestanten om een beeld te krijgen van de door hen ervaren uitvoeringspraktijk. De interviews zijn afgenomen aan de hand van een semi-gestandaardiseerde vragenlijst. Na afloop van het interview ontvingen de gesprekspartners per e-mail een schriftelijk gespreksverslag met de uitnodiging om te reageren op feitelijke onjuistheden. De Inspectie ging ook bij de Commissies van Toezicht van de vijf PI's na of er nog punten waren die zij aan de Inspectie mee wilden geven. Twee van de vijf Commissies van Toezicht maakten hiervan gebruik.

De Inspectie bezocht in alle inrichtingen de visitatieafdeling en de leefafdeling(en) waar arrestanten verblijven. In één inrichting liep de Inspectie mee met nieuwe arrestanten tijdens de inkomstenprocedure. De Inspectie observeerde het proces dat de arrestant doorliep van de visitatieafdeling naar de leefafdeling. De Inspectie kreeg met deze schouw een beeld van de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

Op grond van deze bronnen heeft de Inspectie een beeld gekregen van de wijze waarop de inrichtingen uitvoering geven aan de onderdelen van het arrestantenregime waar mogelijk knelpunten bestaan. Door analyse van alle bevindingen kan de Inspectie zeggen of er daadwerkelijk knelpunten zijn. Daarnaast

[8] Inspectie Veiligheid en Justitie (2015). *Toetsingskader Doorlichtingen penitentiaire inrichtingen.*

blijkt uit de analyse welke acties inrichtingen nemen in de uitvoering om eventuele knelpunten tegen te gaan.

1.5 Leeswijzer

In onderhavig hoofdstuk is ingegaan op de aanleiding, de onderzoeksvragen, de afbakening en de onderzoeksaanpak. In het volgende hoofdstuk volgt een contextbeschrijving met daarin een nadere toelichting op het beleid en een korte beschrijving van de vijf PI's. In de samenvatting, conclusie en aanbevelingen presenteerde de Inspectie reeds haar beschouwing en eindoordeel met daarbij een aantal aanbevelingen. In hoofdstuk 3, hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 gaat zij in op de bevindingen die hieraan ten grondslag liggen en oordeelt zij of er daadwerkelijk knelpunten bestaan en hoe de inrichtingen hiermee omgaan. In hoofdstuk 3 komen de processen rondom instroom, doorstroom en moment van uitstroom aan bod. In hoofdstuk 4 licht de Inspectie haar bevindingen en oordeel toe ten aanzien van de wijze waarop zorg wordt gesignaleerd en geboden. Ten slotte staat in hoofdstuk 5 de dagbesteding centraal.

2 Contextbeschrijving

2.1 Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is om het arrestantenregime nader te beschrijven. Hiertoe gaat de Inspectie nader in op het beleid waarin de uitgangspunten van het arrestantenregime zijn vastgelegd. Vervolgens licht de Inspectie de vijf locaties waar het arrestantenregime wordt uitgevoerd toe. Tevens besteedt zij aandacht aan de wijze waarop het dagprogramma is opgebouwd. Tot slot benoemt de Inspectie de resultaten uit de onlangs afgenomen gedetineerdensurvey die voor dit onderzoek relevant zijn.

2.2 Beleid

De Inspectie vroeg bij DJI en de inrichtingen beleidsstukken op die betrekking hebben op het arrestantenregime. Zij ontving hierop drie landelijke beleidsstukken. De uitgangspunten van het arrestantenregime zijn in eerste instantie vastgelegd in de Productspecificatie Basisprogramma zonder arbeid.[9] Het beleid is in 2015 herzien en vastgelegd in de Handleiding Dagprogramma zonder arbeid[10] (Handleiding). De Handleiding is gebaseerd op de productspecificatie. De Handleiding heeft de status van een Richtlijn, hetgeen het voor de inrichtingen mogelijk maakt om (met onderbouwing) af te wijken van de Handleiding als omstandigheden daarom vragen. Het derde document betreft een convenant tussen de nationale politie, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en DJI.[11] Hierin zijn afspraken rondom het vervoer en de plaatsing van arrestanten vastgelegd.

Daarnaast is voor het arrestantenregime ook algemeen landelijk beleid en wet- en regelgeving van toepassing zoals dit voor alle PI's geldt en waarnaar de Handleiding ook verwijst.

Naast landelijk beleid hebben drie inrichtingen ten aanzien van één of meerdere processen lokaal beleid opgesteld specifiek voor arrestanten. Daarnaast hanteren de

[9] Dienst Justitiële Inrichtingen (2013). *Productspecificaties Basisprogramma zonder arbeid voor speciale afdelingen/inrichtingen voor arrestanten tot 8 weken.*
[10] Dienst Justitiële Inrichtingen (2015). *Handleiding Dagprogramma zonder arbeid (arrestanten < 8 weken) M/V*.
[11] Centraal Justitieel Incassobureau, nationale politie, Dienst Justitiële Inrichtingen (2014). *Keteninstructie pilot arrestanten.*

PI's hun eigen protocollen, werkinstructies en richtlijnen welke een afgeleide zijn van het algemeen geldend landelijk beleid.

De vestigingsdirecteuren van vier inrichtingen hebben zich verenigd in een stuurgroep.[12] In de stuurgroep bespreken ze thema's die hun inrichtingen raken met betrekking tot het arrestantenregime.

2.3 Locaties

Arrestanten worden centraal geplaatst in één van de vijf inrichtingen met een arrestantenregime. Alle inrichtingen voeren naast het arrestantenregime ook andere producten/differentiaties uit.

Tabel a. *Arrestantenlocaties*[13]

Inrichting	Producten/ differentiaties	Totale capaciteit	Arrestantencapaciteit
PI Alphen a/d Rijn (locatie Eikenlaan)	Arrestanten, huis van bewaring (HvB), extra zorgvoorziening (EZV)	1140[14]	526
PI Grave	Arrestanten, HvB, EZV	469	203
PI Lelystad	Arrestanten, EZV, gevangenis, (zeer) beperkt beveiligde inrichting	684	198
PI Middelburg	Arrestanten, HvB, EZV, gevangenis, ZBBI	158	12
DC Schiphol	Arrestanten, HvB, EZV, vreemdelingen	494	194

De meeste inrichtingen die arrestanten opvangen, hanteren ruime bedrijfstijden (tot 23.00 uur[15]). Hierdoor zijn zij in staat om arrestanten laat op de dag en zeven dagen per week op te vangen.

2.4 Invulling van het dagprogramma

Het arrestantenregime is een sober regime met een beperkt programma van 28 uur per week, met daarin ten minste achttien uur aan activiteiten.

12 PI Middelburg is niet vertegenwoordigd in de stuurgroep.
13 Deze tabel is gebaseerd op cijfers die DJI aan de Inspectie heeft verstrekt.
14 Het gaat hierbij om de totale capaciteit van de locatie Eikenlaan. De PI Alphen a/d Rijn bestaat naast de locatie Eikenlaan ook uit de locatie Maatschapslaan met een capaciteit van 442.
15 Uit de wederhoorreactie blijkt dat het in een enkel geval kan voorkomen dat arrestanten na 23.00 uur worden binnengebracht, deze arrestanten worden ook opgenomen.

Binnen het arrestantenregime wordt geen bedrijfseconomische arbeid aangeboden. Ter compensatie hiervan, ontvangen arrestanten vijf uur extra recreatie per week en ontvangen arrestanten na twee weken een financiële vergoeding.

Het categoraal uitsluiten van arrestanten van arbeid staat op gespannen voet met de Penitentiaire beginselenwet (Pbw). Artikel 47 lid 1 Pbw schrijft namelijk voor dat alle gedetineerden recht hebben op arbeid. Naar aanleiding van meerdere beklagzaken van arrestanten, stelde de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) zich op het standpunt dat de inrichtingen arbeid aan arrestanten moeten aanbieden.[16] Zij vindt de vijf extra recreatie-uren die arrestanten ontvangen onredelijk. Ook oordeelt de RSJ dat de financiële vergoeding vanaf de tweede detentiedag uitbetaald dient te worden.[17]

Er is een wetsvoorstel aanhangig dat voorziet in aanpassing van de Pbw. Op basis van dit voorstel blijft voor de directeur de inspanningsverplichting bestaan om voor de beschikbaarheid van arbeid(splaatsen) te zorgen, mits de aard of de (korte) duur van de detentie zich niet tegen het aanbieden van arbeid verzet. De behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer vond echter nog niet plaats.

Gelet op het bovenstaande is in juli 2017 besloten dat de vijf inrichtingen tijdelijk arbeid aan arrestanten dienen aan te bieden. Hoe de inrichtingen hier precies uitvoering aan gaan geven, is de Inspectie niet bekend.

Uit onderstaande tabel blijkt hoe het dagprogramma, in de huidige situatie zonder arbeid, per week is opgebouwd.

Tabel b. *Dagprogramma*

Activiteit	Aantal uren
Bezoek	1
Luchten	7
Persoonlijke verzorging	1,5
Recreatie	11
Bibliotheek	1
Sport	1,5
Geestelijke verzorging	1
Onderwijs, re-integratie en zingeving (ORZ)	4
Totaal	**28**

2.5 Gedetineerdensurvey

De Inspectie ontving van de vijf inrichtingen de resultaten van de gedetineerdensurvey die de Universiteit Leiden in 2017 afnam bij gedetineerden in

[16] RSJ 13 oktober 2014, 14/2025/GA, RSJ 7 april 2015, 14/4042/GA en RSJ 27 september 2016, 16/2403/GA.
[17] RSJ 27 september 2016, 16/2403/GA.

opdracht van DJI.[18] Uit de gedetineerdensurvey blijkt dat arrestanten in vergelijking met gedetineerden van andere regimes in gelijke mate tevreden zijn ten aanzien van de thema's zorg en omgang met medewerkers. Ten aanzien van de thema's zinvolle dagbesteding (activiteiten, dagbesteding en re-integratie) en resocialisatie (promoveren/degraderen, herstelgerichte detentie, D&R plan[19] en verwachtingen) zijn arrestanten in vergelijking met gedetineerden van andere regimes het minst tevreden.

[18] Bosma, van Ginneken, Palmen, Berghuis, van Eerst, Wajon, Nieuwbeerta (2017*). Rapportage over het leefklimaat*. Leiden: Universiteit Leiden.

[19] In het D&R-plan rapporteren medewerkers van verschillende disciplines over een gedetineerde. Alle informatie over de gedetineerde wordt in dit document bijgehouden.

3 Proces van instroom, doorstroom en moment van uitstroom

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk omvat een beschrijving van de bevindingen van de Inspectie op de processen rondom instroom, doorstroom en het moment van uitstroom. Per proces licht de Inspectie de werkzaamheden van de betrokken disciplines toe.

De Inspectie beantwoordt in dit hoofdstuk de eerste deelvraag: ‘Op welke wijze geven de PI’s uitvoering aan de processen van instroom, doorstroom en het moment van uitstroom van arrestanten?’.

De Inspectie constateert geen knelpunten ten aanzien van processen van instroom, doorstroom en het moment van uitstroom. Inrichtingen hebben hun processen adequaat ingericht op de arrestantendoelgroep. Wel ziet de Inspectie enkele kwetsbaarheden.

De Inspectie begint elke paragraaf met haar oordeel, dit is weergegeven in het paarse kader. Vervolgens beschrijft de Inspectie de bevindingen waar zij haar oordeel op baseert.

3.2 Instroom

De Inspectie constateert dat vier van de vijf inrichtingen een zogenaamde wasstraat hebben ingericht rondom het inkomstenproces om de hoge instroom van arrestanten op te vangen en om een eerste beeld van de arrestant te krijgen. De arrestant doorloopt bij binnenkomst deze wasstraat waarbij functionarissen van meerdere disciplines hem zien.

De inrichting ontvangt over elke arrestant een aanmeldformulier voor hij in de inrichting arriveert. De informatie op het aanmeldformulier is niet altijd volledig of juist ingevuld. De Inspectie constateert niet dat dit een belemmering is bij de uitvoering van de inkomstenprocedure, maar vindt het wel van belang dat medewerkers beschikken over juiste en volledige informatie om de procedures goed te doorlopen.

Het aantal arrestanten dat binnenkomt wisselt per dag. Hierin bestaat ook een verschil tussen de inrichtingen. Zo blijkt de ene inrichting een instroom te hebben van twee tot zes arrestanten per dag, waar in een andere inrichting dagelijks 20 tot 25 arrestanten binnenkomen. Over het algemeen komen de arrestanten binnen in de middag, avond en in het weekend. Arrestanten kunnen tot uiterlijk 23.00 uur worden binnengebracht door de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O).[20] De meeste inrichtingen hebben hier hun interne processen op aangepast zodat arrestanten de procedure wanneer ze binnenkomen, snel kunnen doorlopen.

DV&O stuurt voor de arrestant in de inrichting arriveert het digitale formulier 'Aanmelden en overdracht gesignaleerden' (aanmeldformulier) van de politie naar de inrichting. Het aanmeldformulier komt binnen bij de BVA en in sommige gevallen de visitatieafdeling. Op het aanmeldformulier staan persoonsgegevens, het vonnis waar de aanhouding betrekking op heeft, gegevens over de aanhouding en bijzonderheden als verslaving en medicatiegebruik. Het aanmeldformulier is niet altijd volledig en ook niet altijd juist ingevuld door de politie. Indien van toepassing, belt DV&O kort voor aankomst in de PI naar de visitatieafdeling om bijzonderheden over de arrestant door te geven. Dit is bijvoorbeeld het geval als de arrestant erg agressief is tijdens het vervoer. Meer informatie dan het aanmeldformulier en eventueel een overdracht van DV&O hebben inrichtingen niet bij binnenkomst van een arrestant.

Visitatieafdeling

De Inspectie constateert dat de visitatieafdelingen hun processen op orde hebben. Ondanks de onderlinge verschillen doen zich geen knelpunten voor. De Inspectie vindt het wel kwetsbaar dat in één inrichting de visitatieafdeling beperkt open is.

Een arrestant komt de inrichting binnen op de visitatieafdeling. In drie inrichtingen is de visitatieafdeling 24 uur per dag open, in één inrichting op werkdagen tot 23.15 uur en in het weekend tot 17.00 uur en in één inrichting op werkdagen tot 17.00 uur en in het weekend niet. De arrestant doorloopt de gangbare procedures van de

[20] Uit de wederhoorreactie blijkt dat het in een enkel geval voorkomt dat arrestanten later dan 23.00 uur worden binnengebracht.

visitatieafdeling, zoals de controle aan lichaam en van spullen. In sommige inrichtingen wordt de biometrie[21] door de visitatieafdeling afgenomen. Medewerkers van de visitatieafdeling brengen de medische dienst op de hoogte van medische bijzonderheden of medicatiegebruik. In de inrichting waar de visitatieafdeling tot 17.00 uur open is en in het weekend niet, zien alleen complexbeveiligers (niet zijnde medewerkers van de visitatieafdeling) de arrestant als hij na 17.00 uur of in het weekend binnenkomt. De volgende werkdag doorloopt de arrestant de procedures van de visitatieafdeling. Medewerkers van deze inrichting geven aan dat er met regelmaat arrestanten binnenkomen na sluiting van de visitatieafdeling. Medewerkers hebben dan een beperkt beeld van de gemoedstoestand van de arrestant en eventuele veiligheidsrisico's voor een arrestant op cel worden geplaatst. Hoewel dit niet heeft geleid tot incidenten zien zij dat als een risico.

Bevolkingsadministratie

De Inspectie constateert geen knelpunten in de werkprocessen van de BVA rondom de binnenkomst van arrestanten. Wel hanteert elke inrichting een eigen werkwijze rondom de administratieve afhandeling van de binnenkomst van arrestanten.

De Inspectie ziet een kwetsbaarheid in de controle van de identiteit van arrestanten op het moment van binnenkomst. In sommige gevallen vindt deze controle plaats uitsluitend op basis van het aanmeldformulier van de politie en wordt de biometrie pas later afgenomen. Dit terwijl uit gesprekken blijkt dat de informatie op het aanmeldformulier niet altijd juist is.

De BVA is binnen kantoortijden aanwezig in de inrichtingen. De BVA handelt de administratieve procedures af rondom de binnenkomst van een arrestant. Medewerkers van de BVA schrijven een arrestant in als ingeslotene, maken een dossier aan, handelen (in sommige inrichtingen) de biometrie af en wijzen een cel toe. Bij afwezigheid van de BVA worden in de meeste inrichtingen taken overgenomen door de visitatieafdeling. Het gaat om taken als de biometrie en een verkorte inschrijving van de arrestant. In één inrichting gebeurt dit niet. De inschrijving en de biometrie vinden dan de eerstvolgende werkdag plaats. In die inrichting gaat men ervan uit dat de gegevens op het aanmeldformulier van de politie juist zijn en vindt er op het moment van binnenkomst geen controle van de identiteit plaats.

Medische dienst

De Inspectie constateert dat de medische dienst in alle inrichtingen de werkprocessen goed heeft ingericht waarbij elke nieuwe arrestant binnen 24 uur een medische intake krijgt. De huisarts accordeert de intake. Op basis van de intake vinden indien nodig vervolgacties plaats. De Inspectie merkt op dat de informatie over de arrestant waar de medische dienst voorafgaand aan de intake over beschikt, summier is. De verpleegkundige moet zich vooral baseren op wat de arrestant zelf vertelt en eigen ervaring. Hierdoor kan er mogelijk onvoldoende een inschatting worden gemaakt van de risico's die de arrestant met zich meebrengt.

[21] Biometrie is een middel om de identiteit van een gedetineerde vast te stellen.

In twee inrichtingen is de medische dienst 24 uur per dag aanwezig, in één inrichting tot 00.00 uur, in één op werkdagen tot 17.00 uur en in het weekend in de ochtend en in een andere inrichting tot de laatste arrestant binnen is.

Wanneer de arrestant de procedures op de visitatieafdeling heeft doorlopen wordt hij gezien door de medische dienst voor een medische intake. Het doel van de intake is om een beeld te krijgen van wat er bij de arrestant speelt op lichamelijk en psychisch vlak. Indien de situatie daarom vraagt zet de medische dienst direct acties uit. Uit gesprekken met medewerkers blijkt dat de medische intake in ieder geval 24 uur na binnenkomst plaatsvindt. Wanneer het druk is bij de medische dienst en er geen medische bijzonderheden zijn bij de arrestant, kiezen verpleegkundigen er soms voor een triage[22] uit te voeren. De volledige intake volgt dan de dag erna. Als gevolg van onderbezetting bij de medische dienst geven verpleegkundigen aan dat het lang kan duren voor zij tijd hebben om naar de visitatieafdeling te komen. Arrestanten verblijven hierdoor langer op de visitatieafdeling.

Medewerkers geven aan dat er een landelijk format is voor de intake. De verpleegkundige stelt vragen (onder meer over problematiek en lopende behandelingen buiten detentie) en voert tests uit. Het format biedt geen ruimte om op alle onderwerpen uit te vragen. Enkele medewerkers geven aan dit wel te doen, zij wijken van de standaard af en vragen door op bepaalde onderwerpen.

De medische dienst beschikt bij de intake in principe alleen over informatie afkomstig van het aanmeldformulier van de politie. In sommige gevallen hebben verpleegkundigen ook informatie afkomstig van de visitatieafdeling. De detentiegeschiedenis van de arrestant is pas inzichtelijk als de arrestant volledig is ingeschreven als ingeslotene. Deze inschrijving door medewerkers van de BVA vindt niet altijd plaats voorafgaand aan de intake. Hierdoor kan de verpleegkundige de detentiegeschiedenis niet altijd raadplegen voorafgaand aan of tijdens de intake. Soms is een arrestant op het politiebureau door een arts van de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) gezien. De medische dienst kan in die gevallen echter niet altijd het informatiesysteem van de GGD inzien. Medewerkers van de medische dienst geven aan dit wel wenselijk te vinden. Soms bellen ze zelf nog met de politie om informatie op te vragen. De politie draagt de informatie echter niet altijd over en waar ze dit wel doen is de informatie vaak summier.

Enkele verpleegkundigen geven aan dat het moeilijk is om tijdens de intake een goed beeld van de arrestant te krijgen. Enerzijds omdat ze de arrestant alleen gedurende het korte moment van de intake zien, anderzijds omdat ze zich vrijwel uitsluitend moeten baseren op hetgeen de arrestant hen vertelt. Andere verpleegkundigen geven aan dat ze wel goed in staat zijn om psychische en medische klachten in te schatten tijdens de intake.

Op basis van de intake zetten verpleegkundigen vervolgacties uit, zoals een doorverwijzing naar de psycholoog of de huisarts. Ook kan de verpleegkundige meer informatie opvragen bij de eigen huisarts van de arrestant of bij medisch specialisten indien hij daar onder behandeling is. Deze informatie mogen ze alleen met toestemming van de arrestant opvragen. De verpleegkundigen geven aan dat het opvragen van informatie soms stroef verloopt. Ze zijn afhankelijk van de

[22] Een triage is een verkorte intake waarbij *snel* in kaart wordt gebracht of de arrestant klachten heeft en of direct handelen aangewezen is.

bereikbaarheid van externe partijen. Daarnaast kost het veel tijd de informatie op te vragen en bovendien duurt het lang voor ze de opgevraagde informatie ontvangen.

De huisarts accordeert alle intakes en kijkt of er acties uitgezet moeten worden voor zover dat nog niet is gebeurd. Het gaat dan bijvoorbeeld om plaatsing op het eigen spreekuur of doorverwijzing naar de psycholoog.

Verpleegkundigen dragen informatie over aan andere disciplines indien zij tijdens de intake informatie ophalen die ook voor hen relevant is. Dit geven alle inrichtingen verschillend vorm. In de ene inrichting vindt de overdracht schriftelijk plaats en in de andere inrichting mondeling. Uit gesprekken met PIW'ers blijkt dat zij graag meer informatie zouden ontvangen van de medische dienst zodat ze een betere inschatting kunnen maken van de arrestant.

Uit de gesprekken met arrestanten komen geen bijzonderheden ten aanzien van de procedures bij binnenkomst naar voren. Zij hebben allen een medische intake ontvangen.

3.3 Doorstroom

De Inspectie stelt vast dat er sprake is van een hoge doorstroom binnen het arrestantenregime als gevolg van de veelal korte verblijfsduur van arrestanten. Dit levert druk op voor medewerkers omdat alle processen doorlopen moeten worden ongeacht de verblijfsduur van de arrestant.

Uit informatie[23] die de Inspectie ontving blijkt dat ruim 80 procent van de arrestanten korter dan een maand in het arrestantenregime verblijft. De gemiddelde verblijfsduur is 16,6 dagen. Medewerkers geven aan dat de hoge doorstroom en korte verblijfsduur vragen om snelheid van schakelen. In korte tijd en ongeacht de verblijfsduur moeten alle procedures die ook gelden binnen het reguliere regime doorlopen worden. In sommige gevallen betekent dit dat daags na de inschrijving de uitschrijving al gestart moet worden.

3.3.1 Interne doorstroom

De Inspectie constateert dat de plaatsing van arrestanten in de inrichtingen op zorgvuldige wijze gebeurt, rekening houdende met de beschikbare capaciteit en met de beperkte informatie die voorhanden is. De Inspectie vindt het van belang dat bij de plaatsing rekening wordt gehouden met de individuele arrestanten en de veiligheid op de afdeling.

De mogelijkheid om arrestanten bij binnenkomst op een inkomstenafdeling te plaatsen waardoor ze kunnen stabiliseren, beschouwt de Inspectie als een 'good practice'.

[23] De Inspectie ontving van DJI cijfers over de gemiddelde verblijfsduur van arrestanten gedurende het eerste half jaar van 2017.

Nadat een arrestant het inkomstenproces heeft doorlopen, gaat hij over het algemeen naar de leefafdeling. Daar wordt hij op de cel geplaatst die de BVA hem heeft toegewezen.

Twee inrichtingen hebben de mogelijkheid om een arrestant voor één nacht te plaatsen op een daartoe ingerichte inkomstenafdeling. Deze is ingericht om de rust op de leefafdeling te handhaven. De arrestant verblijft op de inkomstenafdeling alleen op een cel. De dag na binnenkomst gaat hij naar een cel op de leefafdeling. Medewerkers van de inrichtingen waar ze een inkomstenafdeling hebben geven aan dat arrestanten na een nacht op de inkomstenafdeling hebben kunnen wennen aan het verblijf in de inrichting. Hierdoor zijn ze vaak rustiger in vergelijking met arrestanten die rechtstreeks op de leefafdeling worden geplaatst.

Het uitgangspunt binnen het arrestantenregime is dat arrestanten op een meerpersoonscel (mpc) worden geplaatst. Zij verblijven met zijn tweeën op een cel. In één inrichting bestaat daarnaast de mogelijkheid om zes arrestanten op een cel te plaatsen. In de meeste inrichtingen wijst de BVA een mpc toe op basis van informatie die op het aanmeldformulier van de politie staat. Uit gesprekken blijkt dat zij bij de plaatsing rekening houden met leeftijd, cultuur, land van herkomst, religieuze overtuiging en/of rookgedrag. Niet elke medewerker houdt rekening met dezelfde factoren. In één inrichting geldt een uitzondering op de mpc-plaatsing; daar plaatsen ze, uit veiligheidsoverwegingen, de arrestant in beginsel op een eenpersoonscel (epc). De dag na binnenkomst besluiten de PIW'ers of de arrestant geschikt is voor plaatsing op een mpc.

Medewerkers geven aan dat het plaatsen van meerdere arrestanten op een cel niet zonder risico's is. Arrestanten komen vaak rechtstreeks van de straat in de inrichting. Op basis van de informatie die voorhanden is worden arrestanten bij elkaar geplaatst. Dit betreft echter veelal beperkte informatie hetgeen het moeilijk maakt voor medewerkers een juiste match te maken. PIW'ers geven aan dat zij niet altijd zicht hebben op wat er speelt tussen celgenoten. Zij zijn alleen overdag op de leefafdeling aanwezig en hebben daardoor weinig zicht op wat er 's nachts speelt. Ook overdag is het zicht echter beperkt doordat arrestanten een groot deel van de dag op cel zijn ingesloten.

Indien een arrestant niet geschikt is voor plaatsing op een mpc, moet hij op een epc geplaatst worden. De verpleegkundige ziet soms al tijdens de intake dat er sprake is van een contra-indicatie. Het komt ook voor dat PIW'ers dit pas signaleren als de arrestant al op de leefafdeling verblijft. Medewerkers noemen verschillende redenen om arrestanten op een epc te plaatsen, waaronder besmettelijke ziektes, psychische problematiek, zware beheersproblematiek, slechte hygiëne, verslavingsproblematiek, medische redenen, beïnvloedbaarheid en rookgedrag. De besluitvorming over plaatsing in een epc ligt in alle inrichtingen bij andere functionarissen. Afhankelijk van de reden waarom een epc-plaatsing nodig is, beslissen in sommige inrichtingen afdelingshoofden, psychologen en/of medische dienst. In andere inrichtingen vindt de besluitvorming, ongeacht reden, plaats in het wekelijkse multidisciplinair overleg (MDO) of ligt de beslissing op directieniveau. In die inrichtingen duurt het langer voor er een formeel besluit ligt. Men kan een arrestant in afwachting van dit besluit wel op een epc plaatsen.

Uit gesprekken komt naar voren dat relatief veel arrestanten niet geschikt zijn voor een verblijf op een mpc. Medewerkers vinden het daarom van belang om voldoende epc's te hebben. Zij merken echter op dat er vooral mpc's beschikbaar zijn. Als

gevolg van het enkel plaatsen op een mpc gaat veel capaciteit verloren. Uit de gesprekken die de Inspectie met arrestanten voerde, blijkt dat de meeste arrestanten een mpc plaatsing niet prettig vinden. Zij verblijven liever alleen op cel. Wanneer ze op een mpc worden geplaatst, ervaren zij over het algemeen wel dat PIW'ers naar hun voorkeuren voor een celgenoot luisteren en hieraan proberen tegemoet te komen.

3.3.2 Externe doorstroom[24]

Doorplaatsingen naar gevangenis, extra zorgvoorziening, penitentiair psychiatrisch centrum of instelling voor geestelijke gezondheidszorg verlopen goed. Medewerkers zijn op de hoogte van de procedures en de Inspectie neemt geen knelpunten waar.

De Inspectie vindt het zorgelijk dat GHB-verslaafden tegen afspraken in naar arrestantenlocaties worden gebracht waar de zorg die zij nodig hebben ontbreekt. Het is van belang dat de bestaande afspraken opnieuw onder de aandacht worden gebracht bij ketenpartners.

Uit gesprekken met medewerkers blijkt dat arrestanten die een detentieduur van langer dan acht weken hebben, tussen de zes en acht weken worden doorgeplaatst naar een gevangenis. Medewerkers ervaren hierin geen problemen. Het kan voorkomen dat een arrestant moet wachten op een plek. Dit is het geval als de arrestant doorgeplaatst wil worden naar een gevangenis op dezelfde locatie als waar hij binnen het arrestantenregime verblijft.

Indien een arrestant kampt met dusdanige psychische problematiek dat een verblijf binnen het arrestantenregime niet (langer) mogelijk is, kan hij worden doorgeplaatst naar een extra zorgvoorziening (EZV)[25], penitentiair psychiatrisch centrum (PPC)[26] of instelling voor geestelijke gezondheidszorg (GGZ) (bij detentieongeschiktheid). In deze voorzieningen is meer (gespecialiseerde) zorg beschikbaar.

Voor gedetineerden met een GHB[27]-verslaving is, gelet op de specifieke gezondheidsrisico's apart beleid gemaakt. Zij worden uitsluitend geplaatst in PI Zwolle en PI Haaglanden, locatie Scheveningen. Daar zijn zogenaamde GHB cellen ingericht waar GHB-detoxificatie plaatsvindt onder continu medisch toezicht en begeleiding.[28][29] Uit gesprekken blijkt dat het desondanks voorkomt dat GHB-verslaafden worden aangemeld en/of worden binnengebracht in de arrestantenlocaties. Wanneer uit het aanmeldformulier blijkt dat de arrestant een GHB-verslaafde is, kan de inrichting hem direct doormelden naar PI Zwolle of PI Haaglanden. Wanneer DV&O een arrestant met een GHB verslaving binnenbrengt, brengt dit veel risico's met zich mee. Het is dan van belang dat de verslaving

[24] Het gaat hierbij om overplaatsing naar een ander regime, ook al is het op dezelfde locatie.
[25] De Extra zorgvoorziening is een afdeling voor kwetsbare gedetineerden die niet kunnen functioneren in een normaal regime (www.dji.nl).
[26] Binnen een PPC wordt gespecialiseerde zorg geboden aan gedetineerden met een psychiatrische stoornis (www.dji.nl).
[27] GHB is 4-hydroxybutaanzuur, een harddrug.
[28] Dit blijkt uit informatie die DJI aan de Inspectie heeft verstrekt.
[29] Uit de wederhoorreactie blijkt dat de arrestantenlocaties erop aandringen dat er voldoende GHB-cellen beschikbaar zijn. Een enkele keer komt het voor dat er vanwege plaatsgebrek moet worden uitgeweken naar een regulier ziekenhuis.

gedurende het inkomstenproces wordt opgemerkt zodat de arrestant alsnog kan worden overgeplaatst. Wanneer dit niet gebeurt, bestaat het risico dat een arrestant ernstige medische problemen krijgt wanneer hij onder invloed van GHB wordt ingesloten op cel. GHB-detoxificatie zonder medische begeleiding is namelijk levensbedreigend.

3.4 Uitstroom

De Inspectie constateert dat inrichtingen de werkprocessen rondom uitstroom veelal borgen door werkzaamheden bij de bevolkingsadministratie te beleggen. De Inspectie ziet kwetsbaarheden ontstaan wanneer de bevolkingsadministratie afwezig is. Werkzaamheden blijven dan liggen waardoor het kan voorkomen dat er, door gebrek aan tijdige controle, onterechte invrijheidsstellingen plaatsvinden.

De Inspectie heeft medewerkers van de BVA specifiek bevraagd op hun werkprocessen rondom uitstroom. Aanleiding hiervoor waren de hoeveelheid meldingen die de Inspectie van DJI ontving over onterechte invrijheidsstellingen in de periode 2016-2017. Uit gesprekken blijkt dat de BVA het vonnis van de arrestant met daarop de detentieduur, van het CJIB ontvangt. In principe gebeurt dit op de dag van binnenkomst van de arrestant in de inrichting. Een medewerker van de BVA registreert het vonnis waarna het systeem de ontslagdatum berekent. De medewerker controleert de startdatum van de detentie en de ontslagdatum. Na het invoeren van het vonnis, vindt er een controle op vonnis en ontslagdatum plaats door een andere medewerker van de BVA. Medewerkers merken op dat deze controle niet altijd direct na invoering plaatsvindt maar soms een week later.

Als een arrestant buiten openingstijden van de BVA binnenkomt, voeren medewerkers van de BVA de eerstvolgende werkdag het vonnis in. Andere disciplines nemen het invoeren van het vonnis niet over. Medewerkers van de BVA merken op dat er een risico bestaat wanneer een arrestant in het weekend binnenkomt en maar één of twee dagen moet verblijven. Het is dan aan de visitatiemedewerkers en/of PIW’ers om, in afstemming met de directie, de arrestant met ontslag te laten gaan. Dit gebeurt op basis van de informatie op het aanmeldformulier van de politie. Het vonnis wordt de eerstvolgende werkdag administratief verwerkt door de BVA.

De Inspectie heeft geen structurele oorzaak kunnen vinden die de onterechte invrijheidstellingen verklaren.

4 Signaleren en bieden benodigde zorg

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk omvat een beschrijving van de bevindingen van de Inspectie op het thema zorg. De Inspectie beschrijft allereerst de doelgroep en gaat vervolgens in op de middelen die de PI heeft voor het signaleren en bieden van de benodigde zorg en de mate waarin inrichtingen zijn toegerust op het bieden van zorg.

De Inspectie beantwoordt in dit hoofdstuk de tweede deelvraag: 'In hoeverre zijn de PI's toegerust op het signaleren en bieden van de benodigde zorg?'.

De Inspectie constateert dat zich knelpunten voordoen ten aanzien van de mate waarin inrichtingen toegerust zijn op het bieden van zorg aan arrestanten. Zij gaat hier nader op in beschrijft hoe de PI's hiermee omgaan. De Inspectie geeft daarmee antwoord op de vierde deelvraag: 'Is er daadwerkelijk sprake van knelpunten?' en op de vijfde deelvraag: 'Welke acties nemen de PI's om deze knelpunten tegen te gaan?'.

De Inspectie begint elke paragraaf met haar oordeel, dit is weergegeven in het paarse kader. Vervolgens beschrijft de Inspectie de bevindingen waar zij haar oordeel op baseert.

Waar de Inspectie in dit hoofdstuk schrijft over medewerkers, refereert zij aan zorgprofessionals zoals verpleegkundigen en psychologen. Medewerkers zoals PIW'ers en casemanagers laat de Inspectie in dit hoofdstuk buiten beschouwing. Zij beschrijft hun rol en werkzaamheden in het volgende hoofdstuk Dagbesteding.

4.2 De doelgroep

De Inspectie constateert dat de arrestantendoelgroep zich kenmerkt door complexe problematiek. Arrestanten behoeven veel zorg en ondersteuning op meerdere leefgebieden. De Inspectie merkt op dat de arrestanten die zorg mijden daarin een risicogroep vormen.

In de Handleiding[30] wordt de doelgroep omschreven als een doelgroep die zich kenmerkt door veelal een slechte tot matige maatschappelijke integratie en/of een combinatie van (verwaarloosde) gezondheidsproblemen van somatische en psychische aard en veelal verslavingsproblematiek. Medewerkers geven aan dat de arrestantendoelgroep een complexe groep is, met problematiek op verscheidene gebieden. Zij typeren arrestanten als mensen die aan de rand of zelfs de onderkant van de maatschappij leven. Arrestanten hebben veelal problemen op psychisch, somatisch en sociaal vlak. Vaak is er sprake van beperkte cognitieve vermogens, psychische of psychiatrische stoornissen met bijbehorende gedragsproblemen. Veel arrestanten kampen met verslavingsproblemen, zijn dak- of thuisloos en hebben op allerlei leefgebieden slecht voor zichzelf gezorgd. Zij hebben veelal een detentieverleden en medewerkers merken op dat zij met regelmaat mensen in detentie zien terugkeren.

Medewerkers benoemen dat zij onder de arrestanten veel 'zorgmijders' zien. Zij omschrijven deze doelgroep als mensen die buiten de inrichting niet in beeld zijn bij zorginstanties of hulporganisaties, terwijl zij deze zorg en hulp wel nodig hebben. De Inspectie heeft niet vast kunnen stellen wat de omvang en precieze problematiek van deze doelgroep is.

Uit gesprekken met de arrestanten blijkt dat ook zij bovenstaand beeld herkennen. Zij geven aan dat er binnen de arrestantendoelgroep veel sprake is van psychische problematiek, verslaving, slechte hygiëne en armoede.

4.3 Beschikbare middelen

De Inspectie constateert dat de complexe doelgroep ook een complexe en veelomvattende hulpvraag met zich meebrengt. De inrichtingen voorzien hierin door een aanbod van personele en facilitaire middelen.

De processen zijn zodanig ingericht dat arrestanten met extreme hulpvragen in beeld zijn bij de zorgprofessionals. Er is echter beperkt zicht op de overige arrestanten. De zorg aan arrestanten wordt met name geboden door verpleegkundigen en psychologen. De Inspectie constateert dat deze disciplines kampen met onderbezetting. Dit heeft gevolgen voor de mogelijkheden die zij hebben om zorg aan arrestanten te bieden.

De behoefte van arrestanten aan zowel psychische als somatische zorg is groot. Uit de gesprekken met medewerkers blijkt dat met de komst van het arrestantenregime enkele inrichtingen de formatie van de zorgprofessionals hebben opgehoogd[31] om aan de zorgvraag te kunnen voldoen en arrestanten minimaal de basiszorg[32] aan te bieden. Uit de gesprekken komt naar voren dat deze zorg met name door verpleegkundigen en psychologen wordt geboden.

[30] Dienst Justitiële Inrichtingen (2015). *Handleiding Dagprogramma zonder arbeid (arrestanten < 8 weken) M/V*, p.8.
[31] Uit de wederhoorreactie van een inrichting blijkt dat er nog steeds vacatures bestaan, ondanks het uitbreiden van de formatie.
[32] Uit informatie die DJI aan de Inspectie heeft verstrekt, blijkt dat basiszorg medisch (zowel somatisch als psychisch) noodzakelijke en niet-uitstelbare zorg die kwalitatief gelijkwaardig is aan zorg in de vrije maatschappij.

Medische dienst

Alle PI's hebben een medische dienst en verpleegkundigen tot hun beschikking. Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven, verschilt de aanwezigheid van de verpleegkundigen per inrichting. Medewerkers van twee inrichtingen geven in de gesprekken aan dat er sprake is van onderbezetting bij de verpleegkundigen. Hierdoor moeten verpleegkundigen prioriteiten stellen in hun werkzaamheden. Verpleegkundigen zorgen ervoor dat zij in ieder geval een (verkorte) medische intake afnemen bij nieuwe arrestanten en zorg verlenen in geval van een calamiteit.

De zorg die de verpleegkundigen bieden bestaat onder meer uit het afnemen van de medische intake of triage, het houden van een spreekuur, doorverwijzing naar andere disciplines en verzorgen van de medicatie. Medewerkers geven aan dat in de processen van voorschrijven en verstrekken van medicatie, risico's zitten. Zo mag een arrestant eigen medicatie niet mee naar binnen nemen, maar heeft de inrichting ook niet alle soorten medicatie op voorraad. Wanneer medewerkers medicatie bij de apotheek moeten bestellen, kan het enige tijd duren voordat deze binnen is en soms ook tegen een hoge kostprijs. Alleen de arts is bevoegd om een uitzondering te maken ten aanzien van het mee naar binnen nemen van eigen medicatie. Bij diens afwezigheid dient de verpleegkundige[33] af te stemmen met de huisartsenpost of de Forensisch Medische Maatschappij Utrecht.[34] Als gevolg van interne verplaatsingen van arrestanten en het werken met verouderde computersystemen, treden er soms fouten op in het aanvragen en verstrekken van medicatie. De Inspectie heeft de omvang van de problematiek rondom medicatieverstrekking niet kunnen vaststellen. Uit gesprekken blijkt wel dat dit in elke inrichting in meer of mindere mate speelt.

De verpleegkundigen geven aan dat de groep zorgmijders specifieke aandacht behoeft. Deze doelgroep is buiten de inrichting niet in beeld en komt vaak binnen met een verwaarloosde gezondheid. De verpleegkundigen zetten vooral in op stabilisatie van de gezondheidstoestand. Zij merken op dat dit een tijdelijke oplossing is. Zodra de zorgmijder terugkeert in de maatschappij onttrekt hij zich weer aan zorg en vervalt in zijn oude patroon.

Psychologen

De psychische zorg wordt vooral door psychologen geboden. Zij brengen de problematiek in kaart en stabiliseren het toestandsbeeld. Ook brengen ze een advies uit over doorplaatsingen naar de EZV, het PPC of een GGZ-instelling indien de arrestant meer zorg nodig heeft dan men binnen het arrestantenregime kan bieden. Uit gesprekken met de psychologen en met de PIW'ers blijkt dat sommige psychologen waar mogelijk ondersteuning bieden aan de PIW'ers door het geven van bejegeningsadviezen. Net als bij de verpleegkundigen is in de meeste inrichtingen ook bij de psychologen sprake van onderbezetting. Medewerkers geven aan dat hierdoor mogelijke risico's ontstaan ten aanzien van de inzetbaarheid en de mate waarin zij daardoor in staat zijn zorg te kunnen inschatten en bieden. Ook is er vanwege onderbezetting niet altijd ruimte om PIW'ers van bejegeningsadviezen te voorzien.

Overleg

In elke PI is een PMO ingericht. In dit wekelijkse overleg worden op casuïstiekniveau arrestanten besproken die een zorgvraag hebben. Het PMO bestaat doorgaans uit

[33] In één inrichting de complexbeveiligers indien de verpleegkundigen afwezig zijn.
[34] De Forensisch Medische Maatschappij Utrecht levert zorg aan mensen binnen een justitieel kader. Eén van hun diensten betreft huisartsenzorg.

een psycholoog, psychiater, huisarts, verpleegkundige en eventueel de doorzorgfunctionaris.[35] Uit gesprekken blijkt dat het overwegend de psycholoog is, en soms de verpleegkundige, die de inschatting maakt of een arrestant in het PMO besproken moet worden. Het gaat dan vooral om arrestanten bij wie bijzonderheden spelen, zoals afwijkend gedrag, medische klachten, of gebruik van psychofarmaca. Een doorverwijzing naar een EZV, PPC of GGZ-instelling wordt ook in het PMO besproken.

Faciliteiten

Naast de inzet van zorgprofessionals blijkt uit gesprekken dat alle inrichtingen over faciliteiten beschikken om zorg te bieden. De mogelijkheid om een arrestant op een epc te plaatsen vanwege verward gedrag, ontwenningsverschijnselen of een plaatsing midden in de nacht, achten medewerkers van groot belang. Daarnaast kan men een arrestant ook op uurscontrole plaatsen, zijn er (luwte)cellen met eventueel cameratoezicht en afzonderingscellen. Medewerkers geven aan dat bepaalde faciliteiten, zoals cellen voor mindervalide arrestanten, ontbreken.

Van de arrestanten waarmee de Inspectie sprak, geven er enkelen aan in beeld te zijn (geweest) bij zorgprofessionals. Zij melden geen bijzonderheden ten aanzien van de verleende zorg. Wel ervaren arrestanten van twee inrichtingen dat het lang duurde voor ze in contact kwamen met zorgprofessionals.

4.4 Toerusting bieden zorg

Het werken met de arrestantendoelgroep vraagt veel van zorgprofessionals. Zij achten zichzelf hiertoe in staat. De Inspectie merkt ook op dat zorgprofessionals zich erg betrokken voelen bij hun werk.

Onder invloed van factoren als onderbezetting en een korte detentieduur zijn er onvoldoende mogelijkheden om ieder individu de zorg te bieden die hij nodig heeft. Medewerkers geven aan dat voor het overgrote deel van de doelgroep het credo 'pappen en nathouden' van toepassing is. Hoewel de Inspectie zich realiseert dat het voor de complexe arrestantendoelgroep lastig is om passende zorg te bieden binnen een korte detentieduur, vindt de Inspectie dit een knelpunt in de uitvoering van het arrestantenregime.

De complexiteit van de doelgroep vraagt van medewerkers om een bepaalde houding en vaardigheden in het werken met arrestanten. Meer concreet laat dit zich omschrijven als bewustwording van de zorg die deze doelgroep nodig heeft en in staat zijn om hulpvragen snel inzichtelijk te krijgen. Dit vraagt vaardigheden als kunnen signaleren, observeren, inschatten, incasseren, zorg op maat kunnen bieden, zich niet laten uitspelen, snel kunnen schakelen en beschikken over inlevingsvermogen en geduld. De zorgprofessionals in overwegend alle inrichtingen, laten zich positief uit over zichzelf en hun collega's en de mate waarin zij zijn toegerust om met deze doelgroep te werken.

[35] Er loopt in meerdere inrichtingen een pilot 'Doorzorgfunctionaris'. De doorzorgfunctionaris richt zich op nazorg van gedetineerden. Zie voor een uitgebreide toelichting paragraaf 5.5.

Zorgprofessionals in alle inrichtingen geven aan dat zij onvoldoende mogelijkheden hebben om arrestanten in hun ogen goede zorg te kunnen bieden. Zij kunnen niet aan de zorgvraag van alle arrestanten voldoen zoals ze dat graag zouden willen. Ze zetten in op stabilisatie van de medische toestand van arrestanten, maar zouden hen graag meer bieden. Medewerkers omschrijven dit met de uitdrukking ‘pappen en nathouden’. Ze wijten dit aan onderbezetting van zorgprofessionals en de korte detentieduur van arrestanten. Het dagprogramma laat ook weinig ruimte voor activiteiten en werkt verveling en inactiviteit in de hand. Beiden zijn slecht voor lichamelijke aandoeningen. Arrestanten met bepaalde psychische problematiek missen structuur en dagbesteding in het dagprogramma, zij gedijen niet goed bij een langdurig verblijf op cel.

5 Dagbesteding

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk omvat een beschrijving van de bevindingen van de Inspectie op het thema dagbesteding. Deze bevindingen betreffen het dagprogramma, arbeid, de begeleiding door PIW'ers, de terugkeer in de maatschappij en de samenwerking met externe partijen.

De Inspectie beantwoordt in dit hoofdstuk de derde deelvraag: 'Op welke wijze geven de PI's vorm aan de dagbesteding?'.

De Inspectie constateert dat zich knelpunten voordoen ten aanzien van het sobere dagprogramma en de mate waarin er ruimte is voor re-integratie. Zij gaat hier nader op in beschrijft hoe de PI's hiermee omgaan. De Inspectie geeft daarmee antwoord op de vierde deelvraag: 'Is er daadwerkelijk sprake van knelpunten?' en op de vijfde deelvraag: 'Welke acties nemen de PI's om deze knelpunten tegen te gaan?'.

De Inspectie begint elke paragraaf met haar oordeel, dit is weergegeven in het paarse kader. Vervolgens beschrijft de Inspectie de bevindingen waar zij haar oordeel op baseert.

5.2 Dagprogramma

De Inspectie constateert dat binnen het dagprogramma rechtactiviteiten zijn opgenomen. Tegelijkertijd signaleert de Inspectie dat arrestanten het grootste gedeelte van de dag op hun cel verblijven. Het dagprogramma biedt onvoldoende ruimte voor medewerkers om de arrestantendoelgroep te bieden wat zij nodig hebben en zicht op hen te houden. De Inspectie vindt het sobere dagprogramma daarom een knelpunt binnen de uitvoering van het arrestantenregime. Zij vindt het extra kwetsbaar als programmaonderdelen door personeelstekort geen doorgang kunnen vinden. Arrestanten verblijven dan langer aaneengesloten op cel waardoor zij minder in beeld zijn bij PIW'ers en een risico-inschatting lastiger te maken is. De Inspectie sluit bovendien niet uit dat het kan voorkomen dat rechtactiviteiten komen te vervallen.

De Inspectie beschouwt de betrokkenheid van inrichtingen en medewerkers om extra activiteiten te bieden aan arrestanten als een sterk punt. Zij hecht er waarde aan dat er bij medewerkers zicht is op wat er bij arrestanten speelt en detentieschade wordt voorkomen.

Arrestanten krijgen binnen het arrestantenregime een sober dagprogramma aangeboden van 28 uur aan activiteiten per week. Dit zijn naast de rechtactiviteiten zoals luchten, sport en bezoek ook extra recreatiemomenten ter compensatie van het niet aanbieden van arbeid. Wanneer er geen activiteit wordt aangeboden, zijn arrestanten ingesloten op cel. Arrestanten zijn niet verplicht om deel te nemen aan activiteiten. Hierdoor kan het voorkomen dat een arrestant 24 uur per dag op zijn cel verblijft. De meeste arrestanten nemen wel deel aan (een deel van de) activiteiten.

Medewerkers geven aan dat er bij arrestanten veel sprake is van verveling, onrust en spanning. Dit komt omdat ze langdurig op cel zitten en daardoor hun energie niet kwijt kunnen. Arrestanten vragen dan ook om extra activiteiten. PIW'ers en afdelingshoofden komen hieraan tegemoet door arrestanten waar mogelijk extra activiteiten te bieden of de celdeur langer open te laten. Behalve om verveling tegen te gaan, doen zij dit ook om detentieschade[36] te voorkomen en om goed zicht op arrestanten te houden.

Uit gesprekken met PIW'ers blijkt dat ze arrestanten vaak niet kunnen bieden wat ze nodig hebben binnen het dagprogramma. Het dagprogramma biedt weinig tot geen ruimte om het gesprek aan te gaan met arrestanten, hen te ondersteunen bij hulpvragen en om hen handvatten te bieden voor de periode na detentie. In enkele inrichtingen wordt aangegeven dat de uitvoering van het dagprogramma soms problemen oplevert. Als gevolg van een te lage bezetting bij de PIW'ers kunnen zij niet altijd alle activiteiten bieden en in sommige gevallen zelfs het dagprogramma niet starten.

[36] Detentieschade betreft onbedoelde gevolgen op de psychische en lichamelijke gezondheid van (ex)gedetineerden; de sociaaleconomische positie van (ex)gedetineerden; het welzijn van partner(s) van (ex)gedetineerden en het welbevinden van kinderen van (ex)gedetineerden (Dirkzwager, A.J.E., Nieuwbeerta, P. en Fiselier, J.P.S.,; *Onbedoelde gevolgen van vrijheidsstraffen.* Tijdschrift voor Criminologie 2009(51)1, p. 21. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers Den Haag).

Arrestanten geven aan dat er veel sprake is van verveling door het langdurige verblijf op cel. Zij zouden graag meer activiteiten of uitsluitmomenten willen. Met regelmaat komt het voor dat zij niet aan de 28 uur activiteiten per week komen. Zij geven aan dat dit het gevolg is van personeelstekort of omdat zij zelf niet willen deelnemen aan een activiteit.

5.3 Arbeid

De Inspectie constateert dat zowel medewerkers als arrestanten het ontbreken van arbeid in het dagprogramma als een gemis ervaren. In de huidige situatie zijn niet alle inrichtingen toegerust op het aanbieden van arbeid.

De Inspectie onderkent de voordelen van het aanbieden van arbeid. Het aanbieden van arbeid aan arrestanten is verplicht op grond van de Pbw. Tevens zijn arrestanten meer van cel, hetgeen enerzijds de verveling tegengaat en anderzijds zorgt dat ze beter in beeld zijn bij medewerkers.

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, is bedrijfseconomische arbeid geen onderdeel van het dagprogramma binnen het arrestantenregime. De inrichtingen houden er rekening mee dat zij arbeid aan moeten gaan bieden aan arrestanten. Uit gesprekken met medewerkers blijkt dat niet alle PI's zijn toegerust op het bieden van arbeid. Zo beschikt niet elke inrichting over arbeidszalen. Inrichtingen die wel arbeidszalen hebben, hebben geen medewerkers beschikbaar om arbeid te begeleiden. In de landelijke stuurgroep bespreken ze hoe om te gaan met het aanbieden van arbeid. Alle PI's hebben plannen opgesteld en zijn bezig met het beoordelen van opties.

Hoewel er in alle inrichtingen medewerkers zijn die geen meerwaarde zien in het aanbieden van arbeid, is de meerderheid van de medewerkers van mening dat het goed zou zijn als arbeid wordt aangeboden. Arbeid biedt arrestanten structuur, een zinvolle dagbesteding, sociale contacten en inkomsten. Uit de gesprekken met arrestanten blijkt dat het merendeel graag arbeid in het dagprogramma wil.

5.4 Begeleiding door PIW'ers

De PIW'ers hebben een belangrijke signalerende functie ten aanzien van arrestanten. Middelen als het inkomstengesprek, het mentorschap en het MDO dragen bij aan een goed beeld van de arrestant. Gelet op hun belangrijke rol vindt de Inspectie het van belang dat PIW'ers passende ondersteuning krijgen bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Deze ondersteuning moet aansluiten bij individuele behoeften.

Gedurende hun verblijf binnen de PI begeleiden PIW'ers arrestanten in hun dagelijkse bezigheden. PIW'ers houden (toe)zicht op de arrestanten en de afdeling en vormen het eerste aanspreekpunt voor arrestanten. Ook hebben zij een signalerende functie als het gaat om tijdig doorverwijzen naar andere disciplines

wanneer iemand klachten heeft of als er signalen zichtbaar zijn dat het niet goed gaat met iemand.

Inkomstengesprek

Alle arrestanten krijgen een inkomstengesprek. De Inspectie constateert dat dit zonder bijzonderheden verloopt ondanks dat alle PI's hier op verschillende wijze uitvoering aan geven. Hierbij merkt de Inspectie wel op dat zij het wenselijk vindt als het inkomstengesprek zo snel mogelijk na binnenkomst plaatsvindt. Op die wijze verkrijgt de PIW'er kort na binnenkomst informatie over de arrestant waardoor de PIW'er zich een beeld kan vormen over de arrestant. Daarnaast biedt het inkomstengesprek de arrestant meer duidelijkheid over de gang van zaken op de leefafdeling.

Wanneer arrestanten op de afdeling komen, krijgen ze een inkomstengesprek met een PIW'er. In de inrichtingen waar ze werken met mentorschap, voert bij voorkeur de mentor het gesprek. Het inkomstengesprek vindt in beginsel plaats aan de hand van een vast format. De PIW'ers geven uitleg over de gang van zaken op de afdeling en vragen naar praktische informatie zoals contactpersonen, verslaving en huisvesting. PIW'ers hebben ten tijde van het inkomstengesprek meestal geen voorinformatie over de arrestant, met uitzondering van de informatie die is opgehaald tijdens het doorlopen van de wasstraat. Als arrestanten niets willen vertellen, dan kan de PIW'er de arrestant observeren gedurende zijn verblijf op de leefafdeling om zo meer informatie te vergaren. Op basis van informatie uit het inkomstengesprek kan de PIW'er de arrestant doorverwijzen naar de medische dienst of de casemanagers. Hoe lang het inkomstengesprek duurt, verschilt per PI. Ook het moment waarop het gesprek plaatsvindt is in alle PI's verschillend. Enkele inrichtingen streven ernaar het gesprek binnen 24 uur na binnenkomst te voeren terwijl andere inrichtingen een termijn van een week nastreven.

Meerdere arrestanten geven aan dat PIW'ers hen slecht informeren over de gang van zaken op de afdeling. Een deel van hen heeft zich laten informeren door mede-arrestanten.

Mentorschap

De Handleiding schrijft voor dat elke arrestant met een verblijfsduur langer dan vier weken, wekelijks een mentorgesprek krijgt. De Inspectie constateert dat niet alle inrichtingen hier uitvoering aan geven. Gelet op de korte verblijfsduur en de hoge doorstroom van arrestanten heeft de Inspectie hier begrip voor. De Inspectie vindt het van belang dat inrichtingen, met of zonder mentorschap, er zorg voor dragen dat PIW'ers voldoende zicht hebben op arrestanten.

Uit gesprekken blijkt dat sommige inrichtingen niet werken met het mentorschap en dat arrestanten die in deze inrichtingen verblijven, ongeacht hun verblijfsduur, geen mentor hebben. Deze inrichtingen geven aan niet met mentorschap te werken vanwege de hoge doorstroom en korte verblijfsduur van arrestanten. De inrichtingen die met mentorschap werken, doen dit conform Handleiding. Elke arrestant die langer dan vier weken verblijft heeft een (schaduw)mentor. De mentor is het eerste aanspreekpunt, levert input voor het MDO en neemt indien mogelijk het inkomstengesprek af. Daarnaast voert de mentor tussentijdse gesprekken met

de arrestant. Deze mentorgesprekken vinden niet volgens een vast format plaats en ook niet op een vast moment. Het doel van de gesprekken die de mentor met de arrestant voert is om hulpvragen van de arrestant in beeld te brengen. In alle inrichtingen kan een arrestant, wanneer er bijzonderheden zijn, terecht bij elke PIW'er die op dat moment dienst heeft.

Uit gesprekken blijkt dat het voor arrestanten die in de inrichtingen verblijven waar met mentorschap wordt gewerkt, niet altijd duidelijk is dat ze een mentor hebben.

Multidisciplinair overleg

De Inspectie stelt vast dat inrichtingen het MDO voor arrestanten vormgeven zoals beschreven in de Handleiding. De Inspectie vindt het wel van belang dat alle disciplines daadwerkelijk aanwezig zijn bij het MDO en input leveren. Gelet op de korte verblijfsduur van de arrestant is het van belang dat alle voorhanden zijnde informatie over een arrestant vanaf het moment van binnenkomst in de inrichting wordt meegenomen.

Wekelijks of tweewekelijks vindt er een MDO plaats. In dit overleg worden arrestanten en hun verblijf in het arrestantenregime besproken. Elke arrestant wordt drie weken na binnenkomst als inkomst op het MDO besproken. Arrestanten die langer dan acht weken blijven en daarna doorstromen naar de gevangenis, worden zes weken na binnenkomst nogmaals op het MDO besproken. Er wordt dan een advies opgesteld voor de vervolginrichting. Dit advies heeft betrekking op het gedrag van de arrestant gedurende zijn verblijf in het arrestantenregime. Arrestanten stromen in principe door naar het basisregime in de gevangenis. Het MDO wordt voorgezeten door het afdelingshoofd. Verder zijn PIW'ers, een casemanager, medewerkers bibliotheek, onderwijs en sport, medische dienst, medewerkers backoffice en een psycholoog aanwezig. Zij leveren allemaal input over de arrestant vanuit hun discipline. In één inrichting zitten alleen de casemanagers, het afdelingshoofd en soms een PIW'er bij het MDO. Vanwege tijdgebrek wordt er door de overige disciplines geen prioriteit aan aanwezigheid bij het MDO gegeven. Deze disciplines leveren ook geen input aan. Dagprogramma, beveiliging en toezicht op maat (DBT)[37] en het D&R plan worden dan op basis van summiere informatie opgesteld.

Contact arrestanten

De Inspectie onderschrijft het standpunt van PIW'ers dat het belangrijk is dat zij in contact staan met arrestanten. Gezien de complexiteit van de doelgroep acht de Inspectie het van belang dat PIW'ers de arrestanten goed op het netvlies hebben en dat ze voldoende tijd hebben voor het contact met arrestanten. Initiatieven om meer contactmomenten met arrestanten te creëren en ze beter in beeld te krijgen, beschouwt de Inspectie als een sterk punt van het arrestantenregime.

[37] Dit heeft betrekking op arrestanten die doorstromen naar het gevangenisregime. Binnen het DBT bestaan er twee programma's: een basis- en een plusprogramma. Het plusprogramma is uitgebreider dan een basisprogramma en biedt de gedetineerde meer vrijheden. Arrestanten die doorstromen naar de gevangenis, komen in beginsel in het basisprogramma terecht. Hij krijgt van de arrestantenlocatie wel een advies mee, hetgeen kan bijdragen aan het promoveren naar het plusprogramma.

PIW'ers ervaren het contact met arrestanten als belangrijk. Door de korte verblijfsduur en de hoge doorstroom is het voor PIW'ers echter lastig om een relatie op te bouwen met arrestanten. Ook het feit dat arrestanten een groot deel van de dag op cel verblijven draagt hier niet aan bij. PIW'ers kunnen weinig voor arrestanten betekenen, terwijl de arrestant vaak wel veel hulp nodig heeft. Medewerkers van alle inrichtingen geven aan dat arrestanten onvoldoende in beeld zijn bij PIW'ers door het vele verblijf op cel. Sommige PIW'ers proberen dit te ondervangen door de celdeur langer open te laten en extra activiteiten aan te bieden. Enkelen geven aan dat wanneer ze weten dat iemand er slecht bij zit, ze daar extra aandacht voor hebben.

In het vorige hoofdstuk[38] is een beschrijving opgenomen van de houding en vaardigheden waar medewerkers die met arrestanten werken, over moeten beschikken. PIW'ers geven aan dat zij over de benodigde houding en vaardigheden beschikken om met de arrestantendoelgroep te werken.

Arrestanten ervaren het contact met PIW'ers als wisselend. Enkelen geven aan goed contact met de PIW'ers te hebben, anderen ervaren dat PIW'ers weinig investeren in het contact met hen.

Opleiding

De Inspectie merkt op dat er een discrepantie bestaat: PIW'ers vinden zichzelf voldoende geëquipeerd ten aanzien van het werk met de arrestantendoelgroep. Tegelijkertijd geven ze ook aan dat ze behoefte hebben aan extra scholing en dat ze onvoldoende mogelijkheden hebben om arrestanten in beeld te krijgen. De Inspectie vindt het belangrijk dat wanneer medewerkers aangeven extra ondersteuning nodig te hebben, hieraan gehoor wordt gegeven door het management. Daarnaast vindt de Inspectie het van belang dat leidinggevenden alert zijn op de ontwikkelfase van het team en individuele medewerkers en dat zij hierop acteren.

Meerdere PIW'ers geven aan dat zij behoefte hebben aan beroepsgerichte opleidingen ter ondersteuning bij het werken met arrestanten.[39] Zo wordt de wens uitgesproken een opleiding te kunnen volgen zoals deze aan PIW'ers op de EZV en het PPC wordt geboden. Daarnaast benoemen PIW'ers de behoefte aan deskundigheidsbevordering op het gebied van licht verstandelijke beperking, middelengebruik, psychopathologie, medicatie en het herkennen van en omgaan met (probleem)gedrag. In sommige inrichtingen coachen leidinggevenden PIW'ers, biedt DJI cursussen zoals 'vakmanschap' aan en ontvangen PIW'ers bejegeningsadviezen van zorgprofessionals.

[38] Paragraaf 4.4.
[39] Uit de wederhoorreactie blijkt dat er vanuit de stuurgroep arrestanten de opleidingsbehoefte van medewerkers ten aanzien van het werken met arrestanten is geïnventariseerd. Naar aanleiding hiervan is in januari 2018 opdracht aan het Opleidingsinstituut DJI gegeven om een opleiding te bouwen welke zich onder meer richt op psychopathologie, medicatie en bejegening.

5.5 Terugkeer in de maatschappij

De Inspectie constateert dat er binnen het arrestantenregime onvoldoende ruimte is voor re-integratie. De Inspectie ziet dit als een knelpunt binnen de uitvoering van het arrestantenregime. De mate waarin er aandacht is voor re-integratie, is afhankelijk van de verblijfsduur van de arrestant. Voor arrestanten met een verblijfsduur korter dan vier weken zijn er nauwelijks mogelijkheden om re-integratieactiviteiten te ontplooien. Indien zij willen werken aan hun terugkeer in de maatschappij, ligt het initiatief daarvoor bij henzelf. De Inspectie merkt op dat het merendeel van de arrestantendoelgroep korter dan een maand binnen het arrestantenregime verblijft. Dit betekent dat er voor de meeste arrestanten tijdens hun verblijf in het arrestantenregime niets wordt opgezet om hen voor te bereiden op de periode na hun detentie. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid dat zij eenmaal weer buiten terugvallen in oude patronen en terugkeren in detentie.

Een arrestant die langer dan acht weken in detentie moet blijven, wordt na zijn verblijf in het arrestantenregime overgeplaatst naar een gevangenis. Arrestanten met een verblijfsduur korter dan acht weken, keren na hun verblijf binnen het arrestantenregime terug naar de maatschappij. Medewerkers geven aan dat er weinig mogelijkheden zijn voor arrestanten om aan hun terugkeer in de maatschappij te werken binnen het arrestantenregime. Inrichtingen ondersteunen alleen de arrestanten die langer dan vier weken verblijven actief bij re-integratie activiteiten.

Casemanagers

De Inspectie constateert dat casemanagers hun werkzaamheden conform landelijk beleid uitvoeren. Dit gebeurt echter op de verschillende locaties op verschillende wijze. De Inspectie beschouwt de betrokkenheid van casemanagers om arrestanten extra te ondersteunen, als een sterk punt binnen het arrestantenregime.

De Inspectie realiseert zich dat het, gelet op de korte verblijfsduur van arrestanten, voor casemanagers erg moeilijk is om iets op te zetten. Het duurt vaak minimaal twee weken om zaken te regelen, terwijl een arrestant gemiddeld tweeënhalve week binnen het arrestantenregime verblijft. De Inspectie acht het daarom van belang dat de arrestant zo vroeg en laagdrempelig mogelijk contact kan hebben met de casemanager. De Inspectie bedeelt de casemanagers een grotere rol toe dan die zij volgens de huidige kaders hebben. De Inspectie vindt het daarom belangrijk dat de bezetting van casemanagers op orde is en dat hun caseload hanteerbaar is. De Inspectie ondersteunt de wens van casemanagers om meer te doen dan 'pappen en nathouden'.

De Inspectie beschouwt de pilot 'Proeftuin arrestanten' als een 'good practice'.

Conform de Handleiding[40] spreken casemanagers in principe alleen arrestanten die langer dan vier weken in het arrestantenregime moeten verblijven. Met deze groep hebben ze binnen tien dagen na binnenkomst een screeningsgesprek, waarbij de focus ligt op de vijf basisvoorwaarden.[41] Casemanagers inventariseren wat nodig is voor de periode in detentie en de periode daarna. Door de korte verblijfsduur van maximaal acht weken, is het niet mogelijk om ten aanzien van alle basisvoorwaarden iets te regelen. Daarom brengen casemanagers een prioritering aan. In de meeste inrichtingen streven casemanagers ernaar om in ieder geval een identiteitsbewijs voor arrestanten te regelen.

Het in kaart brengen van de hulpvraag van arrestanten en het (indien nodig) opstarten van de hulpverlening kosten casemanagers veel tijd. Tegelijkertijd is er vaak weinig mogelijk voor arrestanten gelet op de korte verblijfsduur. Volgens medewerkers zijn er minimaal twee weken nodig om iets succesvol te regelen. Verwachtingen van arrestanten kunnen regelmatig niet worden waargemaakt. Vanuit alle PI's wordt door casemanagers aangegeven dat ze voor arrestanten meer zouden willen doen dan mogelijk is. Net als zorgprofessionals duiden ze dit met het begrip 'pappen en nathouden'.

Er zijn medewerkers die – in afwijking van beleid – ernaar streven om met alle arrestanten een screeningsgesprek te hebben of om arrestanten te screenen middels een formulier, ongeacht hun verblijfsduur. In één PI loopt momenteel de pilot 'Proeftuin arrestanten'. Arrestanten die korter dan vier weken verblijven, worden gescreend op de vijf basisvoorwaarden in het re-integratiecentrum (RIC). Bij een hulpvraag, wordt de arrestant doorverwezen naar een casemanager. Uit de pilot blijkt dat er onder alle arrestanten veel hulpvragen zijn.

Arrestanten die korter dan vier weken verblijven en in contact willen komen met de casemanager, moeten hiertoe een verzoek doen. Uit de gesprekken met medewerkers blijkt dat de mate waarin casemanagers voor arrestanten benaderbaar zijn erg verschilt per casemanager. Sommige casemanagers komen weinig op de leefafdelingen, anderen zijn er heel veel. Waar de ene casemanager ernaar streeft om binnen 24 uur op een verzoekbriefje te reageren, moeten bij andere casemanagers meerdere verzoeken worden gedaan voordat er contact plaatsvindt. In de meeste gesprekken die de Inspectie voerde met casemanagers komt naar voren dat deze beroepsgroep in meer of mindere mate werkdruk ervaart door onderbezetting binnen het team en een hoge caseload. De caseload varieert per inrichting van 30 tot 35 gedetineerden (waaronder drie à vier arrestanten) per casemanager in de ene inrichting tot 65 gedetineerden (waaronder 50 arrestanten) in een andere inrichting.

De ervaringen van de arrestanten met casemanagers zijn erg verschillend. Enkele arrestanten geven aan dat met name de toegang tot de casemanager stroef verloopt. Ze moeten vaak lang wachten en meerdere verzoeken doen voor ze bij de casemanager terecht kunnen. Andere arrestanten ervaren juist een goede ondersteuning van de casemanager.

[40] Dienst Justitiële Inrichtingen (2015). *Handleiding Dagprogramma zonder arbeid (arrestanten < 8 weken) M/V*, p. 12.

[41] De vijf basisvoorwaarden zijn: werk en inkomen; huisvesting; financiën en schulden; een geldig identiteitsbewijs; een zorgverzekering en zo mogelijk ook zorg. Voor een succesvolle re-integratie en het voorkomen van recidive is het van belang dat zaken op deze gebieden zijn geregeld.

Re-integratiecentrum

Arrestanten kunnen zich wenden tot het RIC. De Inspectie constateert echter dat het RIC in twee inrichtingen (gedeeltelijk) gesloten was ten tijde van haar bezoek, hetgeen de mogelijkheden voor de groep kortverblijvende arrestanten nog verder beperkt.

Elke inrichting dient over een RIC te beschikken. In het RIC kunnen gedetineerden, veelal met ondersteuning van vrijwilligers, zelfstandig activiteiten ontplooien die bijdragen aan een succesvolle terugkeer in de maatschappij. Ten tijde van het onderzoek was het RIC in één PI gesloten en in een andere PI door onderbezetting maar één dag per week open. In de drie overige inrichtingen konden arrestanten in de ORZ-uren binnen hun dagprogramma wel gebruik maken van het RIC. Het RIC is een laagdrempelige manier om praktische zaken te regelen. Arrestanten komen op eigen initiatief bij het RIC terecht, worden door het RIC opgeroepen of naar het RIC doorverwezen door casemanagers of PIW'ers. In het RIC wordt de Reflector[42] afgenomen bij arrestanten die langer dan vier weken gedetineerd zijn. In twee PI's wordt ook de Taalmeter[43] afgenomen indien nodig en in één PI de cursus Kies voor Verandering.[44]

Het merendeel van de arrestanten ervaart het RIC als positief.

Nazorg

De Inspectie constateert dat de mogelijkheden voor nazorg, als onderdeel van re-integratie, beperkt zijn. Zij ziet hierin een knelpunt omdat een aansluitend nazorgtraject bijdraagt aan een succesvolle terugkeer in de maatschappij en de kans op recidive vermindert.

De Inspectie beschouwt de pilot 'Doorzorgfunctionaris' als een 'good practice'.

Uit de gesprekken met medewerkers blijkt dat de nazorg voor arrestanten binnen alle PI's een aandachtspunt is. Gedurende de detentie leggen de verschillende disciplines contact met ketenpartners zoals gemeente, verslavingszorg en veiligheidshuizen om de voor een arrestant benodigde zorg te kunnen opstarten of te kunnen continueren. Medewerkers geven aan dat arrestanten te kort in detentie verblijven om een gedegen nazorgtraject te kunnen opstarten, terwijl dit voor velen wel geïndiceerd is.

Omdat nazorg ook een aandachtspunt is binnen de reguliere regimes is de pilot 'Doorzorgfunctionaris' gestart. Deze pilot loopt op meerdere plekken in het land, waaronder in PI Grave en binnenkort ook in PI Alphen aan den Rijn. Deze pilot is niet specifiek gestart voor arrestanten maar richt zich in PI Grave wel op de groep zorgmijders. Voor deze groep onderzoekt de doorzorgfunctionaris of er in de inrichting zorg nodig is, maar vooral of er na detentie zorg nodig is. Hij legt hiervoor contact met nazorginstanties. De pilot loopt tot het voorjaar van 2018, waarna een evaluatie volgt.

[42] De Reflector is een digitale vragenlijst die de gedetineerde helpt om inzicht in zichzelf te verkrijgen. De Reflector is een uitgangspunt voor de cursus Kies voor verandering (www.dji.nl).
[43] Met de Taalmeter wordt inzicht verkregen in het taalniveau van de gedetineerde.
[44] Binnen de cursus Kies voor Verandering stelt de gedetineerde een plan op ten aanzien van de punten waar hij aan wil werken om een leven zonder criminaliteit te bewerkstelligen (www.dji.nl).

5.6 Externe afstemming en samenwerking

De Inspectie constateert dat medewerkers de samenwerking met externe partners wisselend ervaren. In het algemeen komt naar voren dat de informatieoverdracht beter zou kunnen. Een factor die de informatieoverdracht bemoeilijkt is de bereikbaarheid van externe partners buiten kantoortijden.

De Inspectie constateert dat medewerkers vinden dat de samenwerking in de keten op het gebied van re-integratie aandacht behoeft. De Inspectie is zich ervan bewust dat dit al onder de aandacht is van DJI.

De meeste medewerkers hebben in meer of mindere mate te maken met externe ketenpartners met wie zij samenwerken. Medewerkers ervaren deze samenwerking als wisselend. De medewerkers die een samenwerkingsrelatie met de politie hebben, ervaren deze allen als goed. Ten aanzien van de samenwerking met DV&O geldt dat sommige inrichtingen deze als goed ervaren. Andere PI's vinden de samenwerking juist moeizaam omdat informatie soms niet tijdig wordt doorgegeven of wordt ervaren dat DV&O niet meedenkt met de PI. Medewerkers ervaren de samenwerking met het CJIB als overwegend goed. Medewerkers merken wel op dat de processen bij het CJIB (nog) niet gestroomlijnd zijn en dat daardoor informatie niet altijd duidelijk is. Met name casemanagers werken samen met de gemeente. Zij laten zich niet eenduidig uit over deze samenwerking. Een belangrijke factor die maakt dat zij de samenwerking als goed of slecht ervaren, is de mate waarin men contact met elkaar zoekt en zaken met elkaar afstemt. Uit gesprekken blijkt dat in sommige PI's medewerkers van de gemeente regelmatig in de inrichting komen om contact te leggen met de arrestant. Ook zetten zij alvast zaken in gang voor de periode na detentie. In andere inrichtingen wordt het contact tussen de gemeente en de inrichting/arrestant meer op afstand vormgegeven. Casemanagers geven aan dat de samenwerking met andere ketenpartners in het kader van re-integratie nog in de kinderschoenen staat.[45] Zij vinden dat de samenwerking verder ontwikkeld dient te worden. Het is van belang dat de samenwerking met ketenpartners op het gebied van re-integratie goed verloopt omdat casemanagers in sterke mate afhankelijk zijn van ketenpartners om zaken te regelen voor arrestanten. Als ketenpartners niet meewerken, zijn er weinig mogelijkheden voor casemanagers.

Medewerkers merken op dat wanneer een arrestant op vrijdagavond of in het weekend wordt geplaatst, het hen ontbreekt aan informatie. Zij missen met name vonnissen en medische informatie. Ketenpartners die deze informatie kunnen verstrekken, werken niet in het weekend. Medewerkers ervaren dit als een gemis.

[45] Eén inrichting heeft in de wederhoorreactie aangegeven dat er een pilot gericht op de optimalisering van nazorg aan arrestanten gaat draaien. Het doel van deze pilot is een betere aansluiting en samenwerking met ketenpartners en gemeenten te bewerkstelligen.

I Bijlage Omschrijving Arrestant

De Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden beschrijft een arrestant[46] 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 lijfsdwang 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.

[46] 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).

II Bijlage Bronnen

Literatuur

- Bosma, A.Q., Ginneken, van E.F.J.C., Palmen, J.M.H., Berghuis, M.L., Eert, van M., Wajon, R.A.W., Nieuwbeerta, P. (2017). *Rapportage over het leefklimaat PI Schiphol*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Bosma, A.Q., Ginneken, van E.F.J.C., Palmen, J.M.H., Berghuis, M.L., Eert, van M., Wajon, R.A.W., Nieuwbeerta, P. (2017). *Rapportage over het leefklimaat PI Grave*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Bosma, A.Q., Ginneken, van E.F.J.C., Palmen, J.M.H., Berghuis, M.L., Eert, van M., Wajon, R.A.W., Nieuwbeerta, P. (2017). *Rapportage over het leefklimaat PI Lelystad*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Bosma, A.Q., Ginneken, van E.F.J.C., Palmen, J.M.H., Berghuis, M.L., Eert, van M., Wajon, R.A.W., Nieuwbeerta, P. (2017). *Rapportage over het leefklimaat PI Middelburg*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Bosma, A.Q., Ginneken, van E.F.J.C., Palmen, J.M.H., Berghuis, M.L., Eert, van M., Wajon, R.A.W., Nieuwbeerta, P. (2017). *Rapportage over het leefklimaat PI Alphen aan den Rijn*.Leiden: Universiteit Leiden.
- Dirkzwager, A.J.E., Nieuwbeerta, P. en Fiselier, J.P.S., *Onbedoelde gevolgen van vrijheidsstraffen*. Tijdschrift voor Criminologie 2009(51)1. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- DJI (2013). *Masterplan 2013-2018*.
- DJI (2013). *Productspecificaties Basisprogramma zonder arbeid, voor speciale afdelingen/inrichtingen voor arrestanten tot acht weken.*
- DJI (2013). *Handleiding dagprogramma DBT. Modernisering Gevangeniswezen juli 2013.*
- DJI (2015). *Handleiding Dagprogramma zonder arbeid (arrestanten < 8 weken) M/V*.
- DJI (2017). *Infographic Gevangeniswezen juli 2017*.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2014). *Arrestantenzorg*.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2015). *Toetsingskader Doorlichtingen penitentiaire inrichtingen*.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2015-2016, kamerstuk 33 844.

Wetgeving

- Penitentiaire beginselenwet.
- 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).

Jurisprudentie

- RSJ 13 oktober 2014, 14/2025/GA.
- RSJ 7 april 2015, 14/4042/GA.
- RSJ 27 september 2016, 16/2403/GA.

Website

- www.dji.nl.

III Bijlage Afkortingen

Afkorting	Betekenis
BVA	Bevolkingsadministratie
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
D&R	Detentie en re-integratie
DBT	Dagprogramma, beveiliging en toezicht op maat
DC	Detentiecentrum
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DV&O	Dienst Vervoer en Ondersteuning
epc	Eénpersoonscel
EZV	Extra zorgvoorziening
GGD	Gemeentelijke gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
GHB	4-hydroxybutaanzuur
HvB	Huis van Bewaring
Inspectie	Inspectie Justitie en Veiligheid
MDO	Multidisciplinair overleg
mpc	Meerpersoonscel
ORZ	Onderwijs, re-integratie en zingeving
Pbw	Penitentiaire beginselenwet
PI	Penitentiaire inrichting
PIW'er	Penitentiair inrichtingswerker
PMO	Psycho medisch overleg
PPC	Penitentiair psychiatrisch centrum
RIC	Re-integratiecentrum
RSJ	Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

Missie Inspectie Justitie en Veiligheid

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid
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 rechtvaardige en veilige samenleving.

Dit is een uitgave van:
Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
Contactformulier | www.inspectie-jenv.nl

Maart 2018

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