



Ministerie van Justitie

Inspectie voor de Sanctietoepassing

Inspectiejaarplan

2009

November 2008

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
2	Themaonderzoek	4
2.1	Uitvoering 'Terugdringen Recidive'	4
2.2	Zeer beperkt beveiligde inrichtingen	5
2.3	Beveiliging Forensisch psychiatrische afdelingen	5
2.4	Themaonderzoek uit 2008	6
2.4.1	Toezicht proefverlof tbs	6
2.4.2	Adviestaak reclassering	6
2.4.3	Van 18- naar 18+ in de strafrechtketen	6
3	Doorlichtingen	7
4	Vervolgonderzoek	7
5	LoketISt coördinatie en afstemming	8
	Inspectieonderzoek in uitvoering	9
	Publicaties 2008	9

1 Inleiding

Dit inspectiejaarplan beschrijft de geplande werkzaamheden van de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) voor het jaar 2009.

De *Regeling Inspectie voor de Sanctietoepassing* beschrijft de taken en bevoegdheden van de ISt. Het *Toezichtkader justitiële inrichtingen en reclasseringsinstellingen* beschrijft de grondslagen van en de belangen bij het toezicht door ISt. Het *Protocol voor de werkwijze* beschrijft de werkwijze van de ISt.^[1]

Toezichtdomein

Het toezichtdomein van de ISt omvat alle vestigingen van de reclassering, alle onder de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) ressorterende inrichtingen en de landelijke diensten van DJI. Het huidige toezichtdomein van de ISt beperkt zich tot Nederland. Na de hervorming van de staatkundige verhouding van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk kan de ISt mogelijk daar ingezet worden op verzoek van een nog in te stellen raad voor de rechtshandhaving.

Soorten onderzoek

De ISt geeft haar toezichthoudende taak vorm door het doen van onderzoek. De ISt onderscheidt vier vormen van onderzoek: themaonderzoek, doorlichtingen, vervolgonderzoek en incidentonderzoek. De eerste drie vormen van onderzoek komen in dit inspectiejaarplan aan de orde. Naar aanleiding van een incident kan de ISt op verzoek van de bewindslieden van Justitie of op eigen initiatief een onderzoek instellen. De ISt streeft ernaar haar inzet voor incidentonderzoek te beperken tot een maximum van tien procent van haar onderzoekcapaciteit.

Doorgaans zullen de inspectieonderzoeken, conform de *Regeling Inspectie voor de Sanctietoepassing* en het *Protocol voor de werkwijze*, ruim tevoren bij de betrokkenen worden aangekondigd. Als de aard van het onderzoek daar aanleiding toe geeft kunnen echter ook onaangekondigde inspecties plaatsvinden.

[1] Deze documenten zijn beschikbaar op www.inspectiesanctietoepassing.nl.

Totstandkoming Inspectiejaarplan 2009

Het *Inspectiejaarplan 2009* is op basis van risicoanalyse tot stand gekomen. Daartoe zijn de volgende stappen gezet. In juni 2008 heeft de ISt belanghebbenden geconsulteerd. De belanghebbenden zijn de direct betrokkenen bij het werkterrein van de ISt. De groep belanghebbenden bestaat uit de drie reclasseringsorganisaties, alle onderdelen van DJI, de commissies van toezicht bij de inrichtingen van DJI, de betrokken beleidsdirecties van het ministerie van Justitie (Directie Sanctie- en Preventiebeleid, Directie Justitieel Jeugdbeleid en Directie Vreemdelingenbeleid), alsmede het OM, de Raad voor de Rechtspraak, de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van Justitie (WODC).

De consultatieronde heeft een lijst met thema's opgeleverd. De ISt heeft deze lijst aangevuld met thema's waar de ISt in het afgelopen inspectiejaar op is gestuit. Uit deze lijst heeft de ISt risicogericht die thema's geselecteerd die zich als een inspectievraag laten formuleren, en die zich qua omvang ervoor lenen om als zelfstandig onderzoeksthema benoemd te worden.^[2] Op basis van de aldus gemaakte keuzes zijn de thema's voor de themaonderzoeken geselecteerd. Ook met betrekking tot doorlichtingen heeft de ISt prioriteiten gesteld. Zo streeft de ISt er onder meer naar voor einde 2009 alle tbs-instellingen te hebben doorgelicht.

Het inspectiejaarplan is in concept voor commentaar gezonden aan de betrokken beleidsdirecties en hoofdkantoren, de Departementale Auditdienst van het ministerie van Justitie en het WODC. Ook hebben de commissie integraal toezicht terugkeer (CITT) en de rijksinspecties die actief zijn binnen het toezichtdomein sanctiepassing, gelegenheid gekregen te reageren op de conceptversie van het inspectiejaarplan (zie ook Hoofdstuk 5).

Op 20 november 2008 heeft de staatssecretaris van Justitie het *Inspectiejaarplan 2009* vastgesteld.

^[2] Zie Hoofdstuk 2 voor de gehanteerde selectiecriteria.

2 Themaonderzoek

Selectiecriteria

Bij de selectie van de thema's die de ISt in 2009 zal onderzoeken, heeft de ISt een aantal criteria gehanteerd. De gehanteerde criteria zijn:

- **Relevantie**
Het thema is relevant in relatie tot de doelen die de ISt zich gesteld heeft, zoals geformuleerd in het toezichtkader justitiële inrichtingen en reclasseringsinstellingen. De ISt stelt zich ten doel door onderzoek zichtbaar te maken hoe het met de rechtspositie van de justitiabele gesteld is en hoe door de tenuitvoerlegging van de sanctie wordt bijgedragen aan in- en externe veiligheid en een effectieve reïntegratie van de justitiabele. Zo mogelijk wordt gekozen voor onderzoeken die zich op meer dan een van deze doelen richten.
- **Geen beleidsevaluatieonderzoek**
Het thema heeft betrekking op de *uitvoering* van het sanctiebeleid. Een aantal onderwerpen is niet overgenomen omdat ze te sterk het karakter hadden van een vraag naar beleidsevaluatie.
- **Actualiteit en risico**
Vragen om onderzoeken met een hoge actualiteitswaarde en een hoog verondersteld risico zijn zoveel mogelijk gehonoreerd.
- **Spreading over het toezichtdomein**

Hieronder staan de thema's voor 2009 toegelicht. De ISt zal de themaonderzoeken in 2009 geheel of gedeeltelijk uitvoeren. Gedeeltelijke uitvoering betekent dat het onderzoek in 2009 een aanvang neemt en in 2010 afgerond wordt.

2.1 Uitvoering 'Terugdringen Recidive'

Na een vijftal pilots vanaf 2001 is per 1 januari 2008 het samenwerkingsmodel Terugdringen Recidive (TR) officieel landelijk ingevoerd. In sommige in 2008

bezochte penitentiaire inrichtingen was de werkwijze echter nog nauwelijks gestart. Daar waar er ervaring was met TR hoorde de IST klachten van medewerkers en gedetineerden over de nieuwe werkwijze. Het doel is om de knelpunten in de uitvoering van TR bloot te leggen en aansluitend hierop te bezien of de uitgangspunten van het Draaiboek TR in de praktijk (kunnen) worden gevolgd. Bij de uitvoering van TR zijn veel partijen betrokken: pi's, de reclassering en coördinatiebureau's TR. Met betrekking tot de rol van het DJI-bureau selectiefunctionarissen (BSF) beziet het onderzoek in hoeverre de BSF-besluitvorming het TR-reïntegratieplan volgt. De reclassering hanteert de TR-werkwijze ook bij voorwaardelijke straffen. De IST zal ook deze rol onderzoeken.

2.2 Zeer beperkt beveiligde inrichtingen

Zeer beperkt beveiligde inrichtingen (ZBBI's) zijn nauwelijks object van onderzoek door de IST geweest. Doorlichtingen van een pi leiden niet tot specifieke rapportage over het functioneren van een aan die pi gelieerde ZBBI. Omdat een ZBBI voor een substantieel aantal langgestraften de laatste stap is tussen detentie en vrijheid, is het van belang dat ook dit onderdeel van de penitentiaire keten aan een doorlichting wordt onderworpen, temeer daar het grootste deel van de activiteiten in een ZBBI nauw verweven is met de terugkeer in het maatschappelijk verkeer. De vragen die hierbij leidend zijn: hoe is het gesteld met de ten uitvoerlegging van sancties in de over het land verspreide ZBBI's. Zijn er overeenkomsten, zijn er verschillen in functioneren en passen deze binnen het vigerende wettelijk kader? Alle ZBBI's zullen in het onderzoek betrokken worden.

2.3 Beveiliging Forensisch psychiatrische afdelingen

Vanaf 1 januari 2007 zijn de AWBZ-middelen voor forensische zorg (zowel intra- als extramuraal) overgeheveld naar de begroting van Justitie. Met ingang van 2008 heeft de minister van Justitie de inkoop van deze zorg in eigen beheer genomen en de verantwoordelijk daarvoor belegd bij DJI. Doel van de overheveling was onder meer het realiseren van kwaliteitsverbetering in de beveiliging. De IST wil in het najaar van 2009 onderzoek verrichten naar de beveiliging van Forensisch psychiatrische afdelingen (FPA's) die al meer dan een jaar functioneren. De vraag is of het beveiligingsbeleid van de FPA's wel voldoet aan de normen van het landelijke veiligheidsbeleid en hoe het beveiligingsbeleid in de FPA's wordt uitgevoerd.

2.4 Themaonderzoek uit 2008

2.4.1 Toezicht proefverlof tbs

Als uitvloeisel van het Parlementair onderzoek TBS heeft de reclassering een verbetertraject voor het toezicht proefverlof tbs gestart. Inmiddels heeft de implementatie van de verschillende maatregelen tot verbetering grotendeels plaatsgevonden. De ISt heeft in het voorjaar van 2008 een eerste onderzoek gedaan naar de wijze waarop het toezicht in het kader van proefverlof tbs en voorwaardelijke beëindiging van de tbs door de reclassering vorm wordt gegeven. Daarbij bleek dat met de nieuwe werkwijze nog te weinig ervaring was opgedaan om zinvol onderzoek mogelijk te maken. De ISt heeft de verdere uitvoering van het onderzoek daarom opgeschort naar najaar 2008 - begin 2009. De convenanten gesloten tussen de forensisch psychiatrische centra en de drie reclasseringsorganisaties zullen in het onderzoek worden betrokken.

2.4.2 Adviestaak reclassering

In 2009 zal de ISt opnieuw bezien of - gezien de stand van zaken van het project herijking adviesproducten- een themaonderzoek naar de adviestaak van de reclassering opportuun is.

2.4.3 Van 18- naar 18+ in de strafrechtketen

In dit onderzoek beziet de ISt of de overgang van delinquenten van instellingen op het terrein van het jeugdstrafrecht naar instellingen in het volwassenenstrafrecht sluitend is. De ISt onderzoekt op welke wijze de instellingen uit het volwassenenstrafrecht —waaronder ook de reclassering— aansluiten op de instellingen uit het jeugdstrafrecht, welke informatie zij aan elkaar overdragen en hoe de samenwerking en informatieoverdracht verlopen. Op basis van dit onderzoek beoordeelt de ISt of de samenwerking en informatieoverdracht voldoende zijn om in een instelling voor volwassenenstrafrecht voort te kunnen bouwen op het werk dat in een instelling voor jeugdigen is gestart. De ISt zal de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Inspectie jeugdzorg (IJZ) benaderen voor samenwerking in dit themaonderzoek.

3 Doorlichtingen

Bij een doorlichting komen alle drie de grondslagen uit het toezichtkader van de Ist —rechtspositie, veiligheid en reïntegratie— aan bod. De Ist verwacht in 2009 een vijftiental doorlichtingen uit te voeren. De selectie van de te onderzoeken vestigingen van de reclassering of inrichtingen van DJI gebeurt gedurende het jaar 2009. Een incident kan aanleiding zijn voor een geprioriteerde doorlichting.

De Ist streeft ernaar voor einde 2009 alle tbs-instellingen te hebben doorgelicht.

Vreemdelingbewaring was tot nu toe alleen onderwerp van incident- of themaonderzoek en oriëntatiebezoeken. In 2009 zal de Ist enkele detentiecentra doorlichten.

4 Vervolgonderzoek

De Ist neemt zich voor in 2009 onder meer een vervolgonderzoek in te stellen naar aanleiding van de volgende inspectierapporten:

- PI Amsterdam (doorlichting van februari 2006);
- Gedetineerdenvervoer (themaonderzoek van december 2006);
- Uitvoering elektronische detentie (themaonderzoek van juli 2007; het vervolgonderzoek heeft betrekking op de aanbevelingen die voor de korte termijn- vooruitlopend op het wetgevingstraject thuisdetentie- gegeven werden);
- PI Haaglanden, locatie Zoetermeer (doorlichting van september 2007).

5 LoketISt coördinatie en afstemming

Krachtens de *Regeling Inspectie voor de Sanctietoepassing* is de ISt belast met de coördinatie en afstemming met andere toezichthouders die werkzaam zijn binnen het toezichtdomein van de ISt. De vormen van samenwerking die hieruit ontstaan moeten uiteindelijk leiden tot integrale rapportage over het functioneren van een vestiging of inrichting en tot het afnemen van de toezichtlast voor de reclassering en DJI.

De ISt overlegt regelmatig met de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) over de afstemming van inspecties van de ISt en mogelijke bezoeken van de RSJ voortvloeiend uit zijn adviestaak.

LoketISt

LoketISt coördineert de afstemming en samenwerking tussen de toezichthouders binnen het domein. Dat zijn:

- Arbeidsinspectie (AI);
- Erfgoedinspectie\Archieven;
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ);
- Inspectie jeugdzorg (IJZ);
- Inspectie van het Onderwijs (IvO);
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV);
- Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt);
- Voedsel en Waren Autoriteit (VWA);
- VROM-Inspectie (VI).

Teneinde de afstemming en samenwerking tussen de toezichthouders te optimaliseren is een bezoekinformatiesysteem ISt (BIS) ontwikkeld. In dit BIS zullen voorgenomen en uitgevoerde toezichtactiviteiten worden geregistreerd. Over het vullen van BIS en de communicatielijnen tussen LoketISt en de betrokken rijksinspectiediensten zullen afspraken met deze rijksinspectiediensten worden vastgelegd.

Voor het jaar 2009 zal de ISt met de AI bezien of er mogelijkheden tot samenwerking zijn in een onderzoek naar de kwetsbaarheid van pi's als arbeidsorganisatie.

Inspectieonderzoek in uitvoering

Themaonderzoek verlofpraktijk JJI's.
Doorlichting Van der Hoevenkliniek.
Doorlichting PI Noord locatie De Grittenborgh.
Doorlichting Bouman GGZ.
Doorlichting FPC Veldzicht.
Doorlichting FPC De Rooyse Wissel.
Vervolgonderzoek PI Noord locatie De Marwei.
Vervolgonderzoek veiligheid in jji's.
Themaonderzoek werkwijze commissies van toezicht.
Doorlichting RN units Roermond.
Doorlichting FPC Oldenkotte.
Doorlichting Pieter Baan Centrum.
Themaonderzoek Maatschappelijke Dienstverlening Gevangeniswezen.

Publicaties 2008

Naleving privacyreglementen, Bericht, Themaonderzoek, december 2007.
PI Ter Apel, Rapport, Doorlichting, januari 2008.
Toetsingskader doorlichting gevangeniswezen, januari 2008.
Inspectiejaarbericht 2007, februari 2008.
Lering uit incidenten, Gevangeniswezen, Bericht, Themaonderzoek, februari 2008.
Nachtveiligheid Gevangeniswezen, Rapport, Themaonderzoek, februari 2008.
Exodus Rotterdam, Rapport, Doorlichting, maart 2008.
TBS in het gevangeniswezen, Bericht, Vervolgonderzoek, april 2008.
FPC de Kijvelanden, Rapport, Doorlichting, april 2008.
(Brand)veiligheid bij justitiële inrichtingen, mei 2008, met VROM-Inspectie, IOOV en AI.
Praktijk Penitentiaire Programma's, Bericht, Vervolgonderzoek, april 2008.
Inrichtingen voor stelselmatige daders, Rapport, Themaonderzoek, april 2008.
PI Zuid-Oost locatie Ter Peel, Rapport, Doorlichting, april 2008.
PI Zuid-West locatie Dordtse Poorten, Rapport, Doorlichting, mei 2008.

PI Noord-Holland Noord locatie Zuyderbos-Amerswiel, Rapport, Doorlichting, juni 2008.

Informatieoverdracht in de executieketen, Rapport, Themaonderzoek, juni 2008.

Gedetineerdenvervoer, Bericht, Vervolgonderzoek, juni 2008.

PI Veenhuizen locatie Norgerhaven, Rapport, Doorlichting, juli 2008.

PI Noord-Brabant Noord locatie Oosterhoek, Rapport, Doorlichting, juli 2008.

Protocol voor de werkwijze, augustus 2008.

PI Zuid-Oost locatie Roermond, Rapport, Doorlichting, september 2008.

PI Limburg-Zuid locatie De Geerhorst, Rapport, Doorlichting, september 2008.