



Inspectie voor de Sanctietoepassing
Ministerie van Justitie

Rechtspositie arrestanten gevangeniswezen

Inspectierapport
Themaonderzoek

Datum juli 2009
Status definitief

Colofon

Afzendgegevens

Inspectie voor de Sanctietoepassing

Forum
Kalvermarkt 53
2511 CB Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectiesanctietoepassing.nl

Inhoud

Colofon — 3
Voorwoord — 7
Samenvatting — 9

1 Inleiding — 11

1.1 Aanleiding — 11
1.2 Reikwijdte — 11
1.3 Opzet — 12
1.4 Toetsingskader — 13
1.5 Objecten — 13
1.6 Recent onderzoek — 14
1.7 Leeswijzer — 15

2 Plaatsing — 17

2.1 Kengetallen — 17
2.2 Bureau capaciteitsbenutting en logistiek (BCL) — 18
2.3 Bevolkingsadministratie (bva) en bureau selectie- en detentiebegeleiding (bsd) — 19
2.4 Directie — 20
2.5 Arrestanten — 21
2.6 Oordeel — 21
2.7 Aanbevelingen — 22

3 Beheersrisico's — 23

3.1 Bureau capaciteitsbenutting en logistiek — 23
3.2 Penitentiaire inrichtingen — 23
3.3 Arrestanten — 24
3.4 Oordeel — 24
3.5 Aanbevelingen — 25

4 Regime — 27

4.1 Penitentiaire inrichtingen — 27
4.2 Arrestanten — 28
4.3 Oordeel — 28
4.4 Aanbevelingen — 29

5 Organisatie — 31

5.1 Penitentiaire inrichtingen — 31
5.2 Conclusie — 33
5.3 Oordeel — 33
5.4 Aanbevelingen — 33

6 Slotbeschouwing — 35

Bijlage 1 Aanbevelingen — 37

Bijlage 2 Afkortingen — 39

Bijlage 3 Bronnen — 41

Bijlage 4 Toetsingskader — 43

Bijlage 5 Geografische ligging locaties — 45

Voorwoord

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) heeft in de periode maart t/m mei 2009 een onderzoek gedaan naar de rechtspositie van arrestanten in het gevangeniswezen.

In een brief van april 2008 heeft de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een aantal uitgangspunten geformuleerd voor de plaatsing van arrestanten en het regime dat op hun van toepassing is. De Inspectie heeft geconstateerd dat de daarmee beoogde uniformiteit er in de praktijk niet is. Er is, integendeel, sprake van een tamelijk diffuus beeld.

Op veel punten stelde de ISt vast dat het beleid, de uitvoering en de borging daarvan niet voldoen aan de door de Inspectie geformuleerde normen en verwachtingen.

Opmerkelijk daarbij is dat de tijdens het onderzoek geïnterviewde arrestanten zich in het algemeen wel tevreden tonen. Ook al weten zij dat zij feitelijk in een ander regime verkeren dan door DJI voorgeschreven, zij lijken zich vrij gemakkelijk bij de gang van zaken neer te leggen.

De ISt concludeert dat de plaatsing van arrestanten in een gevangenisregime niet zonder problemen is, waardoor onrust en afname van beheersbaarheid kunnen ontstaan. De Inspectie pleit er dan ook voor, arrestanten meer te beschouwen als een specifieke doelgroep binnen het gevangeniswezen.

W.F.G. Meurs
hoofdinspecteur

Samenvatting

In april 2008 zette het Gevangeniswezen in op een aantal beleidswijzigingen voor arrestanten. De Inspectie voor de Sanctietoepassing (IST) stelt in onderhavig onderzoek vast dat nog niet alle beoogde doelstellingen zijn behaald. Het uitgangspunt om arrestanten te plaatsen in een gevangenis in of nabij hun regio van herkomst realiseert de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) maar ten dele. Dit komt enerzijds omdat bij de selectie van een penitentiaire inrichting (p.i.) niet de vestigingsplaats van de arrestant maar de locatie waar de arrestant na arrestatie verblijft als uitgangspunt dient en anderzijds omdat in bepaalde regio's gevangenis capaciteit kennelijk niet voldoende beschikbaar is en moet worden uitgeweken naar capaciteit in een huis van bewaring, vaak in een ander arrondissement dan het arrondissement van vestiging. Een zorgvuldiger en selectiever plaatsingsbeleid, gebaseerd op meer persoonsgebonden criteria, zou hier aan tegemoet kunnen komen. Dit maakt het wellicht ook mogelijk om arrestanten meer daadwerkelijk te plaatsen in een gevangenis met algehele gemeenschap omdat is gebleken dat een derde deel van de arrestanten zijn straf nog ondergaat in een huis van bewaring en sommige p.i.'s aan arrestanten, vanwege het vaak korte verblijf, beperkingen opleggen om de beheersbaarheid van een afdeling op een aanvaardbaar niveau te houden. Ten aanzien van het onderkennen van beheers- en gezondheidsrisico's van arrestanten maakt het onderzoek duidelijk dat daarover, voorafgaande aan de plaatsing in een p.i., weinig bekend is maar dat de p.i.'s over voldoende routine beschikken om dit op te vangen. Wel vormt daarbij de ongedocumenteerde plaatsing voor het weekeinde enig risico. De IST constateert tenslotte dat de beleidswijziging om de tenuitvoerlegging van detentie aan arrestanten voortaan in een gevangenis te doen plaatsvinden en hiervoor in sommige p.i.'s de bestemming te wijzigen wat 'kort door de bocht is' geweest. De entourage van sommige p.i.'s blijkt niet geschikt voor het onderbrengen van arrestanten in gemeenschap en ook de doelgroep zelf accordeert niet altijd met langverblijvende gedetineerden in een gevangenis. Om die reden pleit de IST ervoor om arrestanten als een specifieke doelgroep te beschouwen. Niet alleen ter voorkoming van beheersproblematiek doch ook met het oog op meer resultaat bij het terugdringen van recidive.

Aanbevelingen voor DJI

Ten aanzien van de plaatsing:

- Formuleer in nauw overleg met stakeholders criteria op grond waarvan de plaatsing van arrestanten tot stand komt en borg de eenduidige toepassing van deze criteria.
- Analyseer relevante gegevens rond het plaatsingsproces en gebruik deze gegevens bij de evaluatie en eventuele aanpassing van beleid.

Ten aanzien van (de onderkenning van) beheers- en gezondheidsproblematiek:

- Stel, in overleg met stakeholders, een informatieprotocol vast met daarin opgenomen eisen ten aanzien van de mate waarin een arrestant gedocumenteerd is alvorens tot plaatsing in een p.i. kan worden overgegaan.
- Stel, in overleg met de p.i.'s, een uniforme procedure vast met betrekking tot de medische screening bij plaatsing in een p.i. voorafgaande aan het weekeinde.

Ten aanzien van het regime:

- Expliciteer beleid met betrekking tot hoe het regime van arrestanten vorm dient te krijgen en betrek daarbij hoe het gedrag en de aanwezigheid van arrestanten zich verhoudt tot de aanwezigheid van andere doelgroepen binnen een regime van algehele gemeenschap.
- Betrek bij het beleid de mate waarin en wijze waarop er sprake is van effectieve activiteiten gericht op nazorg.

Ten aanzien van de organisatie:

- Doordenk, in samenhang met het regiobeginsel, de schaal, de doorstromingsnelheid en de wenselijkheid van een effectieve screening door de mmd'er, de mogelijkheid van een interne differentiatie voor arrestanten.

Aanbevelingen voor de p.i.'s

Ten aanzien van het regime:

- Ga na in hoeverre het aan arrestanten geboden regime voldoet aan de eisen van een regime van algehele gemeenschap op basis van de richtlijn van de sectordirecteur Gevangeniswezen dat het activiteitenprogramma wekelijks tenminste 45 uur omvat en het dagprogramma de mogelijkheid tot 59 uur verblijf in gemeenschap biedt. Stel het regime zonodig bij om te voldoen aan de richtlijn.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Bij doorlichtingen van penitentiaire inrichtingen (p.i.'s) constateerde de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) de afgelopen jaren geregeld dat de doelgroep arrestanten¹, geplaatst in het regime van beperkte gemeenschap van een huis van bewaring, meestal een pover activiteitenprogramma kreeg aangeboden. Het gevolg was vaak een langdurig aaneengesloten verblijf op cel.

Dit vormde aanleiding om in het jaarplan 2008 van de ISt een themaonderzoek naar de rechtspositie van arrestanten op te nemen.

In april 2008 wijzigde echter het beleid van de Dienst Justitiële Inrichtingen² (DJI). Met ingang van 1 april 2008 werd het bureau capaciteitsbenutting en logistiek (BCL) van DJI verantwoordelijk voor de (landelijke) plaatsing van arrestanten en werd het uitgangspunt dat arrestanten voortaan geplaatst zouden worden in een gevangenis met een regime van algehele gemeenschap. Ook zou BCL, bij een strafrekestant van 4 maanden (of minder) en mits daarvoor voldoende capaciteit beschikbaar was, de arrestant plaatsen in de regio van vestiging, het zogenaamde regiobeginsel³.

De beleidswijziging had voor p.i.'s tot gevolg dat zij het gevoerde regime na 1 april moesten aanpassen of dat zij een andere doelgroep gedetineerden moesten opnemen die om een andere benaderingswijze vroeg.

In de tweede helft van 2008 heeft de ISt een inventarisatie uitgevoerd onder de p.i.'s waar aanpassingen moesten plaatsvinden en geïnformeerd naar de stand van zaken. Daarnaast heeft de ISt in december 2008 op hoofdlijnen inzicht verkregen in het plaatsingsproces van het BCL.

Doel

De inventarisatie en het globale inzicht in de werkwijze van het BCL leiden er toe dat dit themaonderzoek de gevolgen van de wijzigingen van het plaatsingsproces en het regime, voor zowel de p.i.'s als de gedetineerden, nader beschouwt. Het rapport maakt duidelijk hoe de plaatsing van arrestanten in de daartoe aangeboden regimes momenteel gestalte krijgt en welke maatregelen zonodig kunnen leiden tot verbetering.

1.2 Reikwijdte

Het onderzoek gaat in op de werkwijze van het BCL ten aanzien van de plaatsing van mannelijke arrestanten en op de regimes van de p.i.'s waar zij geplaatst worden.

Definitie arrestanten

In dit onderzoek wordt onder het begrip arrestanten verstaan:

- personen die voor het ondergaan van een vrijheidsstraf vermeld staan in het opsporingsregister, worden aangehouden en aansluitend worden ingesloten in een p.i.;

¹ Zie voor een definitie van het begrip arrestanten par. 1.2

² Brief van de sectordirecteur gevangeniswezen aan de algemeen directeuren van pi's d.d. 1 april 2008 kenmerk 5538563/08

³ Dit uitgangspunt sluit aan bij de motie Weekers, Tweede Kamer 2006-2007, 30 800 VI, nr. 7, inhoudende dat kortgestraften zo veel mogelijk in de eigen regio worden geplaatst.

- personen die, omdat zij zich niet hebben gehouden aan de bij een opgelegde sanctie verbonden voorwaarden, zijn aangehouden en aansluitend worden ingesloten in een p.i.;
- personen die gegijzeld zijn in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Lex Mulder) of vanwege een opgelegde ontnemingsmaatregel, maken strikt genomen geen deel uit van de groep arrestanten⁴. Omdat in de praktijk het BCL en de p.i.'s deze groep niet onderscheiden rekent dit onderzoek deze groep ook tot de arrestanten.

Hoofdvragen van het onderzoek

Het onderzoek geeft antwoord op de volgende vragen:

- Hoe heeft DJI het plaatsingsproces georganiseerd en hoe houdt BCL bij de plaatsing rekening met de regio van vestiging?
- Onderkennen p.i.'s beheers- en gezondheidsrisico's van arrestanten en hoe gaat de p.i. daar mee om?
- Krijgen arrestanten een volwaardig regime van algehele gemeenschap aangeboden en is er aandacht voor maatschappelijke reïntegratie?
- Welke knelpunten hebben zich in de p.i.'s voorgedaan met de wijziging van het regime en/of de gewijzigde doelgroep?

1.3 Opzet

Objectselectie

BCL plaatst arrestanten in 25 van de in totaal ruim 50 p.i.'s van het Gevangeniswezen. Uit deze 25 inrichtingen selecteerde de IST alle inrichtingen die zij niet recent had doorgelicht en die geen deel uitmaakten van het themaonderzoek informatieoverdracht in de executieketen⁵. Die selectie resulteerde in tien inrichtingen.

Methode van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit het bestuderen van documenten en het houden van interviews. Aan de hand van (gestructureerde) vragenlijsten zijn per p.i. de volgende respondenten geïnterviewd: directieleden; afdelingshoofden; hoofden bsd en/of 1^e medewerkers bevolkingsadministratie en arrestanten. Uit een totaal van 469 arrestanten is bij 47 arrestanten een individueel interview afgenomen. Per p.i. is een deelverslag opgemaakt. De deelverslagen vormen het fundament voor dit inspectierapport.

Tijdpad

De p.i.'s zijn bezocht in de periode medio maart–medio mei 2009. Na ieder bezoek is een verslag van bevindingen opgemaakt dat voor commentaar aan de directie van de p.i. is voorgelegd. De IST heeft op 22 juni 2009 de conceptversie van het inspectierapport voorgelegd aan de sectordirecteur Gevangeniswezen. Op XX juli 2009 heeft de hoofdinspecteur IST het rapport vastgesteld en aangeboden aan de staatssecretaris van Justitie.

⁴ Gijzeling als bedoeld in artikel 28 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en lijfswang als bedoeld in artikel 577c van het wetboek van Strafvordering wordt in principe in een huis van bewaring ten uitvoer gelegd. Een uitzondering hierop kan zijn de tenuitvoerlegging die aansluit op een gevangenisstraf.

⁵ Het themaonderzoek naar informatieoverdracht in de strafrechtketen (IST, juni 2008) richtte zich ook op arrestanten.

1.4 Toetsingskader

Op grond van een aantal algemene verwachtingen heeft de ISt het toetsingskader opgebouwd. Deze verwachtingen zijn:

- bij de plaatsing van arrestanten wordt het regiobeginsel toegepast;
- beheers- en gezondheidsrisico's van de arrestanten worden bij plaatsing en tijdens verblijf in een p.i. tijdig onderkend;
- het in de p.i.'s aangeboden activiteitenprogramma voldoet aan de uitgangspunten van een regime in algehele gemeenschap en is volledig ingevoerd;
- de p.i.'s hebben binnen een redelijke termijn passende maatregelen getroffen om het gemeenschapsregime aan de arrestanten aan te bieden en zijn daarbij gefaciliteerd door het hoofdkantoor DJI.

Zie voor het volledige toetsingskader bijlage 4.

1.5 Objecten

In 2008 plaatste DJI 20.115 arrestanten in een penitentiaire inrichting. De arrestanten maken 52% van de instroom uit. In 2008 bezetten de arrestanten gemiddeld 1630 plaatsen. Dat is 14% van de totale gemiddelde bezetting in 2008. De gemiddelde verwachte verblijfsduur van de in 2008 geplaatste arrestanten is 42 dagen. Een verwachte verblijfsduur langer dan 4 maanden heeft 5% van de arrestanten. De helft van de arrestanten heeft een verwachte verblijfsduur van 15 dagen of korter.

De kostprijs per plaats per dag in een p.i. is € 208.

In het begin van 2008 had het Gevangeniswezen van DJI een kleine 1000 plaatsen van zijn capaciteit bestemd voor arrestanten in een arrestantenregime verdeeld over 16 inrichtingen. Dat was 7% van zijn totale capaciteit van het Gevangeniswezen. Bij vier inrichtingen heeft DJI de arrestantenafdelingen opgeheven en omgezet naar een regulier huis van bewaring. De overige 12 inrichtingen moesten het arrestantenregime omzetten naar een gevangenisregime. In totaal, inclusief omzetting van het arrestantenregime, plande DJI een uitbreiding van het gevangenisregime met een kleine 1500 plaatsen. Voor de ene helft van die 12 inrichtingen betekende de beleidswijziging van DJI een nieuw in te voeren regime. Voor andere helft van die 12 inrichtingen betekende het een uitbreiding van het gevangenisregime dat ze al voerden.

DJI plaatst arrestanten in 25 van de in totaal ruim 50 p.i.'s van het Gevangeniswezen. Naast de 12 inrichtingen die voorheen al arrestanten kregen aangeboden betekende het nieuwe beleid voor 13 inrichtingen een nieuwe doelgroep in hun reeds bestaande gevangenisregime. Voor één inrichting betekende het nieuwe beleid zowel een nieuwe doelgroep als een nieuw regime. Vijf inrichtingen moesten hun gevangenisregime uitbreiden.

Tabel I geeft een overzicht van de tien voor het onderzoek geselecteerde inrichtingen. Daarvan zijn er vijf inrichtingen die een nieuwe doelgroep krijgen aangeboden, en vijf inrichtingen die een nieuw regime zijn gaan voeren. Drie inrichtingen hebben hun gevangenisregime uitgebreid.

Tabel I Objecten

Cluster	Locatie	Nieuwe doelgroep	Nieuw regime	Uitbreiding regime
PI Achterhoek	Ooyerhoek	•		•
PI Arnhem	Arnhem-Zuid		•	
	De Berg		•	
PI Flevoland	Lelystad	(•)*		
PI Noord-Holland Noord	Schutterswei		•	
PI Overijssel	De Karelskamp	•	•	
PI Rijnmond	De IJssel	•		•
	De Schie	•		
PI Vught				•
PI Zuid-West	Torentijd		•	

* Het DCL van Lelystad was al vertrouwd met de doelgroep arrestanten, Nieuw voor Lelystad is het aanbod van arrestanten voor het reguliere gevangenisregime in Lelystad.

1.6 Recent onderzoek

In juni 2008 publiceerde de IST het themaonderzoek Informatieoverdracht in de executieketen dat specifiek op de doelgroep arrestanten was gericht. De belangrijkste vaststellingen in dit onderzoek zijn:

- voor de arrestanten functioneert de aansluiting tussen penitentiaire inrichtingen
- en voorliggende en opvolgende voorzieningen gebrekkig;
- de overdracht van informatie over gedetineerden die van belang is voor vervolgvoorzieningen, is door verschillende oorzaken onvoldoende.

Alle tien de inrichtingen heeft de IST eerder al in een inspectieonderzoek betrokken.

- Locatie Ooyerhoek maakte deel uit van de themaonderzoeken Nachtveiligheid Gevangeniswezen (november 2007) en Praktijk Penitentiaire Programma's (februari 2008).
- Locatie Arnhem-Zuid was in april 2006 onderwerp van incidentonderzoek en was onderdeel van het themaonderzoek Nachtveiligheid Gevangeniswezen (november 2007).
- Locatie De Berg werd in februari 2006 doorgelicht en werd betrokken in het themaonderzoek Werkwijze commissies van toezicht (mei 2008).
- Locatie Lelystad was onderwerp van een vervolgonderzoek na een doorlichting (september 2006) en maakte deel uit van het themaonderzoek Nazorg in het Gevangeniswezen (juni 2008).
- Locatie Schutterswei werd betrokken in het themaonderzoek Werkwijze commissies van toezicht (maart 2008).
- Locatie Karelskamp werd in juli 2005 doorgelicht.
- Locatie De IJssel maakte deel uit van de themaonderzoeken Beheersing geweld tussen gedetineerden in huizen van bewaring (maart 2006), Werkwijze commissies van toezicht (mei 2008) en Nazorg in het Gevangeniswezen (juli 2008).
- Locatie De Schie maakte deel uit van de themaonderzoeken Beheersing geweld tussen gedetineerden in huizen van bewaring (maart 2006), Nachtveiligheid Gevangeniswezen (november 2007) en Praktijk Penitentiaire Programma's (februari 2008).

- PI Vught maakte deel uit van de themaonderzoeken TBS in gevangeniswezen (juni 2006), Inrichtingen voor Stelselmatige Daders (november 2007), Brandveiligheid Justitiële Inrichtingen (oktober 2007) en Praktijk Penitentiaire Programma's (februari 2008).
- Torentijd werd doorgelicht in juni 2006.

1.7 Leeswijzer

De volgende hoofdstukken zijn opgebouwd rond de hoofdvragen van het onderzoek. Hoofdstuk 2, plaatsing, gaat in op de plaatsingsprocedure en de ervaring van p.i.'s en gedetineerden met die procedure. Hoofdstuk 3, beheersrisico's, gaat in op de wijze waarop p.i.'s beheers- en gezondheidsrisico's onderkennen en daarmee omgaan. Hoofdstuk 4, regime en activiteitenprogramma, geeft inzicht in de regimes waarmee arrestanten geconfronteerd worden. Hoofdstuk 5 gaat in op de aanpassingen die de p.i.'s al dan niet moesten doorvoeren vanwege de (her)bestemming tot gevangenis.

Ieder hoofdstuk opent met het getoetste criterium. De daarop volgende paragrafen belichten achtereenvolgens het criterium aan de hand van de opinie van de respondenten en, voorzover beschikbaar, documentatie. Iedere paragraaf bestaat uit bevindingen en een conclusie. Een hoofdstuk wordt afgesloten met een oordeel. Het oordeel brengt tot uitdrukking in welke mate de Ist van mening is dat het beleid, de uitvoering en borging van het getoetste criterium voldoet, overwegend voldoet, beperkt voldoet of niet voldoet.

Het rapport sluit af met een slotbeschouwing in hoofdstuk 6.

2 Plaatsing

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de plaatsingsprocedure door het BCL en de ervaringen van p.i.'s en arrestanten daarmee. De vraag of DJI arrestanten met een strafreestant korter dan vier maanden plaatst in een gevangenis in of nabij de regio van vestiging is daarbij het te toetsen criterium. Ter informatie eerst een aantal kengetallen.

2.1 Kengetallen

De afdeling beleidsanalyse van DJI genereert kengetallen die de ontwikkeling met betrekking tot de detentie van arrestanten inzichtelijk maken⁶.

Tabel III maakt het volgende duidelijk. In april werd een substantieel deel, 80%, van de arrestanten nog geplaatst in een huis van bewaring tegen 20% in een gevangenis. Eind 2008 lagen deze percentages dicht bij elkaar en bedroegen respectievelijk 50% tegen 50%.

Tijdens het ISt-onderzoek in de eerste helft van 2009 verbleef bij de tien onderzochte p.i.'s 33% van de arrestanten in een huis van bewaring en 67% in een gevangenis.

Tabel IV maakt duidelijk dat gedurende 2008 zo'n 30% van de arrestanten is geplaatst in het arrondissement van vestiging. Uit Tabel V blijkt dat dit percentage 70% is als plaatsing in het naastgelegen arrondissement meetelt.

Tabel II Plaatsing arrestanten in 2008 in aantallen

Maand	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
Huis van Bewaring	1609	1468	1442	1274	1135	1097	1138	1044	872	798	685	697
Gevangenis	219	215	199	327	298	279	398	443	651	833	671	691
Totaal	1828	1683	1641	1601	1433	1376	1536	1487	1523	1631	1356	1388

Tabel III Plaatsing arrestanten in 2008 in percentages

Maand	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
Huis van Bewaring	88	87	88	80	79	80	74	70	57	49	51	50
Gevangenis	12	13	12	20	21	20	26	30	43	51	49	50
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabel IV Plaatsing arrestanten in 2008 met verwachte detentieduur minder dan 4 maanden binnen arrondissement van vestiging in percentages

Maand	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
Percentage	32	34	35	31	36	38	34	31	29	25	28	28

⁶ Het betreft gegevens over de plaatsing van mannelijke arrestanten in 2008.

Tabel V Plaatsing arrestanten in 2008 met verwachte detentieduur minder dan 4 maanden binnen arrondissement van vestiging of belendend arrondissement in percentages

Maand	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
Percentage	64	69	68	69	73	75	75	71	66	60	69	69

Conclusie

De voorzichtige conclusie is dat de beleidswijziging per april 2008 er in de loop van 2008 toe heeft geleid dat er geleidelijk aan meer arrestanten worden ingesloten in gevangenis.

Ongeveer 70% van de arrestanten wordt geplaatst in de regio van vestiging als ook p.i.-capaciteit in een naastgelegen arrondissement beschouwd wordt als capaciteit nabij de vestigingsplaats. Als we de naastgelegen capaciteit buiten beschouwing laten dan is 30% van de arrestanten geplaatst in het arrondissement van vestiging. Deze verhouding blijft in 2008 tamelijk stabiel.

Het lijkt er dus op dat de toename van plaatsingen van arrestanten in gevangenis er niet toe leidt dat plaatsing in of nabij de vestigingsregio toeneemt.

2.2 Bureau capaciteitsbenutting en logistiek (BCL)

Bevindingen

Het BCL is een onderdeel van de afdeling Individuele Zaken van de sector Gevangeniswezen van DJI. Eén van de taken van het BCL is arrestanten plaatsen in beschikbare capaciteit.

Feitelijk komt het er op neer dat de medewerkers van BCL de spil zijn in de koppeling van verschillende systemen en op basis van informatie uit die systemen een arrestant in een p.i. plaatsen. Op hoofdlijnen is de procedure als volgt. Het Landelijk Coördinatiepunt Arrestatiebevelen (LCA) dat onderdeel is van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) te Leeuwarden beheert landelijk informatie over 'openstaande' sancties die niet, of niet volledig ten uitvoer zijn gelegd. Een politiekorps bevraagt het systeem van het LCA bij aanhouding van een persoon. Indien blijkt dat deze persoon nog openstaande sancties heeft in de vorm van (subsidiare) hechtenis of een (voorwaardelijke) vrijheidsstraf, dan verzoekt het LCA het BCL per fax om een detentieplaats. In deze fax is een summier aantal persoonsgegevens van de arrestant opgenomen: naam, geboortedatum en geslacht, gegevens over de soort straf en de resterende straftijd en de datum van arrestatie en locatie van insluiting. Op het formulier zijn de adresgegevens van de arrestant *niet* vermeld.

Het uitgangspunt van het BCL is een arrestant te plaatsen in een gevangenis. Het BCL gaat in het DJI-systeem TULP-MIR daarom eerst na in welke daartoe bestemde p.i.'s capaciteit beschikbaar is in de gevangenis; als deze niet beschikbaar is wijkt men uit naar een huis van bewaring. Primair kijkt het BCL daarbij naar beschikbare capaciteit in het arrondissement van de regio van arrestatie. Mocht daar geen capaciteit beschikbaar zijn, dan wijkt men uit naar een naastgelegen arrondissement⁷.

Vervolgens zendt het BCL het ontvangen plaatsingsverzoek van het LCA per fax door naar de inrichting waar de arrestant geplaatst wordt. Het verzoek is dan voorzien van een stempel met datum plaatsing, inrichtingscode en naam.

⁷ Een aantal p.i.'s heeft het bcl gemeld om logistieke redenen een maximaal aantal arrestanten per dag te kunnen opnemen.

Bij bijzonderheden is er telefonisch contact tussen het BCL en de p.i. Zo is de afspraak dat een p.i. binnen 24 uur na plaatsing kan melden dat een arrestant om uiteenlopende redenen niet kan blijven. Het BCL zoekt dan een alternatieve locatie. Het BCL beziet of er op het plaatsingsverzoek van het LCA persoonskenmerken van de arrestant vermeld staan. Doorgaans is dit niet het geval. Incidenteel is bij het BCL bekend dat een arrestant een beperking heeft waar bij de plaatsing rekening mee moet worden gehouden. Dit gegeven meldt BCL dan op de plaatsingsfax of telefonisch aan de p.i. van plaatsing.

Conclusie

Het BCL plaatst arrestanten niet op basis van vastgelegd beleid. Er is sprake van een uitvoeringshandeling door een medewerker op basis van interne werkinstructie⁸. Leidend daarbij is het uitgangspunt dat een arrestant in een p.i. in de regio van arrestatie wordt ondergebracht en dat de vestigingsgegevens van de arrestant daarbij geen rol spelen omdat deze niet bekend zijn.

In voorkomend geval wordt rekening gehouden met de dagelijkse opnamecapaciteit van een p.i.

Uitgangspunt van het BCL is de arrestant in een gevangenis te plaatsen; indien daar geen capaciteit beschikbaar is plaatst men in een huis van bewaring.

2.3 Bevolkingsadministratie (bva) en bureau selectie- en detentiebegeleiding (bsd)

Bevindingen

Binnen p.i.'s is de afdeling bevolkingsadministratie het eerste aanspreekpunt voor het BCL. De bva is dan ook als eerste op de hoogte van de plaatsing van een bepaalde persoon in de p.i. Alle bva's koppelen de personalia en eventuele bijzonderheden over de te ontvangen arrestant direct door naar relevante functionarissen in de p.i. waaronder de medische dienst. Binnen de p.i.'s bepaalt de bva veelal op welke afdeling en binnen welk regime de arrestant geplaatst wordt. Soms bepaalt het BCL de locatie van plaatsing in een p.i. door daarvoor op de gezonden informatie een specifieke inrichtingscode aan te geven.

De bva's beschikken niet over specifieke richtlijnen hoe om te gaan met plaatsingen van arrestanten bij inkomst. De gebruikelijke inkomstprocedure wordt gevolgd.

P.i.'s met een bestemming als huis van bewaring én gevangenis plaatsen arrestanten met voorrang op beschikbare capaciteit in de gevangenis. Als er geen plaats is in de gevangenis maar wel in het huis van bewaring dan volgt plaatsing in het huis van bewaring. Sommige p.i.'s, zoals p.i. De Karelskamp te Almelo, p.i. De Berg in Arnhem en p.i. Torentijd in Middelburg, bewaken daarbij een interne wachtlijst en verplaatsen een arrestant, bij langer verblijf, vanuit het huis van bewaring naar de gevangenis.

P.i. Schutterswei te Alkmaar doet dit niet actief en bewaakt dat arrestanten niet te veel capaciteit van het huis van bewaring bezetten. P.i. Vught plaatst arrestanten altijd in het huis van bewaring en selecteert bij langer verblijf door naar een (externe) gevangenis omdat naar zeggen de interne gevangenis capaciteit altijd is bezet door gedetineerden met een isd-maatregel.

Het komt ook voor dat BCL de 'vrije' gevangenisplaats in een p.i. claimt vanwege een gedetineerde die elders wacht op plaatsing in die specifieke gevangenis. De interne doorplaatsing van de arrestant is dan ondergeschikt aan de plaatsing vanaf de landelijke wachtlijst.

⁸ In de wederhoorreactie meldt DJI dat deze instructie is gebaseerd op een convenant tussen het CJIB, DJI en de Dienst Vervoer & Ondersteuning van DJI. Instructie noch convenant zijn tijdens het onderzoek beschikbaar gesteld.

De bva's van sommige p.i.'s zoals p.i. Torentijd te Middelburg en p.i. Ooyerhoek te Zutphen, geven expliciet aan dat zij van de directie de opdracht hebben om alle aangeboden arrestanten op te nemen uit oogpunt van een zo volledig mogelijke capaciteitsbezetting. Overwegingen van budgettaire aard liggen hier aan ten grondslag omdat DJI op het jaarlijkse exploitatiebudget van een p.i. kort indien de gemiddelde bezetting onder de 90% komt. In p.i. Torentijd plaatst men om die reden gedetineerden ook niet actief over naar een p.i. in de regio van vestiging (als daartoe de mogelijkheid is).

Het detentieconcept Lelystad (DCL) is specifiek bestemd voor korter verblijf (maximaal 120 dagen). BCL houdt bij de plaatsing in het DCL rekening met de strafduur. Vanwege de capaciteit van 150 plaatsen is in het DCL het aandeel arrestanten, ook van buiten de regio, groter. Als een arrestant in het hvb is geplaatst en blijkt dat hij een aanzienlijke detentietijd tegemoet gaat, bijvoorbeeld omdat aaneensluitend meerdere vonnissen ten uitvoer worden gelegd, dan stelt het bsd van p.i. Lelystad een overplaatsing naar een gevangenis voor. Criterium is dan dat de detentieduur meer dan twee maanden bedraagt en de gedetineerde aan de overplaatsing mee wil werken.

Een enkele keer wordt een arrestant doorgeplaatst naar een (andere) gevangenis vanwege een gepland detentietraject, bijvoorbeeld in het kader van het programma Terugdringen Recidive.

Conclusie

De geïnterviewde medewerkers bva-bsd menen dat de geplaatste gedetineerden in het algemeen afkomstig zijn uit de regio waar de p.i. is gevestigd.

In de inrichtingen met een door de directie geëxpliciteerd a-selectief opnamebeleid, zoals in p.i. Torentijd, p.i. Ooyerhoek, en DC Lelystad vanwege zijn bijzondere bestemming, is het aandeel van gedetineerden afkomstig van buiten de regio relatief hoger. P.i. Torentijd plaatst, omwille van een zo hoog mogelijke bezetting van capaciteit, niet actief door naar een p.i. in de regio van vestiging.

De bva-bsd medewerkers menen dat het BCL arrestanten a-selectief plaatst in zowel de gevangenis als het huis van bewaring.

2.4

Directie

Bevindingen

Geen van de geïnterviewde directieleden heeft desgevraagd kennis van de criteria die het BCL al dan niet hanteert bij de plaatsing van arrestanten. Veelal ontbreekt ook inzicht in de criteria die het bva van de eigen p.i. hanteert bij interne plaatsing. Tussen directies en de leiding van het BCL is er in een enkel geval, bijvoorbeeld bij een moeilijk te plaatsen arrestant, rechtstreeks contact. In sommige inrichtingen zoals in Middelburg en Zutphen heeft de directie, zoals gezegd, expliciet beleid uitgevaardigd om de gemiddelde bezetting van de p.i. boven de 90% te houden. Directieleden hebben geen contact met ketenpartners om de plaatsing van arrestanten te beïnvloeden om bijvoorbeeld op die manier zoveel mogelijk arrestanten uit de regio geplaatst te krijgen. Met uitzondering van de p.i. Lelystad is de opinie van directieleden dat de meeste arrestanten in hun inrichting afkomstig zijn uit de regio. In p.i. Lelystad is de directie van mening dat de arrestanten afkomstig zijn uit het hele land.

De directies onderkennen dat arrestanten geplaatst zouden moeten worden in de gevangenis. Zij ondernemen echter geen actie als hiervoor in hun p.i. geen capaciteit beschikbaar is; zij faciliteren dan plaatsing in het huis van bewaring. Zoals in par. 2.2. gemeld bewaken sommige p.i.'s een interne wachtlijst voor doorplaatsing naar de gevangenis.

Conclusie

Directieleden zijn op een incidenteel geval na, niet betrokken bij het externe plaatsingsproces en beïnvloeden dit ook niet actief. In een enkele p.i. is door de directie specifiek beleid geformuleerd om de gemiddelde bezetting van de p.i. op meer dan 90% te houden en is het uitgangspunt om langerverblijvende arrestanten vanuit het hvb intern door te plaatsen naar de gevangenis.

2.5

Arrestanten

Bevindingen

De arrestanten geven aan dat zij na hun arrestatie niet op de hoogte zijn van de p.i. waar zij worden ondergebracht en zijn van mening dat ze dat ook niet kunnen beïnvloeden. 'Het is afwachten waar je terecht komt' is de meest gehoorde reactie. Eén van de arrestanten die de Ist sprak, had bij aanhouding aangegeven dat hij, vanwege de mogelijkheden tot bezoek, in een p.i. nabij zijn woonplaats geplaatst wilde worden. Hier is geen gehoor aan gegeven.

Arrestanten zijn in het algemeen tevreden over de plaatsing in de p.i. van verblijven opzichte van hun vestigingsplaats. De mogelijkheid om zo bezoek van relaties te ontvangen is daarvoor de belangrijkste reden. Andere overwegingen, zoals de nabijheid van externe hulpverleners, werden niet genoemd.

Gedetineerden hebben niet de behoefte om bezwaar te maken tegen de plaatsing in de p.i. waar zij verblijven. Zij menen dat een bezwaar geen zin heeft of hebben er geen belang bij omdat hun detentietijd vaak kort is of zij niet opnieuw in een andere p.i. willen starten. De meeste arrestanten geven aan te weten dat zij hun straf in een gevangenis behoren te ondergaan. Ook in een p.i. met zowel een gevangenis als huis van bewaring onderkent men verschillen in regimevoering. Geen van de geïnterviewde arrestanten maakte bezwaar tegen plaatsing in het huis van bewaring of overwoog dit te doen; men schikte zich in zijn lot.

Conclusie

Arrestanten zijn in het algemeen van mening dat zij geplaatst worden in of nabij de regio waar zij gevestigd zijn. Tegen de plaatsing maken zij geen bezwaar omdat zij vinden dat dit geen zin heeft. Ook de plaatsing in een huis van bewaring leidt niet tot bezwaren maar men onderkent wel dat het regime van een gevangenis meer mogelijkheden biedt zoals meer bewegingsvrijheid en een grotere kans tot deelname aan arbeidsactiviteiten.

2.6

Oordeel

Bovenstaande leidt tot het volgende oordeel over de gang van zaken bij de plaatsing van arrestanten.

- Het besluit van het BCL om een arrestant in een bepaalde p.i. te plaatsen komt niet tot stand op basis van transparant beleid waarbij verschillende criteria zoals persoonlijke omstandigheden, regio en regime worden afgewogen. De basis is een werkinstructie binnen het BCL om het verzoek van het LCA om een arrestant in een p.i. te plaatsen per omgaande te honoreren⁹.
- Uitgangspunt voor het plaatsingsbesluit is primair de beschikbaarheid van celruimte in een p.i. in of nabij de plaats arrestatie en *niet* de plaats van vestiging van de arrestant.
- De ervaring van p.i.'s en arrestanten dat er in het algemeen sprake is van plaatsing in of nabij het arrondissement van vestiging berust eerder op de

⁹ In de wederhoorreactie geeft DJI aan dat er op basis van het in voorgaande noot genoemde convenant een resultaatsverplichting is naar het LCA om een aangemelde arrestant dezelfde dag voor 13.00 uur te plaatsen.

omstandigheid dat de arrestatie heeft plaatsgevonden in of nabij de vestigingsplaats dan dat welbewust rekening is gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de arrestant.

Omdat het beleid niet helder is vastgelegd en gebaseerd is op een beperkt aantal grondslagen voldoet dit niet.

De uitvoeringspraktijk voldoet beperkt omdat het percentage gedetineerden dat in of nabij het arrondissement van vestiging wordt geplaatst zich kennelijk stabiliseert op 70% en in dit onderzoek nog 1/3 van de arrestanten detentie ondergaat in een huis van bewaring.

De borging voldoet niet omdat geen enkel mechanisme in het plaatsingsproces gevolg geeft aan het nieuwe beleid en gebleken is dat DJI gegevens genereert die het plaatsingsproces van arrestanten inzichtelijk maken maar niet is gebleken dat deze gegevens leiden tot (voorgenomen) aanpassing van beleid.

2.7 Aanbevelingen

Voor DJI:

- Formuleer in nauw overleg met stakeholders criteria op grond waarvan de plaatsing van arrestanten tot stand komt en borg de eenduidige toepassing van deze criteria.
- Analyseer relevante gegevens rond het plaatsingsproces en gebruik deze gegevens bij de evaluatie en eventuele aanpassing van beleid.

3 Beheersrisico's

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag òf en in welke mate er bij de plaatsing en het verblijf van arrestanten in een p.i. individuele beheers- en gezondheidsrisico's tijdig worden onderkend.

3.1 Bureau capaciteitsbenutting en logistiek

Bevindingen

Het BCL beschikt bij uitzondering over informatie met betrekking tot een beheers- of gezondheidsrisico van een in te sluiten arrestant. Incidenteel is op het verzoek tot plaatsing van het LCA het risicoprofiel ingevuld maar meestal staat daar: niet van toepassing. Informatie over de arrestant vanuit de locatie van eerste verblijf, bijvoorbeeld een politiebureau, is bij het BCL slechts incidenteel en in beperkte mate beschikbaar.

Conclusie

Het BCL plaatst arrestanten in de meeste gevallen zonder over gegevens te beschikken over de eventuele beheers- en gezondheidsrisico's van betrokkenen. In een enkel geval is bekend dat de betrokken arrestant een beperking heeft.

3.2 Penitentiaire inrichtingen

Bevindingen

Zoals eerder aangegeven volgen arrestanten in p.i.'s de gebruikelijke inkomstprocedure zoals die van toepassing is op elke nieuw binnenkomende gedetineerde. Dit betekent veelal dat na de aanmelding van de arrestant door het BCL de bevolkingsadministratie relevante functionarissen informeert over de voorgenomen plaatsing van een persoon. In nagenoeg alle p.i.'s heeft dit tot gevolg dat de medische dienst informeert bij de locatie van herkomst, vaak een politiebureau, naar bijzonderheden over de gezondheidstoestand en het medicijngebruik. Als er (al) informatie beschikbaar is dan zorgt de medische dienst voor passende medicatie bij plaatsing en wordt in een enkel geval geanticipeerd op mogelijke beheersproblematiek.

Bij plaatsingen van maandag tot en met donderdag heeft de arrestant binnen 24 uur persoonlijk contact gehad met een verpleegkundige van de p.i. Bij plaatsingen op vrijdag is dit niet altijd het geval en is de medische intake eerst op de volgende maandag. Deze gang van zaken impliceert dat het voorkomt dat arrestanten met relatief weinig achtergrondinformatie over hun medische toestand gedurende het weekeinde zijn ingesloten. P.i.'s gaan hier verschillend mee om.

In p.i. Lelystad is een verpleegkundige op alle werkdagen beschikbaar tot 22.00 uur waardoor het daar nagenoeg niet voorkomt dat er bij plaatsing in de p.i. geen medische screening plaats vindt. P.i. De Schie houdt arrestanten die voor het weekeinde niet zijn gescreend door de medische dienst 'medisch apart' waardoor zij eerst na de medische intake op maandag, kunnen deelnemen aan gezamenlijke regimesactiviteiten. De meeste p.i.'s hanteren een observatieperiode om inzicht te krijgen in het gedrag van de arrestant. Omdat arrestanten in p.i. Vught altijd in het huis van bewaring worden geplaatst, verblijven zij eerst op de inkomstenafdeling en worden dan na ongeveer twee weken doorgeplaatst naar een reguliere afdeling van het huis van bewaring. Door de aanwezigheid van reclasseringswerkers kijkt p.i. Vught soms in het cliëntvolgsysteem van de reclassering naar de reclasseringsachtergrond van een arrestant. P.i. Torentijd hanteert voor arrestanten een inkomstenperiode van twee weken. In p.i. De Berg en p.i. Karelskamp is dit een week, ongeacht plaatsing in het huis van bewaring of de gevangenis.

In p.i. De Schie varieert voor een arrestant de observatietijd. Bij plaatsing op de inkomstenafdeling bedraagt deze maximaal zes weken en bij rechtstreekse plaatsing in de gevangenis enkele dagen.

Alleen p.i. Ooyerhoek plaatst arrestanten rechtstreeks op een meerpersoonscel (mpc) als er geen sprake is van contra-indicaties. Alle andere p.i.'s hanteren een observatieperiode om inzicht te krijgen in de persoon van de arrestant alvorens over te gaan tot plaatsing op een mpc.

Conclusie

Voorafgaande aan de plaatsing hebben het BCL en de p.i.'s geen informatie over de te plaatsen arrestant. In uitzonderlijke gevallen is wel eens iets bekend over een beperking.

De actuele gezondheidstoestand van een arrestant wordt eerst inzichtelijk na plaatsing.

De meeste p.i.'s hanteren bij plaatsing van een arrestant een observatieperiode die varieert van enkele dagen tot zes weken.

De p.i. Ooyerhoek plaatst arrestanten rechtstreeks op een mpc. Alle andere inrichtingen observeren eerst een periode alvorens te plaatsen op een mpc.

3.3 Arrestanten

Bevindingen

Alle (47) arrestanten die de IST interviewde meenden dat er voldoende aandacht was voor hun medische toestand bij plaatsing en tijdens verblijf in de p.i.

Conclusie

Arrestanten zijn in het algemeen tevreden over de aandacht voor hun medische toestand in de p.i. van plaatsing.

3.4 Oordeel

Bovenstaande leidt tot het volgende oordeel over de onderkenning van beheers- en gezondheidsrisico's bij arrestanten.

- Arrestanten worden vrijwel ongedocumenteerd geplaatst in p.i.'s. Voorzover er al informatie over de gezondheidstoestand bij zendende partijen bekend is, komt deze ter beschikking als een p.i. actief navraag doet naar deze informatie. Omdat er geen eenduidig beleid is vastgesteld ten aanzien van de overdracht van informatie over beheers- en gezondheidsrisico's van arrestanten tussen zendende partijen en DJI voldoet het beleid niet¹⁰.
- In het algemeen hanteren p.i.'s bij de inkomst van arrestanten de gebruikelijke inkomstprocedure. Die verschilt per p.i. maar levert, zeker als gebruik wordt gemaakt van een observatieperiode, voldoende informatie op om beheers- en gezondheidsrisico's tijdig te onderkennen. Bij plaatsing voorafgaande aan het weekeinde is het risico dat dit onvoldoende plaats vindt wat hoger. In sommige p.i.'s is de observatieperiode tamelijk lang met als gevolg dat kortverbljvende arrestanten gedurende hun verblijf in beperkte mate kunnen deelnemen aan het activiteitenprogramma. De uitvoering voldoet daardoor overwegend.
- Omdat niet is gebleken dat er op basis van de geconstateerde gang van zaken aanleiding is geweest om de plaatsingsprocedure aan te passen is er geen sprake van borging.

¹⁰ In de wederhoorreactie verwijst DJI naar een medisch protocol waarin tussen betrokken partijen de informatie-uitwisseling is vastgelegd. Dit protocol is niet bekend bij de IST.

- Tot slot is de IST van oordeel dat ook de p.i. Ooyerhoek een observatieperiode moet toepassen alvorens arrestanten te plaatsen op een mpc.

3.5 Aanbevelingen

Voor DJI:

- Stel, in overleg met stakeholders, een informatieprotocol vast met daarin opgenomen eisen ten aanzien van de mate waarin een arrestant gedocumenteerd is alvorens tot plaatsing in een p.i. kan worden overgegaan.
- Stel, in overleg met de p.i.'s, een uniforme procedure vast met betrekking tot de medische screening bij plaatsing in een p.i. voorafgaande aan het weekeinde.

Voor p.i. Ooyerhoek:

- Plaats arrestanten bij binnenkomst niet rechtstreeks op een mpc maar hanteer een redelijke observatieperiode alvorens het mpc-besluit te nemen.

4 Regime

Dit hoofdstuk gaat na of arrestanten worden ondergebracht in een regime van algehele gemeenschap¹¹ en of er tijdens hun verblijf in de p.i. gerichte aandacht is voor hun maatschappelijke reïntegratie.

4.1 Penitentiaire inrichtingen

Bevindingen

Hoofdstuk 2 maakt duidelijk dat momenteel ongeveer een derde van de arrestantenpopulatie wordt ingesloten in een huis van bewaring. Zij krijgen dan te maken met een beperkt regime omdat mede in de eerste periode van verblijf, die wordt gebruikt voor observatie, arbeid vaak niet wordt aangeboden (zie ook par. 5.1)¹². Het gevolg is dat arrestanten, behoudens de activiteiten waar men recht op heeft zoals luchten en recreatie, dagelijks veel tijd op cel doorbrengen en niet vrij kunnen bewegen over de afdeling.

Als een arrestant geplaatst is in een gevangenis dan geldt in alle p.i.'s de verplichting tot deelname aan de arbeid.

De directie van p.i. De Berg gaf aan dat dit uitgangspunt weer tot gevolg heeft dat er relatief vaak een sanctie wegens werkweigering moet worden toegepast omdat kortverbljvende arrestanten vaak werk weigeren; zij 'rusten liever uit op cel'.

In de p.i.'s Torentijd, De Berg, Arnhem-Zuid en Schutterswei kunnen arrestanten vrijwel direct deelnemen aan de arbeidsactiviteit. In p.i. Ooyerhoek kan men bij een voorzien verblijf van meer dan een week deelnemen aan de arbeid; bij korter verblijf zijn tijdens de arbeidsactiviteit de celdeuren los en verblijft men in gemeenschap. Deze regel geldt ook in p.i. Karelskamp maar daar blijven tijdens de arbeid de celdeuren gesloten.

De p.i.'s Vught, Lelystad, De IJssel en De Schie werken met een wachtlijst en het duurt er tussen de één en drie weken voordat men aan de arbeid kan deelnemen.

In p.i. Schutterswei was één van de twee werkzalen wegens onderbezetting gesloten waardoor gedetineerden van het huis van bewaring niet konden werken.

In sommige p.i.'s wordt op een ietwat geforceerde wijze invulling gegeven aan de algehele gemeenschap. Dit gebeurt met name in beide p.i.'s in Arnhem waar het verblijf buiten de cel op werkdagen is gekoppeld aan deelname aan een activiteit.

Doe je daar niet aan mee dan zit je ingesloten op cel. In de weekeinden wordt in p.i.

De Berg 'ringrecreatie' geboden. Men kan dan niet naar de recreatiezaal om bijvoorbeeld een maaltijd te bereiden maar hangt rond op de ring met zeer beperkte bewegingsruimte. In p.i. Arnhem-Zuid heeft men in de weekeinden ook recreatie maar kan men geen maaltijd bereiden 'omdat de brandweer het koken niet toestaat'. Arrestanten die in het huis van bewaring van p.i. Karelskamp zijn geplaatst hebben feitelijk alleen aaneengesloten recreatie in het weekeinde. De duur daarvan voldoet niet aan de normen die de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) stelt.

De mate waarin aandacht wordt besteed aan maatschappelijke integratie varieert per p.i. In de meest gunstige situatie vindt er binnen een week na binnenkomst een gesprek plaats met een medewerker maatschappelijke dienstverlening (mmd'er) die op zijn minst een administratieve screening uitvoert; dit is bijvoorbeeld het geval in de p.i.'s De Berg en Arnhem-Zuid. In de meeste p.i.'s is men van mening dat een arrestant minimaal vier weken moet verblijven om een effectieve mmd-scherming te

¹¹ Algehele gemeenschap houdt in dat gedetineerden minimaal 59 uur per week buiten hun cel kunnen verblijven.

¹² De norm van 45 uur activiteiten is gekoppeld aan een verblijf in algehele gemeenschap.

bewerkstelligen. Vanwege het vaak korte verblijf worden lang niet alle arrestanten mmd-gescreend en wordt er verder geen actieve aandacht besteed aan reïntegratie.

Conclusie

Bij de onderzochte inrichtingen ondergaat een derde van de arrestanten zijn straf niet in een gevangenis maar in een huis van bewaring. Door het vaak korte verblijf kunnen zij maar in beperkte mate deelnemen aan het geboden activiteitenprogramma.

In sommige p.i.'s wordt in de gevangenis wel een regime van algehele gemeenschap aangeboden maar door uitvoeringsregels, zoals een lange observatieperiode na binnenkomst of verblijf buiten cel mits deelname aan een activiteit, komt het aangeboden regime feitelijk neer op een verblijf in beperkte gemeenschap.

Een enkele uitzondering daargelaten (de p.i.'s in Arnhem) wordt alleen bij een voorzien langer verblijf (gemiddeld >4 weken) serieus werk gemaakt van een mmd-screening voor arrestanten.

4.2 Arrestanten

Nagenoeg alle arrestanten die de ISt sprak blijken op de hoogte van het feit dat zij hun straf in een gevangenis in een regime van algehele gemeenschap moeten ondergaan maar verzetten zich niet als zij in een huis van bewaring zijn geplaatst. Alleen arrestanten met een (voorzien) langer verblijf geven aan dat zij bij voorkeur worden geplaatst in een gevangenisregime.

Gedetineerden, niet zijnde arrestanten, die langdurig verblijven in een gevangenisregime wijzen op het feit dat een te groot aandeel van kortverblijvende arrestanten ongunstig is voor de gang van zaken binnen een verblijfsafdeling. Kortverblijvenden zorgen voor veel onrust en hebben minder belang bij een ordentelijk beheer van gemeenschapsruimten en -goederen. Ook directies zijn deze mening toegedaan, zie hoofdstuk 5.

Bovendien is het voor de langverblijvenden frustrerend om arrestanten na een kort verblijf weer te zien vertrekken.

Met betrekking tot maatschappelijke integratie heeft ongeveer de helft van de arrestanten die de ISt sprak wel contact gehad met een mmd'er maar bleef het bij dit eerste contact met de mededeling dat vervolgacties niet mogelijk waren gegeven de korte verblijfstijd of de voorgenomen doorselectie naar een andere p.i. Een gunstige uitzondering vormen de p.i.'s in Arnhem waar alle gedetineerden aangaven contact te hebben gehad met een mmd'er.

Conclusie

Arrestanten zijn op de hoogte van het feit dat zij vanwege hun sanctie in een gevangenisregime met algehele gemeenschap moeten verblijven maar verzetten zich niet daartegen als dit niet het geval is.

Langverblijvende gedetineerden worden liever niet geconfronteerd met kortverblijvende gedetineerden binnen eenzelfde verblijfsafdeling.

Het contact met en de vervolgacties van het mmd ten aanzien van arrestanten zijn marginaal.

4.3 Oordeel

De ISt oordeelt ten aanzien van de regimes als volgt:

- In de brief van 1 april 2008 van de sectordirecteur Gevangeniswezen aan de algemeen directeuren van p.i.'s wordt, naast de toepassing van het regiobeginsel, gesproken over 'het verminderen van het aantal detentieregimes door het categoriseren van gedetineerden in een beperkt aantal doelgroepen'.

Om die reden is gesproken over 'opheffing van het arrestantenregime in huizen van bewaring' en was het voornemen om veroordeelde arrestanten uiterlijk per 15 april 2008 direct te plaatsen in de gevangenis met een regime van algehele gemeenschap.

In deze brief wordt het regime voor arrestanten in een gevangenis niet nader geëxpliciteerd en ook overigens is de ISt niet geconfronteerd met beleid dat is toegespitst op het verblijf van arrestanten. Het oordeel is derhalve dat er aan de plaatsing van arrestanten in een gevangenisregime geen op de doelgroep toegesneden beleidsuitgangspunten ten grondslag liggen.

- In lang niet alle p.i.'s waar arrestanten zijn ondergebracht is sprake van een volwaardig regime van algehele gemeenschap. Dit is zeker niet het geval als zij geplaatst zijn in een huis van bewaring en vaak ook niet als zij geplaatst zijn in een gevangenis met een afdeling waar ook andere doelgroepen, zoals langverblijvenden, zijn ondergebracht.

Hoewel er in sommige p.i.'s sprake is van contact met het mmd leidt dit in de meeste gevallen voor de arrestanten niet tot een geëffectueerd vervolcontact met zicht op concreet resultaat; er is slechts sprake van contact.

De uitvoering van dit criterium voldoet daarom beperkt.

- De borging voldoet niet omdat op landelijk noch lokaal niveau is gebleken van enige activiteit om bij de huidige regimevoering voor arrestanten op een systematische wijze stil te staan, deze af te stemmen en/of te verbeteren.

4.4 Aanbevelingen

Voor DJI:

- Expliciteer beleid met betrekking tot hoe het regime van arrestanten vorm dient te krijgen en betrek daarbij hoe het gedrag en de aanwezigheid van arrestanten zich verhoudt tot de aanwezigheid van andere doelgroepen binnen een regime van algehele gemeenschap.
- Betrek bij het beleid de mate waarin en wijze waarop er sprake is van effectieve activiteiten gericht op nazorg.

Voor de p.i.'s:

- Ga na in hoeverre het aan arrestanten geboden regime voldoet aan de eisen van een regime van algehele gemeenschap op basis van de richtlijn van de sectordirecteur Gevangeniswezen dat het activiteitenprogramma wekelijks tenminste 45 uur omvat en het dagprogramma de mogelijkheid tot 59 uur verblijf in gemeenschap biedt. Stel het regime zonodig bij om te voldoen aan de richtlijn.

5 Organisatie

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of na de beleidswijziging van 1 april 2008 de p.i.'s binnen een redelijke termijn passende maatregelen hebben getroffen om arrestanten op te nemen en of zij daarbij zijn gefaciliteerd door het hoofdkantoor DJI¹³.

5.1 Penitentiaire inrichtingen

Bevindingen

De p.i.'s die voor de beleidswijziging al een gevangenisregime in algehele gemeenschap voerden te weten Ooyerhoek, Lelystad, De IJssel en De Schie hoefden organisatorisch de minste wijzigingen door te voeren en konden direct na 1 april 2008 arrestanten in de gevangenis plaatsen. Toch moesten ook deze p.i.'s wennen aan de nieuwe doelgroep en hebben zij gaandeweg kleine wijzigingen in de regimevoering doorgevoerd.

In Ooyerhoek streeft men er naar om arrestanten zoveel mogelijk onder te brengen in een aparte afdeling omdat de ervaring is dat de belangen van (kortverblijvende) arrestanten niet goed accorderen met die van langverblijvende gedetineerden op eenzelfde afdeling.

Hoewel p.i. Lelystad, vanwege de gebruiksbestemming van het DCL, strikt genomen niet is geconfronteerd met een nieuwe doelgroep en een bestemming als gevangenis al had, valt het de directie wel op dat steeds meer van de reguliere gevangenis capaciteit, primair bestemd voor langverblijvenden, wordt aangewend voor arrestanten. Het gedrag en de omgang met arrestanten vraagt om een andere aanpak en om die reden overweegt de directie om in de gevangenis een afzonderlijke afdeling voor arrestanten in gebruik te nemen.

Frappant is dat de directie van p.i. De IJssel niet op de hoogte was van de komst van arrestanten omdat de brief van 1 april hen nooit bereikte. In de loop van 2008 kwam men er achter dat er steeds meer arrestanten in het gevangenisregime verbleven en is men nagegaan op grond van welk beleid dit plaatsvond; de brief kwam toen boven water.

P.i. De Schie heeft bepaald dat bij rechtstreekse plaatsing van een arrestant in de gevangenis eerst een observatieperiode van drie dagen in acht wordt genomen voordat deze kan deelnemen aan gemeenschappelijke activiteiten; een incident met een arrestant zonder achtergrondgegevens over zijn gedrag legde hiervoor de basis. Voor gedetineerden die rechtstreeks vanuit een huis van bewaring in de gevangenis worden geplaatst en waarvan meer bekend is over hun gedrag, geldt dat zij in De Schie direct kunnen deelnemen aan het activiteitenprogramma. Voor De Schie betekent de toename van het aantal arrestanten wel een verhoogde werklast voor de bevolkingsadministratie omdat, als een arrestant eenmaal vast zit, vaak blijkt dat er nog verschillende vonnissen open staan die druppelgewijs binnenkomen om verwerkt te worden in het administratieve systeem.

De p.i.'s Arnhem-Zuid, De Berg, Schutterswei en Torentijd, die vanwege de beleidswijziging te maken kregen met de introductie van een nieuw regime (algehele gemeenschap) en die daarvoor arrestanten plaatsten in een regime van beperkte gemeenschap, geven aan in meer of mindere mate moeite te hebben (gehad) met de overgang.

¹³ Het gaat hierbij om het creëren van een inkomstenafdeling of een andere vorm van interne differentiatie.

De regimesaanpassing had in alle p.i.'s gevolgen voor de inroostering van personeel, de betrokkenheid van personeel bij het activiteitenprogramma, de arbeidscapaciteit en de accommodatie.

In het algemeen vereist de algehele gemeenschap meer inzet van personeel omdat gedetineerden zich in dit regime vrijer over de afdeling/ring kunnen bewegen en dit intensiever toezicht vereist. Omdat gedetineerden in een gevangenis verplicht zijn om te werken moest de arbeidscapaciteit en daarmee de accommodatie uitgebreid worden.

Zo is in p.i. Torentijd een extra werkzaal gecreëerd en is door de p.i.'s in Arnhem aan DJI voorgesteld om in de p.i. Arnhem-Zuid het aantal werkzalen met twee uit te breiden. In p.i. Torentijd is het aanbod van arbeid voldoende maar in de p.i.'s Arnhem wordt voorrang gegeven aan het verplicht werken van de gevangenis. Hierdoor komen gedetineerden die in het huis van bewaring verblijven, met daaronder ook arrestanten, minder snel aan bod. In p.i. Torentijd is de regimesaanpassing formeel per 1 augustus 2008 doorgevoerd, in de p.i.'s in Arnhem was dit per 1 oktober 2008 het geval.

P.i. Schutterswei startte eveneens in januari 2009 met arrestanten in een gevangenisregime. De p.i. was de maanden daarvoor niet in gebruik geweest wegens te treffen brandveiligheidsvoorzieningen. Voor de tijdelijke sluiting voerde men al een arrestantenregime dat nu is omgezet in een gevangenisregime. Dit regime betekent in het wat krappe gebouw veel geloop en onrust doordat de gedetineerden van de gevangenis zich, vanwege het gemeenschapsregime, grotendeels vrij over de ringen kunnen bewegen. Door onvoldoende arbeidscapaciteit en beperkte sport- en recreatieaccommodatie verblijven gedetineerden veelvuldig op de woonafdeling die niet is af te scheiden van het huis van bewaring. Hierdoor is er vermenging tussen de populaties van het hvb en gevangenis. Arrestanten beklagen zich in de interviews niet over de bejegening door personeel, maar wel over de beperkte mogelijkheden die het complex biedt; zo kan er in de kleine recreatieruimten niet worden gekookt en bereidt men op cel in de winkel aangekochte kip in het warme water van het koffiezetapparaat.

De p.i. Karelskamp kreeg te maken met een nieuwe doelgroep én een nieuw regime omdat men voor de beleidswijziging geen arrestantenregime had en er hooguit incidenteel een arrestant werd geplaatst in het huis van bewaring. De omslag nam enige tijd in beslag en werd in januari 2009 geëffectueerd. Omdat het personeel tot dan toe gewend was aan een gestructureerd hvb-regime moest het erg wennen aan de relatieve vrijheid van de (30) gedetineerden in het gemeenschapsregime van de gevangenis. De gedetineerden, naast enkele arrestanten in meerderheid afgestraften, verzetten zich aanvankelijk tegen de starheid van de regimevoering wat tot spanningen leidde maar de laatste tijd lijkt een balans gevonden waarbij de inzet van piw'ers nog wel beter moet worden afgestemd op activiteiten. Men is daar mee bezig.

Vanwege het bezoek zonder toezicht voor gedetineerden in de gevangenis heeft p.i. Karelskamp een voorziening moeten treffen.

Geen van de directies geeft aan dat zij bij de introductie van, of het overgangsproces naar, een gevangenisregime beleidsmatig of materieel zijn ondersteund door DJI. Het tussentijdse contact bestond er uit dat men elkaar informeerde over de stand van zaken met betrekking tot de door te voeren wijzigingen.

5.2 Conclusie

De beleidswijziging is in de p.i.'s niet zonder slag of stoot doorgevoerd en vergde enige tijd.

P.i.'s die reeds over een bestemming als gevangenis beschikten voerden de beleidswijziging relatief snel door maar onderkennen wel problemen met de doelgroep arrestanten. Probleem is daar vaak de ongedocumenteerdheid van de arrestant bij plaatsing (men weet niks over de achtergronden van betrokkene) en de constatering dat arrestanten, zeker bij een kort verblijf, niet goed accorderen met de langverblijvende populatie.

P.i.'s die reeds ervaring met arrestanten in een beperkt regime hadden onderkennen hetzelfde: een toename van de onrust en een afname van de beheersbaarheid.

In p.i.'s waar de gevangenispopulatie niet goed is af te scheiden van die van het hvb, zoals in p.i.'s in Arnhem en Schutterswei is dit het meest manifest. Bovendien is het schrijnend voor de in die p.i.'s verblijvende arrestanten in het beperkte (hvb) regime. Zij kunnen niet in gemeenschap verblijven terwijl zij dit, als zij bij wijze van spreken op dezelfde afdeling een etage hoger waren geplaatst, wel zouden kunnen. Eén arrestant uitte zich in de zin dat hij vond dat hij 'van de hel (dagelijks heel lang op cel) in de hemel (celdeur los en bewegingsvrijheid op de ring)' was gekomen.

De conclusie is ook dat het hoofdkantoor DJI geen actieve rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de regimes en/of andere aanpassingen binnen de p.i.'s

5.3 Oordeel

- De IST is van mening dat de door te voeren organisatieaanpassingen niet zijn gebaseerd op weldoordachte beleidsuitgangspunten die anticiperen op relevante organisatorische consequenties van het besluit om arrestanten voortaan in een gevangenisregime te plaatsen; om die reden voldoet het beleid niet.
- Qua uitvoering van het besluit komen we verschillende uitwerkingen tegen die in meer of mindere mate aansluiten bij de mogelijkheden van een p.i. doch ook wel een geforceerd karakter hebben zoals in de p.i.'s die binnen dezelfde fysieke ruimte meerdere bestemmingen voeren. Hierdoor voldoet de uitvoering beperkt.
- De borging voldoet niet omdat niet is gebleken dat de organisatorische aanpassingen vanuit DJI of in p.i.'s op enigerlei wijze stelselmatig worden gemonitord of geëvalueerd.

5.4 Aanbevelingen

Voor DJI:

- Doordenk, in samenhang met het regiobeginsel, de schaal, de doorstromingsnelheid en de wenselijkheid van een effectieve screening door de mmd'er, de mogelijkheid van een interne differentiatie voor arrestanten.

6 Slotbeschouwing

Met een brief van 1 april 2008 zette het Gevangeniswezen in op een aantal beleidswijzigingen voor arrestanten. De ISt heeft met onderhavig onderzoek vastgesteld dat nog niet alle beoogde doelstellingen uit de brief zijn behaald. Het uitgangspunt om arrestanten te plaatsen in een gevangenis in of nabij hun regio van herkomst realiseert DJI maar ten dele. Enerzijds omdat bij de selectie van een p.i. de locatie waar de arrestant op dat moment verblijft als uitgangspunt dient en anderzijds omdat in bepaalde regio's gevangenis capaciteit kennelijk niet voldoende beschikbaar is. Een zorgvuldiger en selectiever plaatsingsbeleid, gebaseerd op meer persoonsgebonden criteria, zou hier aan tegemoet kunnen komen. Dit maakt het wellicht ook mogelijk arrestanten meer daadwerkelijk te plaatsen in een gevangenis in een regime van algehele gemeenschap waar zij, als finaal veroordeelden, primair aanspraak op kunnen maken.

Ook maakt het onderzoek duidelijk dat arrestanten meer beschouwd moeten worden als een specifieke doelgroep. De mening van directies, langer verblijvende gedetineerden en arrestanten zelf, die aangeven dat de aanwezigheid van arrestanten op een zelfde afdeling als langverblijvende afgestraften niet goed accordeert en leidt tot beheersproblematiek, onderschrijft dit.

Het onderbrengen van arrestanten in complexen en/of afdelingen met een dubbele bestemming, waarbij de gevangenis niet, dan wel niet volledig, kan worden afgescheiden van het huis van bewaring, is niet ideaal. Activiteitenprogramma's lopen door elkaar heen en er is onderling contact tussen preventieven, afgestraften en arrestanten met verschillende status en/of rechtspositie. Voor p.i.'s is het organisatorisch en personeelstechnisch dan een forse klus om op een ordentelijke wijze een activiteitenprogramma aan te bieden dat recht doet aan de regimes waar de justitiabelen aanspraak op maken.

De interviews die de ISt met arrestanten heeft gehouden maken duidelijk dat een substantieel deel van de doelgroep geholpen zou zijn met gerichte aandacht voor het kennen en herkennen van de spelregels van het complexe maatschappelijk bestaan. Daarvoor zijn in p.i.'s onder meer de mmd-functionarissen beschikbaar die, zo is gebleken, maar een klein deel van de doelgroep bereiken omdat het verblijf met de huidige werkwijze vaak te kort is voor gerichte actie. De ISt zou er voor willen pleiten om in p.i.'s met arrestanten meer en intensiever in te zetten op het aanzetten tot maatschappelijke begeleiding. Hoewel arrestanten op jaarbasis een kleine 15% van het Nederlandse gevangeniswezen bezetten, vormen zij meer dan de helft van de totale populatie waarmee het gevangeniswezen in een jaar tijd van doen krijgt. De arrestanten die de ISt interviewde lijken in meerderheid behoefte te hebben aan een of andere vorm van maatschappelijke ondersteuning maar ontberen de aanloop daartoe bij (kort) verblijf in een p.i. Naar de mening van de ISt is er ten aanzien van de doelgroep arrestanten voor het Gevangeniswezen nog resultaat te behalen bij het terugdringen van recidive.

De formulering van een geïntegreerd beleid, specifiek gericht op de doelgroep arrestanten en afgestemd met stakeholders die in de praktijk kennis en ervaring hebben met arrestanten, zou het uiteindelijk behalen van resultaat meer richting kunnen geven.

Bijlage 1 Aanbevelingen

Voor DJI

Ten aanzien van de plaatsing:

- Formuleer in nauw overleg met stakeholders criteria op grond waarvan de plaatsing van arrestanten tot stand komt en borg de eenduidige toepassing van deze criteria.
- Analyseer relevante gegevens rond het plaatsingsproces en gebruik deze gegevens bij de evaluatie en eventuele aanpassing van beleid.

Ten aanzien van (de onderkenning van) beheers- en gezondheidsproblematiek:

- Stel, in overleg met stakeholders, een informatieprotocol vast met daarin opgenomen eisen ten aanzien van de mate waarin een arrestant gedocumenteerd is alvorens tot plaatsing in een p.i. kan worden overgegaan.
- Stel, in overleg met de p.i.'s, een uniforme procedure vast met betrekking tot de medische screening bij plaatsing in een p.i. voorafgaande aan het weekeinde.

Ten aanzien van het regime:

- Expliciteer beleid met betrekking tot hoe het regime van arrestanten vorm dient te krijgen en betrek daarbij hoe het gedrag en de aanwezigheid van arrestanten zich verhoudt tot de aanwezigheid van andere doelgroepen binnen een regime van algehele gemeenschap.
- Betrek bij het beleid de mate waarin en wijze waarop er sprake is van effectieve activiteiten gericht op nazorg.

Ten aanzien van de organisatie:

- Doordenk, in samenhang met het regiobeginsel, de schaal, de doorstromingsnelheid en de wenselijkheid van een effectieve screening door de mmd'er, de mogelijkheid van een interne differentiatie voor arrestanten.

Voor de p.i.'s

Ten aanzien van (de onderkenning van) beheers- en gezondheidsproblematiek:
Specifiek voor P.i. Ooyerhoek (Zutphen)

- Plaats arrestanten bij binnenkomst niet rechtstreeks op een mpc maar hanteer een redelijke observatieperiode alvorens het mpc-besluit te nemen.

Ten aanzien van het regime:

- Ga na in hoeverre het aan arrestanten geboden regime voldoet aan de eisen van een regime van algehele gemeenschap op basis van de richtlijn van de sectordirecteur Gevangeniswezen dat het activiteitenprogramma wekelijks tenminste 45 uur omvat en het dagprogramma de mogelijkheid tot 59 uur verblijf in gemeenschap biedt. Stel het regime zonodig bij om te voldoen aan de richtlijn.

Bijlage 2 Afkortingen

BCL	Bureau capaciteitsbenutting en logistiek van DJI
bsd	bureau selectie- en detentiebegeleiding
bva	bevolkingsadministratie
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
ISt	Inspectie voor de Sanctietoepassing
LCA	Landelijk coördinatiepunt arrestatiebevelen
mmd	medewerker maatschappelijke dienstverlening
mpc	meerpersoonscel
p.i.	penitentiaire inrichting
Pbw	Penitentiaire beginselenwet
TULP-MIR	Managementinformatiesysteem bezetting p.i.'s

Bijlage 3 Bronnen

Brief sectordirecteur Gevangeniswezen aan algemeen directeuren van de PI's inzake arrestanten, kenmerk 5538563/08, 1 april 2008.

"Capaciteit & bestemmingen DJI 2008", DJI, maart 2008.

Kengetallen afd. beleidsanalyse en documentatie DJI.

Formulier plaatsingsverzoek arrestant CJIB-LCA Leeuwarden.

Interviews met 13 directieleden, 11 afdelingshoofden, 4 hoofden BSD en 6 medewerkers BVA van p.i.'s met arrestanten.

Interviews met 47 arrestanten.

Interviews met 2 leidinggevenden en 1 medewerker van het BCL.

Bijlage 4 Toetsingskader

Plaatsingsproces	
verwachting	norm
De IST verwacht dat het plaatsingsproces van arrestanten zodanig is georganiseerd en ingericht dat rekening wordt gehouden met de relatie tussen plaats van vestiging en plaats van detentie.	Arrestanten worden voor het ondergaan van hun straf geplaatst in een PI in - of zo dicht mogelijk bij- het arrondissement van vestiging.
Beheersrisico's	
verwachting	norm
De IST verwacht dat bij de plaatsing van arrestanten individuele beheers- en gezondheidsrisico's tijdig worden onderkend en dat vervolgens passende maatregelen worden genomen.	Bij de plaatsing van een arrestant worden individuele beheers- en gezondheidsrisico's meegewogen.
	Zo mogelijk voorafgaande danwel direct na plaatsing van de arrestant bestaat inzicht in de eventuele beheers- en gezondheidsrisico's van betrokkene.
	De PI neemt maatregelen indien blijkt dat de plaatsing van de arrestant beheers- en gezondheidsrisico's meebrengt voor betrokkene danwel zijn directe omgeving.
Regime	
verwachting	norm
Aan de arrestanten wordt een volwaardig activiteitenprogramma aangeboden dat aansluit bij een regime van algehele gemeenschap in een gevangenis.	Het activiteitenprogramma omvat tenminste 45 uur.
	De arrestanten zijn verplicht om deel te nemen aan de arbeidsactiviteiten.
	Minimaal alle in de PBW genoemde activiteiten worden aan de arrestanten aangeboden.
Organisatie	
verwachting	norm
De IST verwacht dat de PI binnen een redelijke termijn passende maatregelen heeft getroffen om het gemeenschapsregime aan de arrestanten aan te bieden en daarbij gefaciliteerd is door het hoofdkantoor DJI.	Geen specifieke norm

Bijlage 5 Geografische ligging locaties