



# Justitiële inrichtingen

## Consignatie en PSA geïnspecteerd

De Inspectie SZW heeft in de maanden november 2013 tot februari 2014 inspecties uitgevoerd bij penitentiaire inrichtingen, een tbs-kliniek, detentie- en uitzetcentra en Justitiële Jeugdinstellingen (JJI) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). De inspecties waren gericht op naleving van de bepalingen in de Arbeidsomstandighedenwet rondom Psychosociale Arbeidsbelasting (PSA) en naleving van de bepalingen van de Arbeidstijdenwet rondom consignatie.

Uit de inspecties blijkt dat bijna alle geïnspecteerde locaties van DJI in overtreding zijn. Men slaagt er nog steeds niet in om de regelgeving rondom de geïnspecteerde onderwerpen (agressie en geweld, werkdruk, ongewenste onderlinge omgangsvormen en beleid inzake consignatiediensten) voldoende na te leven.

### 1. Aanleiding en ontwikkelingen

In 2008 en 2011 zijn bij de penitentiaire inrichtingen, tbs-klinieken en detentie- en uitzetcentra van de Dienst Justitiële Inrichtingen inspecties uitgevoerd naar de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet op de bepalingen rondom PSA. De inspecties richtten zich vooral op agressie en geweld van gedetineerden tegen medewerkers, ongewenste omgangsvormen van collega's en leidinggevend en werkdrukbeleid. In 2011 werden bij 79% van de inrichtingen overtredingen vastgesteld. In 2008 was dit nog bij 63%. Dit was aanleiding voor de Inspectie SZW om in 2013 bij een aantal DJI-locaties opnieuw te inspecteren op het onderwerp PSA. Daarbij is ook gekeken naar naleving van het ATW-beleid rondom consignatie.

#### *Ontwikkelingen bij de Justitiële Inrichtingen*

Tot 2018 zullen 19 locaties van penitentiaire inrichtingen, 3 TBS-inrichtingen en 1 Jeugdinstelling hun deuren sluiten als gevolg van de taakstelling. In 2018 zullen dan nog 38 locaties van DJI open zijn. De sluitingen van locaties van DJI brengen de nodige onrust en onzekerheid voor het personeel (en voor gedetineerden) met zich mee.

### 2. Inspectieresultaten

De Inspectie SZW heeft in totaal 16 locaties van DJI geïnspecteerd, waaronder 10 penitentiaire inrichtingen, 2 detentiecentra en een TBS-kliniek. Omdat de Jeugd Justitiële inrichtingen (JJI's) onder het toezicht van de gezamenlijke inspecties (IV&J, IJZ, IGZ, IvhO en ISZW) vallen, zijn deze in eerdere project buiten beschouwing

gebleven. Gezien PSA juist in deze inrichtingen een groot risico vormt, is ervoor gekozen in 2013 wel een aantal JJI's te inspecteren.

De inspectieresultaten geven een beeld van het nalevingsniveau van de bepalingen rondom PSA en de consignatie bij DJI.

In alle geïnspecteerde locaties van DJI met uitzondering van de TBS-kliniek zijn tijdens de inspectie voor wat betreft de geïnspecteerde onderwerpen (agressie en geweld, werkdruk, ongewenste onderlinge omgangsvormen en beleid inzake consignatiediensten) overtredingen geconstateerd. Bij de TBS-kliniek zijn geen tekortkomingen geconstateerd.

#### **Consignatie**

Uit een door de Inspectie SZW opgevraagd overzicht van de ATW-overtredingen per instelling vanaf januari 2013 bleek dat met name de consignatiediensten voor overtredingen zorgen. In niet alle instellingen zijn goede maatregelen getroffen rondom de organisatie van de consignatiediensten. De inspecties in 2013 op het ATW-beleid waren alleen gericht op de consignatie. Uit de inspecties blijkt dat in de penitentiaire inrichtingen rondom de arbeids- en rusttijden van werknemers die consignatiediensten draaien, nog onvoldoende beleid wordt gevoerd. Zo vindt er geen periodieke evaluatie plaats van de feitelijk gewerkte uren, terwijl dit voor een eventuele bijstelling van het beleid en de daarop gerichte arbeids- en rusttijdenpatronen wel noodzakelijk is. Men treft wel allerlei maatregelen om de overtredingen op te heffen maar in de praktijk heeft dit niet of nauwelijks effect op het aantal overtredingen rondom consignatie.

#### **Ingezette handhavingsinstrumenten**

In de TBS-kliniek en 2 JJI's zijn geen overtredingen aangetroffen rondom consignatie. In één JJI is een klein aantal overtredingen aangetroffen maar daar is niet op gehandhaafd omdat aangegeven werd dat de consignatiedienst werd aangepast.

In een detentiecentrum zijn minimale overtredingen door het werken in consignatiediensten geconstateerd maar daar is niet op gehandhaafd vanwege sluiting van het detentiecentrum. In het andere detentiecentrum was de consignatie in orde.

In de penitentiaire inrichtingen is rondom consignatie 9 keer gehandhaafd door middel van een eis en 1 keer door middel van een waarschuwing.

## PSA

In de inspecties is met betrekking tot PSA gekeken naar:

- Agressie en geweld: bekendheid met de uitvoering van de beheersmaatregelen op de werkvloer;
- Werkdruk/werkstress: hoe ver zijn de inrichtingen in de beleidscyclus (nemen en uitvoeren van maatregelen) ten aanzien van het risico werkdruk;
- Ongewenste omgangsvormen tussen medewerkers onderling.

### *Agressie en geweld*

Uit de inspecties blijkt dat in de penitentiaire inrichtingen het voorlichten, instrueren en trainen van de medewerkers tekort schiet. In alle geïnspecteerde penitentiaire inrichtingen wordt onvoldoende voorlichting en instructie gegeven aan medewerkers die geconfronteerd (kunnen) worden met agressie en geweld over de risico's en de maatregelen in de organisatie. Op het gebied van het melden en registreren van agressie-incidenten zijn medewerkers onvoldoende voorgelicht over het wat, hoe en waarom van het melden en registreren. Het niet melden van 'lichtere' vormen van verbale agressie is gemeengoed. Terwijl juist verbale agressie wel kan leiden tot psychische klachten zoals gedeprimeerdheid. Er is geen duidelijke meldingsnorm waardoor er een onderregistratie van meldingen is. Daarnaast meldt men agressie-incidenten niet om de volgende redenen:

- men vindt het registratiesysteem niet gebruiksvriendelijk;
- men ervaart het incident niet als bedreigend en is van mening dat agressie bij het vak hoort;
- het is onduidelijk wat het nut is van melden en registreren en wat er op beleidsniveau met de melding gebeurt;
- men is van mening dat meldingen niet serieus genomen worden;
- meldingen worden soms ontraden;
- men is van mening dat civiele processen veelal geseponneerd worden.

Ook rondom het aangiftebeleid zijn de medewerkers niet of niet volledig op de hoogte van de gehanteerde normen en regels.

Voor wat betreft het trainen van medewerkers die bij hun taakuitvoering geconfronteerd (kunnen) worden met agressie en geweld, worden in 5 penitentiaire inrichtingen overtredingen geconstateerd. Trainingen gericht op mentale en fysieke weerbaarheid en de-escalerend optreden zijn weliswaar aanwezig maar niet alle medewerkers volgen deze trainingen terwijl zij wel blootstaan aan het risico

agressie en geweld. Een penitentiaire inrichting is een boeterapport aangezegd omdat voor de tweede keer is geconstateerd dat medewerkers niet of onvoldoende worden getraind in het toepassen van de-escalerende vaardigheden bij verbale agressie.

Overige geconstateerde overtredingen zijn:

- 2 penitentiaire inrichtingen en een detentiecentrum hebben geen actuele en/of volledige risico-inventarisatie en –evaluatie;
- bij 2 penitentiaire inrichtingen ontbreekt een systeem voor het overkoepelend analyseren en evalueren van geregistreerde incidenten in het kader van het melden, registreren en analyseren van agressie-incidenten;
- bij 2 penitentiaire inrichtingen ontbreekt een betrouwbaar alarmsysteem of goed werkend communicatiemiddel waarmee medewerkers gemakkelijk hulp kunnen inroepen wanneer ze te maken krijgen met agressie en geweld;
- bij 1 detentiecentrum ontbreekt een opvangregeling voor medewerkers die slachtoffer zijn geworden van agressie- en geweldsincidenten;
- bij 1 JJI zijn in de huisregels voor jongeren geen regels opgenomen die specifiek gericht zijn op het voorkomen en beperken van agressie en geweld.

### *Werkdruk/werkstress*

In 5 penitentiaire inrichtingen is geconstateerd dat het risico werkdruk onvoldoende is geïnventariseerd en geëvalueerd en dat een bijbehorende plan van aanpak met concrete termijnen voor verbetermaatregelen ontbreekt. Op deze overtredingen is gehandhaafd door middel van een waarschuwing.

Bij een JJI is geconstateerd dat de aandachtspunten bekend zijn maar dat een plan van aanpak met concrete termijnen voor verbetermaatregelen nog ontbreekt. Hier is gehandhaafd door middel van een waarschuwing.

### *Ongewenste onderlinge omgangsvormen*

Wat betreft ongewenste onderlinge omgangsvormen zijn bij een penitentiaire inrichting en een JJI overtredingen geconstateerd. De overtredingen betroffen het onvoldoende voorlichten en instrueren van medewerkers. Beleid is schriftelijk vastgelegd: er is een gedragscode DJI, vertrouwenspersonen en een klachtencommissie zijn aangesteld, en er is een klachtenregeling en opvang en nazorg. Deze maatregelen en voorzieningen zijn echter niet altijd bekend bij de medewerkers. In beide gevallen is gehandhaafd door middel van een waarschuwing.

### *Ingezette handhavingsinstrumenten*

In de penitentiaire inrichtingen is rondom PSA 27 keer gehandhaafd door middel van een waarschuwing en 1 keer door middel van boeterapport. Bij de JJI's en Detentiecentra is rondom PSA resp. 5 keer en 2 keer

gehandhaafd door middel van een waarschuwing. Er zijn weinig boetes gegeven omdat overtredingen in een andere fase van de cyclus werden aangetroffen.

### 3. Conclusies & aanbevelingen

De geïnspecteerde Detentiecentra, TBS-kliniek en enkele JJI's hebben PSA en de consignatie beter op orde dan in de penitentiaire inrichtingen. In de TBS-kliniek zijn geen overtredingen geconstateerd. Bij de JJI's en Detentiecentra zijn de overtredingen beperkt en met name gericht op onvoldoende voorlichten, instrueren en trainen van de medewerkers. Rondom de consignatie zijn in de JJI's en detentiecentra geen overtredingen aangetroffen.

In de penitentiaire inrichtingen moet meer aandacht worden besteed aan PSA en de consignatie. Men moet meer beleid voeren rondom de consignatie en het vigerend beleid rondom het melden en registreren van agressie-incidenten, aangifte doen etc., meer onder de aandacht van de medewerkers brengen. Het voorlichten van medewerkers over het waarom van het melden en registreren is belangrijk. Daarnaast moet meer sturing gegeven worden aan het trainen van medewerkers op (de aanvullende module) de-escalerende vaardigheden en motiverende bejegening en op het wegnemen van werkstressbronnen om het risico werkdruk te beheersen. De aanvullende module de-escalerende vaardigheden wordt nog niet door alle instellingen verzorgd.

Uit de inspecties blijkt dat de meldingsnorm voor agressie-incidenten (welke agressie-incidenten dienen gemeld te worden) voor de medewerkers niet helder is noch overkoepelend. Daardoor ontstaat er onduidelijkheid bij de medewerkers met als gevolg dat incidenten niet gemeld worden, waardoor er een onderregistratie van agressie-incidenten is. Het niet melden en registreren van agressie-incidenten kan effect hebben op het aantal incidenten dat bekend is, de evaluatie van incidenten en eventuele bijstelling van beleid en maatregelen. Incidenten die niet tot een maatregel leiden voor de gedetineerde worden niet gemeld. De Inspectie SZW zet DJI aan om tot een overkoepelende meldingsnorm voor agressie en geweld te komen.


Als gevolg van de taakstelling zal een aantal instellingen van DJI sluiten. Daardoor ontstaat de kans dat door verloop tijdelijke krachten ingezet moeten worden tot moment van sluiting, dat is extra risico voor arbo-aspecten (werkdruk, instructie, voorlichting toezicht, etc). De personele bezetting en werkdruk zijn zorgpunten in het kader van de veiligheid. Daarbij komt dat steeds meer gedetineerden met psychische problemen in 'gewone' inrichtingen komen terwijl de medewerkers niet of nauwelijks zijn opgeleid om met deze gedetineerden om te gaan. Ook het feit dat in de eerste acht weken van

hechtenis niet gewerkt mag worden, kan zorgen voor agressief gedrag bij gedetineerden. Deze zaken vragen om maatregelen om het risico van agressie en geweld te voorkomen en te beheersen.

De inspectieresultaten in 2013 geven aanleiding aan de Inspectie SZW om in 2014 weer te gaan inspecteren bij de DJI. De inspecties zullen worden uitgevoerd bij de locaties waar in 2013 is gehandhaafd op de ATW en de bepalingen rondom Agressie en Geweld in de Arbeidsomstandighedenwet.

#### Reactie DJI

In de reactie is aangegeven dat maatregelen genomen zijn om de overtredingen ten aanzien van PSA en Werkdruk terug te dringen. Daarbij worden zaken zoals voorlichten, instrueren en trainen van medewerkers structureel in de teams van de inrichtingen belegd waardoor een positief resultaat op het creëren van een veilig regime in de inrichtingen verwacht wordt. Ten aanzien van de consignatiediensten is een centrale werktijdregeling ingevoerd die het aantal overtredingen op consignatienormen naar beneden zal brengen. Voorts is aangegeven dat voorzieningen zijn getroffen om ervoor te zorgen dat inrichtingen over voldoende en vakkundig personeel kunnen blijven beschikken.



Deze factsheet is een uitgave van:

**Inspectie SZW**

De Inspectie SZW maakt deel uit van het  
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

**Projectnummer A1108**

**Projectleider**

Shiryn Maddoe

**Projectsecretaris**

Cynthia Passanea

**Coördinerend teamleider**

Jan Visser

**EC-specialist Arbeid en Organisatie**

Leo de Jong

vijfkeerblauw | SSS-627089

© Rijksoverheid | September 2014