

Verslag van bevindingen en
advies inzake het
samenwerkingsmodel
gevangeniswezen en reclassering

Eindrapportage van een
gecombineerd onderzoeks- en
adviestraject

Verslag van bevindingen en advies inzake het samenwerkingsmodel gevangeniswezen en reclassering

Auteurs:

Esther van Bostelen

Guido Davio

Pierre Mehlkopf

Auke Woerlee

In opdracht van het WODC, uitgevoerd door

Cappemini

Papendorpseweg 100

3528 BJ Utrecht

Copyright © 2005 WODC

Inhoudsopgave

Samenvatting	iii
1. Inleiding	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 De context	1
1.3 De doelstelling van het onderzoek	2
1.4 Leeswijzer	3
2. De aanpak van het onderzoek	4
2.1 Onderzoeksmethodiek	4
2.2 Onderzoeksopzet en verloop	4
2.3 Onderzoeksinstrumenten	5
3. Centrale bevindingen	8
3.1 Omgeving	8
3.2 Doelen	8
3.3 Strategie	9
3.4 Structuur	10
3.5 Cultuur	11
3.6 Technologie	11
3.7 Mensen	12
4. Aanbevelingen voor de uitvoering van het draaiboek	13
4.1 Zeven vragen bij de implementatie	13
4.2 Aanbevelingen	14
4.3 Ten slotte	17
Nabeschuiving	18

Samenvatting

In oktober 2001 is als onderdeel van het project Modernisering Sanctie Toepassing (MST) de nota Effectieve Reïntegratie verschenen. Daarin is op hoofdlijnen een samenwerkingsmodel voor het gevangeniswezen en de reclassering uitgewerkt met als doel de effectiviteit van de gevangenisstraf te vergroten. Om het model te toetsen zijn drie pilotregio's ingericht. De uitvoering van de pilots wordt ondersteund door een extern onderzoek- en adviestraject. Het door Capgemini uitgevoerde traject heeft de volgende tweeledige doelstelling:

- A) *Het aandragen van bouwstenen voor een (mogelijke) tussentijdse aanpassing van het samenwerkingsmodel.*
- B) *Het aandragen van een basis voor een beslissing over de opzet, inrichting en landelijke implementatie van het samenwerkingsmodel aan het einde van de pilots.*

Om de doelstelling te bereiken en de onderzoeksvragen te beantwoorden is op drie momenten onderzoek uitgevoerd. Het eerste meetmoment betrof de periode februari 2004 – april 2004, het tweede meetmoment betrof de periode september 2004 – oktober 2004 en het derde meetmoment was de periode december 2004 – januari 2005.

In het onderzoek zijn verschillende onderzoeksinstrumenten naast elkaar toegepast. Door het gebruik van een schriftelijke enquête, interviews, workshops, bureaustudie, kwartaalrapportages, en het bijwonen van overleggen, is materiaal verzameld om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Het onderzoek op de drie meetmomenten heeft een veelheid aan bevindingen opgeleverd. De kern daarvan passeert hieronder de revue.

- De sterk dynamische omgeving van gevangeniswezen en reclassering is niet zonder invloed geweest op het verloop en de voortgang van de drie pilots.
- Het draagvlak voor het samenwerkingsmodel binnen de deelnemende organisaties is goed, desondanks neemt het vertrouwen van de uitvoerders in een succesvolle implementatie van het samenwerkingsmodel af.
- De afstand tussen de uitvoering in de lokale pilots en het landelijke niveau waar de beleidskeuzes worden gemaakt was te groot.
- De veelheid aan veranderingen in de eigen organisatie die volgens het implementatieplan (draaiboek) van het samenwerkingsmodel moeten worden doorgevoerd, contrasteren met de beperkte omvang van de productie binnen de pilots en naar verwacht in de toekomst.
- Het samenwerkingsmodel wordt door de betrokkenen beschouwd als een belangrijke stap in de versterking van de relatie tussen het gevangeniswezen en de reclassering.
- Het gevangeniswezen en de reclassering hebben eigen registratiesystemen ter ondersteuning van de primaire activiteiten. Het niet kunnen koppelen van deze systemen gaat ten koste van de efficiëntie van de samenwerking.

- De voor de implementatie opgestelde functiebeschrijvingen worden als confronterend ervaren. De verwachtingen van de lokale managers over de reikwijdte van TR botsen hierbij met de inzet vanuit het programma.

1. Inleiding

Voor u ligt de eindrapportage van het onderzoek- en adviesproject naar het samenwerkingsmodel gevangeniswezen en reclassering, zoals dat het afgelopen jaar is uitgevoerd in drie pilotregio's. Deze rapportage vormt het sluitstuk van drie meetmoment in de periode van februari 2004 tot en met januari 2005. Alle bevindingen worden in deze eindrapportage geïntegreerd. Om de rapportage toegankelijk te maken is gekozen voor een compacte vorm.

1.1 Achtergrond

In oktober 2001 is als onderdeel van het project Modernisering Sanctie Toepassing (MST) de nota Effectieve Reïntegratie verschenen. Daarin is op hoofdlijnen een samenwerkingsmodel voor het gevangeniswezen en de reclassering uitgewerkt met als doel de effectiviteit van de gevangenisstraf te vergroten. De actiepunten uit de nota zijn daarna uitgewerkt in het programma Terugdringen Recidive (TR). Het hoofddoel van het programma is het verminderen van de recidive. In het programma zijn vijf centrale thema's onderscheiden: Diagnose, Interventies, Nazorg, Effectmeting en Samenwerking. Uitwerking van deze thema's heeft plaatsgevonden in vijf werkgroepen.

De werkgroep Samenwerking heeft in 2003 een concept samenwerkingsmodel ontwikkeld voor het gevangeniswezen en de reclassering. Het concept model omvatte 34 (proces)stappen waarin taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en beslismomenten zijn gedefinieerd en vastgesteld. Om het model te toetsen en verder te ontwikkelen zijn drie pilotregio's ingericht: Noord-Holland Noord, Overijssel en Rijnmond. Deze drie regio's "herbergen" gezamenlijk 22 procent van de gedetineerdenpopulatie in Nederland. In 2004 is het concept samenwerkingsmodel in deze drie pilots getest.

Op basis van de ervaringen in de pilots is door de projectleiders het Draaiboek Terugdringen Recidive 2005 (versie 2.0) opgesteld. In vergelijking met de eerste opzet van het (concept) samenwerkingsmodel is het draaiboek breder van opzet. Dat wordt misschien wel het beste geïllustreerd door de titel van de laatste: Draaiboek Terugdringen Recidive 2005. Waar eerst de te zetten stappen in het samenwerkingsmodel centraal stonden (het concept samenwerkingsmodel), is nu ook gekozen voor het benoemen van de randvoorwaarden bij de implementatie van het samenwerkingsmodel. Daarbij gaat het onder meer om leveringsvoorwaarden, formats, functiebeschrijvingen en instructies. Het draaiboek TR 2005 wordt daardoor nadrukkelijk een handreiking voor implementatie.

Per januari 2005 krijgt deze implementatie vorm in vijf regio's, de drie pilotregio's aangevuld met de regio's Limburg Zuid en Vught. Op basis van deze ervaringen, wordt dan – zo is het voornemen – de landelijke invoering vormgegeven.

1.2 De context

De ervaringen met de implementatie van het draaiboek TR in 2005, leiden tot een tweede versie van het draaiboek. Het voornemen is de gefaseerde landelijk invoering van TR in 2006 te laten plaatsvinden. Dit is voor het gevangeniswezen rechtstreeks gekoppeld aan de uitvoering van het Programma Functionele Executie, als onderdeel van De Nieuwe Inrichting (DNI). DNI is bijzonder ingrijpend voor het gevangeniswezen. Het gaat niet alleen om veranderingen van de regimes binnen de inrichtingen, maar het

gaat ook om veranderingen in de aansturing van de sector. DNI raakt aan de invulling van de werkzaamheden van de medewerkers, maar grijpt ook in op het schaalniveau¹ waarop de werkprocessen zijn ingericht.

Ook bij de reclassering is sprake van nieuwe verhoudingen. Waar eerst de Stichting Reclassering Nederland als intermediair zat tussen de drie reclasseringsorganisaties en de financier (het Ministerie van Justitie), hebben nu alle drie de reclasseringsorganisaties een rechtstreekse relatie met de financier en maakt elke organisatie afzonderlijk afspraken over de te leveren productie. De productie zelf is eveneens aan verandering onderhevig. Zo worden de interventies, die de reclassering toepast, opnieuw beoordeeld op hun effectiviteit en bepaalt de uitkomst van de RISc² of een gedetineerde tot de doelgroep behoort.

Het samenwerkingsmodel dwingt tot afstemming tussen het primair proces van gevangeniswezen en reclasseringsorganisaties en op onderdelen ook tot herinrichting daarvan.

1.3 De doelstelling van het onderzoek

De uitvoering van de pilots wordt ondersteund met een onderzoek- en adviesproject. In januari 2004 is Capgemini in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) gestart met het monitoren en evalueren. Het evaluatieonderzoek heeft de volgende tweeledige doelstelling:

- A) *Het aandragen van bouwstenen voor een (mogelijke) tussentijdse aanpassing van het samenwerkingsmodel.*
- B) *Het aandragen van een basis voor een beslissing over de opzet, inrichting en landelijke implementatie van het samenwerkingsmodel aan het einde van de pilots.*³

Om de doelstelling te bereiken en de onderzoeksvragen te beantwoorden is op drie momenten onderzoek uitgevoerd. Het eerste meetmoment betrof de periode februari 2004 – april 2004, het tweede meetmoment betrof de periode september 2004 – oktober 2004 en het derde meetmoment was de periode december 2004 – januari 2005.

De uitkomsten op deze drie meetmomenten vormen de onderbouwing voor de eindrapportage die nu aan u voorligt. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze eindrapportage vooral ingaat op de tweede doelstelling van het evaluatieonderzoek, namelijk de opzet, inrichting en landelijke implementatie van het samenwerkingsmodel. In de tweede rapportage heeft het zwaartepunt gelegen bij de eerste doelstelling. De conceptrapportages zijn telkens direct aan het programmamanagement beschikbaar gesteld.

De bevindingen in de nu voorliggende eindrapportage zijn gericht op de ondersteuning van de implementatie van het samenwerkingsmodel in 2005 en de invoering in 2006.

¹ Verschillende ondersteunende werkzaamheden zijn in DNI voorzien op een niveau overstijgend aan één locatie.

² Een diagnostisch instrument voor reclassering en gevangeniswezen om te beoordelen wat het recidiverisico van een justitiabele is, welke criminogene factoren daaraan ten grondslag liggen en wat de responsiviteit is.

³ Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om de effecten van het samenwerkingsmodel op het terugdringen van de recidive te onderzoeken. Deze effectmeting wordt door een aparte werkgroep georganiseerd en gerealiseerd.

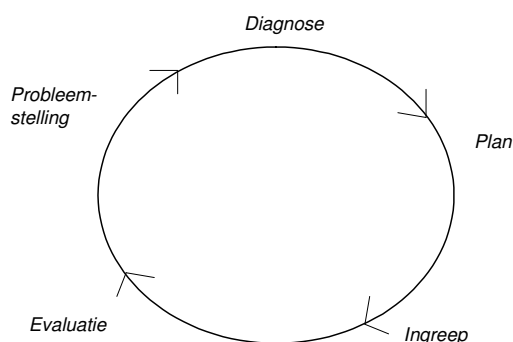
1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze rapportage staan we uitgebreid stil bij de opzet van het onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt een aantal aandachtsvelden beschreven aan de hand waarvan we de meest in het oog springende bevindingen presenteren. In hoofdstuk 4 staan we stil bij deze bevindingen. We herformuleren ze in de vorm van vragen en geven in het verdere deel van dit hoofdstuk een advies over wat deze vragen – en vooral de antwoorden daarop - betekenen voor de inrichting van het implementatietraject. Gekozen is voor een uitgebreide bijlagenset. Als eerste zijn opgenomen de rapportages van het eerste (deel I) en van het tweede (deel II) meetmoment. In het derde deel zijn onder andere de gehanteerde vragenlijst en de resultaten van de twee enquêtes opgenomen.

2. De aanpak van het onderzoek

2.1 Onderzoeksmethodiek

Het evaluatieonderzoek vond plaats gedurende de uitvoering van de pilots. De opzet was om de opgedane inzichten direct te kunnen gebruiken voor de bijsturing van de sturing op de pilots. De reden hiervoor is dat de pilots het karakter hebben van een leerproces. De toepassing van het concept samenwerkingsmodel binnen de drie pilots betreft nadrukkelijk een traject waarin het gaat om het ontwikkelen en uitproberen van oplossingen voor knelpunten in de praktijk. De onderzoeksmethodieken die zich uitstekend lenen voor dit type evaluaties zijn de regulatieve cyclus en mainstreaming. Binnen de evaluatie van de pilots is gebruik gemaakt van de theorie ontwikkeld door Van Strien⁴, die voor dit type praktijkonderzoek een geschikte onderzoeksmethodiek is. Schematisch ziet de regulatieve cyclus er als volgt uit:



Figuur 1 De regulatieve cyclus.

In het bovenstaande model is de probleemstelling gedefinieerd als de mate van recidive. De diagnose is gedefinieerd als de mate van samenwerking tussen gevangeniswezen en reclassering. Als plan om het probleem op te lossen is het concept samenwerkingsmodel ontwikkeld. De toepassing van dit model binnen de drie pilots kan volgens de methodiek van Van Strien worden beschouwd als de ingreep. Deze ingreep moet worden geëvalueerd en de uitkomsten van de evaluatie kunnen leiden tot een nieuwe 'probleemstelling' en/of diagnose. Veranderingen in de diagnose leiden vervolgens weer tot aanpassingen van het plan. Het onderzoek- en adviesproject heeft dus een duidelijke plaats in het geheel. Voor de uitvoering van de evaluatie van de pilots is deze methodiek als leidraad gebruikt.

Na de pilots en de evaluatie is het doel om het plan breed te implementeren. Dit betekent dat het samenwerkingsmodel onderdeel moet worden van de reguliere werkprocessen en daarvoor ook verankering moeten vinden in de praktijk.

2.2 Onderzoekopzet en verloop

Het onderzoek was erop gericht om inzichten en aangrijpingspunten te leveren om het concept samenwerkingsmodel gedurende de pilots te verbeteren (onderdeel A van de doelstelling) en aanbevelingen

⁴ Onderzoeken en veranderen. Methoden van praktijkonderzoek. Van Dijk, De Goede, 't Hart en Teunissen. Eerste druk, tweede oplage 1995.

te doen over de implementatie (onderdeel B van de doelstelling). Evaluatie stond daarmee in dienst van de adviesfunctie.

De doelstelling van het eerste meetmoment is het verkrijgen van inzicht in de stand van zaken voor het tweede en het derde meetmoment. De doelstelling van de tweede meting is het aanreiken van handvatten ten behoeve van het tussentijds aanpassen van het samenwerkingsmodel. De doelstelling van het derde meetmoment ten slotte is het leveren van bouwstenen waarmee de landelijke implementatie ter hand kan worden genomen.

Het onderzoek van Capgemini kan niet los worden gezien van het verloop van de pilots. Daarom zetten we de belangrijkste relevante veranderingen in de aansturing van de pilots chronologisch op een rijtje:

- Eind 2003 worden de pilots opgezet. In de opzet van de pilots wordt gekozen voor twee landelijke projectleiders en twee (lokale) coördinatoren per pilot die de taak hebben om de voortgang van de pilots te bewaken. Op landelijk niveau stemmen de projectleiders en coördinatoren de pilots op elkaar af.
- In januari 2004 wordt besloten naast het centrale overleg met de zes pilotcoördinatoren en de twee projectleiders ook een lokale variant op te zetten. Per pilot wordt een overleg ingericht waarin de voortgang van de pilot wordt besproken met de projectleiders.
- Medio 2004 wordt het advies van Capgemini om de aansturing deels in de lijn te beleggen overgenomen door de projectleiders. De aansturing wordt hiertoe aangepast.
- Na de zomer interviewen de twee projectleiders verschillende deelnemers in de pilots. De sturing op de pilots wordt nadrukkelijk aangehaald.
- In het najaar van 2004 wordt besloten de landelijke implementatie van TR te laten meelopen met de implementatie van 'de nieuwe inrichting' van de Dienst Justitiële Instellingen. Het jaar 2005 wordt een tussenstap waarin het aangepaste en uitgebreide samenwerkingsmodel in de drie pilotregio's en twee nieuwe regio's zal worden geïmplementeerd om daarmee ervaring op te doen voor de landelijke invoering in 2006.
- Eind 2004 wordt door de projectleiders een draaiboek opgesteld voor de implementatie van het samenwerkingsmodel in de vijf regio's. De adviesrapportage van het tweede meetmoment doet hier aanbevelingen voor.

2.3 Onderzoeksinstrumenten

In het onderzoek zijn verschillende onderzoeksinstrumenten naast elkaar toegepast met ieder een eigen doelstelling. Het gaat om de volgende instrumenten:

- schriftelijke enquête
- interviews
- workshops
- bureaustudie
- kwartaalrapportages
- bijwonen overleggen en bijeenkomsten

We geven per onderzoeksinstrument een korte toelichting. Naast een omschrijving van het instrument wordt daarbij ook stilgestaan bij de wijze waarop het per meetmoment is ingezet.

A) Schriftelijke enquête

De schriftelijke enquête bevat vragen over de inrichting van het primaire proces en de ervaringen die men in de uitvoering met de nieuwe manier van werken heeft. Het gaat om vragen over de bekendheid met het model en de achtergrond ervan. Daarnaast zijn vragen opgenomen over het vertrouwen in een succesvolle implementatie, taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, de producten van het samenwerkingsmodel, en de randvoorwaarden zoals informatie-uitwisseling, menskracht en werkplezier.

De eerste keer dat de enquête is afgenomen was op een tijdstip dat de pilots net begonnen waren met het werken volgens het samenwerkingsmodel. In de rapportage hierover werden de resultaten als grijs getypeerd. Veelal werden de vragen gematigd beantwoord. De vragenlijst is ruim een half jaar later opnieuw uitgezet. Het samenwerkingsmodel is ondertussen goeddeels gemeengoed geworden.

B) Interviews

Om zicht te krijgen op de manier waarop de aansturing van het veranderingsproces vorm krijgt en verloopt, zijn er interviews gehouden met de pilotcoördinatoren, de projectleiders van de werkgroep samenwerking en de lijnmanagers van de betrokken organisaties in de pilotsregio's. In het eerste en tweede meetmoment hebben de interviews altijd bilateraal plaatsgevonden. In het derde meetmoment is gekozen voor een groepsinterview. Dit heeft geleid tot een bijeenkomst met drie directeuren uit het gevangeniswezen en een bijeenkomst met elf lijnmanagers van de reclasseringsorganisaties. In deze groepsinterviews is nagegaan in hoeverre de nieuwe werkwijze ingebed raakt in de primaire werkprocessen van de afzonderlijke organisaties.

De interviews richtten zich vooral op het (midden)management van de deelnemende organisaties. In het eerste meetmoment stonden de oorsprong en een verkenning van het krachtenveld van de afzonderlijke pilots centraal. Het tweede meetmoment is gebruikt om de invloed in het krachtenveld verder uit te diepen. Bij het derde meetmoment, ten slotte, is stilgestaan bij factoren die van invloed (kunnen) zijn op de implementatie van het samenwerkingsmodel. In deze laatste reeks interviews is ook stilgestaan bij de managementaandacht die TR heeft binnen de verschillende organisaties.

C) Workshops

Tijdens het eerste en het tweede meetmoment is per pilot een workshop gehouden met het middenmanagement en uitvoerders van zowel het gevangeniswezen als de reclassering. Aan de in totaal zes workshops namen per pilot 10 tot 15 personen deel. In de workshops is dieper ingegaan op de ervaringen met de nieuwe werkwijze. Centrale vragen daarbij zijn: waar doen zich in het proces knelpunten voor en wat is nodig om deze knelpunten op te lossen? Op deze manier ontstaat er voor de onderzoekers inzicht in de grootste knelpunten. De inrichting van de workshops is er op gericht dat ook medewerkers zelf meer inzicht krijgen in de eigen mogelijkheden om zelf vorm aan het veranderingsproces in de uitvoeringspraktijk te geven. Zij komen met elkaar immers tot concrete stappen in de juiste oplossingsrichting. De workshops zijn een middel om de samenwerking een extra impuls te geven.

Gezien de korte ervaring met de uitvoering van het samenwerkingsmodel moeten de workshops in het eerste meetmoment vooral worden gekenschetst als een middel om kennis over het samenwerkingsmodel te delen. De voortgang van de pilots was in het tweede meetmoment duidelijk waarneembaar in de uitingen van de deelnemers. De tweede serie workshops had dan ook als doel om met de deelnemers op zoek te gaan naar knelpunten in het samenwerkingsmodel en daarvoor gezamenlijk oplossingen te bedenken.

D) Bureaustudie

Op alle drie de meetmomenten zijn de nodige documenten verzameld en geanalyseerd om achtergrondinformatie te vergaren ten behoeve van de vragenlijsten, workshops en interviews. Het gaat dan om documenten zoals opgesteld binnen het programma TR, de verschillende landelijke werkgroepen, de begeleidingsgroep samenwerkingsmodel. Daarnaast zijn documenten verzameld die door de drie pilots zijn opgesteld.

E) Kwartaalrapportages

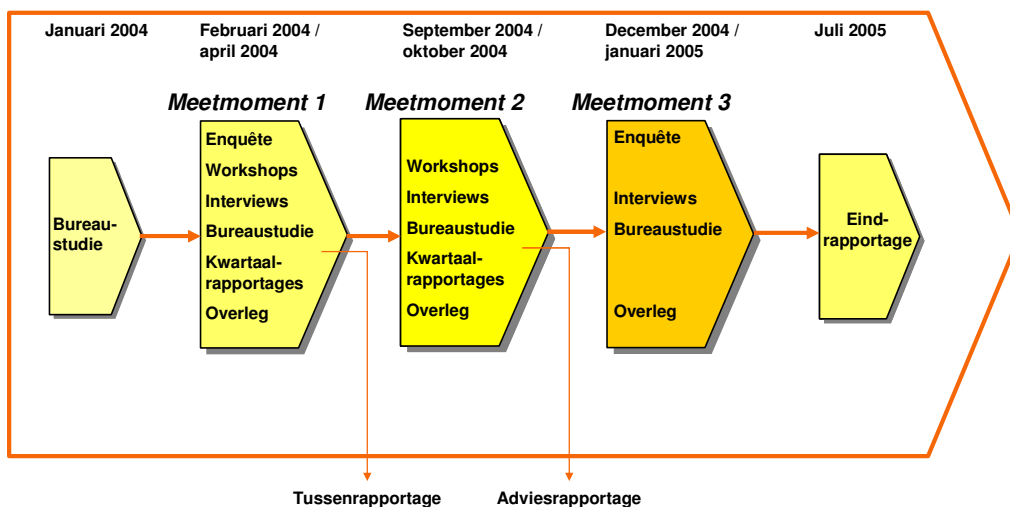
De kwartaalrapportages vormen één van de instrumenten voor de projectleiders en pilotcoördinatoren om de voortgang van de implementatie in de pilots te monitoren. De rapportages bevatten informatie over het bereiken van mijlpalen en de daarbij ervaren knelpunten en ondernomen acties om deze knelpunten te verhelpen. De kwartaalrapportages bestaan uit vier delen: input (beschikbaarheid van de noodzakelijke randvoorwaarden), proces (uitvoering van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden wat betreft de procestappen), output (bedrijfsresultaten) en tot slot overig (informatie over het Coördinatiebureau TR, cultuur en tijdplanning).

De kwaliteit van de kwartaalrapportages is gedurende het afgelopen jaar merkbaar toegenomen. Bij de eerste rapportage hadden de projectleiders het nog moeilijk om de pilotcoördinatoren te verleiden ze aan te leveren. Bij de tweede rapportages liep de kwaliteit van de rapportages sterk uiteen. Bij de derde reeks rapportages was ook dat aspect inmiddels genivelleerd.

F) Overleggen en bijeenkomsten bijwonen

Naast de vijf verschillende onderzoeksmethoden hebben ook de besprekingen tijdens de bijeenkomsten van de werkgroep samenwerking en het bijwonen van het overleg op regionaal niveau met de pilotcoördinatoren, relevante gegevens opgeleverd.

De hiernavolgende Figuur 2 laat de opbouw van het onderzoek- en adviesproject gedurende de onderzoeksperiode zien, met daarin de momenten waarop onderzoek is uitgevoerd.



Figuur 2 De opzet van het onderzoek- en adviesproject.

3. Centrale bevindingen

Om de complexiteit van het samenwerkingsmodel en vooral van de omgeving waarin dit model is getest te beschrijven gebruiken we een indeling die is opgesteld door Boonstra en Van der Vlist⁵. De indeling dwingt tot een beschrijving vanuit diverse invalshoeken, waardoor een goed en afgewogen beeld ontstaat. Boonstra en Van der Vlist onderscheiden de volgende punten:

- Omgeving: omgevingsveranderingen en marktontwikkeling
- Doelen: missie en doelstellingen
- Strategie: positionering
- Structuur: productstructuur en besturingsmodel
- Cultuur: cultuurkenmerken en stijl van leidinggeven
- Technologie: technische voorzieningen en administratieve organisatie
- Mensen: taak- en functiestructuur en kwaliteit van arbeid

We proberen overlap met eerdere rapportages te voorkomen. Waar zaken eerder uitgebreid zijn beschreven kiezen we hier – onder verwijzing – voor een compacte weergave.

3.1 Omgeving

Het klimaat waarin de pilots van start zijn gegaan, was nogal tumultueus. Dat wordt goed geïllustreerd door de uitkomsten van een door DJI uitgevoerde krachtenveldanalyse voorafgaande aan de start. Op een schaal met een maximale score van 50 gaf deze een score van 46 en 47 voor respectievelijk de dynamiek binnen het project en de dynamiek van de omgeving waarbinnen het samenwerkingsmodel vorm moet krijgen. In het najaar van 2004 is de actualiteit van deze krachtenveldanalyse opnieuw door Capgemini uitgevoerd (tweede rapportage, november 2004). De dynamiek zowel intern als in de omgeving bleek onverminderd. De factoren die in de omgeving een rol spelen, zijn in paragraaf 1.2 van deze eindrapportage al kort benoemd. In de tweede rapportage is uitgebreid ingegaan op het krachtenveld. Hier volstaan we met de melding dat de sterk dynamische omgeving niet zonder invloed is geweest op het verloop en de voortgang in de drie pilots. Tijdens een van de workshops is het door een deelnemer omschreven als ‘roeien in een kano op een wildwaterrivier’. Op de aard van die invloed komen we nog terug.

3.2 Doelen

In het eerste meetmoment is duidelijk geworden dat de missie van het programma Terugdringen Recidive breed wordt onderschreven. Ook de gedachte dat uitvoering van die missie om samenwerking vraagt tussen gevangeniswezen en de reclasseringsorganisaties wordt ondersteund. De scores op deze stellingen zijn hoog en blijven over de drie meetmomenten heen ook hoog. Draagvlak voor de invoering van het samenwerkingsmodel is dan ook hoog en stabiel. De wijze waarop één en ander praktisch in de uitvoering vorm moet krijgen is daarmee echter allerminst zonder discussie. Daarbij gaat het met name om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gevangeniswezen en reclassering. Ook geven medewerkers aan nog veel zaken onduidelijk te vinden. De uitkomsten van de enquête tijdens het derde meetmoment laten hier over de hele linie overigens wel een verbetering zien ten opzichte van de uitkomsten van het onderzoek in het eerste meetmoment.

⁵ Afgeleid van Boonstra & Van der Vlist in Ontwerpen en ontwikkelen van organisaties. Theorie en praktijk van complexe veranderingsprocessen.

Desondanks daalt het vertrouwen dat men heeft in een succesvolle invoering van het samenwerkingsmodel. Waar tijdens het eerste meetmoment in 2004, 92 procent van de respondenten de kans hoger dan 60 procent schatte, was dat tijdens het derde meetmoment in 2005 nog maar 44 procent. Tijdens de gesprekken met de managers hebben we gevraagd naar een verklaring voor dit verschil. Als centrale verklaring noemen de managers het feit dat de medewerkers nu een beter overzicht hebben over de gevolgen van het samenwerkingsmodel en van TR als geheel. Deze gevolgen blijken groter dan gedacht.

De betrokkenen spreken dus meer twijfels uit of de implementatie wel succesvol zal verlopen. Daarbij refereren de managers ook aan eerdere trajecten waarbij de implementatie van nieuw beleid vaak halverwege bleef steken. Als belangrijk risico wordt de nazorg genoemd. De beschikbaarheid van nazorg is voor TR essentieel, maar nog nauwelijks geregeld. Als ander risico noemen de managers dat TR als traject wel heel erg ambitieus is, maar in de uitvoeringspraktijk – naar hun mening – maar een beperkte omvang zal hebben en daarmee maar een beperkte invloed heeft op het totaal van de bedrijfsvoering zowel bij het gevangeniswezen als bij de reclassering. Het dalende vertrouwen wordt door hen dan ook niet direct gezien als een negatief teken. Het is eerder een signaal dat het besef dat TR nog maar aan het begin staat van een langdurig en ingewikkeld traject, dat langzaam breder begint te leven.

3.3 Strategie

Het programma TR is ambitieus. De omgeving waarin het moet worden vormgegeven is dynamisch en complex. Dat stelt eisen aan de te hanteren implementatiestrategie. Het onderzoek van Capgemini heeft zich geconcentreerd op een van de deelprogramma's van TR, namelijk het samenwerkingsmodel. Vanuit het programma TR is er voor gekozen om op basis van een eerste uitwerking, het samenwerkingsmodel te testen en verder te ontwikkelen in een drietal pilots. In de tweede rapportage is de vraag gesteld of in een dergelijke context wel gekozen moet worden voor pilots als voertuig voor implementatie. Dat die vraag gesteld werd kwam voort uit de manier waarop de pilots reageerden op problemen die ze ontmoeten bij de uitvoering van het samenwerkingsmodel. De pilots accepteerden deze problemen als een gegeven en beschouwden de problemen ook vaak als onvermijdelijk. In het verlengde daarvan werden de ambities van de pilots naar beneden bijgesteld aan deze omstandigheden. Gelet op de context waarbinnen de pilots moesten werken is die reactie verklaarbaar. Alle problemen waren op de één of andere manier wel verbonden met landelijk beleid. Tegelijkertijd is echter onvoldoende gebruik gemaakt van de ruimte die de pilots hadden om lokaal zo veel mogelijk ruimte te claimen voor een goede uitvoering. In plaats van ruimte te claimen trok men zich terug. De zaken waar men tegenaan liep waren vaak fundamenteel van aard:

- Hoe is de verhouding tussen de pilot (in het bijzonder het Coördinatiebureau TR) en het Bureau Selectie en Detentie (BSD)⁶?
- Wat wordt de rol van het gevangeniswezen bij het afnemen van de RISC⁷?
- Welke mogelijkheden zijn er als de reclassering niet tijdig reageert op de opdracht tot een RISC?

Binnen de geldende verhoudingen, op het niveau van de pilot maar ook tussen de pilot en landelijke aansturing, bleek het moeilijk deze dilemma's ter sprake te brengen. Het zijn echter ook zaken die binnen de

⁶ Dit bureau richt zich primair op het opstellen van detentieplannen en adviezen betreffende selectie en vrijhedenbeleid, het beheren van gedetineerdendossiers en het organiseren van hulp.

⁷ Een diagnostisch instrument voor reclassering en gevangeniswezen om te beoordelen wat het recidiverisico van een justitiabele is, welke criminogene factoren daaraan ten grondslag liggen en wat de responsiviteit is.

grenzen van de pilot pragmatisch hadden kunnen worden opgepakt. Dat dit niet is gebeurd, kan worden verklaard uit de vele onzekerheden die de omgeving van de pilot bepaalden. Ter illustratie enkele antwoorden uit de enquête in het derde meetmoment.

Wat zijn de belangrijkste factoren die een succesvolle implementatie van het samenwerkingsmodel in de pilot bedreigen of negatief beïnvloeden?
- <i>Plotselinge besluitvorming op landelijk niveau.</i>
- <i>Veranderingen bij gevangeniswezen vormen bedreiging voor personeel wat betreft inhoud en behoud van hun banen.</i>
- <i>Onduidelijkheid of de pilot blijft bestaan</i>
- <i>Afhankelijkheid van de goodwill op het departement</i>

Samengevat voelden de pilots zich te klein en het samenwerkingsmodel dat zij in de praktijk moesten testen was te groot en teveel verbonden met allerlei andere zaken. De afstand tussen de lokale pilots en het landelijke niveau waar uiteindelijk beleidskeuzes gemaakt worden, was te groot.

Over de condities waaronder implementatietrajecten plaatsvinden is in het derde meetmoment ook gesproken met het management vanuit gevangeniswezen en reclassering. Ook aan hen is dit beeld zoals hiervoor geschetst, voorgelegd. Ook zij wezen op de grote veranderingen binnen hun organisaties, maar gaven daarbij ook aan dat in de doorzetting van beleidsveranderingen naar lokaal uitvoeringsniveau haperingen optreden. Die haperingen zorgden voor onzekerheid, wat versterkend werkt op de te timide opstelling van de pilots. Het werken met relatief kleine pilots in een dergelijke dynamische context is dan ook riskant geweest. Dat deze toch een positieve opbrengst gehad hebben is vooral te danken aan de tussentijdse bijstelling in de werkwijze van het landelijk programmamanagement.

3.4 Structuur

Bij de start van de pilots is gekozen voor het op landelijk niveau uitwisselen van ervaring. De lokale pilotcoördinatoren hadden daarbij de taak om lokaal de pilots vorm te geven. Geleidelijk is hierin een verschuiving opgetreden. De landelijk projectleiders gingen nu op locatie de voortgang bespreken en deden dat mede aan de hand van door de lokale pilotcoördinatoren opgestelde kwartaalrapportages. Parallel daaraan ontstond een andere verschuiving. Waar eerst de pilotcoördinatoren werden bevroegd over de voortgang, verschoof deze vraag naar de direct betrokken managementlaag op locatie. Daarmee werd ook een verschuiving zichtbaar waar het gaat om budget en productie. Waar bij de start de toekenning van pilotbudgetten relatief gemakkelijk is verlopen, is gedurende het traject meer en meer de nadruk gelegd op de verantwoording van de geleverde productie binnen de pilot. Praktisch gezien is daarmee op onderdelen afstand genomen van het werken met pilots, en is de sturing op deze pilots meer en meer in de lijn ondergebracht.

In de gesprekken met het management vanuit gevangeniswezen en reclassering tijdens het derde meetmoment, waren deze verschuivingen duidelijk waar te nemen. Een centraal beoordelingspunt bij het benoemen van het belang van TR was de daarmee samenhangende productie. In de praktijk van de pilots blijft deze ver achter bij de eerder uitgesproken verwachtingen. Dat daar deels goede argumenten voor zijn te geven doet aan de zorgen van deze managers niets af. De veelheid aan veranderingen in de eigen organisatie die volgens het draaiboek TR in 2005 moeten worden doorgevoerd, contrasteren sterk met de

bepaalde omvang van de productie binnen TR en de verwachtingen die de (lokale) managers ervan hebben. Ze schatten de te verwachten omvang van de productie uiteindelijk als laag in. Die verwachting staat op gespannen voet met de hoge ambities van het programma TR.

3.5 Cultuur

Gevangeniswezen en reclassering zijn twee verschillende werelden met eigen karakteristieken. Gevangeniswezen is een centraal geleide organisatie, waarin de afzonderlijke gevangenis vanuit het verleden ruime mogelijkheden hadden voor een eigen invulling van centraal beleid. De sturing binnen de afzonderlijke gevangenis is sterk topdown. Anders ligt het bij de reclasseringsorganisaties. Hier hebben de afzonderlijke professionals vanuit het verleden een grote mate van eigen regelruimte gehad, die als gevolg van de invoering van productafspraken geleidelijk aan het afnemen is.

Ook in de samenwerking tussen gevangeniswezen en reclassering is sprake van verschuivingen. Juist in de afgelopen jaren zijn alle reclasseringswerkers uit de inrichtingen gehaald. Het samenwerkingsmodel vraagt nu weer om intensieve samenwerking. Die samenwerking heeft nog maar beperkt last van de karikaturale beelden zoals die over en weer bestonden. In die beelden stond gevangeniswezen voor wantrouwen, waar reclassering stond voor vertrouwen in de gedetineerde. In de interviews die zijn gehouden, is veel naar dit beeld verwezen. In die zin is het beeld nog niet helemaal verdwenen.

De partijen zijn sterk gericht op het bereiken van een klimaat waarin onderlinge samenwerking kan groeien. Het samenwerkingsmodel wordt beschouwd als een belangrijke stap in de versterking van de relatie. Beide keren dat deze stelling is voorgelegd is de score hierop hoog, al is deze de tweede keer licht lager. Tegelijkertijd staan die verhoudingen wel onder druk omdat ze naar de toekomst toe niet helder zijn. Hoe wordt de inkooprelatie tussen justitie en de drie reclasseringsorganisaties? Wordt het marktwerking of blijven de verhoudingen zoals ze nu zijn? Wie wordt inkoper? Gebeurt dit landelijk of op locatie en blijft er sprake van gedwongen winkelnering? Als inrichtingen inkoper worden, kunnen ze dan ook kiezen voor uitvoering in eigen beheer van sommige activiteiten?

Oude vertrouwde beelden die men over elkaar heeft, verliezen hun waarde. Nieuwe verhoudingen zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Beide aspecten dragen bij aan een klimaat waarin voorzichtigheid troef is en waarin pragmatisme overheerst. Men ziet wel hoe het beleid straks wordt en wat dat gaat betekenen voor de onderlinge verhoudingen en rollen. Vooralsnog geldt dat men binnen de huidige – onduidelijke – verhoudingen gewoon vorm wil geven aan de samenwerking.

3.6 Technologie

Het primair proces van gevangeniswezen en reclassering wordt door eigen technische voorzieningen ondersteund. Ieder heeft zijn eigen (en soms zelf nog meerdere) registratiesysteem en eigen eisen aan de beveiliging ervan. CVS (systeem van de reclassering) en TULP (het systeem van het gevangeniswezen) zijn niet gemakkelijk aan elkaar te koppelen. Een efficiënte samenwerking tussen gevangeniswezen en reclassering wordt hierdoor belemmerd.

Tijdens het eerste meetmoment is dit knelpunt vaak genoemd. Uit het derde meetmoment blijkt hierin nog geen verandering te zijn opgetreden. Dit blijkt niet alleen uit de reacties op de stellingen, maar ook bij de antwoorden op de open vragen (bijvoorbeeld naar de grootste belemmeringen die men tot nu toe heeft ervaren). De slechte aansluiting van de computersystemen is een veelgenoemd thema.

Voor de administratieve organisatie levert dit problemen op. Het CB-TR moet eigenlijk een eigen systeem bijhouden om aan één van haar kerntaken te voldoen: coördineren en monitoren. Het feit dat gegevens in meerdere systemen worden opgenomen bemoeilijkt de uitvoering van de regiefunctie. Niet alleen na het vaststellen van het reïntegratieplan, maar ook daarvoor. Knelpunten in de doorlooptijd om te komen tot een plan, staan hoog in het rijtje van bedreigingen, evenals de kans op veel bureaucratie.

3.7 Mensen

Het samenwerkingsmodel gevangeniswezen en reclassering gaat mede over de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Daarnaast brengt het samenwerkingsmodel ook een aantal nieuwe taak- en functiebeschrijvingen met zich mee, vooral binnen het gevangeniswezen. De functiebeschrijvingen van het hoofd CB-TR, de trajectbegeleider GW, de reclasseringswerker (die overigens nog niet gereed is), de medewerker maatschappelijke dienstverlening, de selectiefunctionaris en de bijbehorende referentieprofielen, nemen een groot deel van het draaiboek TR versie 2.0 in beslag. In de gesprekken is er kritiek op deze nieuwe beschrijvingen. Met name dit onderdeel van het draaiboek is door velen als confronterend ervaren. Met het aanpassen van bestaande functieprofielen wordt voorbijgegaan aan de situatie in de 'rest van de wereld'. Hier botsen ook de verwachtingen van lokale managers dat TR uiteindelijk slechts een beperkt gedeelte van de gedetineerden zal omvatten, met de inzet vanuit het programma om wel de uitvoeringsorganisatie hier volledig op in te richten.

De uitkomsten uit de enquête zijn minder stellig. Zo heeft men bij de uitvoering van het samenwerkingsmodel nauwelijks andere taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden dan daarvoor.

De introductie van het samenwerkingsmodel heeft ook invloed op het werkplezier van de medewerkers. In de enquête zijn daarom ook vragen opgenomen over:

- De mate waarin het model nieuwe kansen biedt.
- De werkdruk.
- De mate waarin men zelf invloed heeft op de uitwerking.
- De energie die het werken met het model oplevert.

Hoewel de werkdruk als hoger wordt ervaren, en de eigen invloed op de uitwerking van het samenwerkingsmodel beperkt is, geeft het werken met het samenwerkingsmodel wel energie. Het vormt een uitdaging en biedt nieuwe mogelijkheden. De betrokkenen zijn trots om een rol bij het project te hebben.

4. Aanbevelingen voor de uitvoering van het draaiboek

December 2004 is het draaiboek TR 2005 (versie 2.0) uitgebracht. De titel geeft weer dat het samenwerkingsmodel geen op zich zelfstaand item meer is. Het model is een geïntegreerd onderdeel van het programma TR.

Het draaiboek zal in 2005 worden ingevoerd in de drie bestaande pilotsregio's aangevuld met twee nieuwe regio's (Limburg Zuid en Vught). In de vijf regio's staat nu niet meer het testen van het samenwerkingsmodel centraal, maar het testen van de implementatie ervan. Dat laatste met het oogmerk op de landelijke invoering in 2006. Deze eindrapportage biedt aanbevelingen voor deze landelijke implementatie. We beginnen met het stellen van een aantal vragen daarbij.

4.1 Zeven vragen bij de implementatie

1. Lessen uit de praktijk

Het eerste wat de drie pilots hebben gedaan, was het vertalen van het landelijk format van het samenwerkingsmodel naar de lokale situatie. Eerder concludeerden wij al dat dit eigenlijk een uitvlucht is. Men heeft het model aangepast aan de bestaande organisatie, zonder echt stil te staan bij de invloed die het model op de bestaande situatie had moeten uitoefenen. Pijnpunten in het 'oude' handelen zijn daardoor niet opgepakt. Dat risico is ook voor de toekomst niet opgeheven. Opnieuw zal gelden dat de impact van het programma TR verschillend zal zijn per locatie en dat als gevolg daarvan men het draaiboek als richtlijn of als inspiratiekader zal zien. Dat gegeven stelt vanaf de start eisen aan het programmamanagement. In hoeverre wordt ruimte geboden aan lokale invulling?

2. Vormgeving programmasturing

In de loop van 2004 is de sturing op het samenwerkingsmodel aangepast. De overgang is gemaakt van een pilotstructuur naar sturing op de uitvoering vanuit de lijn. De afstand tussen het landelijk opdrachtgeveroverleg en de lokale uitvoeringspraktijk is daarmee echter niet minder groot geworden dan die tussen het overlegplatform samenwerkingsmodel en de drie pilots. In 2004 hebben de twee landelijke projectleiders deze afstand overbrugd door geregeld de pilots te bezoeken, door het opstellen van productafspraken en het instellen van kwartaalrapportages. Deze keuzen verdragen zich echter minder met de keuze voor lijnsturing. In hoeverre is er naast lijnsturing nog een eigen projectorganisatie nodig?

3. Kwaliteit of kwantiteit

De vijf penitentiaire inrichtingen die deelnemen aan het programma TR in 2005 hebben voor dat jaar een concreet productiekader meegekregen. Dat geldt vergelijkbaar voor de drie reclasseringsorganisaties in deze regio's. In de tweede rapportage is vermeld dat de implementatie van het draaiboek echter niet per 1 januari 2005 is geregeld. Met name de laatste stappen in het (samenwerkings)model, zullen dan niet eerder zijn beproefd. In 2005 wordt men voor het eerst geconfronteerd met de inrichting van deze stappen. Van de lokale partijen vraagt dit om het opstellen van een eigen implementatieplan. Wat wordt daar leidend in? Het halen van het productiekader of het vormgeven van een uitvoeringsorganisatie?

4. Ambitie

De landelijke invoering van het draaiboek TR in 2006 is het uiteindelijke doel. Dat draaiboek zal nog geactualiseerd worden op basis van de ervaringen met de implementatie in 2005. Het is echter de vraag of tegen het einde van het jaar een afgewogen oordeel mogelijk is over de manier waarop de implementatie in de overige regio's het beste is vorm te geven. De beslissing over invoering in 2006 zal echter al in de loop van 2005 genomen moeten worden, willen deze regio's zich goed op hun nieuwe taak kunnen voorbereiden. Betekent dat niet gewoon dat het draaiboek versie 2.0 in de kern ook de implementatieopdracht vormt voor de nieuwe regio's in 2006?

5. Hete soep

In de loop van januari 2005 hebben we gesprekken gevoerd met managers van het gevangeniswezen en van de reclassering uit de drie pilotregio's. Geen van hen had het draaiboek 2.0 goed doorgenomen. Enkel hadden het nog niet ingezien. Het kan zijn dat hier de wet van de remmende voorsprong aan het werk is en dat men het idee had op basis van de ervaring vanuit de pilot al goed op weg te zijn. Maar ook speelt een rol dat waar men landelijk met TR met een hoge mate van urgentie wil vormgeven, op de locatie het beeld overheerst dat de soep niet zo heet wordt gegeten. De grote vraag is hoe er ook op locatieniveau een voldoende 'sense of urgency' is te realiseren?

6. Weerstanden

Het draaiboek TR versie 2.0 wil veel regelen, en in detail. Eerder hebben we gewezen op de vaardigheid van de lokale pilots om het samenwerkingsmodel te laten voegen naar de lokale omstandigheden. De gedetailleerde uitwerking, zoals vastgelegd in het draaiboek, zal weerstanden oproepen bij het lokale management en bij medewerkers van beide organisaties. Hoe kan het beste met deze weerstanden worden omgegaan?

7. Praktische bezwaren

De organisatie van het gevangeniswezen en van de drie reclasseringsorganisaties zijn allen bezig met een complex verandertraject, waarbij de uitkomsten nog lang niet duidelijk zijn. Het programma TR is daar slechts één van de onderdelen van. De uitvoering van het programma TR stelt echter hoge eisen aan de uitvoeringskwaliteit van zowel gevangeniswezen als reclassering. Die is echter nog niet overal op orde. Er is een tekort aan mensen, de techniek is nog steeds niet op elkaar afgestemd. Hoe moet worden omgegaan met de vele praktische bezwaren die een goede uitvoering in de weg staan?

4.2 Aanbevelingen

We hebben in de vorige paragraaf zeven vragen geformuleerd die allemaal betrekking hebben op de inrichting van en de sturing op het implementatietraject. De vragen kennen onderling een sterke relatie en het is daardoor niet gewenst om ze afzonderlijk te beantwoorden. In deze paragraaf dus een samenhangende beantwoording van de vragen.

Maar voordat we naar een beantwoording overgaan, eerst het volgende:

- Er is een draagvlak voor de uitgangspunten van het programma Terugdringen Recidive.
- Er is vertrouwen in de basiselementen van het samenwerkingsmodel.

Het vertrekpunt voor implementatie zoals hiervoor in korte stellingen is samengevat, geeft het programma TR een goede basis. Het is zaak deze te benutten. Niet in de verdedigende zin, maar door te informeren. Alleen zo kan het nu nog beperkte vertrouwen in de slaagkans van het programma TR worden verhoogd. De informatie dient niet alleen beperkt te zijn tot de partijen in de pilots, maar moet snel worden verbreed naar het totaal van het gevangeniswezen, de drie reclasseringsorganisaties en (in mindere mate) de omliggende samenleving.

Advies 1: Stel een communicatieplan op gericht op een brede verspreiding van de doelstellingen, ambities en veranderingen als gevolg van het programma TR.

Implementatie gaat niet vanzelf. Ook in 2005 zullen binnen de vijf regio's zich vraagstukken voordoen die lokaal niet zijn op te lossen. Hiervoor zijn landelijke afspraken nodig. We hebben in ons onderzoek naar de voortgang in de pilots gezien dat de betrokkenen in de regio's deze problemen niet altijd actief signaleren en in plaats daarvan binnen de staande kaders naar oplossingen zoeken, ook al betekent dit dan wordt afgeweken van de inzet van het samenwerkingsmodel. Nu de ambities van de voorgenomen implementatie verhoogd zijn, is het zaak om herhaling hiervan te voorkomen. Communicatie tussen de pilots in de regio's en de landelijke beslisstructuur is daarbij van cruciaal belang.

Advies 2: Realiseer korte lijnen tussen de regio's en de landelijke beslisstructuur.

De implementatie van het draaiboek TR in de vijf regio's vraagt om een 'sense of urgency' bij alle betrokken partijen. Het draaiboek legt vast wat nodig is om uitvoering van het programma TR mogelijk te maken, terwijl in de opgenomen viermaandelijke rapportages de voortgang van de invoering wordt bijgehouden. Ook de opgenomen productietaakstelling draagt bij aan deze 'sense of urgency'. Wat in het draaiboek terecht niet is opgenomen, is een implementatieplan per regio. Dat is immers een zaak van de regio zelf. Willen partijen elkaar op de voortgang kunnen aanspreken en hun activiteiten goed op elkaar kunnen afstemmen dan is een dergelijk lokaal implementatieplan echter wel nodig. Een lokaal implementatieplan versterkt de sturingsmogelijkheden vanuit het landelijk programmamanagement en past bij het voortzetten van de projectsturing, terwijl het handhaven van productietaakstellingen sturing via de lijn mogelijk maakt. Onderdeel van een dergelijk plan is tevens het benoemen van duidelijke termijnen waarop bepaalde stappen gerealiseerd moeten zijn.

Advies 3: Stel per regio een implementatieplan op waaraan alle betrokken partijen, gevangeniswezen en de drie reclasseringsorganisaties, zich committeren.

Behalve dat het een instrument is vanuit de landelijke beslisstructuur, vervult een dergelijk implementatieplan ook een rol waar het gaat om het organiseren van doorzettingsmacht ten behoeve van het programma TR in de regio's. Partners in de uitvoering zullen ook breder in de eigen organisatie aanpassingen moeten doen. Het risico dat men in plaats van te werken aan reguliere implementatie, slechts kiest voor TR als 'project' naast de reguliere activiteiten, is immers niet denkbeeldig. Een belangrijke factor daarbij is ook het idee dat bij managers van zowel reclassering als gevangeniswezen leeft, dat TR uiteindelijk slechts een beperkt deel van hun activiteiten zal raken. Een gezamenlijk opgesteld implementatieplan versterkt de binding van lokale partners aan het implementatietraject en verhoogt de aanspreekbaarheid van deze partners vanuit het landelijk programmamanagement.

Waar de doorzettingsmacht enerzijds verankerd is in het op te stellen implementatieplan, is anderzijds nodig dat de implementatie bewaakt wordt vanuit landelijke kaders.

Ter ondersteuning van de uitvoering van de pilots, voor de versterking van de communicatie tussen de regio's en het landelijk beslisniveau, maar ook om te kunnen interveniëren waar zaken stagneren, is stevig programmamanagement nodig.

Advies 4: Hou, ook in 2006, naast de lijnsturing de projectsturing intact en rust deze goed toe.

Het draaiboek TR geeft aan wat nodig is om in de samenwerking tussen gevangeniswezen en de drie reclasseringsorganisaties tot uitvoering te komen. Minder aandacht wordt besteed aan een aantal praktische problemen die de uitvoering (kunnen) belemmeren. We noemen er drie die naar onze mening cruciaal zijn:

- De praktische problemen rond de informatievoorziening vormt nog een belemmering voor een soepele samenwerking tussen de partijen. Zeker wanneer de meer procesmatige en relationele veranderingen hun beslag krijgen, worden dergelijke technische knelpunten belemmeringen voor een goede afronding van de implementatie.
- Uiteindelijk gaat het om de gedetineerde en het verbeteren van zijn of haar startpositie bij terugkomst in de maatschappij. Terugdringen van recidive is daarmee een kerntaak van gevangeniswezen en reclassering. Niet alleen een tijdelijke actie. Het programma TR moet dan ook een duidelijke plaats krijgen binnen het totale sanctie- en veiligheidsbeleid. Evenals voor de medewerkers moeten ook voor de gedetineerden de rechten en plichten duidelijk zijn. Op dit onderdeel geven met name medewerkers aan dat deze rechten en plichten nog onvoldoende helder zijn. Ze stimuleren daarmee calculerend gedrag⁸.
- TR bestaat uit meerdere trajecten die op elkaar moeten aansluiten en elkaar moeten versterken. Het laatste traject heeft betrekking op de nazorg. Zowel binnen gevangeniswezen, maar vooral binnen de reclassering, wordt twijfel uitgesproken of dit wel een volwaardig trajectdeel zal worden. De gemeente als derde partner wordt nu gemist.

Het onvoldoende aandacht besteden aan deze reële praktische problemen heeft een sterk negatieve uitwerking op de voortgang van het implementatietraject. Deze praktische problemen krijgen daarmee onbedoeld veel hindermacht.

Advies 5: Parallel aan de implementatie van het draaiboek adviseren we:

- *Maak werk van een goede afstemming van de informatiesystemen om met name een goede monitoring van de voortgang op het niveau van de gedetineerden te vereenvoudigen.*
- *Geef TR een heldere positie binnen het totale sanctie- en veiligheidsbeleid met name waar het gaat om rechten en plichten van gedetineerden. Betrek OM en ZM daarbij.*
- *Neem nazorg als vraagstuk serieus. Verbindt dit ook met de implementatie in de vijf regio's.*

De complexiteit van de implementatie van het programma TR mag niet worden onderschat. Eén van de kernvragen die daarbij een rol speelt, is de positionering van de vijf regio's in 2005 binnen het totale

⁸ Welke gevolgen heeft het niet meedoen aan TR voor een gedetineerde? Betekent het dat deze niet meer of pas later in aanmerking komt voor bijvoorbeeld penitentiaire programma's. Vervallen daarmee ook andere rechten? Voor medewerkers en – zoals zij aangeven – voor gedetineerden zijn deze zaken niet altijd helder. Of het nodig is om hiervoor bijvoorbeeld de penitentiaire beginselenwet aan te passen zoals sommige van onze gesprekspartners suggereerden is geen onderdeel van het onderzoek geweest.

implementatieplan. Deze vijf regio's werken in 2005 aan reguliere implementatie van TR binnen de organisatie. Vanaf 2006 is sprake van de gefaseerde implementatie van TR in alle regio's. Dat biedt slechts beperkt ruimte voor het gebruiken van de ervaringen zoals die in 2005 worden opgedaan bij het inrichten van de invoering in 2006. Hier is een keuze nodig. Of de ervaringen zoals opgedaan in 2005 hebben de functie van proeflocatie, en dan geldt dat deze ervaringen volwaardig worden meegenomen in een bijgesteld draaiboek TR 2006, of ze hebben een functie als 'voorloper'. Dat betekent dat nu ook al de voorbereidingen voor de invoering vanaf 2006 worden gestart in alle andere regio's. De tweede keuze heeft gevolgen voor de inrichting van het programmamanagement. Omdat hun taak breder wordt, zal hier versterking nodig zijn. Het maken van de eerste keuze houdt echter het risico in van vertraging. Het gaat hier om een zeer fundamentele keuze. Extreem gesteld gaat het om de vraag of prioriteit wordt gegeven aan zorgvuldigheid en kwaliteit of dat de keuze gemaakt wordt voor het zo snel mogelijk invoeren van TR. Deze keuze impliceert een meer geleidelijke ontwikkeling van het kwaliteitsbeleid. De praktische keuze bestaat er vaak uit dat geen keuze gemaakt wordt en dat beide doelen als gelijkwaardig worden gezien. De keuze om het programma TR in de lijn te plaatsen is een keuze voor reguliere invoering; de keuze voor het instandhouden van de projectstructuur is een keuze voor zorgvuldigheid en kwaliteit. De combinatie van beide keuzes vraagt om zowel het stevig neerzetten van de lokale implementatie als het overeind houden van landelijke sturing op de uitvoering. Praktisch gezien betekent dit ook dat de regio's worden aangesproken op het halen van de productieafspraken en op het voldoen aan de systeemvereisten die horen bij het programma TR. Dat vraagt ook van het programma TR dat zij naast een draaiboek voor de implementatie op uitvoeringsniveau zich gaat richten op het opstellen van een plan van aanpak gericht op de implementatie van TR in gevangeniswezen, de reclassering en de partijen betrokken bij nazorg. Die implementatie zal gedurende een periode van meerdere jaren – naast het helder benoemen van lijnverantwoordelijkheden – aanvullende projectsturing vanuit landelijke beleidskaders nodig maken.

Advies 6: Stel een landelijk meerjarenplan van aanpak op voor de implementatie van TR, dat als kader dient voor de lokale implementatieplannen vanaf 2006.

4.3 Ten slotte

Met het draaiboek 2.0 gaat het programma TR een nieuwe fase in. In de afgelopen periode zijn de verschillende ingrediënten ontwikkeld en verkend. Nu zijn ze met elkaar in samenhang gebracht in één draaiboek. Het draaiboek vormt de opmaat voor een implementatietraject dat naar onze verwachting meerdere jaren in beslag gaat nemen. Daarbij zullen alle zaken die we in de pilotfase van het samenwerkingsmodel gezien hebben op een eigen wijze ook weer om aandacht vragen. In de kern gaat het daarbij telkens om de afweging tussen ruimte bieden aan lokale omstandigheden en (on)mogelijkheden en richting blijven geven aan de centrale doelen van het programma TR. Het is juist deze spanning die vraagt om wat we noemen een dubbele sturing op het programma. Enerzijds sturing via de lijn, gebonden aan productieafspraken en anderzijds sturing vanuit landelijk programmamanagement gericht op het bewaken van de centrale doelen, het organiseren van randvoorwaarden en het waar nodig bijstellen van de implementatieroute.

Nabeschoewing

In drie metingen zijn het afgelopen jaar de pilots geëvalueerd, die in het kader van het programma Terugdringen Recidive, het concept samenwerkingsmodel tussen het gevangeniswezen en de reclassering hebben uitgetoetst. In het evaluatieonderzoek zijn niet de effecten van het samenwerkingsmodel op het terugdringen van de recidive onderzocht. Deze effectmeting is door een aparte werkgroep opgezet en de uitvoering is thans belegd bij het WODC. De voorliggende eindrapportage gaat specifiek in op de implementatiewijze van het samenwerkingsmodel in vijf regio's. In eerdere rapportages is ingegaan op inrichting van de pilots (tussenrapportage eerste meting) en het samenwerkingsmodel (adviesrapportage tweede meting). In deze afrondende rapportage staat het advies gericht op de verdergaande implementatie van TR centraal. Ook wordt de gehanteerde onderzoeksmethodiek beschreven, waarmee bereikt wordt dat herkenbaar wordt op welke acties de adviezen gebaseerd zijn.

In de kern wordt gesteld dat de pilots zoals ze het afgelopen jaar in drie regio's zijn gestart goede leerscholen zijn geweest. De vraagstukken waarmee men geconfronteerd werd zullen zich opnieuw voordoen in de nieuwe locaties en – op een ander niveau maar wel vergelijkbaar – opnieuw in de drie oude pilotlocaties. De oplossingen die men lokaal zoekt bij problemen leiden in de regel tot het afdwalen van het uitgezette implementatiepad. Daar zijn vanuit lokaal perspectief telkens goede argumenten voor. Vanuit de bredere verantwoordelijkheid van lokaal management kan de dan gemaakte afweging dan ook valide zijn. Vanuit het belang om te komen tot een eenduidige invulling van TR voor de gedefinieerde ongeacht de lokale omstandigheden is het zaak om in de implementatiefase naast de lijnsturing ook een vorm van projectsturing in stand te houden. Beide sturingsvormen kennen hun eigen instrumenten. Waar lijnsturing vraagt om taakstelling vooraf en verantwoording achteraf, stelt projectsturing ook het proces centraal. Voorgesteld wordt om daartoe aanvullend te werken met lokale implementatieplannen die door de betrokken partijen gezamenlijk worden opgesteld. Ook wordt geadviseerd om – vergelijkbaar met de werkwijze van de projectleiders in het najaar van 2004 – ook nu weer te kiezen voor een directe lijn tussen landelijke beslisstructuur en de verschillende locaties. Goede centraal gestuurde communicatie naar alle betrokken medewerkers en naar gedefinieerden zijn eveneens nodig.

Het advies om te kiezen voor een zware en diverse sturing op de implementatie TR wordt gegeven vanuit de inschatting dat het hier om een complexe operatie gaat, die moet worden uitgevoerd terwijl in de verschillende moederorganisaties ook tal van zaken in beweging zijn. Het onmiskenbare succes dat tot nu toe behaald is, mag niet leiden tot onderschatting van de route die nog moet worden afgelegd.