

7 Samenvatting en conclusies

7.1 Samenvatting

7.1.1 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie heeft het ITS onderzoek uitgevoerd naar het Detentie Concept Lelystad (DCL) om te evalueren of DCL erin slaagt om Detentie en Behandeling op Maat (DBM) in de praktijk vorm te geven en hoe dit door gedetineerden en personeel wordt ervaren. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van september 2006 tot en met januari 2007, middels dit rapport is hier verslag van gedaan.

Bij de evaluatie staat de volgende onderzoeksvraag centraal: In hoeverre draagt het DCL bij aan de vier uitgangspunten zoals die zijn geformuleerd in De Nieuwe Inrichting (DNI) en voldoet DCL aan de normen van DBM en de vijf detentieprincipes van Dienst Justitiële inrichtingen (DJI)?

Deze onderzoeksvraag is verder uitgewerkt in zes deelvragen:

1. waarom zou de invoering van DCL kunnen bijdragen aan het bereiken van de vier in DNI gestelde doelen? Welke principes en mechanismen zouden hiervoor moeten zorgen? Bestaat daarvoor een theoretische onderbouwing?
2. Komen in DCL uitsluitend die gedetineerden terecht waar de inrichting voor bedoeld is?
3. In hoeverre slaagt DCL erin om DBM in de praktijk vorm te geven zoals dat in het specifieke geval van DCL is bedoeld? Met andere woorden: in hoeverre realiseert men binnen DCL een activiteitenprogramma, beveiliging en zorg op de wijze zoals beoogd is, conform de geformuleerde detentieprincipes en de vertaling daarvan in dimensies van bejegening en regime? Welke knelpunten doen zich hierbij voor?
4. Wat zijn de gevolgen van de invoering van DCL voor de werksituatie en de bevving van het personeel, in vergelijking met die van personeel in een soortgelijke situatie wat betreft de categorie gedetineerden?
5. Hoe wordt DCL beleefd door de gedetineerden, in vergelijking met de bevving van gedetineerden in tweepersoonscellen?
6. Wat zijn de kosten van DCL per plaats en hoe verhouden die zich tot de kosten van een vergelijkbare plaats in een inrichting (Huis van Bewaring)?

7.1.2 Onderzoeksopzet

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn zes deelonderzoeken uitgevoerd. In het onderzoek is nagegaan op welke manier de doelstellingen van De Nieuwe inrichting en de detentie principes van DJI concreet worden vormgegeven in DCL. De methoden die zijn gehanteerd om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende:

- *Literatuur- en documentenstudie* naar de veranderende opvattingen ten aanzien van de uitvoering van straffen en de neerslag daarvan in het beleid. Achtergrondliteratuur over deze veranderingen en verschillende beleidsstukken ten aanzien van het Veiligheidsprogramma, Modernisering Sanctietoepassing, De Nieuwe Inrichting en Detentie en Behandeling op Maat is daarbij bestudeerd.
- *Interviews met sleutelinformanten* om informatie te verzamelen over het beleid en de wijze waarop dat wordt vormgegeven in DCL. Vertegenwoordigers van de volgende organisaties zijn

geïnterviewd: directie en beleidsafdelingen DJI; Penitentiaire Inrichtingen Flevoland; Projectorganisatie DCL en Directie, leidinggevenden en medewerkers DCL.

- *Personeelsonderzoek* bestaande uit een groepsinterview met zeven Penitentiair Inrichtingwerkers (PIW-ers) en het afnemen van de BASAM bij het personeel van DCL.
- *Gedetineerdenonderzoek* bestaande uit een groepsinterview met negen gedetineerden van de DCL, acht individuele interviews met gedetineerden en de afname van de gedetineerdensurvey (aangepaste DKS) bij alle gedetineerden van DCL.
- *Kostenonderzoek* door middel van interviews met financiële medewerkers van DJI. Het maken van een kostprijsberekening is niet mogelijk gebleken. Daarom is er voor gekozen om door middel van interviews inzicht te krijgen in de systematiek volgens welke een kostprijsberekening zou moeten plaatsvinden.
- *Onderzoek registratiesysteem* om het functioneren van elektronische systemen te evalueren. Tijdens uitvoering van het onderzoek is gebleken dat de elektronica nog niet naar behoren functioneerde. Daarom is voor het onderzoek gebruik gemaakt van gegevens die wel beschikbaar waren.

7.1.3 Maatschappij, Veiligheid en Detentie

Op het gebied van maatschappelijke veiligheid hebben zich in Nederland, na onvrede in de samenleving, ontwikkelingen voorgedaan. Dit heeft geleid tot een bijstelling van het beleid en de uitvoering bij het Ministerie van Justitie en de Dienst Justitiële inrichtingen; concreet leidde dit tot het project Modernisering Sanctietoepassing waarvan het accent tegenwoordig ligt op het verbeteren van de kwaliteit en effectiviteit van het sanctiestelsel. Een van de concrete maatregelen binnen het programma is het toepassen van meerpersoonscelgebruik.

In het kader van de Modernisering Sanctietoepassing moest ook DJI zijn werkwijze veranderen, dit leidde tot het veranderproces genaamd *De Nieuwe Inrichting* met als doelstellingen:

- aansluiten bij veranderde maatschappelijke opvattingen;
 - verbetering samenwerking met ketenpartners;
 - reduceren van het capaciteitstekort;
 - realiseren van de financiële taakstelling.
-
- Deze doelstellingen zijn later uitgewerkt in een nieuwe visie op detentie, onder de naam *Detentie en Behandeling op Maat-Volwassenen*, met als uitgangspunt dat iedere gedetineerde verantwoordelijk is voor zijn eigen gedrag en daar ook op aangesproken wordt. De doelen die met DBM-V worden nagestreefd zijn dezelfde als die van DNI. Om dit te realiseren is een functionele driedeling in groepen (domeinen) gedetineerden gemaakt:
 - Preventief gehechten (domein 1): voor gedetineerden die zich in preventieve hechtenis bevinden is de detentie tot aan de veroordeling in eerste aanleg primair gericht op het optimaal faciliteren van de rechtsgang.
 - Kortverblijvenden (domein 2): voor gedetineerden met een straf of strafrestant van maximaal vier maanden na veroordeling in eerste aanleg is de detentie gericht op het uitvoeren van de opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel en op de praktische ondersteuning van de voorbereiding op de terugkeer in de samenleving.
 - Langverblijvenden (domein 3): voor gedetineerden met een netto straf of strafrestant van meer dan vier maanden na veroordeling in eerste aanleg is de detentie gericht op het uitvoeren van de opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Naast praktische ondersteuning bij de terugkeer in de samenleving zullen voor een daartoe geschikte en gemotiveerde groep, erkende gedragsinterventies worden ingezet. In de aanloop op de

terugkeer in de samenleving kunnen mogelijkheden worden geboden om korter of langer buiten de inrichting te verblijven, als dit op basis van de risico-inschatting verantwoord wordt geacht.

Bij de tenuitvoerlegging van straf spelen vijf *detentieprincipes* van DJI een belangrijke rol:

- veilige tenuitvoerlegging: veiligheid van samenleving, personeel en gedetineerden;
- normalisering: leven in inrichting zoveel mogelijk gerelateerd aan gang van zaken in vrije samenleving;
- openheid: mogelijkheden voor gedetineerden om contact met vrije samenleving te onderhouden, transparantie van penitentiaire organisatie voor samenleving en burgers;
- beroep op eigen verantwoordelijkheid: verantwoordelijkheidsgevoel van gedetineerden ontwikkelen en aanspreken;
- consequente benadering: consequente bejegening van gedetineerden.

DCL is niet primair ontwikkeld voor de toepassing van DBM-V. DBM-V is ontstaan na een nieuwe visie op detentie waarin gedetineerden meer verantwoordelijk moeten zijn voor hun gedrag en waarbij goed gedrag beloond wordt. Parallel daarmee is Detentieconcept Lelystad ontwikkeld omdat er op de markt steeds meer technieken beschikbaar kwamen die de belangstelling van Justitie hadden. Beide ontwikkelingen hebben geresulteerd in de huidige vorm van DCL. De evaluatie van DCL kan dan ook niet worden opgevat als een evaluatie van DBM-V.

7.1.4 Detentieconcept Lelystad

In januari 2006 is DCL opengesteld en worden 150 kortverblijvenden in zespersoonscellen ondergebracht. Het regime kenmerkt zich door eigen verantwoordelijk en een systeem van straffen en belonen. DCL onderscheidt zich vooral van andere PI's door:

- de architectuur van het gebouw met het panopticum en het carrouselstelsel.
- de inzet van beduidend minder PIW'ers.
- het aangeboden dagprogramma en het uitgeoefende regime.
- de toepassing van elektronica.

Binnen DCL wordt uitvoerig gebruik gemaakt van elektronica:

- Radio Frequency Identification: om te bepalen waar een gedetineerde zich bevindt en of hij zich aan gemaakte afspraken houdt en om te bepalen waar personeelsleden zich bevinden;
- Palmtopcomputer: beschikbaar voor personeel, hierin is informatie over gedetineerden opgeslagen;
- Touchscreen: iedere gedetineerde heeft hier beschikking over om onder andere het dagprogramma op te geven;
- Agressiedetectiesysteem: op basis van geluid waarmee agressie gesignaleerd kan worden.
- Door de toepassing van deze elementen in DCL is een PI gebouwd die aan de doelstellingen van DNI en de vijf detentieprincipes zou moeten voldoen.

Bij binnenkomst in PI Lelystad worden gedetineerden gescreend door de badmeester en een verpleegkundige. Degenen over wie twijfel bestaat of zij geschikt zijn voor een verblijf op een zespersoonscel kunnen ook nog door een psycholoog worden beoordeeld. Als de gedetineerde geschikt is voor verblijf op een zespersoonscel, krijgt de gedetineerde een polsband om en wordt hij door een PIW'er naar DCL gebracht. Verdere uitleg over de gevangenis wordt aan medegedetineerden overgelaten. Als blijkt dat een gedetineerde uiteindelijk toch niet geschikt is voor verblijf op een zespersoonscel, kan hij worden overgeplaatst. De overgrote meerderheid van

gedetineerden die naar de afdeling X wordt overgeplaatst, keert ook daadwerkelijk niet meer terug naar DCL. De categorie gedetineerden in DCL voldoet aan de criteria voor domein twee gedetineerden.

Het gebouw van DCL bestaat uit compartimenten en gedetineerden rouleren door middel van een zogenaamd carrouselstelsel zodat gedetineerden uit verschillende compartimenten elkaar niet tegenkomen tijdens het dagprogramma. Gedetineerden worden ondergebracht in zespersoonscellen die zijn uitgerust met allerlei voorzieningen. Zo heeft iedere gedetineerde bijvoorbeeld de beschikking over touchscreen met, onder andere, een eigen telefoon en televisie. In de cel is tevens een keuken, douche- en wasruimte aanwezig. Gedetineerden zijn zelf verantwoordelijk voor het opwarmen van hun maaltijden, het wassen van hun kleding en het schoonhouden van de cel. Tijdens hun detentie kunnen gedetineerden kiezen uit vijf activiteiten per dag en zij moeten tenminste aan drie activiteiten deelnemen.

De bewaking gebeurt overdag door zes PIW-ers, in de avond en nacht zijn er twee bewa's aanwezig. Deze worden tot 21.45 uur bijgestaan door een IBT. Het IBT is na 21.45 uur geconsigneerd en kan worden opgeroepen in geval van problemen.

In DCL wordt, zoals eerder vermeld, intensief gebruik gemaakt van elektronica. Iedere gedetineerde heeft een polsband, waarmee hij kan inloggen op het touchscreen aan het voeteneind van zijn bed. Daarmee kan een gedetineerde allerlei activiteiten ondernemen. De polsband dient ook als locator voor het tracking & tracing systeem waarmee kan worden nagegaan waar een gedetineerde zich bevindt en of een gedetineerde zich aan gemaakte afspraken houdt. Gedurende de hele periode vanaf de opening zijn er problemen geweest met de elektronica, met name de problemen voor gedetineerden zijn nog niet opgelost. Zo werkten de volgende functies in december 2006 nog niet: bezoek plannen, krant lezen, boeken lezen, activiteiten inplannen, vragen aan de medische dienst, vragen aan de BSD. Storingen in de techniek kwamen veel voor en dit zorgt voor irritaties bij gedetineerden en personeel. Goed gedrag zou automatisch beloond moeten worden in DCL, dit systeem heeft echter tijdens de onderzoeksperiode niet gefunctioneerd. Beloningen werden toegekend door PIW-ers op grond van subjectieve criteria. Gedetineerden zijn hierover niet altijd tevreden.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek is getracht de kosten van DCL in beeld te brengen. Daarbij deed zich het probleem voor dat nog niet precies bekend is welke kosten aan DCL toegerekend moeten worden. Inmiddels wordt door DJI een intern onderzoek uitgevoerd naar de kosten per plaats in DCL.

Om de beleving van DCL door gedetineerden te kunnen beschrijven, is een gedetineerdensurvey afgenomen. Tevens zijn er individuele- en groepsinterviews gehouden. De representativiteit kan vanwege het lage responspercentage niet gegarandeerd worden, resultaten dienen dan ook met voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden.

Gedetineerden beoordelen het eten, de regels en de rechten, de hygiëne, de veiligheid en de contacten met de buitenwereld positief. De contacten met medegedetineerden zijn goed en er wordt nauwelijks gediscrimineerd in DCL. Het verblijf in DCL heeft als belangrijkste voordelen de sociale contacten, de sociale controle en de mogelijkheden voor contacten met de buitenwereld. Het grootste nadeel van DCL is het gebrek aan privacy. De gezondheid, techniek en het personeel krijgen een (iets) minder positief oordeel. Gedetineerden geven aan ontevreden te zijn over de activiteiten van het dagprogramma; deze sluiten niet goed aan bij de behoeften van gedetineerden.

Er is een vergelijking gemaakt tussen verschillende groepen gedetineerden in DCL, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar duur van detentie, detentieverleden en type cel tijdens eerdere detentie. Hieruit blijkt dat gedetineerden die tijdens eerdere detentie in een éénpersoonscel zaten, negatiever zijn over de gezondheid en gezondheidszorg in DCL dan gedetineerden die tijdens eerder detentie in een meerpersoonscel zaten. Gedetineerden in DCL oordelen ongeveer hetzelfde over het verblijf als gedetineerden in overige penitentiaire instellingen. Zeer kleine verschillen zijn zichtbaar op diverse aspecten¹.

Door middel van een afname van de BASAM en een groepsinterview is de beleving van DCL door het personeel onderzocht. De beleving van het personeel van DCL en de waardering voor hun werksituatie komen in grote lijnen overeen met scores op de BASAM van vergelijkingsgroepen. Hierbij is een vergelijking gemaakt met PIW-ers (een normgroep) werkzaam in het reguliere gevangeniswezen en met personeel werkzaam in inrichtingen waar meerpersoonscellen in gebruik zijn.

In DCL wordt de meeste waardering uitgesproken voor het rooster; de mate waarin de verdeling van vrije avonden en weekenden over het rooster evenwichtig is, en over de integriteit; de mate waarin het personeel de persoonlijke integriteit beleeft. Het meest negatief zijn zij over de hoeveelheid ontvangen beloning en de instrumentaliteit hiervan; het geloof dat als iemand goed presteert, dit ook resultaat zal opleveren (in de zin van bebning).

Ten aanzien van het voorkomen van agressie en geweld zijn er enkele verschillen gevonden tussen DCL en het totale gevangeniswezen; er is tegenover het personeel in DCL minder agressie en geweld door gedetineerden, PIW-ers voelen zich in DCL vaker onveilig indien zij alleen op de werkplek zijn en in DCL is iets vaker ernstig letsel opgelopen als gevolg van lichamelijk geweld. Geïnterviewde PIW-ers geven aan dat zij zich niet bedreigd voelen en dat er in DCL minder agressie richting personeel is. Echter, uit de aanvullende vragen van de BASAM blijkt agressie en geweld regelmatig voor te komen. Dit is een opmerkelijk verschil waar geen verklaring voor gevonden is.

Uit de interviews blijkt dat PIW-ers in DCL het werkt als uitdagend en afwisselend ervaren, al kan het soms ook erg hectisch zijn. Met de techniek in DCL gaat het nog geregeld mis, zo blijkt uit interviews met het personeel, maar deze problemen zouden in de toekomst verholpen moeten kunnen worden

7.2 Conclusies

7.2.1 detentieprincipes

DCL is een domein twee inrichting, dat wil zeggen dat er gedetineerden ingesloten worden met een straf of strafrestant van minder dan vier maanden. De inrichting is bedoeld voor detentiefaseerders vanuit preventieve hechtenis na veroordeling in eerste aanleg en arrestanten vanuit een politiecel. De gedetineerden in DCL gedurende de periode januari tot en met december 2006 behoren tot de doelgroep. Het vormgeven van DBM in de praktijk zoals dit specifiek voor DCL is bedoeld, gebeurt vanuit de vijf detentieprincipes zoals eerder beschreven.

Om zorg te kunnen dragen voor een *veilige tenuitvoerlegging* kunnen gedetineerden door het hele gebouw worden gevolgd door middel van het tracking & tracing systeem. Echter dit systeem is niet

¹ De verschillen tussen beleving bij gedetineerden in DCL en de landelijke gedetineerdenpopulatie moeten met voorzichtigheid geïnterpreteerd worden, vanwege het kleine aantal responderende gedetineerden van DCL.

primair bedoeld om gedetineerden te volgen, maar om te controleren of gedetineerden zich aan gemaakte afspraken houden om hen op die wijze automatisch te kunnen belonen voor goed gedrag. Dit systeem van belonen werkte nog niet tijdens de pilot. Oorspronkelijk was het de bedoeling een systeem van belonen en straffen in te voeren door punten toe te kennen of in te trekken. In DCL worden echter geen straffen toegepast. Men gaat er daarbij vanuit dat het niet toekennen van een beloning op zich al een straf is.

Het volgen van gedetineerden gaat wel goed en het systeem is, volgens het personeel, redelijk eenvoudig te bedienen. Gedetineerden zijn minder tevreden over de functies en het draagcomfort van de polsband die voor het tracking & tracingsysteem noodzakelijkerwijs gedragen moet worden. Volgens gedetineerden worden conflicten onderling vaak opgelost.

Uit een analyse van de gegevens van DCL blijkt verder dat in DCL uitsluitend die gevangenen terechtkomen waarvoor DCL bedoeld is. Er zijn geen gevangenen ingesloten met een strafrestant of straf van meer dan 119 dagen en men voldoet grotendeels aan de norm van 80 procent arrestanten en 20 procent detentiefaseerders. Verder blijkt dat 19 procent van de gedetineerden uit DCL wordt overgeplaatst naar de afdeling X of een andere inrichting. Vooraf was ingeschat dat dit percentage maximaal 20 zou mogen zijn.

Een tweede detentieprincipe is *normalisering*. In DCL wordt gedetineerden een dagprogramma aangeboden, waarbij zij tenminste drie activiteiten moeten kiezen uit de aangeboden vijf: sport, recreatie, luchten, vorming en corvee. Vorming en corvee zijn hierbij een aantal keer per week verplicht. Gedetineerden zijn ontevreden over de inhoud van vorming en ook werkt het maken van afspraken met behulp van het touchscreen niet.

In DCL is voldoende *openheid*; er zijn mogelijkheden om bezoek te krijgen en gedetineerden beschikken allen over een eigen telefoon, wat zeer gewaardeerd wordt. Via het touchscreen kunnen zij tevens televisie kijken en radio luisteren.

In DCL speelt *eigen verantwoordelijkheid* van de gedetineerden een grote rol. Gedetineerden zijn verantwoordelijk voor hun eigen gedrag en moeten zelf zaken regelen, zoals eten, schoonmaken, wassen en het meedoen aan activiteiten. Goed gedrag wordt beloond en beloningen worden door PIW'ers uitgedeeld.

Door middel van een automatisch beloningssysteem zou de *consequente benadering* van gedetineerden technisch worden ondersteund, maar dit systeem functioneert nog niet. Beloningen worden nu nog uitgereikt door PIW'ers. Ondanks dat dit systeem niet werkt, vindt het merendeel van de gedetineerden en het personeel dat regels en procedures in DCL duidelijk en eenduidig zijn.

7.2.2 Personeel

De gevolgen van de invoering van DCL voor de werksituatie en de beleving van het personeel zijn in grote lijnen positief. Het minst tevreden zijn zij over de ontvangen beloning en de instrumentaliteit daarvan, dit is echter bij normgroepen werkzaam in justitiële instellingen ook het geval. Werken in DCL is uitdagend en afwisselend, maar het vraagt ook veel van het personeel. Zo zijn er zaken, bijvoorbeeld de techniek, die nog niet goed lopen. Het hangt dan van het personeel af of DCL blijft functioneren, dit is een grote verantwoordelijkheid. Het personeel van DCL ervaart tegenwerking van het 'hoofdgebouw'. Voor hen is dit moeilijk omdat zij proberen DCL tot een succes te laten worden en zij kunnen geen tegenwerking gebruiken. Een andere

aanbeveling is een goede personeelruimte te creëren voor personeel van DCL, waar ook bezoek ontvangen kan worden, zodat er meer rust ontstaat in de statische post. In vergelijking met de normgroep PIW-ers en PIW-ers werkzaam in een inrichting met meerpersoonscellen zijn er geen grote verschillen te ontdekken in beleving van de werksituatie.

7.2.3 Gedetineerden

Er zijn volgens gedetineerden aanpassingen nodig om ervoor te zorgen dat DCL een succes wordt. Binnen DCL zou onderscheid gemaakt moeten worden tussen gedetineerden met een relatief korte straf (tot 1 maand) en gedetineerden met een relatief lange straf (> 1 maand). Zij zouden gescheiden moeten worden, dit zou irritaties en conflicten kunnen voorkomen. Het plaatsen van kort- en langverblijvers gebeurt echter met opzet; 'langverblijvers' kunnen 'kortverblijvers' beter wegwijs maken in DCL. Vorming zou zich meer moeten richten op behoeften van gedetineerden; bijvoorbeeld zorgen voor resocialisatie en helpen met het opzetten van toekomstplannen. Volgens gedetineerden zou dit zelfs kunnen bijdragen aan het voorkomen van recidive. Het dagprogramma moet ervoor zorgen dat gedetineerden zich niet vervelen, door verveling kunnen irritaties ontstaan wat vervolgens weer kan leiden tot conflicten. In de cel zelf zouden meer mogelijkheden voor privacy moeten komen, zodat het voor gedetineerden mogelijk is zich zo nu en dan terug te trekken.

Uit de interviews blijkt dat gedetineerden in DCL de opzet van DCL kunnen waarderen (met name de telefoon en televisie) en dat het landelijk ingevoerd zou kunnen worden. Wel moet aan mensen zelf de keuze gelaten worden of zij op een zespersoonscel willen verblijven en zijn psychisch 'labiele' mensen niet geschikt voor DCL.

7.2.4 Kosten

Om een goede kostenanalyse van DCL te kunnen maken, moet helder zijn welke kosten binnen PI Lelystad specifiek voor DCL zijn. Pas dan kan een betrouwbare en definitieve kostenberekening plaatsvinden en kan worden beoordeeld of DCL bijdraagt aan een kostenvermindering. Onderzoek naar financiële gegevens die nodig zijn voor een kostenberekening is inmiddels intern door DJI opgestart.

7.2.5 techniek

Gedurende de hele onderzoeksperiode, van september tot december 2007 zijn er problemen met de techniek geweest in DCL. Verschillende functionaliteiten van het systeem, zoals bijvoorbeeld het plannen van afspraken door gedetineerden via het touchscreen, hebben de hele periode niet gewerkt. Het niet functioneren van de techniek heeft geleid tot irritaties onder personeel en gedetineerden. Door de niet-functionerende techniek kon in een aantal opzichten niet worden geëvalueerd in hoeverre DCL bijdraagt aan de uitgangspunten van DNI en de realisatie van detentieprincipes omdat dit in DCL zwaar steunt op elektronica. Het verdient dan ook aanbeveling om, voordat tot een verdere uitbreiding van DCL wordt besloten, de technische problemen op te lossen.