

Samenvatting 'Evaluatie Pilots Zelfredzaamheid Gedetineerden'

VanMontfoort, mei 2015

Mr. drs. Bart de Jong

Ing. P.J.H. Willems MSc.

Drs. A.E. van Burik

Aanleiding onderzoek

Het voorliggende onderzoek is uitgevoerd in het kader van het Plan van Aanpak 'Innovatieve en Goedkope Regimes' dat is uitgewerkt naar aanleiding van het masterplan DJI 2013-2018 en additionele bezuinigingsmaatregelen. Doel van het Plan van Aanpak is een besparing oplopend tot 11,3 miljoen euro (1.100 euro per plaats) in 2017 door nieuwe regimes die zijn gebaseerd op zelfredzaamheid van gedetineerden en zelfsturing door het personeel. Vanaf maart 2014 zijn twee pilots van start gegaan in de PI Heerhugowaard en PI Arnhem waarbinnen wordt geëxperimenteerd met het stimuleren van meer zelfredzaamheid voor gedetineerden en zelfsturing door het personeel. Op basis van de pilots wordt verwacht dat de deelnemende PI's een nieuw detentieregime zullen ontwerpen dat landelijk zal worden ingevoerd, een proces dat in 2018 moet zijn afgerond.

Onderzoek

VanMontfoort heeft in de periode van september 2014 tot en met april 2015 twee pilots van het Plan van Aanpak 'Innovatieve en Goedkope Regimes, geëvalueerd. De probleemstelling van het onderzoek luidt: 'Waar zit ruimte om gedetineerden en personeel (zelfredzame teams) meer eigen verantwoordelijkheden te geven bij het dagelijks leven en werken in een penitentiaire inrichting (PI) en in hoeverre leiden de genomen maatregelen in de pilots tot kostenbesparing?' Dit alles bij gelijkblijvende kwaliteit en veiligheid. Op basis van deze probleemstelling is een tweeledige doelstelling geformuleerd: (1) onderzoeken in hoeverre in de pilots gedetineerden en personeel zelfredzaam/zelfsturend kunnen zijn en waar deze zelfredzaamheid wordt begrensd door kaders die worden gesteld vanuit veiligheid, de wet- en regelgeving, kosten, mogelijkheden van (zwakke) gedetineerden en detentiekwaliteit en (2) onderzoeken of de maatregelen die op dit gebied zijn genomen in de pilots tot een kostenbesparing leiden.

Het onderzoek heeft betrekking op twee pilots, in Heerhugowaard en in Arnhem. Er zijn meerdere projecten ontwikkeld en uitgevoerd binnen de pilots. In het kader van het onderzoek is er voor gekozen de focus te leggen op een aantal specifieke projecten. In Heerhugowaard zijn de twee grootste projecten geëvalueerd, namelijk een afdeling met acht gedetineerden zonder direct toezicht (de afdeling E1) en een team van gedetineerden, die onder begeleiding klussen uitvoeren in het onderhoud van de inrichting (het 'klussenproject'). In Arnhem is een ring met 25 gedetineerden met meer vrijheden en een 'speciaal' baantje met meer verantwoordelijkheden, geëvalueerd (de ring D2).

Het onderzoek heeft primair een kwalitatief karakter. Om na te gaan wat mogelijke verklaringen zijn voor de gevonden resultaten van de projecten (op het gebied van zelfredzaamheid) is gewerkt aan de hand van de werkwijze van realistic evaluation (Pawson & Tilley, 1997). De resultaten zijn voornamelijk gebaseerd op (1) een documentanalyse (projectplannen, voortgangsverslagen en beleidsstukken), en (2) afname van 39 semi-gestructureerde (groeps)interviews met 57 personen zoals projectleiding, gedetineerden, personeel, leidinggevend en vertegenwoordiger van de ondernemingsraad (OR). De resultaten hiervan zijn kwalitatief geanalyseerd op basis van de centrale thema's en begrippen binnen de pilot. Daarnaast zijn enkele resultaat- en outputgerichte instrumenten ontwikkeld ten behoeve van de evaluatie. Ze hebben betrekking op (a) de ontwikkeling van de zelfredzaamheid bij gedetineerden, (b) de kosten- batenanalyse en (c) de ontwikkeling van de veiligheid binnen de PI's.

Resultaten

De pilots zijn ingevoerd onder de noemer van bezuiniging én inhoudelijke vernieuwing, hetgeen de nodige weerstand opriep bij het personeel. Dit heeft tot gevolg gehad dat het draagvlak onder het personeel voor de pilots verminderd was. Het personeel had het gevoel aan hun eigen ontslag mee te werken en de vernieuwing (zelfredzaamheid) staat haaks op de heersende opvattingen over detentie. Ondanks deze kanttekeningen heeft een deel van het personeel zich sterk ingezet voor de pilot, waardoor onderstaande resultaten zijn behaald.

Gedetineerden en het betrokken personeel bij de pilots zijn van mening dat de gedetineerden in de projecten zelfredzamer zijn geworden, zo blijkt uit de interviews. We zien dit ook terug in de uitkomsten van de vragenlijst over zelfredzaamheid: zowel gedetineerden als personeel rapporteren een toegenomen zelfredzaamheid, waarbij de toename bij de pilot in Arnhem groter is dan in Heerhugowaard. Gezien het kleine aantal vragenlijsten moeten deze uitkomsten echter wel voorzichtig worden geïnterpreteerd. Het niet betrokken personeel ziet daarentegen alleen een toename van zelfredzaamheid door de speciale baantjes. Gedetineerden en personeel zijn het met elkaar eens dat meer zelfredzaamheid binnen de inrichting vooral mogelijk is via zinvol werk waarbinnen de gedetineerden zelfstandig kunnen functioneren en vertrouwen krijgen van het personeel. Op dit moment zijn de mogelijkheden voor gedetineerden om regie over hun eigen leven te houden in de inrichting beperkt. Gedetineerden zijn afhankelijk van het personeel voor hun dagelijks functioneren en ook het dagprogramma van de gedetineerden ligt vast.

Op de ring D2 in Arnhem zijn de gedetineerden door de verruiming van vrijheden minder afhankelijk van het personeel geworden. Zij hebben meer tijd om voor zichzelf te zorgen en zaken zelf te regelen. Andere factoren die bijdragen aan de toegenomen zelfredzaamheid zijn: de verantwoordelijkheid die men voelt voor het goed functioneren van de ring, de onderlinge band en de band die is ontstaan met het personeel. Op de afdeling E1 in Heerhugowaard is de toename van zelfredzaamheid vooral gelegen in de vrijheid die men heeft en in het zelfstandig functioneren als een groep zonder toezicht. De deelnemers van het klussenproject ervaren dat zij hun kwaliteiten kunnen inzetten, voelen zich meer gewaardeerd en ervaren plezier omdat ze nuttig werk verrichten. Als belangrijkste verandermechanisme noemen de gedetineerden van beide pilots de rust op de afdeling, de onderlinge sfeer en de verantwoordelijkheid die zij hebben gekregen. De gedetineerden op de ring D2 in Arnhem noemen verder ook nog de band met het personeel als

belangrijk mechanisme. De gedetineerden uit Heerhugowaard noemen specifiek de vrijheid en ruimte die zij ervaren om hun eigen leven in te delen als belangrijk mechanisme.

De ontwikkeling naar het meer stimuleren van zelfredzaamheid voor gedetineerden vraagt om een cultuuromslag binnen de inrichting. Gedetineerden moeten meer vrijheid en verantwoordelijkheid krijgen en dat is lastig in een inrichting, waarbij controle en beheersing voorop staat. Voor het welslagen van projecten gericht op het stimuleren van de zelfredzaamheid zijn daarom een aantal randvoorwaarden van belang: (1) de selectie van de gedetineerden (rustige gedetineerden die de extra vrijheid en verantwoordelijkheid aan kunnen. Hieronder kunnen ook zwakkere gedetineerden vallen), (2) een positieve grondhouding van het personeel, gericht op het stimuleren van gedetineerden en minder op controleren en beheersen, (3) duidelijke regels en consequente naleving van de regels, (4) de groepsgrootte, (5) draagvlak onder het personeel binnen de inrichting en (6) heldere communicatie over de invulling en ontwikkeling van het project.

Naast zelfredzaamheid van gedetineerden is zelfsturing door het personeel een onderdeel van de pilots 'Innovatieve en Goedkope Regimes'. Binnen de pilots zijn geen grote stappen gezet in het stimuleren van zelfsturing, al zijn de pilots wel vanaf de werkvloer ('bottom-up') opgezet. Uit het onderzoek blijkt dat zowel directie, als leidinggevenden, als uitvoerend medewerkers positief staan tegenover de omslag naar meer zelfsturing binnen de teams. De mogelijkheden tot zelfsturing hangen momenteel binnen een team af van de stijl van de leidinggevende. Ook wordt een aantal belemmeringen voor zelfsturing genoemd: (1) de organisatie van het werk binnen de inrichtingen, (2) de regels vanuit de landelijke overheid en de medezeggenschapsraad, (3) de traditie en de cultuur binnen de inrichtingen en (4) de competenties van de medewerkers.

De inspanningen van de pilots hebben (nog) niet geleid tot de gewenste en beoogde besparingen. Uit het onderzoek blijkt wel dat besparingen gerealiseerd zijn. Deze besparingen zijn echter slechts voor een deel onderbouwd met daadwerkelijke berekeningen. Potentiële besparingen worden wel gezien door de interviewden. Deze mogelijkheden voor besparingen zitten vooral in het betrekken van gedetineerden in het primaire proces, waarin zij taken overnemen van het personeel en externe inhuur en in het anders organiseren van taken en functies, zoals het verenigen van verschillende functies in één persoon.

De ontwikkelingen binnen de pilots mochten niet ten koste gaan van de veiligheid in de inrichting en de kwaliteit van de detentie. Bestaande kwaliteitsonderdelen, zoals het dagprogramma en de gesprekken met de casemanager en mentor zijn tijdens de pilots gecontinueerd. De veiligheid wordt over het algemeen goed beoordeeld door het betrokken personeel en de gedetineerden, ondanks enkele incidenten, die zich hebben voorgedaan tijdens de projecten. Binnen de projecten hebben gedetineerden een zinvolle dagbesteding en ze hebben veel te verliezen. Dit zijn factoren die bevorderend zijn voor de veiligheid. Vanwege registratiebeperkingen is niet objectief (middels registratiesystemen) vastgesteld of de veiligheid veranderd is. Het niet betrokken personeel heeft wel twijfels over de veiligheid. Deze twijfels zijn niet gebaseerd op concrete ervaringen maar lijken vooral te maken te hebben met beeldvorming en gebrekkige communicatie. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de pilots de veiligheid op andere afdelingen negatief beïnvloeden.

Conclusie

Geconcludeerd wordt dat de drie projecten hebben geleid tot meer zelfredzaamheid bij de gedetineerden en dat besparingen voor een deel zijn gerealiseerd bij grotendeels gelijkblijvende kwaliteit en duidelijke aanwijzingen voor gelijkblijvende veiligheid. Deze conclusie is aanleiding voor het verder ontwikkelen en uitbreiden van de pilots. Voor implementatie van de maatregelen binnen andere PI's zijn (1) de verandermechanismen of werkzame factoren en (2) de daarbij benodigde context van belang, waarin de schaal van de uitbreiding een rol speelt. Afhankelijk van de schaal van de uitbreiding (kleinschalig of grootschalig) zijn verschillende randvoorwaarden van belang. Het uitrollen van de pilots over de gehele inrichting heeft niet de voorkeur: niet alle gedetineerden kunnen omgaan met meer vrijheid en verantwoordelijkheid. Bepaalde onderdelen kunnen wel verder worden uitgebreid, zoals het zelf bereiden van het avondeten. Andere mogelijkheden liggen met name in het realiseren van meer werk en opleiding voor gedetineerden.