

Samenvatting ‘Zelfredzaamheid in Detentie’

Samenvatting behorende bij: Jong, B.J. de, Willems, P.J.H., & Torregrosa, L.D.R. (2016) *Zelfredzaamheid in Detentie: Evaluatie van de pilot Participerende Detentie & Maatschappelijke Arbeid PI Nieuwersluis*. Den Haag / Woerden, WODC / VanMontfoort.

Aanleiding onderzoek

Gedetineerden kregen tot voor kort weinig eigen verantwoordelijkheden en werden daardoor nauwelijks uitgedaagd om eigen initiatieven te nemen en zelf hun leven te organiseren. Het Programma Modernisering Gevangeniswezen heeft daar verandering in gebracht door de eigen verantwoordelijkheid van gedetineerden centraal te stellen. De eigen verantwoordelijkheid voor de invulling van de detentieperiode komt tot uitdrukking door meer vrijheden binnen de inrichting te creëren. Naast deze inhoudelijke lijn moest DJI vanaf 2013 bezuinigen. Om de bezuinigingen rond te krijgen is het Masterplan DJI 2013-2018 opgesteld. Onderdeel van het Masterplan DJI 2013-2018 en additionele bezuinigingsmaatregelen (Breukelen maatregelen) is het realiseren van een besparing door nieuwe regimes die zijn gebaseerd op zelfredzaamheid van gedetineerden en personeel. Het Plan van Aanpak ‘*Innovatieve en Goedkope Regimes*’ geeft verder vorm aan de manier waarop deze besparingen gerealiseerd kunnen worden.

In het Plan van Aanpak ‘*Innovatieve en Goedkope Regimes*’ staat dat de nieuwe regimes moeten voortbouwen op het Programma Modernisering Gevangeniswezen en dat moet worden gezocht naar een efficiëntere uitvoering, waarbij gedetineerden niet zwaarder worden beveiligd dan nodig en zoveel mogelijk worden ingezet in de PI. In maart 2014 zijn twee pilots gebaseerd op zelfredzaamheid van start gegaan in de PI Heerhugowaard en de PI Arnhem-Zuid en in maart 2015 is een pilot gestart in de PI Nieuwersluis. De pilotinrichting heeft de vrije hand gekregen om te bepalen hoe gedetineerden meer ruimte krijgen om zelfredzaam te zijn, maar de nieuwe regimes moeten wel voldoen aan de randvoorwaarden van humane detentie, veiligheid en een succesvolle terugkeer van gedetineerden naar de maatschappij. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft VanMontfoort de opdracht verstrekt om, in navolging van de evaluatie van de pilots in de PI Heerhugowaard en de PI Arnhem-Zuid, de pilot gebaseerd op zelfredzaamheid in de PI Nieuwersluis te evalueren.

Onderzoek

In onderhavige evaluatie is onderzocht op welke manier aan gedetineerden meer eigen verantwoordelijkheid wordt gegeven bij het dagelijks leven en werken in en buiten de PI Nieuwersluis, in hoeverre de genomen maatregelen in de pilot leiden tot zelfredzaamheid bij de gedetineerden en of er sprake is van een kostenbesparing. In het onderzoek is gekeken naar:

1. de huidige en gewenste zelfredzaamheid van de gedetineerden in de PI Nieuwersluis;
2. de maatregelen die genomen zijn in het kader van de pilot en de visie daarop;
3. de uitkomsten van de pilot (zelfredzaamheid en veiligheid);
4. andere maatregelen ter bevordering van de zelfredzaamheid
5. de kostenbesparing door de pilot.

Om de onderzoeksvragen binnen deze vijf thema's te beantwoorden is gestart met een literatuuronderzoek naar zelfredzaamheid binnen de context van detentie. Daarna zijn zowel kwalitatieve (face to face- en groepsinterviews) als kwantitatieve onderzoeksmethoden (zelfredzaamheidsvragenlijst; kosten-baten analyse; analyse van incidenten) ingezet. Om mogelijke verklaringen te achterhalen voor verandering op het gebied van zelfredzaamheid is gewerkt aan de hand van realistic evaluation (Pawson & Tilley, 1997).

De PI Nieuwersluis heeft naast de opdracht te experimenteren met nieuwe regimes die zijn gebaseerd op zelfredzaamheid van gedetineerden ook de opdracht op zich genomen te experimenteren met Maatschappelijke Arbeid voor gedetineerden.¹ De PI Nieuwersluis heeft besloten deze twee opdrachten te combineren in één pilot: *Participerende Detentie en Maatschappelijke Arbeid (PDMA)*. De onderhavige evaluatie heeft alleen betrekking op de opdracht te experimenteren met nieuwe regimes die zijn gebaseerd op zelfredzaamheid van gedetineerden. Alle resultaten van het onderzoek hebben betrekking op de zelfredzaamheid van gedetineerden.

Inhoud pilot Participerende Detentie en Maatschappelijke Arbeid

De pilot PDMA bestaat uit twee onderdelen: 1) maatschappelijke arbeid en 2) maatregelen die meer vrijheid en verantwoordelijkheid geven aan de gedetineerden. De verwachting van de PI Nieuwersluis is dat de zelfredzaamheid van de gedetineerden die deelnemen aan de pilot wordt vergroot door hen in staat te stellen om (buiten de PI) te werken en hen meer vrijheid en verantwoordelijkheid te geven voor hun dagelijkse leven binnen de PI. De verwachting is dat de gedetineerden zich hierdoor nuttiger voelen en meer vrijheid hebben hun dag in te delen en hun leven na detentie voor te bereiden. De vrijheden versterken naar verwachting de eigen effectiviteit (zelf regie kunnen voeren, zelfredzaam en autonoom zijn) van de gedetineerden. Als gedetineerden verantwoordelijk zijn voor hun eigen gedrag en toekomstperspectief en niet overmatig worden gehospitaliseerd, draagt dit bij aan het behoud van hun zelfredzaamheid.

Binnen de pilot werken de gedetineerden de gehele dag (maximaal 36 uur per week) en niet, zoals andere gedetineerden, alleen in de ochtend of in de middag. Daarnaast werken de gedetineerden niet op de werkzaal: de gedetineerden in de pilot werken buiten het penitentiaire gebied op het terrein van de PI Nieuwersluis of zelfs buiten het terrein. Op het terrein van de PI Nieuwersluis werken gedetineerden in het congrescentrum, in de mobiele reiniging of in de onderhoudsploeg. Dit is voornamelijk werk dat voorheen door externe aanbieders werd gedaan. Buiten het terrein werken de gedetineerden onder andere bij de sociale werkplaats, een schoonheidsspecialiste of bij het Leger des Heils. De gedetineerden hebben deze werkplek buiten het terrein van de PI Nieuwersluis zelf geregeld of de werkplek is voor hen geregeld door de PI. De PI Nieuwersluis heeft hiervoor afspraken met externe bedrijven. Het werk dat de gedetineerden verrichten binnen de pilot biedt de gedetineerden meer vrijheid en vraagt meer verantwoordelijkheid dan het werk op de werkzaal. De gedetineerden in de pilot krijgen daarom een hoger loon.

Naast de maatschappelijke arbeid krijgen gedetineerden binnen de pilot meer vrijheden en verantwoordelijkheden op de afdeling, tijdens het werk en in de PI. De gedetineerden in de pilot verblijven op afdeling B of afdeling Q. Op afdeling B verblijven alleen gedetineerden die deelnemen

¹ Brief Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, dd. 21 november 2014, kenmerk 579858

aan de pilot. Op afdeling Q verblijven de deelnemende gedetineerden tussen andere gedetineerden die niet deelnemen. De gedetineerden binnen de pilot hebben meer avondrecreatie: op afdeling B mogen gedetineerden elke dag tot 21:30 uur buiten hun cel verblijven, op afdeling Q op vier dagen in de week tot 21:30 uur. In de periode dat ze langer zijn uitgesloten moeten ze wel zelf voor hun avondeten zorgen: ze koken zelf en doen ook zelf boodschappen in de supermarkt. Daarnaast worden de gedetineerden overdag niet ingesloten gedurende de lunch en hebben de gedetineerden meer bewegingsvrijheid: ze verplaatsen zich zelfstandig binnen de inrichting. Gedetineerden die buiten het terrein van de PI Nieuwersluis werken, gaan zelfstandig met de fiets of openbaar vervoer naar hun werk. Op afdeling B hebben de gedetineerden daarnaast beschikking over een tuin, waar ze zelfstandig naar toe kunnen. Gedetineerden die buiten het terrein van de PI werken gaan in het weekend ook een wandeling maken onder begeleiding. Als de gedetineerden buiten penitentiair gebied zijn, hebben ze de beschikking over een mobiele telefoon. Hiermee kunnen ze contacten onderhouden met de buitenwereld, zoals familie en netwerk, maar ook zaken regelen die nodig zijn voor de terugkeer naar de maatschappij.

Selectie gedetineerden en regels pilot PDMA

Niet alle gedetineerden kunnen deelnemen aan de pilot PDMA. Gedetineerden moeten zichzelf aanmelden voor de pilot of worden gericht door het personeel gevraagd deel te nemen aan de pilot. Bij de start van de pilot werden de aanmeldingen voor de pilot wekelijks besproken in een speciaal pilot-MDO. In de loop van de pilot is het bespreken van aanmeldingen geïntegreerd in het reguliere MDO. Om deel te kunnen nemen moeten gedetineerden aan bepaalde criteria voldoen, zoals onder andere verblijf in het gevangenisregime, geschikt voor deelname aan arbeid, goed gedrag (deelname plusprogramma) en groepsgeschiktheid². Een gedetineerde kan niet deelnemen als actuele verslavingsproblematiek en/of psychische problematiek van invloed is op het functioneren in de pilot.

De gedetineerde tekent voor aanvang van de pilot een contract waarin de voorwaarden en het reglement rondom de pilot zijn opgenomen. Hierin staat dat de gedetineerde het risico loopt teruggeplaatst te worden in het basisregime, als zij afspraken niet nakomt. Als gedetineerden het vertrouwen beschamen volgt uitsluiting van de pilot en plaatsing binnen het basisprogramma. De gedetineerde moet vervolgens minimaal 6 weken goed gedrag vertonen om weer in aanmerking te komen voor het plusprogramma en daarmee voor de pilot.

Koppeling maatregelen pilot PDMA aan maatregelen uit literatuur

In het literatuuronderzoek is gekeken naar maatregelen die in de wetenschappelijke literatuur als veelbelovend naar voren komen om gedetineerden in detentie te stimuleren om zelfredzaam te zijn. De maatregelen in de pilot PDMA komen voor een deel overeen met de wetenschappelijke literatuur. De mogelijkheden van activiteiten in het dagprogramma zonder al te veel toezicht zijn uitgebreid, zoals het zelfstandig naar het werk gaan, zelf boodschappen doen en gezamenlijk koken. De gedetineerden worden bovendien gecontroleerd op het koken van gezonde voeding. Op afdeling B is het vanwege het aantal gedetineerden rustig en stil en de PI Nieuwersluis wil starten met op educatie gerichte programma's, zoals een BHV-cursus. Andere maatregelen die als veelbelovend uit de literatuur zijn gekomen zijn niet ingezet binnen de pilot PDMA. Er wordt geen

² Zie paragraaf 4.4.5 voor een volledig overzicht van alle selectiecriteria.

gebruik gemaakt van rustgevende muziek, er zijn geen *peer programs* waarbij gedetineerden activiteiten begeleiden en er wordt geen gebruik gemaakt van het direct bestraffen of belonen van gedetineerden (*contingency management*). Daarnaast is wel sprake van lawaai op afdeling Q.

Resultaat pilot: zelfredzaamheid gedetineerden

In het onderzoek wordt onder een zelfredzame gedetineerde verstaan een *'gedetineerde die zoveel mogelijk voorziet in haar behoefte en levensvoorzieningen, zo min mogelijk een beroep doet op het inrichtingspersoneel, taken vervult om te helpen de inrichting draaiende te houden en in staat is zo nodig zelf hulp en ondersteuning te regelen.'*

Zowel het personeel als de gedetineerden vinden dat de zelfredzaamheid van gedetineerden wordt beperkt bij binnenkomst in de PI. Gedetineerden vinden dat ze teveel afhankelijk zijn van het personeel, ook voor zaken die ze zelf kunnen regelen, zoals zaken die gericht zijn op hun terugkeer in de maatschappij na detentie. Een aanpak op maat gebaseerd op de mate van zelfredzaamheid van de gedetineerden is nodig, omdat de mate van zelfredzaamheid verschilt per binnenkomende gedetineerde.

Zelfredzaamheid gedetineerden binnen de pilot

Om te achterhalen of de gedetineerden de gegeven ruimte om zelfredzaam te zijn benutten, is hen de zelfredzaamheidsvragenlijst voorgelegd. De vragenlijst is ingevuld door de deelnemende gedetineerden en door een personeelslid over de gedetineerden. De gedetineerden beantwoorden 60% van de stellingen positief, wat betekent dat zij een positieve verandering zien op de indicatoren van zelfredzaamheid. De gedetineerden vinden vooral dat ze in de pilot meer vrijheid hebben om hun dag zelf in te delen (94%). Daarnaast zien we dat het grootste deel van de gedetineerden vindt dat zij elkaar in de pilot in de gaten houden en elkaar corrigeren (83%), vaker nadenken over hun toekomst (78%), zich nuttiger voelen (78%) en vrolijker en positiever gestemd zijn (83%). Er is weinig verschil tussen gedetineerden die op afdeling B of afdeling Q verblijven. Opvallend is wel dat meer gedetineerden op afdeling B dan op afdeling Q vinden dat zij in de pilot meer rekening houden met andere gedetineerden.

Het personeel is beduidend positiever over de verandering van de gedetineerden dan de gedetineerden zelf. Het personeel beantwoordt 81% van de stellingen positief. Het personeel ziet dat de gedetineerden zich nuttiger voelen, meer vrijheid hebben om de dag in te delen, beter op hun gezondheid letten, vaker nadenken over de toekomst en beter voorbereid zijn op het leven na detentie. Het grootste effect in de toename van zelfredzaamheid ziet het personeel door het gebruik van de mobiele telefoon. De gedetineerden zijn hierdoor minder afhankelijk van het personeel geworden en kunnen zelf op zoek naar huisvesting en hun bankzaken regelen.

Mechanisme in verandering zelfredzaamheid

De gedetineerden en het personeel vinden dat de gedetineerden de geboden ruimte om zelfredzaam te zijn benutten, doordat zij het vertrouwen voelen dat ze dingen zelf kunnen en mogen regelen. De gedetineerden moeten dit vertrouwen ook krijgen van het personeel. Ook voelen de gedetineerden zich weer volwaardig mens in plaats van gedetineerde. De vrijheid om zaken zelf te regelen en zelf vrij rond te kunnen lopen door de inrichting zorgt ervoor dat gedetineerden een gevoel van rust en controle hebben. De gedetineerden hebben hierdoor minder

stress waardoor er minder problemen zijn. Door de mogelijkheid na te denken over het type werk dat gedetineerden willen doen, zijn de gedetineerden meer bezig met de toekomst: deelname aan de pilot is een goede stap vooruit naar de toekomst.

Resultaat pilot: veiligheid en kostenbesparing

In het Plan van Aanpak '*Innovatieve en Goedkope regimes*' staat dat de experimenten met een nieuw detentieregime gebaseerd op zelfredzaamheid niet ten koste mogen gaan van de veiligheid binnen de inrichting voor personeel en gedetineerden. Zowel de gedetineerden als het personeel voelen zich niet minder veilig na de start van de pilot. Minder toezicht leidt volgens hen niet tot meer escalaties of incidenten. Dit wordt bevestigd door het aantal incidenten gedurende het eerste jaar van de pilot in vergelijking met het jaar ervoor. Het verantwoordelijkheidsgevoel speelt hier een rol. De gedetineerden zijn zich ervan bewust dat zij bij het overtreden van de regels uit de pilot gezet kunnen worden. Dit is voor velen een stok achter de deur om incidenten te voorkomen en om conflicten samen als groep onderling uit te praten: er is sprake van sociale controle. Binnen de pilot zijn ten tijde van het onderzoek twee gedetineerden uit de pilot gezet: één vanwege een positieve urinecontrole en de ander vanwege het niet nakomen van afspraken.

Naast het behouden van de veiligheid moeten experimenten met een nieuw detentieregime gebaseerd op zelfredzaamheid een besparing opleveren. De PI Nieuwersluis verwacht met de pilot PDMA een besparing te realiseren door het volledig doorvoeren van het idee van de *Semi-Liberté* op een afdeling. Hierdoor is overdag minder personeel nodig, omdat de gedetineerden niet op de afdeling zijn. De verwachte besparing daarvan is bij een afdeling van 24 gedetineerden, ongeveer 475.000 euro per jaar. Op dit moment is deze besparing nog niet gerealiseerd, omdat de fysieke inrichting van de PI Nieuwersluis dat niet toelaat en doordat het benodigde aantal gedetineerden in de pilot nog niet is bereikt. Door de maatschappelijke arbeid kan ook op andere onderdelen bespaard worden. In de pilot PDMA wordt binnen de PI werk door gedetineerden overgenomen dat voorheen door andere (externe) uitvoerders werd gedaan. Door de pilot zijn contracten met een aantal externe bedrijven niet verlengd. Een voorlopige berekening laat zien dat de PI Nieuwersluis hiermee minimaal 73.000 euro op jaarbasis bespaard heeft.

Conclusie: aandachtspunten bij uitbreiding maatregelen pilot PDMA

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de gedetineerden de ruimte om zelfredzaam te zijn, benutten. Daarnaast is onderzocht onder welke condities en voorwaarden de mechanismen tot zelfredzaamheid het best tot uiting komen. Dit levert aandachtspunten op voor de uitbreiding van de pilot PDMA binnen de PI Nieuwersluis en bij andere PI's in Nederland.

Kenmerken van gedetineerden

Om deel te kunnen nemen aan de pilot PDMA moeten gedetineerden in het plusprogramma zitten. Dit betekent dat de deelnemende gedetineerden in zekere mate al zelfredzaam zijn, voordat zij deelnemen aan de pilot: zij moeten namelijk zelfredzaam en verantwoordelijk gedrag vertonen voordat zij in het plusprogramma terecht kunnen komen. De pilot is dus niet geschikt voor de gehele populatie gedetineerden. Eenmaal in de pilot, zien we dat sommige gedetineerden alleen de gegeven ruimte om zelfredzaam te zijn benutten omdat er een beloning tegenover staat (de vrijheden en verantwoordelijkheden), anderen zien het juist als een kans op een betere re-

integratie na hun detentieperiode. Dit vraagt om een aanpak op maat vanuit het personeel: van een *contingency manager* tot een coachende of alleen een faciliterende rol.

Gedetineerden die vanuit zichzelf niet zelfredzaam zijn, hebben momenteel geen plaats in de pilot. Het is volgens het personeel juist de uitdaging om deze gedetineerden meer zelfredzaam te maken. Hier is alleen meer voor nodig dan alleen de ruimte bieden om zelfredzaam te zijn: deze gedetineerden moeten zelfredzaam worden gemaakt door bijvoorbeeld training of andere vormen van ondersteuning.

Uitbreiding doelgroep gedetineerden

De ruimte om zelfredzaam te zijn binnen de pilot is voorbehouden aan gedetineerden met een strafrestant van minder dan 12 maanden. Hiermee worden langer gestrafte gedetineerden per definitie uitgesloten van deelname aan de pilot en daarmee de mogelijkheid ontnomen zelfredzaam te zijn binnen hun detentie. Het is aan te raden bij verdere uitbreiding van de pilot te kijken naar het geven van ruimte om zelfredzaam te zijn aan gedetineerden met een strafrestant langer dan 12 maanden. Binnen de PI zijn hiervoor verschillende mogelijkheden, zoals het literatuuronderzoek laat zien.

Houding personeel

Om ruimte te geven aan gedetineerden om zelfredzaam te zijn, is de houding van het personeel essentieel. Het werken met maatregelen die ruimte geven aan gedetineerden om zelfredzaam te zijn, vraagt van het personeel een andere houding ten opzichte van de gedetineerden. De cultuur van beheersen en controleren moet vervangen worden door een cultuur van vertrouwen en samenwerken. Deze houding is voor het personeel in de PI niet vanzelfsprekend. De groeps werkers, die normaal gesproken werken op een ZBBi, hebben deze houding over het algemeen wel, maar voor PIW'ers en bewaarders is dit een nieuwe manier van werken. Deskundigheidsbevordering of casuïstiekbespreking is daarom nodig.

Draagvlak organisatie

Het implementatieproces is volgens het personeel niet volledig naar wens verlopen. Zij zijn naar eigen zeggen onvoldoende bij het proces betrokken geweest. Het gebrek aan communicatie over zowel de invoering als de praktische uitwerking van de pilot heeft voor een verminderd draagvlak bij het personeel gezorgd. De pilot vraagt een andere houding van het personeel. Het personeel staat achter het idee van de pilot, maar als zij niet meegenomen wordt in de ontwikkelingen van de pilot en niet begeleid wordt in deze andere manier van werken, neemt het draagvlak af. Hierdoor valt het personeel terug in het oude patroon van beheersen en controleren. Dit heeft een negatief effect op de zelfredzaamheid van de gedetineerden. Er moet bij verdere uitbreiding dus aandacht zijn voor het actief betrekken van alle personeelsleden: van PIW'ers en bewaarders tot arbeid en leidinggevend. Om de omslag in houding te realiseren, is het van belang dat het personeel goed wordt aangestuurd door en begeleiding ontvangt van hun leidinggevend.

Fysieke omgeving

Zowel de gedetineerden, het personeel, als de directie zien een meerwaarde in het plaatsen van pilotdeelnemers op een aparte afdeling. Op deze manier kunnen de pilotdeelnemers van elkaar leren en elkaar positief stimuleren. De sfeer is rustiger op een aparte afdeling, omdat alle

gedetineerden die deelnemen aan de pilot gemotiveerd bezig zijn met hun toekomst. Door meer rust en minder lawaai benutten gedetineerden de gegeven ruimte om zelfredzaam te zijn. Deze rust vinden de gedetineerden vooral een kleine afdeling met gedetineerden, die allemaal deelnemen aan de pilot. Op een afdeling waar ook gedetineerden verblijven die niet deelnemen aan de pilot, is meer lawaai en heerst meer onrust.

Aanbevelingen voor verder onderzoek

In het onderhavige onderzoek zien wij twee aanknopingspunten voor vervolgonderzoek:

1. De pilot PDMA heeft meer doelen dan het stimuleren van de zelfredzaamheid. Dit komt door het combineren van de twee opdrachten vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie. Ook is de pilot nog in ontwikkeling. Het verdient daarom aanbeveling na verloop van tijd de pilot in zijn geheel te evalueren en te bezien in hoeverre de pilot zijn gestelde doelen behaald.
2. In de PI Nieuwersluis verblijven alleen vrouwelijke gedetineerden. Het is niet met zekerheid te zeggen dat de mechanismen tot zelfredzaamheid hetzelfde werken bij mannelijke gedetineerden. Toepassing daarvan vraagt wellicht aanpassingen. Nader onderzoek naar de uitwerking van een dergelijke pilot bij mannelijke gedetineerden is daarom sterk aan te bevelen.