



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Risico's implementatie Masterplan DJI 2013-2018

Veranderingen in het gevangeniswezen nader beschouwd

Inhoudsopgave

	Voorwoord	4
	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	5
1	Aanleiding	9
1.1	Aanleiding	9
1.2	Doel	9
1.3	Methode	9
1.4	Onderzoeksvraag	12
1.5	Leeswijzer	12
2	Detentieklimaat	13
2.1	Rechtspositie	14
2.2	Bejegening	15
2.3	Vakmanschap	15
2.4	Conclusie	16
3	Agressiebeheersing	17
3.1	Agressie	18
3.2	Veiligheidsbeleving medewerkers en gedetineerden	18
3.3	Veiligheidsbeleid	18
3.4	Conclusie	18

4	Maatschappelijke reïntegratie	19
4.1	Detentie & Reïntegratie plan (D&R plan)/Rapporteren	20
4.2	Mentoraat	20
4.3	Promotie/degradatie	20
4.4	Afd. D&R/functie casemanager	21
4.5	Reïntegratiecentrum (RIC)	21
4.6	Ketenpartners	21
4.7	Conclusie	22
	Bijlagen	
I	Analyseplan en weging	23
II	Afkortingenlijst	25



Voorwoord

In 2013 is de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) geconfronteerd met een forse bezuinigingsopdracht. De uitvoering van deze opdracht leidt tot ingrijpende aanpassingen van organisatie en beleid en merkbare gevolgen voor medewerkers en gedetineerden binnen de sector gevangeniswezen.

De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) voerde begin 2014 een risicoanalyse uit op de (voorgenomen) aanpassingen. De uitkomsten zijn met de DJI gedeeld en sloten aan bij de analyse die de DJI zelf uitvoerde. Dit leidde tot het vaststellen van drie risicoaspecten die de Inspectie VenJ onderzocht.

Met dit onderzoek toetst de Inspectie VenJ of de aspecten detentieklimaat, agressiebeheersing en reïntegratie nog voldoen aan haar normen en verwachtingen.

De uitkomst van het onderzoek geeft een beeld van de stand van zaken kort na de doorgevoerde veranderingen. Mede dankzij de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van de medewerkers voldoen het detentieklimaat en de agressiebeheersing; het aspect reïntegratie vereist daarentegen nog de nodige aandacht om effectiever te zijn.

De Inspectie VenJ dankt alle betrokkenen bij dit onderzoek voor hun constructieve medewerking.

J.G. Bos
Hoofd Inspectie Veiligheid en Justitie



Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Binnen het gevangeniswezen spelen zich als gevolg van de implementatie van het Masterplan voor de Dienst Justitiële Inrichtingen 2013-2018¹ (Masterplan DJI) diverse ingrijpende veranderingen af: een versobering van regimes, intensivering van meerpersoonscelgebruik (mpc), neerwaartse aanpassing van de personeelsformatie, een nieuw dagprogramma, sluiting van penitentiaire inrichtingen (PI's) en afdelingen, en daarmee samenhangend veel uitstroom en wisseling van medewerkers.

Dit onderzoek richt zich op drie geïdentificeerde risico's die samenhangen met deze veranderingen en waarvoor zes geselecteerde penitentiaire inrichtingen zijn bezocht. De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) gaat na of de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, ondanks genoemde veranderingen, nog voldoet aan de normen en verwachtingen die zij hanteert.

1. Methode

Begin 2014 voerde de Inspectie VenJ in overleg met de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een risicoanalyse uit op de mogelijke implicaties van het Masterplan DJI. Dit leidde tot het definiëren van drie risicovolle thema's: het detentieklimaat, agressiebeheersing en maatschappelijke reïntegratie.

Besloten is deze risico's niet bij alle PI's te onderzoeken, maar het onderzoek te beperken tot zes PI's. Bij de selectie van de te onderzoeken PI's is rekening gehouden met de landelijke spreiding, het regime, de omvang van de PI en informatie uit eigen eerder onderzoek. Daarnaast is door de Inspectie VenJ gebruik gemaakt van verschillende door de DJI gehanteerde informatiesystemen.

Op basis van deze verschillende bronnen zijn de volgende inrichtingen geselecteerd: PI Almelo, PI Alphen, PI Leeuwarden, PI Rotterdam (locatie de Schie), PI Zuidoost (locatie Roermond) en PI Zwaag. De meeste inrichtingen zijn in de periode april tot juni 2015 bezocht. Alleen de PI Zwaag is eerder bezocht. Het onderzoek geeft inzicht in de stand van zaken bij de zes locaties.

¹ Het Masterplan DJI beschrijft in de kern verschillende maatregelen die DJI doorvoert om kostenreductie bij de tenuitvoerlegging van sancties te realiseren: zoals het gebruik van goedkopere executiemodaliteiten (bijvoorbeeld invoeren basisregime voor arrestanten en intensiveren mpc), reductie van capaciteit, tariefkortingen en andere efficiency maatregelen.



Voorafgaand aan en tijdens het bezoek aan een PI heeft de Inspectie VenJ relevante documentatie en cijfermateriaal bestudeerd. Naast een schouw van de inrichting in bedrijf zijn interviews gehouden met gedetineerden en relevante functionarissen werkzaam bij de PI: penitentiair inrichtingswerkers (piw'ers), directie, afdelingshoofden, medewerkers van de afdeling detentie en reïntegratie (D&R) en leden van de afzonderlijke commissies van toezicht. Over de impact van het Masterplan DJI op het gevangeniswezen als geheel, sprak de Inspectie VenJ met een delegatie van de gemeenschappelijke ondernemingsraad van het gevangeniswezen.

Onderzoeksvragen

Dit rapport beantwoordt de volgende onderzoeksvragen:

- Voldoet het detentieklimaat, na de introductie van het Masterplan DJI, aan de gestelde normen en verwachtingen?
- Voldoet de agressiebeheersing, na de introductie van het Masterplan DJI, aan de gestelde normen en verwachtingen?
- Zijn er, na de introductie van het Masterplan DJI voldoende randvoorwaarden aanwezig om het reïntegratiebeleid succesvol uit te voeren?

Toetsingskader

Het toetsingskader voor dit onderzoek is samengesteld uit de criteria, normen en verwachtingen van het reguliere toetsingskader dat voor doorlichtingen van penitentiaire inrichtingen wordt gehanteerd. Voor sommige thema's is een criterium uitgebreid of toegevoegd (zie hoofdstuk 1.4).

2. Conclusies

Algemeen

De implementatie van het Masterplan voor de Dienst Justitiële Inrichtingen DJI 2013-2018 zorgt voor ingrijpende veranderingen binnen het gevangeniswezen. Dit heeft gevolgen voor het voortbestaan van de inrichtingen en gaat gepaard met onzekerheid bij het personeel over het behoud van hun werkgelegenheid en de inhoud van hun werkzaamheden. Tegelijkertijd hebben de medewerkers uitvoering moeten geven aan de in het beleidskader Detentie Behandeling en Toezicht op maat² (DBT) geformuleerde beleidswijzigingen en verbeteracties.

De Inspectie VenJ concludeert dat beide trajecten een zware wissel hebben getrokken, en nog steeds trekken, op de medewerkers en gedetineerden in de inrichtingen. Desalniettemin slagen zij er in het algemeen in een werkbare balans te vinden die er voor zorgt dat het er in het Nederlandse gevangeniswezen humaan en respectvol aan toegaat.

Het valt de Inspectie VenJ daarbij op dat in een aantal inrichtingen aan goed verwachtingenmanagement is gedaan. De veranderingen zijn als vanzelfsprekend geïmplementeerd en volgens de respondenten aldaar inmiddels behorend tot het standaard handelingsrepertoire. In andere inrichtingen blijkt het draagvlak voor de veranderingen minder groot en heeft het personeel meer moeite met de aanpassingen.

Detentieklimaat

Bij het beoordelen van het detentieklimaat is gekeken naar de rechtspositie, bejegening en vakmanschap. Het detentieklimaat voldoet in alle geïnspecteerde inrichtingen aan de gestelde criteria.

² Het beleidskader Dagprogramma, beveiliging en toezicht op maat beschrijft en geeft vorm aan een persoonsgerichte detentie. Dit beleidskader maakt het mogelijk de gedetineerden te appelleren aan hun eigen verantwoordelijkheid.



Het activiteitenprogramma is inzichtelijk, gestructureerd en wordt als zodanig uitgevoerd. Een enkele inrichting toont nog overlap van rechtactiviteiten die minimaal op basis van de Penitentiaire Beginselenwet moeten worden aangeboden, maar zegt toe dit op te lossen. Wél moeten door een krappere personeelsbezetting concessies worden gedaan aan de intensiteit van het toezicht door piw'ers op de afdelingen. Als gevolg hiervan constateert de Inspectie VenJ dat het voeren van mentorgesprekken en het rapporteren van bevindingen in het Detentie & Reïntegratieplan (D&R plan) beperkt zijn. De Inspectie VenJ is van mening dat ten aanzien van het verantwoord toezicht op gedetineerdenbewegingen op zowel de afdelingen als bij de activiteiten, een kritische grens bereikt is. Nog meer toegeven aan het inkrimpen van de personele inzet leidt naar het oordeel van de Inspectie tot meer risico's voor de veiligheid van medewerkers en gedetineerden.

Bij dit risico refereert de Inspectie VenJ ook naar de mogelijkheden van medewerkers om hun vakmanschap op peil te houden. Onderdeel daarvan zijn de ingeroosterde sport- en communicatiemomenten. Alle functioneel betrokkenen bij deze sport en communicatie geven aan dat deze momenten in de praktijk óf niet doorgaan óf dat slechts een minderheid van het team aanwezig is. De Inspectie vindt dit zorgelijk. Goede onderlinge communicatie, uitvoeren van specifieke vaardigheden als boeien aanleggen en visiteren, en een goede fysieke conditie zijn basisvoorwaarden om in het penitentiaire veld goed teamwork te leveren.

Agressiebeheersing

Bij het beoordelen van dit thema is gekeken naar agressie, veiligheidsbeleving en het beleid rondom veiligheid. De Inspectie VenJ stelt vast dat met de implementatie van de maatregelen uit het Masterplan DJI het aantal incidenten met agressie in de PI's niet is toegenomen en medewerkers en gedetineerden zich in de inrichting voldoende veilig voelen om respectievelijk te werken en te verblijven.

In een meerderheid van de inrichtingen zien de medewerkers wel risico's in een toename van het meerpersoonscelgebruik (mpc). Op verschillende locaties nam de Inspectie VenJ waar dat door de hoge bezetting van een afdeling, als gevolg van de toepassing van mpc, het overzicht op de uitgesloten gedetineerden voor de medewerkers lastig is. Hierdoor neemt het risico op het niet (tijdig) kunnen waarnemen van onacceptabel gedrag toe.

Reïntegratie

De Inspectie constateert aanmerkelijke verschillen tussen de inrichtingen ten aanzien van de invoering van het reïntegratiebeleid waaronder casemanagement, promoveren/degraderen en het opstellen van D&R plannen. De inrichtingen waar de gewijzigde opzet van de afdeling D&R goed op de rails staat hebben inmiddels hun blik naar buiten (=ketenpartners) gericht om reïntegratieplannen daadwerkelijk handen en voeten te geven. In andere inrichtingen is de focus van de medewerkers nog teveel naar binnen gericht. Het is voor hen nog onvoldoende duidelijk hoe zij het reïntegratiebeleid moeten vorm geven.

3. Tot slot

De Inspectie VenJ constateert dat de introductie van het Masterplan DJI niet heeft geleid tot aantasting van het detentieklimaat of een toename van agressie. Het insluiten van gedetineerden en de bejegening door het uitvoerende personeel voldoen aan de normen en verwachtingen van de Inspectie VenJ. Het personeel heeft een balans gevonden tussen draagkracht en draaglast. De Inspectie VenJ maakt zich wél zorgen dat bij verdergaande lastenverzwarende maatregelen de mogelijkheid om onveilige situaties te voorkomen of te beheersen kritisch wordt.



4. Aanbevelingen

Op basis van bovengenoemde conclusies en gesignaleerde risico's komt de Inspectie VenJ tot drie aanbevelingen aan de DJI.

Detentieklimaat:

1. Bezie de mogelijkheden voor meer flexibiliteit in het dagprogramma en het dienstrooster.
2. Faciliteer zoveel mogelijk deelname aan de ingeroosterde sport- en communicatiemomenten, registreer de deelname en stuur hierop.

Maatschappelijke reïntegratie:

3. Evalueer en beoordeel de werkzaamheden ten behoeve van de reïntegratie van justitiabelen op efficiëntie en effectiviteit.



1

Aanleiding

1.1 Aanleiding

Binnen het gevangeniswezen spelen zich als gevolg van de implementatie van het Masterplan voor de Dienst Justitiële Inrichtingen 2013-2018 diverse ingrijpende veranderingen af: een versobering van regimes, intensivering van meerpersoonscelgebruik, neerwaartse aanpassing van de personeelsformatie, een nieuw dagprogramma, sluiting van inrichtingen en afdelingen en daarmee samenhangend een groot aantal personeelwisselingen en -uitstroom. Met dit onderzoek gaat de Inspectie VenJ na of de kwaliteit van de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen nog voldoet aan de normen en verwachtingen die zij hanteert. Dit onderzoek kent een risicogestuurde opzet waarbij de Inspectie VenJ met een gerichte focus op een drietal geïdentificeerde risico's een zestal penitentiaire inrichtingen (PI's) in een beperkte tijdspanne geïnspecteerd heeft. Door de focus op de drie risicovolle thema's is per PI geen volledige doorlichting uitgevoerd en nam de inspectie per PI in plaats van drie dagen ongeveer anderhalve dag in beslag. Dit betekende voor de Inspectie VenJ capaciteitsbesparing en voor de PI's minder inspectielast.

1.2 Doel

De doelstelling van het onderzoek is na te gaan of de kwaliteit van de taakuitvoering door de PI's, ondanks de in korte tijd doorgevoerde wijzigingen van beleid en uitvoering, nog voldoet aan de criteria en verwachtingen die de Inspectie VenJ stelt.

1.3 Methode

Risicoanalyse

Op basis van een stakeholders onderzoek onder vertegenwoordigers van de sector Gevangeniswezen alsmede veldirecteuren en inspecteurs van de Inspectie VenJ zijn belangrijke risico's benoemd die samenhangen met de implementatie van het Masterplan DJI. Deze variëren van het niet realiseren van de financiële taakstelling, afname van penitentiaire scherpste, vervoersintensivering van arrestanten en toename van incidenten rond toegekend verlov aan justitiabelen. Vervolgens is afweging gemaakt met betrekking tot de kans dat het risico optreedt en het effect



ervan. Deze analyse heeft geleid tot een drietal risico's op thema's die voor het goed functioneren van het gevangeniswezen van belang zijn, te weten: het detentieklimaat, de agressiebeheersing en de maatschappelijke reïntegratie.

Selectie inrichtingen

Bij het selecteren van de te onderzoeken inrichtingen is rekening gehouden met de landelijke spreiding, het regime, de omvang van de PI en informatie uit eigen eerder onderzoek door de Inspectie VenJ. Daarnaast is door de Inspectie VenJ gebruik gemaakt van verschillende door de DJI gehanteerde informatiesystemen: de kengetallen van de planning- en controlcyclus gevangeniswezen, de P&C cyclus gevangeniswezen, de gedetineerden survey 2014 en het eveneens in 2014 gehouden medewerkers tevredenheidsonderzoek (MTO).

Analyse van deze gegevens leverde inzicht op in hoe de zes inrichtingen presteerden op de drie risicovolle thema's. Gekozen is voor drie inrichtingen die, afgezet tegen het landelijk gemiddelde, bovengemiddeld presteerden en drie inrichtingen die onder dit gemiddelde scoorden. Dit resulteerde in de inspectie van: PI Almelo, PI Alphen, PI Leeuwarden, PI Rotterdam (locatie de Schie), PI Zuidoost (locatie Roermond) en PI Zwaag. De inspecteurs wisten tijdens de inspecties en de opvolgende rapportagefase niet of de bezochte PI boven of onder het landelijke gemiddelde scoorden.

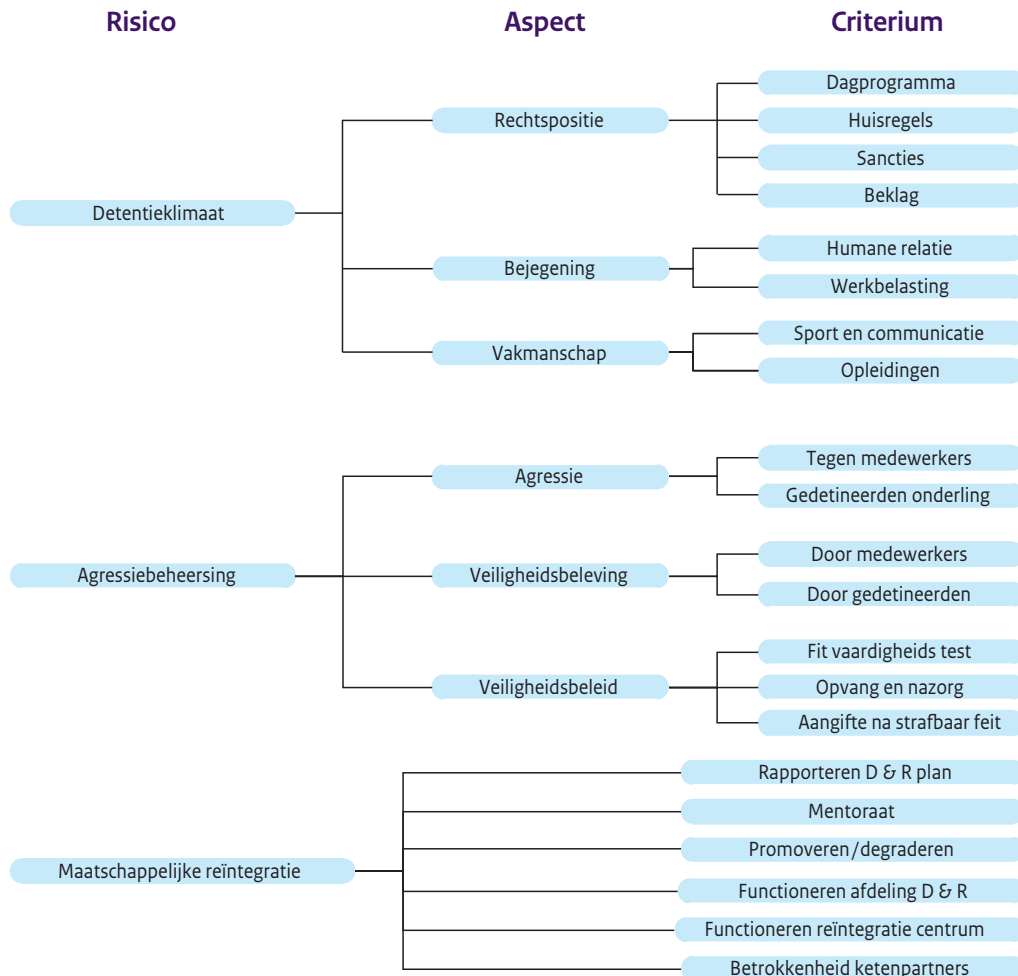
Toetsingskader

Het toetsingskader van dit onderzoek is grotendeels geënt op het toetsingskader en de daarbij behorende vraag- en checklijsten die de Inspectie VenJ bij reguliere doorlichtingen van PI's toepast. Aan het drietal te onderzoeken thema's zijn de aspecten en criteria alsmede de bijbehorende normen en verwachtingen van het reguliere toetsingskader gekoppeld³. Voor dit onderzoek zijn aanvullende criteria toegevoegd. Zo kon het thema detentieklimaat met de bestaande criteria van het reguliere toetsingskader niet volledig worden afgedekt. Aan dit thema is om die reden het criterium vakmanschap toegevoegd, waarbij de Inspectie VenJ kijkt naar de wijze en mate waarop er binnen de inrichtingen werkoverleg plaatsvindt en op welke wijze het kennisniveau van medewerkers geborgd is.

³ Zie voor het reguliere toetsingskader doorlichtingen penitentiaire inrichtingen: <http://www.ivenj.nl>.



Onderstaand overzicht geeft per risico aan welke aspecten en criteria getoetst zijn:







Operationalisering

Ter voorbereiding van de inspectie aan een PI heeft de Inspectie VenJ diverse documenten doorgenomen, zoals het actuele dagprogramma, actuele huisregels, bezettingscijfers, deelnameoverzichten, jaarplannen en jaarverslagen als ook gegevens van eerdere doorlichtingen. Daarnaast zag zij ter plaatse werkinstructies en protocollen in. Voorts nam zij op de locatie interviews af van gedetineerden, leidinggevenden, inrichtingswerkers, medewerkers van de afdeling Detentie en Reïntegratie (D&R), het management en vertegenwoordigers van de commissie van toezicht.

Tot slot schouwden de inspecteurs de inrichting en waren zij aanwezig bij het uitsluiten van de gedetineerden en de start van het dagprogramma.



Op basis van deze bronnen en interviews is elk criteria beoordeeld en van een score voorzien. Vervolgens is dit oordeel omgezet op een vierpuntsschaal.

-  Voldoet niet aan de relevante normen en verwachtingen
-  Voldoet in beperkte mate aan de relevante normen en verwachtingen
-  Voldoet overwegend maar niet volledig aan de relevante normen en verwachtingen
-  Voldoet aan de relevante normen en verwachtingen

Een nadere toelichting op deze werkwijze is opgenomen in bijlage I.

1.4 Onderzoeksvraag

Dit rapport beantwoordt de volgende hoofdvraag:

Voldoet, na de invoering van de maatregelen als gevolg van het Masterplan DJI, de reguliere regimevoering⁴ van een PI nog aan de eisen en verwachtingen die de Inspectie VenJ daaraan stelt?

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- Voldoet het detentieklimaat, na de introductie van het Masterplan DJI, aan de door de Inspectie VenJ gestelde normen en verwachtingen?
- Voldoet de wijze en mate van agressiebeheersing, na de introductie van het Masterplan DJI, aan de door de Inspectie VenJ gestelde normen en verwachtingen?
- Zijn er, na de introductie van het Masterplan DJI, voldoende randvoorwaarden aanwezig om het reïntegratiebeleid voor gedetineerden effectief uit te voeren?

1.5 Leeswijzer

De volgende hoofdstukken beschrijven respectievelijk de onderzoeksresultaten met betrekking tot het detentieklimaat, de agressiebeheersing en de maatschappelijke reïntegratie. Aan de hand van de tabellen met scores geeft de Inspectie VenJ een korte analyse op de bevindingen. Ieder hoofdstuk eindigt met een generieke conclusie ten aanzien van het onderzochte thema. In samenhang leiden deze conclusies tot de algemene conclusie die is opgenomen in de samenvatting.

⁴ Onder reguliere regimevoering verstaat de inspectie een regime dat van toepassing is in een huis van bewaring en/of gevangenis zonder een specifieke bestemmingsaanwijzing of specifieke doelgroep.



2

Detentieklimaat

Onderstaande tabel geeft het oordeel weer over de getoetste criteria per PI. Zoals eerder aangegeven onderscheidt de Inspectie VenJ bij het beoordelen van het detentieklimaat de aspecten Rechtspositie, Bejegening en Vakmanschap. Eerst volgt op basis van de tabel een analyse van de gebruikte aspecten en criteria. Het hoofdstuk sluit af met een generieke conclusie ten aanzien van de relatie tussen het Masterplan DJI en het detentieklimaat in de PI's.

Tabel 1. Resultaten detentieklimaat

	PI Almelo	PI Alphen Locatie Maat- schapslaan	Leeuwarden	PI Zuidoost Locatie Roermond	PI Rotterdam Locatie de Schie	PI Zwaag
1. Rechtspositie						
1.1 Dagprogramma						
1.2 Huisregels						
1.3 Sancties ⁵						
1.4 Beklag						
2. Bejegening						
2.1 Humane relatie						
2.2 Werkbelasting						
3. Vakmanschap						
3.1 Sport- en Communicatie						
3.2 Opleidingen						



2.1 Rechtspositie

Op het aspect rechtspositie zijn in de analyse vooraf risico's onderkend ten aanzien van de inhoud en uitvoering van het dagprogramma, de informatieoverdracht naar gedetineerden over de gang van zaken in de inrichting, waaronder de huisregels, meer en mogelijk minder zorgvuldige sanctionering en bijgevolg meer klachten van gedetineerden waardoor meer druk op de tijdige afhandeling van klaagschriften.

Dagprogramma

Op basis van de bevindingen op het aspect rechtspositie stelt de Inspectie VenJ vast dat in alle inrichtingen het dagprogramma, conform het rooster, aan de minimeisen voldoet. Wel heeft de introductie van het Masterplan DJI invloed op de concrete uitvoering van het dagprogramma. Met name piw'ers en gedetineerden ervaren het dagprogramma als een strak keurslijf met 'veel hollen en weinig stilstaan' en met nog maar weinig mogelijkheden om de vrije ruimte naar eigen inzicht in te vullen. Voor gedetineerden betekent dit: je doet mee aan een geplande activiteit óf je verblijft op cel achter een gesloten deur; en voor piw'ers: je bent aan het werk op de afdeling óf begeleidt een activiteit elders in het complex. In alle inrichtingen geven de piw'ers aan dat vooral het weekendprogramma, met minder activiteiten, ruimte biedt voor persoonlijk contact met gedetineerden en het opmaken van rapportages ten behoeve van het Detentie & Reïntegratie (D&R) plan. Opvallend is ook dat als er onverhoopt een activiteit uitvalt, er weinig tot geen ruimte is om die activiteit op een ander tijdstip in te halen of te compenseren. Relatief vaak geven de PI's aan te compenseren door middel van een extra moment voor persoonlijke verzorging of een materieel gebaar in de vorm van een blikje frisdrank of een ijsje. Gedetineerden prefereren echter het daadwerkelijk doorgaan van de activiteit.

Huisregels

In alle PI's is de informatieverstrekking bij binnenkomst goed op orde. De gedetineerden beschikken na binnenkomst snel over (een uittreksel van) de huisregels die vervolgens door een piw'er binnen 24 uur worden toegelicht.

Sancties

Uit documentatie en interviews komt naar voren dat de invoering van het Masterplan DJI heeft geleid tot een toename van het aantal sancties of onzorgvuldigheid bij de oplegging daarvan.

Beklag

Alle PI's hebben rond de invoering van het Masterplan DJI te maken gehad met een toename van het aantal klachten die vooral gerelateerd was aan de voorziene beperkingen van het regime en de invoering van het promoveren en degraderen. Met uitzondering van één PI⁶ hebben de beklagcommissies deze (incidentele) toename kunnen verwerken en sluit het aantal klachten weer aan bij het meerjarig gemiddelde.

⁵ In het toetsingskader wordt in plaats van sancties de term straffen en maatregelen gehanteerd.

⁶ Bij de PI Almelo bleek door omstandigheden een forse achterstand in de verwerking van klachten; de achterliggende problematiek is inmiddels aangepakt.



2.2 Bejegening

De Inspectie VenJ nam ten aanzien van het aspect bejegening twee als risicovol aangemerkte criteria in ogenschouw: de op humane beginselen gestoelde relatie tussen gedetineerden en medewerkers van een PI en de werkbelasting van met name piw'ers.

Humane relatie

Een belangrijke pijler van het penitentiaire werk in het Nederlandse gevangeniswezen is een op humane uitgangspunten gebaseerde constructieve werkrelatie tussen medewerkers en gedetineerden, ook wel relationele veiligheid. Dit uitgangspunt lijkt door de invoering van het Masterplan DJI niet aangetast. Uit de interviews met gedetineerden en medewerkers blijkt dat er in het algemeen (nog steeds) sprake is van een evenwichtige relatie tussen betrokkenen. Waarnemingen en interviews van de inspecteurs in de PI's bevestigen dit beeld. Men respecteert elkaar en is met elkaar in gesprek. Dit geldt in het bijzonder voor piw'ers. Op grond van vaak jarenlange ervaring weten zij goed om te gaan met de veranderende situaties.

Werkbelasting

De scores maken duidelijk dat met de invoering van het Masterplan DJI in een meerderheid van de PI's de medewerkers een toename van de werkbelasting ervaren. Eerder is onder Dagprogramma gerefereerd aan de beleving van de piw'ers dat zij soms op meerdere plekken tegelijk moeten zijn, terwijl een collega op de afdeling er dan alleen voor staat. Dat baart hen zorgen.

Voor een deel zal dit gewenning zijn aan gewijzigde omstandigheden die aanleiding zijn tot efficiënter werken: 'meer doen met minder'. Soms vragen de omstandigheden volgens respondenten om meer begeleiding en toezicht op de afdeling. Dat is op dat moment dan niet mogelijk doordat de collega's elders in het complex zijn om hun taken uit te voeren.

2.3 Vakmanschap

Bij dit aspect beoordeelt de Inspectie VenJ de mogelijkheden van medewerkers om hun vakmanschap te (kunnen blijven) ontwikkelen en toe te passen door middel van frequente en effectieve sport- en communicatie⁷ en de mogelijkheden tot het volgen van vakgerichte opleidingen.

Sport en Communicatie

Alle respondenten die betrokken zijn bij de ingeroosterde sport en communicatie zijn ontevreden over de mogelijkheden daartoe. De vigerende roostersystematiek leidt tot zeer beperkte mogelijkheden voor een piw team om compleet met elkaar te overleggen of gezamenlijk te werken aan fysieke en/of mentale vaardigheden. In sommige PI's is de kantoorruimte van het afdelingshoofd op de verblijfsafdeling gesitueerd. Dankzij deze aanwezigheid op de werkvloer is eenduidige informatieoverdracht met het aanwezige personeel mogelijk, zij het ongestructureerd.

Een aantal PI's heeft het voornemen om de sport en communicatie slimmer in te richten. Het idee is om bijvoorbeeld eens per twee maanden de thans wekelijks ingeroosterde tijd te clusteren tot een overlegdag waarbij, naast inhoudelijk overleg, ook aan (team)training en fysieke weerbaarheid kan worden gewerkt.

⁷ Tevens omvattende fysieke vaardigheidstrainingen (FVT).



Opleidingen

In alle PI's zijn mogelijkheden voor medewerkers om vakgerichte opleidingen te volgen. Met name de piw'ers geven aan dat zij in hun overwegingen om een opleiding te gaan volgen, meer dan voorheen, meewegen dat hun afwezigheid vanwege opleiding gevolgen heeft voor de collega's en de continuïteit binnen het team. Van andere orde is de borging van de enige jaren terug gevolgde opleidingen van piw'ers om motiverend te bejegenen. Sommige PI's hebben dit opgepakt en organiseren daar nu interne bijscholingen of coaching voor.

2.4 Conclusie

De Inspectie VenJ concludeert dat met name de periode rond de daadwerkelijke introductie van het Masterplan DJI in een PI invloed had op het detentieklimaat. In korte tijd veranderde er veel voor gedetineerden en medewerkers. Onzekerheid over het voortbestaan van respectievelijk hun verblijfs- en werklocatie en verander moeheid werden vaak genoemd als factoren die van negatieve invloed waren. In alle inrichtingen leidde dit tot fricties in de vorm van weerstand onder gedetineerden en ontevreden medewerkers. In sommige PI's namen de spanningen onder de gedetineerden en het aantal klachten toe. Enige tijd na de invoering blijkt vervolgens dat, ondanks een strakker keurslijf voor zowel medewerkers als gedetineerden bij de uitvoering van het dagprogramma, het detentieklimaat weer terug is op het oude niveau: een constructieve, respectvolle en humane verhouding tussen gedetineerden en medewerkers. Dit is in eerste instantie te danken aan de inzet en loyaliteit van de piw'ers die in meerdere opzichten een tandje hebben moeten bijzetten. In de tweede plaats leidde goed verwachtingsmanagement tot een soepele acceptatie van de veranderingen.



3

Agressiebeheersing

Onderstaande tabel geeft de getoetste criteria weer ten aanzien van het aspect agressie-beheersing. Eerst volgt op basis van de tabel een analyse van de getoetste aspecten en criteria. Het hoofdstuk sluit af met een generieke conclusie

Tabel 2. Resultaten agressiebeheersing.

	Almelo	PI Alphen Locatie Maat- schapslaan	Leeuwarden	PI Zuidoost Locatie Roermond	PI Rotterdam Locatie de Schie	PI Zwaag
1. Agressie						
1.1 Tegen medewerkers						
1.2 Gedetineerden onderling						
2. Veiligheidsbeleving						
2.1 Medewerkers						
1.2 Gedetineerden						
3. Veiligheidsbeleid						
3.1 FVT						
3.2 Opvang/nazorg						
3.3 Aangifte						



3.1 Agressie

De Inspectie VenJ is nagegaan in hoeverre de invoering van het Masterplan DJI van invloed is op de agressie in de inrichtingen. Zij onderscheidt daarbij agressie naar medewerkers en tussen gedetineerden onderling. Uit het onderzoek blijkt dat de agressie naar de medewerkers evenals de agressie tussen de gedetineerden onderling niet substantieel is toegenomen.

3.2 Veiligheidsbeleving medewerkers en gedetineerden

Op basis van de bevindingen constateert de Inspectie VenJ dat zowel de medewerkers, de leden van de commissies van toezicht als de gedetineerden het werken respectievelijk verblijven in de penitentiaire inrichting als voldoende veilig ervaren. Hierbij is door hen opgemerkt dat bij verdergaande krimp van het personeel als gevolg van de bezuinigingen én uitbreiding van het mpc het veiligheidsgevoel onder druk komt te staan. De Inspectie VenJ onderschrijft het risico dat als gevolg van de afname van contactmomenten en onvoldoende zicht op de omgang van gedetineerden met elkaar, de veiligheidsbeleving kan afnemen.

3.3 Veiligheidsbeleid

Op het afnemen van de Fit Vaardigheid Test (FVT) van executieve medewerkers sturen de directies afdoende. Daar waar nodig wordt bij het niet behalen van de norm een (individueel) programma opgesteld ter verbetering van de conditie.

Bij alle locaties is het beleid en de inzet van het opvang- en nazorgteam duidelijk vastgelegd. Ook de afspraken over wanneer en door wie er bij geweldsincidenten aangifte bij het OM wordt gedaan zijn voor de medewerkers op alle locaties helder. Verschillende locaties geven aan dat als er aangifte is gedaan het nog wel eens lang duurt voordat het Openbaar Ministerie tot actie over gaat.

3.4 Conclusie

Het is een gegeven dat agressie zich in de gesloten setting van een penitentiaire inrichting incidenteel voordoet. Het is een eenzijdige, geconcentreerde gemeenschap met een divers palet aan belangen, culturen en emoties. De gevoeligheid van belanghebbenden voor verandering is groot en kan leiden tot een toename van agressie. De Inspectie VenJ constateert echter dat in de onderzochte inrichtingen, gerelateerd aan de invoering van het Masterplan DJI, er geen sprake is van een waarneembare toename van agressie van gedetineerden naar de medewerkers en tussen de gedetineerden onderling. De geïnterviewde medewerkers, de leden van de commissies van toezicht en de gedetineerden geven aan dat het aantal en de aard van de geweldsincidenten niet is veranderd na invoering van het Masterplan DJI en dat de sfeer en veiligheid op de afdelingen in het algemeen goed is. In de inrichtingen wordt voldoende uitvoering gegeven aan het veiligheidsbeleid.



4

Maatschappelijke reïntegratie

Zoals eerder aangegeven kijkt de Inspectie VenJ in dit onderzoek niet naar de kwaliteit van de reïntegratietrajecten op zich. De focus is gericht op de randvoorwaarden die de totstandkoming van een reïntegratietraject binnen de inrichting mogelijk maken. Tabel 3 duidt een zestal factoren die de Inspectie VenJ beschouwt als belangrijke voorwaarden om in de inrichting daadwerkelijk aan de slag te gaan met reïntegratie om zo voor gedetineerden de voorwaarden te scheppen om een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan op te bouwen met minder risico op terugval in crimineel gedrag.

Tabel 3. Resultaten maatschappelijke reïntegratie

	Almelo	PI Alphen Locatie Maat- schapslaan	Leeuwarden	PI Zuidoost Locatie Roermond	PI Rotterdam Locatie de Schie	PI Zwaag
1. D&R plan/ Rapporteren						
2. Mentoraat						
3. Promotie/ degradatie						
4. Afd. D&R/ casemanager						
5. RIC						
6. Ketenpartners						



4.1 Detentie & Reïntegratie plan (D&R plan)/Rapporteren

Het D&R plan volgt de gedetineerden gedurende zijn verblijf in de inrichting en registreert zijn ontwikkeling/mogelijkheden/voorwaarden om zo goed mogelijk voorbereid terug te keren in de samenleving.

Het opmaken van een actueel D&R plan wordt als een belangrijke voorwaarde voor de voorbereiding op maatschappelijke reïntegratie gezien. In beginsel wordt van medewerkers die direct contact hebben met gedetineerden een bijdrage aan dit plan verwacht. Het is een dynamisch document dat gedurende het verblijf in een PI steeds meer invulling krijgt en als opmaat fungeert voor de terugkeer naar de samenleving. Voor de gedetineerden heeft de mentor een essentiële rol in dit verhaal. Hij rapporteert in het D&R plan, bespreekt dit met gedetineerden en collega's, bewaakt de voortgang en registreert mogelijke interventies. De Inspectie constateert enerzijds dat het beoogde proces conceptueel afdoende is overgenomen door de inrichtingen maar, anderzijds, dat er in de dagelijkse uitvoeringspraktijk van dit concept nog een aantal hobbels genomen moet worden. Door het eerder genoemde krappe dagprogramma zijn er, door de weeks, weinig tot geen momenten voor piw'ers om een mentorgesprek met hun gedetineerde(n) te voeren en om daarover te rapporteren in het D&R plan. In het weekend lukt dit wel.

Een groot deel van de piw'ers vindt het lastig een betrouwbaar beeld over de gedetineerde(n) te schetsen dat leidt tot voldoende informatie om een gewogen besluit te nemen met betrekking tot toe te kennen vrijheden. Niet iedere piw'er heeft de competenties om een en ander goed te verwoorden.

4.2 Mentoraat

De Inspectie VenJ constateert dat het mentoraat in alle inrichtingen functioneert. De gedetineerden zijn op de hoogte wie hun mentor (en veelal ook schaduwmentor) is, en ook de piw'ers weten voor wie zij het aanspreekpunt zijn.

4.3 Promotie/degradatie

De invoering van het beleid voor gedetineerden om in de inrichting te kunnen promoveren en degraderen beoogt het gedrag van gedetineerden positief te beïnvloeden en hen te motiveren om mee te werken aan reïntegratie.

De Inspectie VenJ stelt vast dat de PI's het beleid van promoveren en degraderen onderschrijven en ook toepassen. De uitvoering in de praktijk stuit echter ook op complicaties. Zo heeft een huis van bewaring binnen het regime weinig mogelijkheden om aan diegenen die in aanmerking komen voor promotie 'incentives' te bieden. Veelal wordt in een huis van bewaring aan goed functionerende gedetineerden het label 'groen' gehangen en is de incentive dat hij bij overplaatsing naar een gevangenis (met meer vrijheden in het dagprogramma) start als een gepromoveerde (=groene) gedetineerde. Veel gedetineerden zijn niet intrinsiek gemotiveerd om zich goed te gedragen, maar kiezen hier puur om pragmatische redenen voor: het biedt hen het vooruitzicht om in het verloop van de straftijd in een regimevorm met meer vrijheden geplaatst te worden. Door deze 'calculerende' en sociaal wenselijke opstelling van gedetineerden uit de geïnterviewde functionarissen hun twijfels over de uiteindelijke effectiviteit van het beleid. Zij stellen zich de vraag of dit daadwerkelijk bijdraagt aan een detentievrije terugkeer naar de samenleving met minder recidive.



4.4 Afd. D&R/functie casemanager

De meeste inrichtingen werken sinds ruim een jaar met een afdeling D&R. De afdeling is ontstaan uit een samenvoeging van de 'oude' functies bevolkingsadministratie, bureau selectie en detentie begeleiding (BSD), medewerker maatschappelijke dienstverlening en trajectbegeleider.

De geïnterviewde leidinggevendenden en medewerkers van de afdeling D&R geven in de meeste inrichtingen aan dat de effecten van de nieuwe opzet van de afdeling nog volop voelbaar zijn en invloed hebben op de prestaties. Medewerkers die voorheen trajectbegeleider of medewerker BSD waren, zijn nu casemanager geworden met een bredere, ook extern gerichte taak. Daar moeten velen nog aan wennen. In verschillende inrichtingen heeft het personeel deze verandering actief opgepakt met informatiebijeenkomsten, specifieke trainingen en supervisie. In andere inrichtingen moet er ten aanzien van dit criterium nog geïnvesteerd en ontwikkeld worden en een gerichtheid op integrale samenwerking tot stand komen.

4.5 Reïntegratiecentrum (RIC)

In het RIC kunnen gedetineerden aan de slag onder begeleiding van eigen medewerkers en ondersteund door vrijwilligers om zich met gebruik van internet te oriënteren op voorzieningen/activiteiten na detentie. Bij een aantal inrichtingen wordt door het RIC ook invulling gegeven aan de workshop kiezen voor verandering, een methodiek om zich te oriënteren op een andere levenswijze.

Over het functioneren van het RIC lopen de meningen uiteen. Gedetineerden geven aan dat onduidelijk is waar het RIC voor bedoeld is, of kennen het bestaan niet. Medewerkers en gedetineerden zijn van mening dat er te weinig mogelijkheden zijn om er gebruik van te maken. Er is ten aanzien van dit criterium duidelijk sprake van een ontwikkeltraject waarbij in een meerderheid van de inrichtingen het optimum qua organisatie en uitvoering nog niet is gevonden.

4.6 Ketenpartners

Voor het daadwerkelijk vormgeven van reïntegratietrajecten zijn contacten met (externe) ketenpartners van belang. De Inspectie is nagegaan in hoeverre er sprake is van effectieve contacten.

Door de reorganisaties is veel aandacht en energie van de medewerkers naar binnen gericht. In sommige inrichtingen is deelname aan het Veiligheidshuis op een laag pitje gezet. Het informeren van ketenpartners en het realiseren van nazorg blijkt in een enkele inrichting nog onvoldoende aandacht te krijgen.



4.7 Conclusie

Een integrale visie op de vormgeving van maatschappelijke reïntegratie is in de meeste inrichtingen nog in ontwikkeling. Bij een aantal inrichtingen is een duidelijke visie aanwezig op hoe reïntegratie integraal vorm te geven. Dit leidt al tot trajecten waarbij de gedetineerden overdag 'buiten de deur' aan het werk zijn. In andere inrichtingen hebben de nieuw benoemde functionarissen de juiste slag om hun functie inhoud te geven nog niet te pakken. Afdelingen werkten nog autonoom, langs elkaar heen of het reïntegratiecentrum was amper opgestart of nog niet goed bemenst.

De Inspectie VenJ is van mening dat dit proces beter kan en ook efficiënter georganiseerd moet worden. Uitvoering geven aan het beleid van promoveren en degraderen is hier een voorbeeld van.



Bijlage

Analyseplan en weging

Bij het beoordelen van de bevindingen zijn onderstaande stappen gemaakt.

1. Vaststellen van de onderzoeksvragen

- Voldoet het detentieklimaat, ondanks de invoering van de maatregelen als gevolg van het Masterplan DJI aan de gestelde normen en verwachtingen?
- Voldoet de agressiebeheersing na implementatie van het Masterplan DJI aan de gestelde normen en verwachtingen?
- Zijn er, ondanks het Masterplan DJI, voldoende randvoorwaarden aanwezig om reïntegratietrajecten succesvol uit te voeren?

2. Data verzameling

3. Analyse en beoordeling

Bij het beoordelen van interviews en overige bronnen is onderzocht of de uitvoering voldoet aan de door de IV&J geformuleerde criteria. Vervolgens zijn twee beoordelingen gemaakt.

In onderstaand figuur wordt een eerst weging toegelicht. Op basis van de uitkomsten van de interviews met afdelingshoofden, piw'ers, gedetineerden, leden Management team en leden Commissie van toezicht is een oordeel tot stand gekomen. Hierbij is tevens rekening gehouden met opgevraagde documenten en het inspectiebezoek door twee inspecteurs. De inspecteurs hebben de beoordeling los van elkaar gedaan en daar waar nodig naar een compromis gezocht.

Figuur 1. Voorbeeld resultaten van een PI

1. Detentieklimaat	Afd.h	Piw.	Ged.	MT	CvT	D&R
<i>Structuur</i>						
Dagprogramma	+	+	+	+		
Huisregels	+	+/-	+/-			
Sancties	+	+/-	+	+		
Beklag	+/-	+	+/-			-

+ = Voldoet aan gestelde normen

5 punten

+/- = Voldoet gedeeltelijk aan gestelde normen

3 punten

- = Voldoet niet aan gestelde normen

1 punt

Niets ingevuld = Onbekend of niet naar gevraagd



De rekenformule ziet er als volgt uit:

Totaal aantal punten gedeeld door het maximaal aantal te behalen punten X 100.

Het maximaal aantal punten is bepaald door het aantal respondenten X 5 punten.

Dagprogramma: $5 + 5 + 3 + 5 = 18/20 = 90\%$
 Huisregels: $5 + 3 + 3 = 11/15 \times 100 = 73\%$
 Sancties: $5 + 3 + 5 + 5 = 18/20 = 90\%$
 Beklag: $3 + 5 + 3 + 1 = 12/20 \times 100 = 60\%$

Figuur 2. Voorbeeld van de scores

1. Detentieklimaat	Afd.h	Piw.	Ged.	MT	CvT	D&R	Score
<i>Structuur</i>							
Dagprogramma	+	+	+/-	+			90 %
Huisregels	+	+/-	+/-				73 %
Sancties	+	+/-	+	+			90 %
Beklag	+/-	+	+/-			-	60 %

Vervolgens heeft een tweede beoordeling plaatsgevonden. De bovengenoemde waarderingen van respectievelijk Dagprogramma, Huisregels, Sancties en Beklag zijn van een van onderstaande oordelen voorzien.

- Voldoet niet aan de relevante normen en verwachtingen
- Voldoet in beperkte mate aan de relevante normen en verwachtingen
- Voldoet overwegend maar niet volledig aan de relevante normen en verwachtingen
- Voldoet aan de relevante normen en verwachtingen

Bij het beoordelen van de interviews is gekozen voor scores van respectievelijk 1, 3 en 5 punten. Dit betekent dat een minimale score nog altijd 1 punt oplevert. Dit heeft tot gevolg dat de waardering altijd valt tussen de 20% en 100%.

Dit resulteert in onderstaande verdeling van scores:

- Rood: tussen de 20% en 40%
- Oranje: 40% - 60%
- Lichtgroen: 60% - 80%
- Donkergroen: 80% - 100%

Uit de scores blijkt dat in dit voorbeeld de PI op het onderdeel structuur een score heeft van 78% ($90 + 73 + 90 + 60 = 313 / 4 = 78\%$).

Figuur 2. Voorbeeld beoordeling

	PI 1	PI 2	PI 3	PI 4	PI 5	PI 6
1. Structuur						
1.1 Dagprogramma						
1.2 Huisregels						
1.3 Sancties						
1.4 Beklagprocedure						



Bijlage

Afkortingenlijst

Afkorting	Volledige naam
BSD	Bureau selectie en detentie begeleiding
DBT	Detentie Behandeling en Toezicht op maat
D&R	Detentie en Reïntegratie
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
FVT	Fysieke vaardigheidstrainingen
Inspectie VenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
Masterplan DJI	Masterplan voor de Dienst Justitiële Inrichtingen 2013-2018
MTO	Medewerkers tevredenheidsonderzoek
mpc	Meerpersoonscelgebruik
PI	Penitentiair inrichting
piw'er	Penitentiaire inrichtingswerker
RIC	Reïntegratiecentrum



Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

Dit is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
communicatie@inspectievenj.nl | www.ivenj.nl

November 2015 | Publicatienummer: 90719

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*