



IST

PI Noord locatie

De Marwei

Inspectiebericht

Vervolgonderzoek



Justitie





Inspectie voor de Sanctietoepassing
Ministerie van Justitie

PI Noord locatie De Marwei

Inspectiebericht
Vervolgonderzoek

Januari 2009

Colofon

Afzendgegevens

Inspectie voor de Sanctietoepassing

Forum
Kalvermarkt 53
2511 CB Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectiesanctietoepassing.nl

Inhoud

Colofon — 3

1 Inleiding — 7

2 Bevindingen en oordeel — 9

2.1 Dagprogramma en activiteitenaanbod — 9

2.2 Bejegening — 9

2.3 Reintegratie en nazorg — 11

2.4 Personeelsmanagement — 13

2.5 Communicatie — 15

2.6 Integriteit — 16

3 Slotbeschouwing — 19

Bijlage 1 Afkortingen — 21

Bijlage 2 Bronnen — 23

Bijlage 3 Programma Inspectiebezoek — 25

1 Inleiding

Aanleiding en doel

De Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) houdt toezicht op de sanctietoepassing in Nederland. In 2006 heeft de ISt een doorlichting uitgevoerd in de Penitentiaire Inrichting (PI) Noord, locatie De Marwei. De Inspectie constateerde toen dat de inrichting en haar medewerkers sterk gericht zijn op het handhaven van de beheersbaarheid van de inrichting als geheel en te weinig op het bevorderen van een goed detentieverloop van de individuele gedetineerde. Het feit dat ontwikkelingen die de directie in gang gezet had om daarin verandering te brengen tijdens een doorlichting in augustus 2006 nog onvoldoende zichtbare resultaten lieten zien, is de aanleiding geweest voor het instellen van dit vervolgonderzoek.

Onderzoeksvraag

De conclusies uit het onderzoek van 2006 hebben geleid tot de volgende onderzoeksvragen.

- 1 Voldoen dagprogramma en activiteiten aanbod aan de landelijke standaards?
- 2 Heeft het inrichtingsmanagement zijn visie hoe om te gaan met gedetineerden geëxpliciteerd, waaronder een visie op het mentoraat, en wordt conform die visie gehandeld?
- 3 Is het beleid met betrekking tot de reïntegratie-inspanningen ten behoeve van gedetineerden effectief?
- 4 Is het beleid gericht op de functionele ontwikkeling en het welbevinden van de medewerkers effectief?
- 5 Functioneert de interne communicatie waaronder het multidisciplinaire overleg over gedetineerden naar behoren?
- 6 Wordt er invulling gegeven aan het integriteitbeleid?

Methode en tijdpad

Op 23 september 2008 heeft de ISt de inspectie aangekondigd. De inspectie is op 14 oktober uitgevoerd. Het programma van de inspectie en de gebruikte bronnen zijn in bijlage 2 en 3 opgenomen. De inrichting heeft op 12 december 2008 de conceptversie van het inspectiebericht voor wederhoor voorgelegd gekregen. De ISt heeft de wederhoorreactie op 6 januari 2009 ontvangen. Op 20 januari 2009 heeft de hoofdinspecteur het inspectierapport vastgesteld en aangeboden aan de staatssecretaris van Justitie.

Object van onderzoek

Het object van onderzoek is de locatie De Marwei van de PI Noord. De locatie is gevestigd in Leeuwarden. In de periode die is verlopen sinds de doorlichting in 2006 zijn twee andere locaties van de PI Noord, te weten de locatie Groningen en de locatie Blokhuispoort in Leeuwarden gesloten.

Ander onderzoek

Om zicht te houden op de effecten van het veranderingsproces heeft de inrichting zelf een onderzoek laten instellen naar de effecten van de veranderingen in dagprogramma en postenbezetting door de Afdeling Kwaliteit van het Shared Service Centrum (SSC) Noord van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). De gegevens voor deze rapportage werden verzameld in de periode januari tot en met juni 2008. In juni 2008 is de rapportage onder de titel "Evaluatierapport dagprogramma en postenbezetting PI De Marwei" uitgebracht.

2 Bevindingen en oordeel

2.1 Dagprogramma en activiteitenaanbod

Conclusie 2006

De ISt concludeert dat het in De Marwei met moeite lukt om binnen de begrenzing van het beperkte regime met een dagprogramma van negen uur per dag aan alle wettelijk voorgeschreven verplichtingen te voldoen. De feitelijke toegang tot het onderwijs voor langgestrafte gedetineerden is te beperkt. De ISt vindt ook dat De Marwei onvoldoende waarborgen heeft geschapen dat de geplande dagprogramma's ook in de zomervakantieperiode kunnen worden uitgevoerd. Op te veel momenten zijn door vacatures, ziekte of vakantie in de voorbije maanden arbeidszalen gesloten en is het onderwijs niet toegankelijk geweest.

Bevindingen

De invoering van een nieuw dagprogramma voor gedetineerden en de ontwikkeling van een nieuwe daarop aansluitende postenbezetting was onderdeel van het in 2006 ingezette verandertraject. Invoering vond plaats op 1 oktober 2007. In opdracht van de locatiedirecteur heeft een werkgroep het nieuwe dagprogramma en de postenbezetting geëvalueerd. Over deze interne audit heeft de werkgroep in juni 2008 verslag gedaan in het "Evaluatierapport Dagprogramma en Postenbezetting PI De Marwei". De werkgroep heeft aanbevelingen gedaan om een aantal overgebleven knelpunten op te lossen.

Er zijn actuele dagprogramma's voor alle afdelingen. Die voldoen aan de wettelijke eisen. Door gedetineerden geen hele dagen arbeid meer aan te bieden zijn er nu voldoende werkplekken om gedetineerden van alle afdelingen te plaatsen. Er is één afdeling waarvan het programma niet volledig aan de norm voldoet. Dat is de afdeling, die fungeert als inkomstafdeling, waar tevens gedetineerden in door de rechter commissaris opgelegde beperkingen verblijven. Op de inkomstafdeling verblijven gedetineerden niet langer dan ongeveer veertien dagen.

Door de sluiting van de nabijgelegen locatie Blokhuispoort en de tijdelijke buitengebruikstelling van een van de afdelingen van De Marwei is er een overbezetting van personeel, waardoor niet inzichtelijk wordt of een efficiëntere personeelsinzet daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Oordeel

Dagprogramma's en postenbezetting zijn opnieuw vormgegeven. Dat heeft ertoe geleid dat het dagprogramma voor gedetineerden aan de wettelijke eisen voldoet.

2.2 Bejegening

Conclusie 2006

De ISt concludeert dat aan de vormgeving van het contact tussen personeel en gedetineerden geen gemeenschappelijk gedeelde visie ten grondslag ligt. De ISt constateert ook dat binnen De Marwei verschillende benaderingen worden gehanteerd: intensieve begeleiding op basis van een gemeenschappelijk vastgestelde aanpak mede op basis van advisering door gedragsdeskundigen (op de BIBA), een sterk ingevuld individueel mentoraat (op de jovo-afdeling) en een zeer individuele invulling van het mentorschap op de andere afdelingen dat soms wel, maar soms ook niet, mede bepaald wordt door de vraag van de gedetineerden. Die individuele invulling krijgt soms gestalte in een vriendelijke vaderlijke rol van de piw'er voor gedetineerden. Er zijn ook piw'ers die de rol heel terughoudend invullen

om de zelfstandigheid en de autonomie van de gedetineerde zoveel mogelijk te versterken en te bekrachtigen. Er spelen ook meer opportunistische of situationeel bepaalde overwegingen een rol zoals piw'ers die alleen beschikbaar zijn voor gedetineerden als het hen past, of piw'ers die vinden dat ze door alle andere werkzaamheden te weinig tijd hebben voor contacten met gedetineerden. Gegeven het feit dat de directie van De Marwei sterk wil inzetten op de invulling van het mentoraat door piw'ers is het formuleren van een visie op de betekenis van het persoonlijke contact tussen mentoren en gedetineerden voor het toekomstig functioneren van De Marwei van groot belang. Daarmee kan voorkomen worden dat het sturen op de uitvoering van het mentoraat zich louter beperkt tot het sturen op het houden van gesprekken, het invullen van formulieren en het maken van rapportages.

Bevindingen

De inrichting heeft in 2006 een visie geformuleerd op hoe gedetineerden bejegend moeten worden opdat personeelsleden en gedetineerden de inrichting als veiliger gaan ervaren. Onderdeel van die visie is dat piw'ers op een andere manier taken verdelen en samenwerken op de afdeling, elkaar aanspreken en zich door collega's laten aanspreken over de wijze waarop ze hun taken uitvoeren en het bejegeningsaspect in hun functie vormgeven. Tevens is die visie uitgewerkt in een training in gespreksvoering met gedetineerden met behulp van de GREEP-methodiek¹ voor alle piw'ers, waaraan in teamverband is deelgenomen. Hantering van de zogenaamde GREEP-methodiek in gesprekken met gedetineerden moet gedetineerden tot meer coöperatie en samenwerking bewegen, en moet bijdragen aan de veiligheid binnen de locatie. De methodiek zal zowel in de omgang met gedetineerden als in het aanspreken van elkaar gebruikt worden, maar ook bij het geven en opstellen van rapporten.

Daarnaast heeft de directie met alle teams gesproken over de visie op de omgang met gedetineerden waarbij de gedetineerde centraal staat, en waarbij personeel de gedetineerde stimuleert om verantwoordelijkheid te nemen.

Er zijn ook diverse richtlijnen en protocollen ontwikkeld: een leidraad voor de mentor in De Marwei, een intakeformulier, een handleiding voor het gesprek met de mentor, en een procesbeschrijving voor het verzamelen van informatie door de woonafdeling ten behoeve van de gedetineerdenbespreking en het opstellen van een detentieplan. Daaraan is ook een implementatieplan verbonden. Ook is de toewijzing van gedetineerden of celnummers aan vaste mentoren en schaduwmentoren vastgelegd. De implementatie wordt geacht in 2008 te zijn afgerond.

Personeelsleden zijn bekend met de GREEP-methodiek. Ze vinden dat er vaak geen tijd is om het mentoraat uit te voeren. Zij ervaren de GREEP-methodiek op zich als zinvol, maar hanteren hem niet altijd, zeker niet in het aanspreken van collega's. Zij beschouwen de hectiek die uitgaat van allerlei veranderingsprocessen, en de onvrede over besluitvorming in Den Haag over de benutting van de capaciteit en de onzekere toekomst en bestemming van De Marwei als factoren die een zorgvuldige implementatie van het bejegeningsbeleid, waaronder het mentoraat, belemmeren.

Afdelingshoofden onderkennen dat ze een belangrijke rol hebben in sturen, stimuleren van hun medewerkers op het gewenste gedrag. Ze zijn veel op de

¹ De Greep is een gespreksvoeringsmethodiek die erop gericht is contact tussen mensen ook in spanningsvolle situaties goed te laten verlopen. GREEP staat voor **G**ericht vragen, **R**eden noemen, **E**xtra opties aangeven, **E**indvraag stellen, **P**assend optreden,

afdelingen aanwezig, spreken medewerkers aan, maken problemen in het werkoverleg bespreekbaar, en dwingen ook af dat piw'ers contact leggen met gedetineerden, dat ze hun rol als mentor gaan invullen, en dat ze gaan bijdragen aan de rapportage.

Invoering van het nieuwe dagprogramma is gepaard gegaan met een werkplekplanning/spoorboekjes waarin de werkzaamheden van de piw'er op de afdeling strak worden uitgelijnd. De leiding is daarbij ingegaan op de wens van personeel om gedetailleerde spoorboekjes te ontwikkelen waaruit moest blijken op welk moment de personeelsleden de mogelijkheid hebben om hun mentorfunctie in te vullen. Leidinggevend en medewerkers zeggen dat de spoorboekjes in de praktijk niet gehanteerd worden. En ze dragen er ook onvoldoende aan bij dat alle overeengekomen taken ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Het digitale gedetineerdeninformatiesysteem (Tulp-verblijf) en de verslagen van detentieberaden laten zien dat de intakegesprekken op de afdeling voor veel gedetineerden nog niet worden omgezet in een verslaglegging, dat verslagen van mentorgesprekken niet gemaakt worden en dat informatie van de mentor geen belangrijke rol speelt in de detentieberaden.

Uit het "Evaluatierapport Dagprogramma en Postenbezetting De Marwei" van juni 2008 blijkt dat zorg voor gedetineerden (binnen het dagprogramma van gedetineerden en het takenpakket van de piw'er) meer aandacht behoeft met als speerpunten het mentoraat, het detentieberaad en de kwaliteit van de rapportage. De directie acht verdere scholing en training van piw'ers in rapportage noodzakelijk om de kwaliteit van mentorverslagen en gedragsrapportages op een hoger niveau te krijgen.

Oordeel

De implementatie van een andere visie op de omgang met gedetineerden en elkaar verkeert in een precare fase. De directie wil door scholing en training van medewerkers en door zichtbaar leiding te geven medewerkers zoveel mogelijk bij het veranderingsproces te betrekken. Er lijkt acceptatie van en draagvlak voor het geformuleerde beleid te zijn, en voor de wijze waarop directie en afdelingshoofden trachten dat beleid te implementeren. Maar van een echte implementatie zijn nog weinig sporen zichtbaar in de verslagen van detentieberaden en teamoverleggen. Mentorverslagen worden nauwelijks gemaakt. Er zijn ook signalen dat er weerstand is om mee te werken aan de invoering van nieuwe werkwijzen. De onzekerheid die "hogerhand" laat bestaan over de toekomst van De Marwei en het werkgelegenheidsperspectief maakt dat veel personeelsleden zich niet volledig willen of kunnen inzetten. Het ervaren gebrek aan tijd wordt door personeelsleden ook aangegrepen als een verklaring voor het feit dat ze aan de mentorfunctie en het contact met gedetineerden geen inhoud kunnen geven.

2.3

Reïntegratie en nazorg

Conclusie 2006

Hoe De Marwei wil bijdragen aan de voorbereiding op de terugkeer van gedetineerden in de samenleving is een beleidsthema dat nog nauwelijks ontwikkeld is. De activiteiten in de sfeer van houtbewerking, de veiligheids cursussen en de arbeidstoeleiding, kunnen aan de reïntegratie een bijdrage leveren. Echter, de aansluiting tussen deze activiteiten en de vervolgactiviteiten na het verblijf in de inrichting lijkt niet te bestaan. Ook aansluiting met zorginstellingen is slecht ontwikkeld. Van de reclasseringsproducten wordt maar zeer beperkt gebruik gemaakt. De rol van opdrachtgever voor reclasseringsactiviteiten heeft de inrichting zich naar het oordeel van de ISt nog niet eigen gemaakt. Vooral voor de groep

langgestrafte gedetineerden is het van belang dat er activiteiten op dit terrein ontwikkeld worden vanwege het landelijke beleid dat met DBM en TR voor deze groepen in gang gezet is. Het is ook van belang omdat de individuele langgestrafte gedetineerde daardoor enig perspectief aan het (vaak) langdurige verblijf in De Marwei kan ontlennen.

Er is weinig aandacht voor samenwerking met andere inrichtingen of met zorg- of onderwijsinstellingen in het kader van reïntegratie, beïnvloeding van recidiverisico's en nazorg.

De overlegstructuren binnen de inrichting zijn thans onvoldoende ingericht om het reïntegratieproces van gedetineerden daadwerkelijk te ondersteunen. Het ontbreken van een multidisciplinair detentieberaad moet als een ernstige tekortkoming worden aangemerkt.

De activiteiten van BSD en MMD'ers zijn niet goed ingebed in het totale functioneren van de inrichting.

Bevindingen

Vanaf 1 januari 2008 neemt de locatie De Marwei deel in het project Terugdringen Recidive (TR). Er zijn twee trajectbegeleiders werkzaam in de inrichting. Er zijn ongeveer 30 gedetineerden geïdentificeerd die mogelijk voor deelname aan een TR-traject in aanmerking komen. Uit de viermaandsrapportage blijkt dat de locatie De Marwei in de voorbije maanden ongeveer zestig producten (recidive inschattingsschalen (RISc's) en adviesrapportages) aangevraagd heeft bij de drie reclasseringsorganisaties (3RO) en dat er daarvan ongeveer acht geleverd zijn. Gesprekspartners bevestigen dat de reclasseringsorganisaties tot nu toe niet in staat zijn gebleken om tijdig RISc's en adviesrapportages te leveren. Volgens deze medewerkers zijn capaciteitsproblemen bij de 3RO de reden dat gevraagde diensten niet (tijdig) worden geleverd. Tot het inzetten van gedragsinterventies hebben de inspanningen tot nu toe niet geleid. De locatie hoopt via de inzet van een nieuw hoofd CBTR de leveringsproblemen van de 3RO in de komende maanden op te lossen.

Er zijn mmd'ers in de inrichting aanwezig. Tijdens het in juli 2008 gehouden onderzoek Aansluiting nazorg in het gevangeniswezen van de ISt werden nog niet alle nieuw binnengekomen gedetineerden binnen tien dagen gescreend.² Als reden daarvoor werd aangegeven dat de bezetting van de mmd'ers ontoereikend was. De mmd'ers zeggen nu met stelligheid dat alle gedetineerden binnen tien dagen worden gescreend. De informatie die dat oplevert wordt doorgegeven aan de gemeente waar de gedetineerde staat ingeschreven. De mmd'ers nemen niet deel aan het gedetineerdenberaad, omdat dat volgens hen teveel tijd kost, maar proberen over hun activiteiten af te stemmen via het afdelingshoofd. Er is ook geen informatie-uitwisseling tussen TR-medewerkers en mmd'ers. Uit de informatie blijkt dat de mmd'ers deelnemen aan een zorgoverleg met de psycholoog. Er functioneren daardoor parallel aan de communicatie- en besluitvormingsstructuur van het gedetineerdenberaad informele communicatielijnen.

Oordeel

De Inspectie heeft onderzocht hoe de rol van De Marwei in TR wordt ingevuld, en schenkt binnen het kader van dit onderzoek geen aandacht aan de wijze waarop de 3RO hun taken vervullen. De Inspectie concludeert dat De Marwei met TR van start is gegaan zonder dat de condities daarvoor aanwezig waren.³ De doelstelling die aan

² Zie het rapport Themaonderzoek Aansluiting nazorg in het gevangeniswezen van de ISt (januari 2009)

³ De directie merkt in de wederhoorreactie op dat TR landelijk wordt uitgerold binnen het Gevangeniswezen en dat ook De Marwei opdracht heeft gekregen om invulling te geven aan TR.

het TR-programma verbonden is om gedetineerden te motiveren tot actieve deelname aan trajecten die het recidiverisico kunnen verminderen kan onder deze omstandigheden niet worden gerealiseerd. Gedetineerden die in beginsel bereid zijn tot deelname aan TR-trajecten worden, doordat de gevraagde reclasseringsproducten niet (tijdig) beschikbaar komen, feitelijk niet serieus genomen. Het is in de ogen van de Inspectie onaanvaardbaar dat De Marwei doorgaat om gedetineerden te informeren over TR-trajecten en hen voor te dragen voor RISc's en adviesrapportages zonder vooraf de garanties te hebben gekregen dat de gevraagde producten tijdig geleverd zullen worden.

De mmd'er voldoet aan zijn taak om informatie over gedetineerden tijdig over te dragen naar de gemeente. De mmd'er is nog niet goed betrokken in de besluitvorming over de detentieplanning. De mmd'ers nemen onvoldoende deel in de interne overlegstructuur die gericht is op planvorming voor gedetineerden. Ze worden daardoor in hun werk te afhankelijk van toevallige signalen en persoonlijke contacten.

2.4 Personeelsmanagement

Conclusie 2006

Door de sterke gerichtheid op systemen en procedures in de sturing ervaren medewerkers weinig ruimte voor eigen initiatief; het aangaan van nauwere en intensievere contacten met gedetineerden heeft geen duidelijke, vanzelfsprekende plaats in het werkproces. Door de piw'ers die taak als een opdracht op te leggen waarover ze zich in rapportages moeten verantwoorden, wordt die ruimte ook niet geschapen.

De ruimte om aan vernieuwing en verbetering te werken wordt op sommige punten begrensd door de achtergrond en de houding van personeel; veel medewerkers hebben een jarenlange ervaring in de functie, vertrouwen vooral op eigen kunnen en op de samenwerking met collega's. Er is daardoor een naar binnen gekeerde organisatie ontstaan.

De ISt constateert dat de spanning tussen het redelijk stabiele functioneren, het vaste en onveranderbare personeelsbestand, het vertrouwen in eigen kunnen bij zittend personeel en de ambities tot verandering die bij de directie leven en die gevoed worden door het gewijzigde landelijke beleid, alleen kan worden opgelost wanneer er door de directie en afdelingshoofden op voor de medewerkers zichtbare en herkenbare wijze leiding wordt gegeven aan het organisatieontwikkelingsproces. Dat vraagt continuïteit in de personele bezetting van de directie en meer zichtbaarheid voor medewerkers van de directieleden in de inrichting. Dat transformatieproces kan alleen slagen wanneer het ook leidt tot toename van vertrouwen tussen directie en medewerkers.

Bevindingen

De leiding van de inrichting heeft een omvangrijk veranderingstraject in gang gezet om de gedetineerde meer centraal te stellen in de uitvoering van het beleid. Voorbeelden daarvan zijn een scholingstraject dat erop gericht is een effectieve communicatie met gedetineerden te bewerkstelligen middels de GREEP en de handreiking en de overige instrumenten die zijn ontwikkeld om het mentoraat handen en voeten te geven. Ook het anders positioneren van de afdelingshoofden (dichter bij hun teams van medewerkers), het investeren in de ontwikkeling van de leidinggevenden door coachings- en scholingstrajecten, het opnieuw ontwikkelen van een werkstructuur waarin sport- en communicatie-uren effectief worden ingevuld, het opnieuw samenstellen van de teams zijn maatregelen die daaraan moeten bijdragen. De leiding van de inrichting heeft op zichtbare wijze leiding gegeven aan dit traject. De leiding heeft ook op een aantal terreinen onderzoek in

gang gezet. De uitkomsten van onderzoeken worden gebruikt om het personeelsbeleid te verbeteren. Voorbeelden van onderzoeken zijn de Evaluatie van dagprogramma en postenbezetting, de basisvragenlijst Amsterdam (BASAM), de Gedetineerdersurvey, de Monitor Agressie en Geweld, en het onderzoek van de Arbeidsinspectie naar Psychosociale arbeidsbelasting.

In de navolgende alinea wordt een aantal signalen verzameld, waaruit afgeleid kan worden of de beoogde verandering in de personele cultuur, die voor het realiseren van de beoogde hernieuwde oriëntatie op de vragen en behoeften van gedetineerden een voorwaarde is, op gang is gekomen.

De leidinggevenden in de organisatie tot en met het niveau van de afdelingshoofden hebben een overeenkomstige visie op de wijze waarop sturing gegeven moet worden aan het veranderingsproces: zichtbaar aanwezig zijn, dicht bij de medewerkers staan, medewerkers aanspreken op hun verantwoordelijkheid, hen uitdagen om op een andere manier met gedetineerden om te gaan en hen betrekken bij de ontwikkeling van het inrichtingsbeleid.

Medewerkers accepteren het dat leidinggevenden de rol op zich nemen, zij spreken met meer respect dan bij het vorige inspectieonderzoek over de wijze waarop leidinggevenden hun taken uitvoeren.

Functioneringsgesprekken worden gehouden op basis van de competentiemethodiek, maar in de ogen van medewerkers hebben die gesprekken nog weinig diepgang, en worden er geen afspraken gemaakt over te ontwikkelen competenties.

De PI Noord heeft een expliciet geformuleerd opleidingsbeleid. Uitvoering van dat beleid moet eraan bijdragen dat medewerkers zich in hun functie verder blijven ontwikkelen, dat medewerkers die het risico lopen vast te lopen in de eigen functie geholpen worden om in beweging te komen, en dat medewerkers zich kunnen voorbereiden op andere functies (intern of extern) in het kader van loopbaanontwikkeling. Medewerkers zijn bekend met het feit dat de inrichting bereid is om scholing, training en andere begeleidingsvormen in te zetten om hen in staat te stellen om zich verder te ontwikkelen, maar maken daarvan nauwelijks gebruik. Een gerichte hantering gebruik van scholing en opleiding om functioneringsproblemen op te lossen en mobiliteit te bevorderen vindt beperkt plaats.

Uit de Monitor Agressie en Geweld blijkt dat piw'ers door medewerkers van ondersteunende dienstvakken in hun optreden en gedrag nog vaak worden ervaren als onfatsoenlijk, respectloos, bot, niet bereid tot medewerking. Maar het gesprek hierover (bij voorbeeld in het teamoverleg) komt onvoldoende op gang omdat betrokkenen zeggen de uitkomsten niet te herkennen, en een directe aanspreekcultuur nog onvoldoende tot ontwikkeling is gekomen.

Het overgrote deel van de medewerkers van de locatie De Marwei is ouder dan veertig jaar en is ongeveer twintig jaar in dienst. Het ontbreekt aan diversiteit in termen van man geslacht, leeftijd, ervaring, opleiding en etniciteit. De instroom van medewerkers uit de locatie Blokhuispoort, die inmiddels is gesloten, heeft dat probleem niet verminderd. Personeel kan daardoor niet worden geselecteerd op de kwaliteiten die nodig zijn om een cultuurverandering mee op gang te brengen.

Oordeel

Na de implementatie van de veranderingen die beoogd werden met het brede veranderprogramma dat de locatiedirecteur heeft ingezet blijft er nog veel werk te doen op het terrein van het personeelsmanagement. Aan een heel belangrijke - en moeilijk op korte termijn te verwezenlijken - voorwaarde voor realiseren van de in het veranderingstraject geformuleerde ambities is nog niet voldaan. Dat is het tot

stand brengen van een professionele aanspreek- en omgangscultuur tussen medewerkers en tussen leiding en medewerkers. Het feit dat leidinggevend en medewerkers dicht bij elkaar staan dan in het verleden het geval was, biedt daarvoor wel enige ruimte.

Uitvoerend medewerkers participeren nog onvoldoende actief in het veranderingsproces. Er zijn ook signalen dat medewerkers zich overvraagd voelen. Training en opleiding zijn vooral ingezet om draagvlak te creëren voor vernieuwing en verandering op het niveau van de teams, maar te weinig in het kader van individuele ontwikkeling in de functie. Het opleidingsbeleid draagt nog bij aan de ontwikkeling in de professionaliteit van individuele medewerkers.

De Inspectie vindt ook dat inrichting onvoldoende mogelijkheden heeft om de personele bezetting in overeenstemming te brengen met het profiel dat de organisatie nodig heeft om de beoogde cultuurverandering te realiseren.

2.5 Communicatie

Conclusie 2006

De wijze waarop de interne overleg- en communicatiestructuren zijn vormgegeven draagt niet bij aan planmatige invulling van de detentie.

De rolinvulling van de piw'ers die het dagelijkse contact met gedetineerden onderhouden doet dat al evenmin; uitzonderingen op de BIBA en jovo-afdeling daargelaten.

De Ist concludeert dat de wijze waarop de communicatie- en overlegstructuur in de locatie De Marwei is geïmplementeerd op belangrijke punten afwijkt van de structuur waartoe voor de hele PI Noord is besloten. Het gedetineerdenberaad ontbeert een multidisciplinair karakter, waardoor de detentieplanning onvoldoende op gang komt. Er is daardoor geen dialoog tussen piw'ers en andere functionarissen die een rol hebben in het inzetten of uitvoeren van activiteiten die gericht zijn op de voorbereiding van de terugkeer en op het beïnvloeden van recidiverisico's bij gedetineerden. Een belangrijk aspect van de mentoraatfunctie kan daardoor niet tot ontwikkeling komen. De afdelingshoofden richten zich in samenwerking met het BSD nog teveel op het sturen van de detentieroute van individuele gedetineerden. Daardoor komt hun verantwoordelijkheid voor goede besluitvorming van hun team piw'ers ten behoeve van het detentieberaad over detentieplannen in het gedrang. De Ist concludeert dat als het mentoraat zich niet ook uitstrekt tot de voorbereiding van detentieplannen het risico aanwezig is dat de mentor zich uitsluitend richt op de beïnvloeding van het gedrag van de gedetineerden in de inrichting.

Het betrekken van mentoren bij de multidisciplinaire besluitvorming in het detentieberaad is nodig om de situatie te bereiken dat het contact tussen mentor en gedetineerde zowel bijdraagt aan het voorkomen en beheersen van problemen op korte (tijdens detentie) als op lange termijn (door de uitvoering van detentieplannen en reïntegratieplannen).

Bevindingen

De structuren waarbinnen werkoverleg en detentieberaad plaatsvinden zijn verbeterd. In beginsel kan in de nieuwe werkstructuur het aantal leden van een team dat aan het werkoverleg deelneemt toenemen. Er worden door leidinggevend wel beperkingen gehanteerd bij het inroosteren van vaste vrije dagen door medewerkers. Tijdens het onderzoek bleek dat de mogelijkheid om meer medewerkers aan het teamoverleg te laten deelnemen nog onvoldoende wordt benut.

De inrichting maakt gebruik van in teamverband georganiseerde opleidingen en trainingen om in het verandertraject gestelde doelen te bereiken. Verslagen van die bijeenkomsten laten zien dat overleg en onderlinge communicatie onder die

condities aan kwaliteit wint, en dat teams tot goede besluiten en afspraken komen. Echter in het werkoverleg en in de detentieberaden slagen de teams er nog onvoldoende in die kwaliteit in overleg, besluitvorming en verslaglegging te handhaven.

Notulen van de teamoverleggen laten zien dat de medewerkers nog aan het wennen zijn met het benutten van de werkoverlegstructuren. Het feit dat alle teams een nieuwe samenstelling hebben speelt mogelijk een rol. Vaak komen in de notulen alleen ad hoc gesignaleerde problemen aan de orde en wordt de mogelijkheid tot verdieping of grondige bespreking niet benut. Ook als getracht wordt om problemen wat beter uit te diepen dan gebeurt dat niet aangekondigd volgens plan, maar door ad hoc af te zien van het behandelen van de vaste agendapunten. Dat medewerkers elkaar bevragen op hun manier van werken zoals met GREEP beoogd wordt, is in de notulen niet zichtbaar. Medewerkers geven wel aan dat er door de leiding beter naar hen geluisterd wordt.

Het detentieberaad is recent ingevoerd. Er is een op twee niveau's georganiseerd beraad, namelijk op inrichtingsniveau en op afdelingsniveau. De feitelijke deelname van staffunctionarissen aan het op afdelingsniveau georganiseerde detentieberaad is beperkt. Daardoor ontbeert dat nog een echt multidisciplinair karakter. En mmd'ers nemen er helemaal niet aan deel.

Het delen van informatie over gedetineerden is beter mogelijk geworden omdat het Tulp-verblijfsregistratiesysteem recent is uitgebreid met de mogelijkheid om rapportages en informatie over individuele gedetineerden per functiegroep op te slaan en in te zien.

Uit de notulen van het detentieberaad blijkt dat het gedetineerdenberaad nog erg beheersmatig is ingevuld. Bijzondere gedragingen worden gerapporteerd en besproken. Een meer planmatige aanpak van de detentieperiode van de gedetineerde is nog geen onderwerp van gesprek. Ook worden uit te voeren acties, bijvoorbeeld van mentoren of mmd'ers onvoldoende vastgelegd. Er wordt ook vaak meer in beknopt geformuleerde oordelen dan op basis van zorgvuldig ingewonnen informatie over gedetineerden gesproken. Dat de mentor een prominentere rol heeft in de begeleiding van een gedetineerde wordt via de verslagen van het detentieberaad nog niet zichtbaar.

Oordeel

Nu een gewijzigde communicatiestructuur is ingevoerd komt het erop aan om de kwaliteit van de onderlinge communicatie en van de wijze waarop informatie over gedetineerden wordt verzameld en gebruikt ten behoeve van de besluitvorming over en de begeleiding van gedetineerden aandacht te geven. De inrichting staat nog pas aan het begin van dat proces.

2.6

Integriteit

Conclusie 2006

De ISt constateert dat er een begin is gemaakt met het aanpakken van integriteitsproblematiek maar constateert ook dat het nog ontbreekt aan een helder integriteitsbeleid waardoor medewerkers de betekenis van de gepleegde ingrepen niet altijd goed doorzien.

Bevindingen

De PI Noord heeft in 2006 integriteitsbeleid ontwikkeld. De aanwijzing van en de toegankelijkheid van contactpersonen integriteit en de toegang tot de informatie

over het integriteitbeleid van het ministerie van Justitie en van de DJI werd daarbinnen geregeld. De vertrouwenspersoon integriteit heeft alle teams bezocht. In 2007/2008 heeft het integriteitbeleid veel aandacht gekregen binnen de organisatieontwikkelgroep, die de opdracht had om een bijdrage te leveren aan “een plezierige, veilige en integere werkplek”. Eind 2007 en begin 2008 zijn teamsessies georganiseerd, gericht op integriteit, waarbinnen teamafspraken gemaakt zijn. Op grond van de uitkomsten zijn de kenmerken, waaraan De Marwei wil voldoen vastgelegd. Tijdens de inspectie blijkt niet dat dit tot een levend document geworden is, waarop medewerkers in het gesprek met elkaar terugrijpen. Integriteit is voor veel medewerkers een onderwerp dat ze onderling niet aan durven snijden. Het werd ook wel een onveilig thema genoemd.

Oordeel

De inspanningen van de inrichtingsleiding om via teamsessies van onderop een beleid met betrekking tot integriteit en omgangsvormen te ontwikkelen waarmee een verandering in de cultuur wordt bereikt hebben nog onvoldoende effect gehad. Het elkaar niet aanspreken is nog steeds een ernstig obstakel voor de ontwikkeling van een integere en professionele cultuur.

3 Slotbeschouwing

Tijdens een doorlichting in 2006 constateerde de Inspectie dat de locatie De Marwei van de PI Noord worstelde met een aantal hardnekkige cultuurproblemen. Die probleemdefinitie sloot aan bij de wijze waarop het inrichtingsmanagement de problemen van de organisatie gedefinieerd had. De inrichtingsleiding achtte een ingrijpend organisatieontwikkelingstraject noodzakelijk om die problemen, en een aantal andere problemen in samenhang aan te pakken.

Nu een flink deel van de binnen dat traject in gang gezette activiteiten zijn afgerond wil de Inspectie zich een beeld vormen van de bereikte resultaten om te kunnen beoordelen of de gesignaleerde cultuurproblemen tot een oplossing zijn gebracht. Op alle nu door de Inspectie onderzochte terreinen heeft de inrichting nieuw beleid ontwikkeld en de implementatie ervan in gang gezet.

De technische, procedurele kant van de veranderingen is op weg gerealiseerd te worden. Er is een beter dagprogramma, het overleg in de inrichting is beter gestructureerd. Maar de pogingen om veranderingen te bewerkstelligen in de houding waaruit medewerkers hun werk doen, in hoe ze met elkaar (en met gedetineerden) samenwerken en communiceren is hebben nog onvoldoende resultaat gehad.

De samenwerking met partnerorganisaties als de reclassering functioneert nog onvoldoende om activiteiten die kunnen bijdragen aan het terugdringen van het recidiverisico van gedetineerden goed te laten functioneren.

De interne overleg- en samenwerkingsstructuren functioneren nog onvoldoende om een effectieve bijdrage te leveren aan de voorbereiding van de terugkeer van gedetineerden in de samenleving.

De veranderingen in taken en werkstructuur hebben zeker ook verwarring en onzekerheid bij medewerkers gegeven. Onduidelijk is nog of die veranderingen zullen leiden tot duurzaam ander gedrag van medewerkers. Een deel van de medewerkers lijkt het veranderingstraject "uit te willen zitten" tot het weer overgaat, of ziet het alleen als een traject dat gaat over het al dan niet veranderen van regels en procedures. Ze zijn niet werkelijk de noodzaak gaan ervaren om zelf verandering in werkhouding en gedrag na te streven.

Het opleidingsbeleid dat o.a. tot doel heeft om individuele medewerkers die dreigen vast te lopen in beweging te krijgen, heeft nog onvoldoende vruchten afgeworpen. Ook het feit dat het verandertraject moest worden doorlopen met behoud van alle personeelsleden - en met instroom van andere personeelsleden met een zelfde profiel vanwege sluiting van een nabijgelegen inrichting - is mogelijk van invloed op het in De Marwei behaalde resultaat.

De communicatie in de lijn tussen management, leidinggevend en uitvoerders in De Marwei is gedurende het veranderingstraject in de afgelopen twee jaar verbeterd. Bezinning op de vraag hoe op dat resultaat het beste kan worden voortgebouwd lijkt gewenst.

Bijlage 1 Afkortingen

3RO	(de) drie reclasserings organisaties
BASAM	basisvragenlijst Amsterdam
BIBA	bijzondere intensieve begeleidings afdeling
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EPR	European prison rules
GREEP	Gericht vragen, Reden noemen, Extra opties aangeven, Eindvraag stellen, Passend optreden/ingrijpen
Hvb	huis van bewaring
ISt	Inspectie voor de Sanctietoepassing
Mmd	medewerker maatschappelijke dienstverlening
MPC	meerpersoonscelgebruik
P&C	planning en control
Pbw	penitentiare beginselenwet
PI	penitentiare inrichting
piw'er	penitentiair inrichtingswerker
PMO	psycho medisch overleg
RISc	recidive inschatting schaal
TR	terugdringen recidive

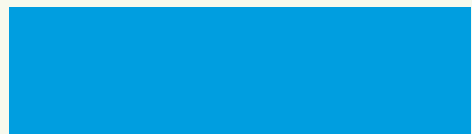
Bijlage 2 Bronnen

A3 Jaarplan 2008, PI Noord, locatie De Marwei
Aanbevelingen vanuit het dagprogramma en postenbezetting van de afdeling
Kwaliteit en Borging, juli 2008
BASAM-rapport De Marwei, juni 2007
Beleidskader Psychosociale Arbeidsbelasting
Besluit communicatie- en overlegstructuur PI Noord dd. 22 juli 2004
Brief van de PI aan de ISt dd. 13 december 2007 met stand van zaken Organisatie-
en Ontwikkelgroepen
Contactpersonen Integriteit en Seksuele Intimidatie
Dagprogramma's van de units
Documenten over Leidinggeven als Professie 24 oktober 2007
Eerste viermaandsrapportage 2008 PI Noord
Gedetineerdensurvey 2007
Geplande en gerealiseerde opleidingen BHV
Integriteitsprotocol DJI 2002
Introductieplan nieuwe medewerkers en stagiaires, concept maart 2008
Jaarplan 2008 PI Noord
Jaarverslag PI Noord 2007
Leidraad voor de mentor in De Marwei, september 2007 (met bijlage)
Memo communicatie in locatie De Marwei, 29 september 2008
Memo harde wensen toekenning structurele vrije dagen, 17 juni 2008
Memo nevenwerkzaamheden en Eed en belofte, 26 september 2008
Memo overzicht mobiliteitsbevorderende maatregelen personeel, 4 november 2008
Memo regelgeving integriteitsbeleid 4 april 2008
Nota scholingsfaciliteiten PI Noord, 14 april 2004
Notitie Detentieberaad in De Marwei (ongedateerd)
Plan van Aanpak verbeterpunten BASAM en MAG, 4 augustus 2008
Procesbeschrijving informatieverzamelen door de woonafdeling, 20 mei 2008
Rapportage teamdagen integriteit 2008
Resultaten monitor Agressie en Geweld, locatie De Marwei, juni 2007
Teamdagen Texel 2007
Training GREEP-methodiek 2008
Tweede viermaandsrapportage 2008 PI Noord
Werkproces notuleren, april 2008

Bijlage 3 Programma Inspectiebezoek

Dinsdag 14 oktober 2008

- 10.00 - 10.30 Ontvangst en bespreking programma
- 10.30 - 12.00 Bestuderen documentatie en informatiesystemen
- 12.00 - 12.30 Kennisneming kwaliteitsmanagementsystematiek
- 12.30 - 13.00 Interview TR en MMD
- 13.00 - 14.00 Interview executieve medewerkers (en OR)
- 14.15 - 15.15 Interview leidinggevenden
- 15.30 - 16.30 Interview en terugkoppeling directie



Justitie werkt aan een veiliger samenleving

Justitie voorkomt en bestrijdt criminaliteit.
Adequate opsporing, snelle berechting en
consequente uitvoering van straffen en
maatregelen zorgen dat Nederland veiliger wordt.