

VAN BELEID NAAR UITVOERING



WELKE FACTOREN BEPALEN BINNEN DJI DE KEUZES BIJ DE INRICHTING VAN HET BASIS- EN HET PLUSPROGRAMMA IN DE PI'S?

Opleiding:
Petra Weijman:
Betreft:

Bestuurskunde avondprogramma
403181 13
afstudeerscriptie

VOORWOORD

Met deze scriptie sluit ik mijn Masteropleiding aan de Erasmus Universiteit af. De afgelopen drie jaar heb ik met veel enthousiasme en plezier de studie bestuurskunde gevolgd, maar ik ben nu ook blij dat het erop zit.

Graag wil ik iedereen bedanken die mij heeft bijgestaan en geholpen om deze studie tot een goed einde te brengen. Iedereen om mij heen heeft dit op zijn of haar eigen wijze gedaan, maar alle hulp heb ik als waardevol ervaren.

Vanuit DJI ben ik A. van Dijk dank verschuldigd, omdat zij mij toestemming heeft gegeven om binnen DJI onderzoek te doen.

Daarnaast gaat mijn dank uit naar mijn afstudeerbegeleider, dr. Peter Marks. Bij het geven van feedback was hij kritisch, maar het was altijd opbouwend; de bijeenkomsten waren zinvol, ook de humor ontbrak niet. Dit alles heeft ervoor gezorgd dat deze scriptie nu in deze vorm voor u ligt.

Verder wil ik ook de tweede lezer, dr. Rebecca Moody, bedanken en alle respondenten voor hun tijd en energie om mij van de nodige informatie te voorzien. Agnes van de Biezen ben ik dank verschuldigd voor het meelesen. Zij kreeg mij altijd weer op de rit als ik het even niet zag zitten of de lijn niet helemaal kon vasthouden.

Ten slotte wil ik de belangrijkste persoon in mijn leven bedanken, mijn man Olivier, die mij op alle mogelijke manieren heeft gesteund om deze studie tot een goed einde te brengen. Zonder hem was deze scriptie nooit tot stand gekomen.

Rotterdam, juni 2016

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord.....	3
1. Inleiding	9
1.1. De organisatie.....	9
1.2. Probleemstelling.....	10
1.3. Doelstelling.....	10
1.4. Vraagstelling.....	11
1.5. Deelvragen en leeswijzer	11
1.6. Onderzoekskader.....	12
1.7. Relevantie van het onderzoek.....	12
2. Het Gevangeniswezen	12
2.1. Inleiding	12
2.2. Ontstaan gevangeniswezen	12
2.3. Het Pennsylvania stelsel.....	13
2.4. De periode na WO II	14
2.5. Dienst Justitiële Instellingen	14
2.5.1. Organisatiestructuur	14
2.6. MGW.....	15
2.7. Het beleidskader.....	15
2.8. Financiering	16
2.9. Adviescommissie.....	17
2.10. De dagprogramma's.....	17
2.10.1. Basisprogramma.....	17
2.10.2. Plusprogramma.....	18
2.10.3. Externe vrijheden.....	18
2.10.4. Doel van DBT.....	18
2.11. Richtlijnen vanuit het beleid	18
2.12. Conclusie.....	19
3. Theoretische oriëntatie.....	19
3.1. Inleiding	19
3.2. Beleid.....	19
3.2.1. Benaderingen van beleid.....	20

3.2.2.	Beleidsvragen	21
3.2.3.	Beleidsbepaling	23
3.2.4.	Beleidsuitvoering	25
3.2.5.	Samenvatting beleidsuitvoering	29
3.3.	Algehele samenvatting	29
3.4.	Conceptueel model	30
3.4.1	Toelichting conceptueel model	31
4.	Methode	33
4.1	Ontwikkeld beleid.....	34
4.2	Uitvoerbaarheid	34
4.3	Haalbaarheid	34
4.4	Legitimiteit.....	34
4.5	Doeltreffendheid	35
4.6	Beleidsuitvoering	35
4.6.1	Politieke benadering	35
4.7	Methodologische verantwoording	35
4.7.1	Onderzoeksstrategie	35
4.7.2	De onderzochte populatie	38
5.	Empirische bevindingen	41
5.1	Uitvoerbaarheid	41
5.2	Haalbaarheid	45
5.3	Legitimiteit.....	47
5.4	Doeltreffendheid	50
5.5	Beleidsuitvoering	52
5.5.1	Politieke benadering	54
6.	Analyse	55
6.1	Algemeen beeld DJI.....	55
6.2	Uitvoerbaarheid	56
6.3	Haalbaarheid	59
6.4	Legitimiteit.....	61
6.5	Doeltreffendheid	63
6.6	Beleidsuitvoering	65

6.6.1	Politieke benadering	66
6.7	Algehele conclusie	67
7.	Beantwoording onderzoeksvragen en aanbevelingen	68
7.1	Beantwoording deelvragen	68
7.2.	Beantwoording hoofdvraag.....	70
7.3.	Aanbevelingen	71
7.4.	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	72
7.5.	Reflectie	72
Literatuurlijst	74
Bijlagen	77
Bijlage 1: Afkortingen lijst	78
Bijlage 2: Basisprogramma		80
Bijlage 3: Plusprogramma		81
Bijlage 4: Uitwerking personeelskosten		82
Bijlage 5: Rechten gedetineerden		83
Bijlage 6 Interviews		84
Overzicht respondenten		84
Interviewvragen.....		84
Structuur interview.....		85
bijlage 7 Observatieschema		85

1. INLEIDING

Waar Nederland in de periode van 1930 tot 1973 (Bovens e.a. 2012) vooral een verzorgingsstaat was, die zich had ontwikkeld vanuit de crisis in de jaren '30, is daar vanaf 1973 verandering in gekomen. Steeds meer trok de overheid zich terug ten gunste van het particulier initiatief (Bovens e.a. 2012). Zij stootte een aantal taken af, zoals bijvoorbeeld de telecom, en richtte zich meer op de grote lijnen. Zoals Bovens e.a. zeggen (2012, p.41), "van zorgen voor naar zorgen dat".

Deze ontwikkeling werd ingegeven door een stroming die overwaaide vanuit de VS en de UK. Deze stroming werd en wordt New Public Management (NPM) genoemd. Binnen deze stroming diende de markt als voorbeeld voor de sturing binnen de overheid. Het accent verschoof van bureaucratie, het regelen via processen en procedures, naar het meetbaar maken van resultaten. Efficiënt werken en 'serving the client' werden kernbegrippen. Anders dan voorheen, werd de trend om met de betrokken partijen budgetafspraken te maken. Producten en diensten die door een organisatie werden geleverd, moesten verantwoord worden en op basis van de geleverde producten werd er een budget vastgesteld. Een voorbeeld hiervan is dat de PI's (penitentiaire inrichtingen) werden bekostigd op basis van het aantal gedetineerden dat in hun PI verbleven; leegstand in de PI kostte dus geld.

Onder invloed van NPM hield werden veel overheidsdiensten verzelfstandigd en omgevormd tot agentschap of een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). (Bovens e.a. 2012, p.290). Agentschappen zijn uitvoerende diensten van ministeries. Zo is de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een agentschap van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit wil zeggen dat DJI wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt, maar in beheersmatig opzicht een zekere vrijheid heeft. Smullen, van Thiel en Pollitt (2001, pp.190-201) verwoorden dit als volgt: "Zelfstandigheid in NPM-opvattingen is conditioneel; uitvoeringsorganisaties krijgen bepaalde vrijheden op voorwaarde dat ze ook verantwoordelijkheid nemen voor het realiseren van vooraf afgesproken resultaten, op een zo efficiënt en effectief mogelijke manier". Voor DJI ligt deze vrijheid in de uitvoering van de missie. Het doel dat moet worden bereikt, staat vast. De weg ernaartoe bepaalt DJI zelf, waar mogelijk in samenwerking met de verschillende PI's.

Missie DJI

"De Dienst Justitiële Inrichtingen levert een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving door de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen en door de aan onze zorg toevertrouwde personen de kans te bieden een maatschappelijk aanvaardbaar bestaan op te bouwen" (rijksoverheid.nl).

1.1. DE ORGANISATIE

Het gevangeniswezen (GW) neemt binnen DJI een bijzondere plaats in. De website van DJI zegt hierover het volgende: "GW is een divisie binnen DJI en zorgt namens de Minister van Veiligheid en Justitie voor de tenuitvoerlegging van straffen en vrijheidsbenemende maatregelen, die na uitspraak van een rechter zijn opgelegd (website DJI.nl, 2016)". De insluiting vindt plaats in verschillende soorten inrichtingen, gevangenissen en huizen van bewaring voor volwassenen, die penitentiaire inrichtingen (PI) worden genoemd. In totaal zijn er 24 PI's, verspreid over het land. Binnen deze inrichtingen zijn er verschillende afdelingen, zoals een Extra Zorg Voorziening voor gedetineerden die niet op een reguliere afdeling kunnen verblijven vanwege somatische of psychische aandoeningen, maar ook Psychiatrische afdelingen.

Vanuit deze visie is in 2008 een begin gemaakt met het programma Modernisering gevangeniswezen (MGW). De persoonsgerichte aanpak op basis van de levensloopbenadering vormt de kern van de modernisering van het gevangeniswezen. Naast de executie van de straf voor het gepleegde delict (vergelding), moet de tijd tijdens detentie optimaal worden benut om detentieschade zoveel mogelijk te voorkomen en een succesvolle terugkeer in de maatschappij voor te bereiden. Waar nodig worden verslavingszorg, psychische zorg en gedragstrainingen geïntegreerd in de tenuitvoerlegging van de straf. Maar ook de continuïteit van zorg die tijdens detentie doorloopt of gestart wordt, en die ook na de vrijlating niet ophoudt.

De modernisering moet bijdragen aan de huidige kabinetsdoelstelling van 25% recidivevermindering in 2025. Dit gebeurt binnen de Visie Gevangeniswezen: “Wij staan voor een veilige en menswaardige detentie en werken, samen met onze partners en de gedetineerde, aan re-integratie. Zo dragen wij bij aan een veilige samenleving (masterplan 2013-2018, p10)”.

De implementatie van MGW gebeurde in drie fases, te weten:

1. Huis op Orde.
2. Persoonsgerichte benadering.
3. Samenwerking met ketenpartners.

Op 1 maart 2014 is de laatste fase van MGW ingegaan. Dit is gebeurd door middel van het project Dagprogramma, beveiliging en toezicht op maat (DBT). DBT sluit aan op de veranderde situatie en visie van de politiek met betrekking tot detentie. Daar waar detentie voorheen werd gezien als onderbreking van het leven, wordt het nu gezien als een deel van het leven. Al binnen detentie kan worden gewerkt aan re-integratie en resocialisatie. De gedetineerde kan de tijd gebruiken om beter uit detentie te komen dan hij er inging, zij het dat de gedetineerde zelf actie zal moeten ondernemen. Hij moet zelf de stappen zetten, wel kunnen medewerkers van een PI hem hierin ondersteunen. Het gedrag van de gedetineerde is bepalend voor het dagprogramma dat hij kan volgen.

Het toetsingskader (Gent, 2013) bevat de kaders waaraan een gedetineerde moet voldoen om te kunnen promoveren naar een plusprogramma. In het plusprogramma kan de gedetineerde meer vrijheden verdienen om zich beter te kunnen voorbereiden op zijn terugkeer in de maatschappij. Wanneer een gedetineerde deze vrijheden niet krijgt, zal hij in het basisprogramma blijven dan wel degraderen van een plusprogramma naar een basisprogramma.

Het beleid met betrekking tot MGW en specifiek DBT is landelijk beleid. Iedere PI in Nederland zou hiermee op dezelfde manier moeten omgaan.

1.2. PROBLEEMSTELLING

Er wordt beleid ontwikkeld en er wordt beleid uitgevoerd. Niet altijd wordt het beleid echter uitgevoerd zoals het in eerste instantie bedoeld was. Vanuit het eerder beschreven beleid van DBT wordt voorgeschreven dat in een PI het basis- en het plusprogramma niet op één afdeling mag worden uitgevoerd. Er is per PI één afdeling waar een uitzondering geldt, in die zin dat daar het basis- en het plusprogramma gemengd mogen worden uitgevoerd. Een PI met vijf afdelingen heeft bijvoorbeeld twee afdelingen met een basisprogramma, twee afdelingen met een plusprogramma en één afdeling met een gemengd programma. Daarmee wordt bereikt dat gedetineerden altijd kunnen worden geplaatst in het programma waar zij recht op hebben.

Alle PI's zijn op 1 maart 2014 gestart met de uitvoering van dit voorgeschreven beleid. Uit een uitgevoerde audit (periode oktober 2014 tot februari 2015) komt echter naar voren dat niet alle PI's meer conform het voorgeschreven beleid handelen. Zo is er op dit moment een aantal PI's waarvan alle afdelingen werken met een gemengd programma. Ook zijn er PI's die weliswaar zijn gestart met gescheiden afdelingen, zoals het beleid voorschrijft, maar er vervolgens voor hebben gekozen om de afdelingen te mengen.

De directies van de verschillende PI's hebben keuzes gemaakt om het voorgeschreven DBT-beleid te volgen dan wel hiervan af te wijken. Ongetwijfeld zullen hieraan verschillende factoren ten grondslag liggen, maar deze zijn niet duidelijk. Het komt erop neer dat, hoewel het opgelegde beleid landelijk beleid is, dit beleid landelijk niet eenduidig wordt uitgevoerd.

1.3. DOELSTELLING

Het doel van het onderzoek is om aan de hoofddirectie van DJI aanbevelingen te doen over de factoren die beslissend zijn bij de afweging om het landelijke beleid van het basis- en plusprogramma binnen lokale PI's al dan niet uit te voeren. Daartoe zal in zes verschillende PI's in Nederland worden geanalyseerd welke factoren in de besluitvorming van de PI-directie leidend zijn geweest om te komen tot de keuzes met betrekking tot het uitvoeren van het basis- en het plusprogramma binnen de PI.

1.4. VRAAGSTELLING

Voor het realiseren van de hiervoor omschreven doelstelling is het nodig dat antwoord wordt gegeven op de volgende centrale vraag:

Welke factoren, in de fase van beleidsbepaling, zijn van doorslaggevend belang om landelijk beleid binnen de PI's uit te voeren zoals bedoeld?

1.5. DEELVRAGEN EN LEESWIJZER

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, heb ik de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is het doel van een basis- en een plusprogramma in een PI?
2. Hoe verloopt binnen een organisatie een besluitvormingsproces?
3. Welke factoren worden in de literatuur genoemd als factoren die binnen een organisatie de beleidsuitvoering beïnvloeden?
4. Welke bepalende factoren komen naar voren bij de empirische bevindingen van de casestudie?
5. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ten aanzien van de factoren die van belang zijn bij de keuzes die directies van een PI maken?

In hoofdstuk 2, 'Het Gevangeniswezen', zullen de volgende onderwerpen worden besproken:

- Relevante historische institutionele achtergronden van het gevangeniswezen.
- De behoefte aan een eenduidige behandeling van gedetineerden.
- Het beleid van de Nederlandse overheid ten aanzien van de begeleiding van gedetineerden.
- De groeiende behoefte aan een duurzame aanpak, dit ter verkleining van het risico van recidive van gedetineerden.

In hoofdstuk 3 ga ik in op de verschillende theorieën ten aanzien van beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beleidsvrijheid binnen organisaties. De manier waarop beleid tot stand komt, zal in theoretisch perspectief beschreven worden. Vanuit de theorie zal ik de volgende onderwerpen bespreken:

- Wat is beleid en hoe komt het tot stand?
- Welke factoren worden in de literatuur genoemd als factoren die van belang zijn voor beleidsuitvoering?
- Hoe verloopt een besluitvormingsproces en hoe speelt dit binnen organisaties?

In dit hoofdstuk worden de deelvragen 2 en 3 beantwoord.

In hoofdstuk 4 zullen de factoren die in hoofdstuk 3 naar voren zijn gekomen, geoperationaliseerd worden. In dit hoofdstuk zullen de factoren, zoals deze naar voren zijn gekomen vanuit de theorie en zijn weergegeven in het conceptueel model, worden vertaald naar meetbare eenheden. Om een analyse te kunnen maken, zal daarnaast in dit hoofdstuk de methodologie worden beschreven die in het onderzoek wordt gehanteerd

In hoofdstuk 5 worden de empirische bevindingen beschreven.

Hoofdstuk 6 bevat de analyse van het onderzoek dat in de PI's heeft plaatsgevonden. Er wordt dieper ingegaan op de analyse van de beleidsbepaling, zoals die plaatsvindt binnen de onderzochte PI's. Dit wordt gedaan aan de hand van het conceptueel model, waarmee hoofdstuk 3 wordt afgesloten. Aldus zal de beleidsbepaling van de zes onderzochte PI's worden geanalyseerd aan de hand van de factoren die vanuit de theorie zijn geïdentificeerd als relevant. In dit hoofdstuk wordt deelvraag 4 beantwoord.

In het laatste hoofdstuk van deze scriptie, hoofdstuk 7, wordt vervolgens antwoord gegeven op deelvraag 5. In dit hoofdstuk worden ook de deelvragen nog kort aangehaald. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen en aanknopingspunten voor vervolgonderzoek.

1.6. ONDERZOEKSKADER

Dit onderzoek, dat heeft plaatsgevonden in de periode maart 2015 tot en met april 2016, richt zich op de PI's in Nederland. Binnen de verschillende PI's focust het onderzoek zich op de leefafdelingen in die PI's. In dit onderzoek wordt geen aandacht besteed aan andere afdelingen dan de leefafdeling. Daarop betrekking hebbende activiteiten en functiegroepen zijn dus geen onderdeel van het onderzoek.

1.7. RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK

Hier zal ik aangeven wat de relevantie voor GW is, maar ook de maatschappelijke relevantie en de wetenschappelijke relevantie, omdat al deze drie invalshoeken van belang zijn voor het onderzoek.

De relevantie voor GW

Voor GW is dit onderzoek van belang om in de toekomst beleid en beleidsuitvoering dichter bij elkaar te kunnen brengen. Wanneer de factoren op basis waarvan PI's keuzes maken, kunnen worden geïdentificeerd, worden beleidsmakers in staat gesteld om een betere afstemming met de praktijk te bereiken en het ontwikkelde beleid beter te laten aansluiten op die praktijk.

Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is gelegen in het feit dat, zoals eerder benoemd, wanneer beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering dichter bij elkaar komen te liggen, men meer zicht krijgt, als buitenstaander, op ontwikkeld beleid en het effect hiervan in de praktijk. Voor de burger is de vertaling makkelijker te bevatten.

Wetenschappelijke relevantie

Wetenschappelijk is dit onderzoek van belang vanwege het feit dat in vele organisaties het ontwikkelen van beleid niet altijd tot gevolg heeft dat het beleid ook wordt uitgevoerd zoals het is bedoeld. Dit onderzoek beoogt antwoord te geven op de vraag, welke factoren hiervan de oorzaak zijn en hoe beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering dichter bij elkaar zijn te brengen, zonder dat dit gaat ten koste van de beleidsvrijheid van uitvoerende medewerkers. Aldus kunnen de uitkomsten van dit onderzoek een bijdrage leveren aan het onderkennen en voorkómen van de problemen die zich voordoen bij andere organisaties.

2. HET GEVANGENISWEZEN

2.1. INLEIDING

In dit hoofdstuk schets ik de achtergronden van het gevangeniswezen die van belang zijn voor het huidige beleid. Dat zal gebeuren in de vorm van een beschrijving van het Nederlandse gevangenisstelsel zoals dat door de jaren heen is ontstaan. Daarbij zal ik een vergelijking maken tussen het gevangeniswezen in Nederland en dat in andere landen.

In paragraaf 2.2 besteed ik aandacht aan het ontstaan van het moderne gevangeniswezen. Vervolgens zal ik in de paragrafen 2.3 en 2.4 nader ingaan op de verschillende ontwikkelingen, zowel politiek als maatschappelijk, die uiteindelijk hebben geleid tot het huidige beleid. Tot slot beschrijf ik in paragraaf 2.5 de huidige situatie binnen DJI en de context waarbinnen het onderzoek plaatsvindt.

2.2. ONTSTAAN GEVANGENISWEZEN

Volgens Van Esch (2004) "is het nodig om in de 18de eeuw de start te maken van de beschrijving, omdat dat verduidelijkt waarom we doen, wat we nu doen".

In de 17de en 18de eeuw waren tuchthuizen dé manier om te straffen, opsluiten was een geaccepteerde manier. Toch waren er ook tegenstromen. Esch (2004) maakt melding van het schrijven van John Howard (1771), die van mening was dat gedetineerden overdag nuttig werk moesten doen en alleen 's avonds opgesloten moesten worden.

In die periode kende men de volgende vier gangbare gevangenisstelsels:

Het Pennsylvaniastelsel

Dit is het stelsel op basis waarvan het Nederlandse gevangenisstelsel is ontwikkeld. Hier kom ik later uitgebreid op terug.

Het Auburnstelsel

Dit stelsel werd voornamelijk in Amerika gebruikt. Het is een stelsel waarbij gedetineerden elkaar niet mogen spreken en er alleen met handgebaren mag worden gecommuniceerd. Ook vindt er tussen bewaarders en gedetineerden geen gesprek plaats. De gedetineerden mochten wel samenwerken en werden alleen in de nacht opgesloten.

In het huidige gevangeniswezen in Nederland is dit systeem enigszins terug te zien in de Extra Beveiligde Inrichting (EBI). Daar hebben gedetineerden ook geen contact met elkaar en zijn ze afgescheiden van alle andere gedetineerden die op hetzelfde terrein verblijven.

Het Engelse stelsel

Zoals de naam doet vermoeden, was dit stelsel vooral gangbaar in Engeland. Het systeem bestaat uit drie fasen (Esch, 2004). De eerste fase bestaat uit negen maanden eenzame opsluiting. In fase 2 staat arbeid centraal, waarbij een gedetineerde in het kader van arbeid vrijheid kan verdienen. Als hij driekwart gedeelte van zijn straf heeft uitgezeten, kan hij in aanmerking komen voor fase 3, de zogenaamde voorwaardelijke invrijheidsstelling.

Blijkens een gesprek met een gedetineerde, die nu is gedetineerd in PI Krimpen aan den IJssel, maar eerst een aantal jaren in Engeland heeft vastgezeten, is dit systeem in Engeland nog steeds van kracht.

Het Ierse stelsel

Het Ierse stelsel betreft een variant van het Engelse stelsel, omdat in het Ierse stelsel fase 3 plaatsing in een minder beveiligde inrichting omvat. Dit gebeurde nadat driekwart gedeelte van de straf is uitgezeten. Verder is toegevoegd fase 4, die we in Nederland kennen als de voorwaardelijke invrijheidsstelling.

2.3. HET PENNSYLVANIA STELSEL

Zoals de naam al suggereert, is het Pennsylvania stelsel ontstaan in Pennsylvania USA. Het hield in dat gedetineerden eenzaam werden opgesloten. Esch (2004) noemt dit "een extreem stelsel, waarin gedetineerden 23 uur per dag op cel zaten en in het uur dat zij buiten mochten luchten, ook geen contact hebben met mede-gedetineerden. Tijdens het luchten droeg men een zwarte kap. Er was wel arbeid voor de gedetineerden, maar dit was eenzaam op cel".

Het achterliggende idee was dat door mensen eenzaam op te sluiten er geen 'criminele infectie' zou ontstaan en dat de gedetineerde zou worden teruggeworpen op zichzelf, waardoor hij zijn leven zou beteren. Een onbedoeld resultaat was echter dat gedetineerden krankzinnig werden en zelfmoord pleegden. (Esch 2004).

Het lijkt erop dat de ontwikkelaars van het Pennsylvania-stelsel de ideeën van John Howard hebben omarmd, zij het dat die ideeën niet helemaal werden uitgevoerd zoals hij had bedoeld. Met dit stelsel had Howard voor ogen dat de gedetineerden tijdens het verrichten van arbeid gezamenlijk op een zaal zouden zitten.

Zoals wij in Nederland vaak proberen te 'polderen', hebben wij dat ook gedaan ten aanzien van het gevangenisstelsel. We hebben het cellulair opsluiten van gedetineerden overgenomen, maar de gedetineerde had wel degelijk contact met bewaarders en mede-gedetineerden. De echte eenzame opsluiting was alleen mogelijk wanneer de rechter een gevangenisstraf van een jaar of minder had opgelegd (volgens de wet van 28 juni 1851, stb nr 68) en mocht niet langer dan zes maanden duren.

In de loop der tijd kwam er kritiek op deze manier van opsluiting, het was niet 'hard' genoeg. Er moest meer worden gekeken naar de gepleegde daad en minder naar de dader (de z.g. klassieke richting). Daarnaast werd het nodig gevonden om een gedetineerde meer gericht te laten werken. Het doel van de gevangenisstraf moest zijn dat een gedetineerde op een goede manier zou worden voorbereid om terug te keren in de samenleving (de z.g. moderne richting).

Deze moderne richting wordt in de 20ste eeuw als leidend gezien. Er is echter wel een verschil tussen het gevangeniswezen vóór en na WO II. In deze scriptie bespreek ik alleen het gevangeniswezen na de Tweede Wereldoorlog, omdat er sindsdien veel veranderingen zijn opgetreden die nu (in de 21ste eeuw) nog steeds van belang zijn.

2.4. DE PERIODE NA WO II

Na WO II gingen er stemmen op om het cellulaire stelsel af te schaffen, het werd als wreed en barbaars ervaren. Er werd meer gekeken naar doelgerichte socialisering. Het moest mogelijk zijn dat gedetineerden contact met elkaar hebben en er werd in de wet bepaald dat er in de verschillende inrichtingen een regime van algehele gemeenschap moest zijn (destijds werden het nog inrichtingen genoemd). Het stelsel werd humaner. In de Penitentiaire Beginselen Wet werden twee artikelen opgenomen (art. 26 en 41) die duidelijk maakten dat in de straf de voorbereiding tot terugkeer in de maatschappij besloten ligt. Artikel 26 noemt de mogelijkheden van een gedetineerde om (tijdelijk) de gevangenis te verlaten, wanneer daar zwaarwegende redenen voor zijn. Artikel 41 legt vast dat een gedetineerde de mogelijkheid moet hebben om zijn geloof te belijden.

In de 21ste eeuw zijn er veranderingen gekomen. Dat wat in andere landen al relatief gebruikelijk was, doet ook zijn intrede in de Nederlandse gevangenissen, het fenomeen meerpersoonscel (MPC). Daarmee werd in 2003 een begin gemaakt in de PI Tilburg. Ook in de huidige gevangenissen zijn er nog steeds MPC's. De in aanbouw zijnde gevangenis in Zaanstad, die in 2016 zal worden geopend, heeft alleen nog maar MPC's.

In de politiek leeft de wens om steeds minder te investeren in de resocialisatie van gedetineerden en ook de vrijheid in te perken. De achterliggende gedachte is dat de resocialisatie steeds meer dient plaats te vinden vanuit de kracht van de gedetineerde zelf. Ook in de maatschappij wordt deze druk zichtbaar. Speerpunt van beleid wordt Versterking Positie Slachtoffers. Daar waar men in de 19de eeuw de begeleiding van de dader centraal stond, wordt nu het slachtoffer steeds belangrijker.

Een andere wijziging is dat op 20 maart 2007 een wet werd aangenomen waarin de vervroegde invrijheidsstelling wordt omgezet in een voorwaardelijke invrijheidsstelling. In de Eerstekamerstukken is hierover het volgende te lezen: "Met dit voorstel wordt een einde gemaakt aan de bestaande en sterk bekritiseerde situatie dat aan de vervroegde invrijheidstelling geen voorwaarden kunnen worden verbonden en dat de eenmaal toegekende vervroegde invrijheidstelling niet kan worden herroepen. Tevens wordt hiermee een bijdrage geleverd aan de vergroting van de maatschappelijke veiligheid. Doordat de veroordeelde onder toezicht van Justitie staat, wordt de kans op recidive beperkt". (website eerste kamer oktober 2015).

In 2008 werd een begin gemaakt met het programma Modernisering Gevangeniswezen (MGW). Doel van het project was om gedetineerden centraal te stellen en eigen verantwoordelijkheid te geven met betrekking tot hun eigen re-integratie en resocialisatie. DBT is daar de laatste fase van. Zoals eerder genoemd, werd in de jaren '70 een aantal uitvoeringsorganisaties opgericht, waarvan de Dienst Justitiële Inrichtingen er één van is.

2.5. DIENST JUSTITIËLE INSTELLINGEN

2.5.1. ORGANISATIESTRUCTUUR

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) bestaat uit drie divisies, directies en een aantal landelijke diensten. Het hoofdkantoor is in Den Haag (website DJI.nl november 2015).

Op de website van DJI wordt de organisatie als volgt omschreven:

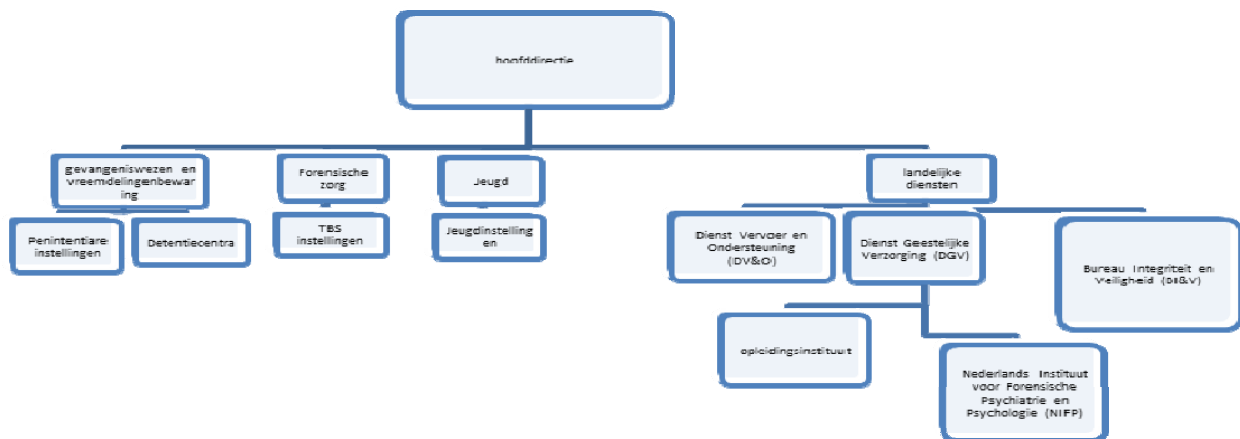
Hoofdkantoor

De sectoren en directies worden ondersteund door een aantal concernstaven op het hoofdkantoor. Alle divisies en sectoren zijn gehuisvest in het hoofdkantoor in Den Haag. Deze zijn onder meer verantwoordelijk voor aansturing van de Shared Service Centers DJI (SSC's), het SSC-I, het Bureau Bevordering Arbeidsparticipatie (BBA) en het Bureau Veiligheid en Integriteit (bv&i).

Ook wordt de organisatie schematisch weergegeven, zoals hieronder is te zien.

Divisies

- Divisie Gevangeniswezen/Vreemdelingenbewaring: verantwoordelijk voor penitentiaire inrichtingen voor volwassen gedetineerden (Huis van Bewaring en gevangenis) en voor detentiecentra voor vreemdelingen.
- Divisie Forensische Zorg/Justitiële Jeugdinrichtingen: verantwoordelijk voor forensisch psychiatrische centra voor patiënten in forensische zorg en voor jeugdinrichtingen voor jongeren in detentie.
- Divisie Individuele Zaken: verantwoordelijk voor plaatsing en selectie van justitiabelen.



Divisie Gevangeniswezen

De sector Gevangeniswezen en de directie Bijzondere Voorzieningen zijn per 1 oktober 2015 samengevoegd tot de divisie Gevangeniswezen/Vreemdelingenbewaring. Het Gevangeniswezen omvat 24 PI's (penitentiaire inrichtingen), verspreid over 30 locaties, en is daarmee het grootste onderdeel van DJI. Per jaar keren ruim dertigduizend ex-gedetineerden terug in de maatschappij (website DJI.nl januari 2016). Om dit mogelijk te maken, werkt GW veel samen in netwerken die zijn of worden gevormd rond een gedetineerde.

2.6. MGW

Het gevangeniswezen moderniseert (verslag MGW 2008). Centraal daarbij staat een efficiënte en persoonsgerichte aanpak: voor iedere gedetineerde de juiste mate van beveiliging, zorg en passende dagprogramma's. Hiermee wordt beoogd om de kans op een geslaagde terugkeer in de maatschappij te vergroten en het risico van recidive terug te dringen.

Doel modernisering

Het doel van de modernisering is om bij te dragen aan de huidige kabinetsdoelstelling van 25% vermindering van recidive in 2025. De Visie van het Gevangeniswezen luidt als volgt: "Wij staan voor een veilige en menswaardige detentie en werken, samen met onze partners en de gedetineerde, aan re-integratie. Zo dragen wij bij aan een veilige samenleving". Deze visie sluit aan op de doelstelling van het kabinet.

Binnen DJI wordt deze verandering in beleid vastgelegd in verschillende beleidskaders. MGW is de kapstok, ook wel het structuurplan genoemd, waaraan verschillende beleidskaders zijn opgehangen. Per beleidskader worden acties geformuleerd, gericht op uitvoering van het structuurplan.

Dit onderzoek richt zich op het beleidsplan Dagprogramma, Beveiliging en Toezicht op maat (DBT).

2.7. HET BELEIDSKADER

DBT

In het beleidskader DBT (2013) is te lezen: "De derde en laatste stap van het programma Modernisering gevangeniswezen (MGW) betreft een nieuwe visie op detentiefasering, waarbij gedetineerden vrijheden binnen en buiten de inrichting kunnen verdienen, maar bij ongewenst gedrag weer kwijt kunnen raken.

Detentiefasering houdt een verantwoorde toenemende vrijheid in naarmate het einde van de detentie nadert, wat de re-integratie van een gedetineerde bevordert en waarmee de kans op recidive vermindert (website DJI.nl januari 2016)".

Naast deze inhoudelijke doelstelling, is DBT ook ingezet als onderdeel van de bezuinigingen (masterplan DJI, 2013). Het scheiden van het basis- en het plusprogramma zou 70 fte inzet van penitentiair inrichtingswerkers (PIW'ers) op de afdeling schelen. PIW'ers zijn medewerkers die op de leefafdeling de gedetineerden begeleiden. De genoemde reductie van het aantal fte wordt bereikt vanwege het feit dat er minder inzet van PIW'ers nodig is, zo schrijft het beleid voor, op een basisafdeling. Op zo'n afdeling worden gedetineerden, tussen activiteiten door, namelijk ingesloten.

Het DBT, de daadwerkelijke invoering van deze nieuwe manier van werken, ging op 1 maart 2014 van start. Vanaf die datum worden gedetineerden, in relatie tot resocialisatie en re-integratie, beoordeeld op hun gedrag en inzet. Vanaf dat moment hebben de gedetineerden niet meer hetzelfde dagprogramma. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een basisprogramma voor gedetineerden die 'ongewenst' gedrag vertonen en een plusprogramma voor gedetineerden die 'gewenst' gedrag vertonen. Kort gezegd: wanneer een gedetineerde 'gewenst' gedrag vertoont, kan hij vanuit het basisprogramma promoveren naar het plusprogramma. Als hij ongewenst gedrag vertoont, vindt degradatie naar het basisprogramma plaats. Deze manier van werken wordt binnen GW daarom ook wel Promoveren/Degraderen genoemd. Door 'goed gedrag' te vertonen en actief mee te werken aan hun re-integratie kunnen gedetineerden meer vrijheden verdienen en promoveren naar een plusprogramma.

Daar waar in het verleden altijd werd gewerkt met één duidelijke structuur (iedereen hetzelfde programma), wordt nu maatwerk geleverd. Met inachtneming van de DBT-richtlijnen krijgt een gedetineerde wat hij nodig heeft en verdient. Het beleidskader (Gent, 2013) schrijft voor dat in een PI de afdelingen met een basis- en een plusprogramma gescheiden moeten zijn. Verder moet in de inrichting één afdeling zijn die gemengd is, van waaruit gedetineerden kunnen worden geplaatst op de afdeling waar zij recht op hebben. Daarnaast is in dit beleidskader beschreven dat gedetineerden in het plusprogramma tussen de activiteiten door niet ingesloten worden op hun cel. Het vrij rondlopen van gedetineerden op de afdeling heeft tot gevolg dat de personele inzet groter moet zijn dan op een basisafdeling, waar gedetineerden tussen de activiteiten in wel worden ingesloten. Verder hebben gedetineerden op een plusafdeling recht op avond- en weekendrecreatie. Ook dan zijn ze uit hun cel, wat eveneens personele inzet vergt.

2.8. FINANCIERING

Het Gevangeniswezen van DJI heeft altijd te maken gehad met sterke stromingen in het beleid. Geldtekort bij economische tegenwind en de gewenste effecten van beleid staan al lange tijd op gespannen voet met de beschikbare middelen voor de uitvoering. De oorzaken en gevolgen van beleidswijzigingen waren niet direct met elkaar in verband te brengen. Daarom werd in 2013 een andere kijk op het financieren van penitentiaire inrichtingen geïntroduceerd. Op dat moment werd er voor het eerst een direct verband gelegd tussen het in de PI's uit te voeren beleid en de daarvoor benodigde inzet van menskracht en middelen. Dit uitte zich in kostprijsfinanciering (KPF) op maat, met het oogmerk om voor de uitvoerbaarheid en haalbaarheid binnen de inrichtingen draagvlak te creëren. Doelstelling is het bereiken van een evenwicht tussen beleid en middelen. Met behulp van de methodiek van KPF wordt een direct verband gelegd tussen het in de PI's uit te voeren beleid en de daarvoor benodigde inzet van menskracht en middelen. Kortom, P x Q-financiering werd -en wordt- vervangen door financiering op maat.



Fig. 1.1

2.9. ADVIESCOMMISSIE

De inhoud van deze paragraaf is tot stand gekomen met gebruikmaking van informatie die de adviescommissie heeft verstrekt in een vraaggesprek met betrekking tot de inhoud van het werk en de visie van de adviescommissie.

De adviescommissie heeft tot taak om beleid, kosten en personele inzet te integreren tot een samenhangend advies over de kwaliteit van de detentie en het in te zetten personeel voor de uitvoering daarvan. Het uitgangspunt is het creëren van een evenwicht tussen opdracht en middelen. Het is de intentie om uiteindelijk per PI alle producten, alle functiegroepen en alle materiële kosten op basis van maatwerk te financieren.

Door middel van hoor- en wederhoor gesprekken komen sectordirectie en vestigingsdirecties tot invoering en uitvoering van kostprijsfinanciering. Door een balans te vinden tussen product en lokale formatiebehoefte ontstaat er een gezamenlijke prijsdefinitie (geld, product en efficiency), waardoor wat betreft de uitvoerbaarheid en haalbaarheid draagvlak wordt gecreëerd. Door de implementatie van andere werkwijzen binnen de PI wordt tevens duidelijkheid geboden ten aanzien van de mogelijkheden voor efficiency. In plaats dat het effect van kortingen pas na 18 maanden inzichtelijk wordt, ontstaat nu vroegtijdig inzicht in een haalbare en te realiseren prijs, en daarmee het verschil in kader en kosten.

Binnen KPF wordt er gewerkt met Makki (Model ter Analyse van Kwaliteit en Kwantiteit van Inzet). Makki is een model dat inzicht geeft in het dagprogramma dat een locatie aanbiedt aan haar gedetineerden en de personele inzet die nodig is om dit programma te realiseren. Dit gecombineerd met de werkzaamheden die het personeel dient uit te voeren buiten het dagprogramma. Aldus is het mogelijk het product te leveren, zoals beschreven in de productspecificatie. Doordat het dagprogramma (opdracht) en de daarvoor benodigde personele inzet (middelen) zijn vervat in één model, is het mogelijk om te komen tot een analyse van de volledigheid van het programma en de daaraan verbonden werkzaamheden (kwaliteit). Daarnaast bestaat de mogelijkheid om de efficiency te monitoren. Op lokaal niveau kan Makki dienen als input voor het normrooster en centraal als basis voor de financiering van de meest efficiënte wijze om het product in een specifieke locatie aan te bieden.

Ieder jaar levert het 'bevoegd gezag' (de directeur van een PI) een Organisatie & Formatierapport (O&F-rapport) aan. In zo'n rapport is beschreven hoe de organisatie er in het komende jaar gaat uitzien. Daarnaast wordt beschreven hoe de verdere aanpak er uitziet. Het zogeheten contourenplan wordt voor advies voorgelegd aan de adviescommissie. Deze commissie geeft het MT advies over het al dan niet goedkeuren van het O&F-plan, zodat voor elke PI de middelen beschikbaar komen voor de uitvoering van het contourenplan. De daaraan voorafgaande afweging van de adviescommissie gebeurt op basis van de hiervoor beschreven KPF-methodiek.

2.10. DE DAGPROGRAMMA'S

2.10.1. BASISPROGRAMMA

Een gedetineerde die in detentie komt, start in het basisprogramma. Dat programma verschaft de gedetineerde datgene waar hij recht op heeft. Volgens de Penitentiaire Beginselen Wet (PbW) hebben

gedetineerden recht op arbeid, bezoek en telefoneren (voor meer uitgebreide informatie wordt verwezen naar bijlage 5, website Stichting landelijke gedetineerden commissie, april 2016).

In totaal heeft een gedetineerde het recht om wekelijks maximaal 44 uur week buiten zijn cel te zijn (luchten, arbeid, recreatie, bezoek, onderwijs). Neemt een gedetineerde niet deel aan een activiteit, dan wordt hij ingesloten en zit hij dus ook op cel. Weliswaar komt hij dan niet aan de 44 uur, maar de stelling is dat de gedetineerde hier zelf voor kiest en dat de consequentie van die keuze is dat hij langer op cel zit.

Het basisprogramma wordt uitgevoerd in een regime van beperkte gemeenschap. De gedetineerden hebben weinig contact met elkaar of met de bewaarders. Binnen de 44 uur die gedetineerden uit de cel kunnen zijn, is ook een aantal uren (drie) ingepland waarin zij kunnen werken aan re-integratie en resocialisatie. Binnen deze uren kan men naar een re-integratiecentrum (RIC) binnen de PI om zelfstandig te werken aan de eigen probleemgebieden, zoals bijvoorbeeld huisvesting. Vanuit de PI kan men zich dan bijvoorbeeld aanmelden bij een huisvestingsbureau om alvast op een wachtlijst te worden geplaatst. Daarnaast kunnen de gedetineerden deze uren benutten voor een consult bij een casemanager (een medewerker die de regie houdt op het traject van een gedetineerde). Wanneer een gedetineerde geen afspraken maakt of geen activiteiten heeft, zal hij op cel verblijven.

2.10.2. PLUSPROGRAMMA

Gedetineerden die zich inzetten om te werken aan hun re-integratie en resocialisatie, kunnen promoveren naar een plusprogramma. In een plusprogramma mogen de gedetineerden 48 uur per week buiten hun cel verblijven, waarbij zij tussen de activiteiten door niet worden ingesloten. Praktisch gezien zijn zij dus langer buiten hun cel. Dit programma vindt plaats in een regime van algemene gemeenschap. Gedetineerden hebben niet alleen onderling meer contact, maar ook met de bewaarders.

Ook in dit programma geldt dat, als gedetineerden niet meedoen aan een activiteit waaraan zij wel zouden moeten meedoen, zij worden ingesloten op cel. Gedetineerden in een plusprogramma die geregeld, zonder gegronde reden, niet deelnemen aan een activiteit, zullen degraderen naar een basisprogramma, en dus bepaalde vrijheden kwijtraken.

2.10.3. EXTERNE VRIJHEDEN

Gedetineerden die aan het einde van hun straf zitten, kunnen externe vrijheden verdienen. Daarbij kan voor hen ook de voorwaardelijke invrijheidsstelling aangevraagd worden. Dit kan echter alleen wanneer zij in het plusprogramma zijn geplaatst. Een gedetineerde in het basisprogramma heeft niet de mogelijkheid om naar een minder beveiligde inrichting te verhuizen, waardoor hij bijvoorbeeld buiten de PI geen arbeid kan verrichten. Bovendien komt hij dan niet in aanmerking voor de voorwaardelijke invrijheidsstelling. Dit betekent voor een gedetineerde dat hij zijn volledige straf moet uitzitten en niet na 2/3-gedeelte van de straf voorwaardelijk vrijkomt.

2.10.4. DOEL VAN DBT

Het doel van het stelsel van promotie en degradatie is om tijdens de detentie wenselijk gedrag te stimuleren en daarnaast om gedetineerden te motiveren om mee te werken aan re-integratie. Op organisatie- en politiek niveau is het doel van promoveren en degraderen om schaarse middelen (geld, mankracht) gericht in te zetten voor die gedetineerden, die zijn gemotiveerd om te werken aan hun re-integratie en resocialisatie. Wanneer we spreken over de inzet van middelen wordt bedoeld, dat het aanbieden van trainingen en opleidingen aan gedetineerden gericht wordt gedaan. Niet iedere gedetineerde krijgt bijvoorbeeld de mogelijkheid om deel te nemen aan gedragsinterventies. De erkenningscommissie verstaat onder een gedragsinterventie een programmatisch en gestructureerd geheel van methodische handelingen, gericht op het beïnvloeden van iemands gedrag of omstandigheden. Het achterliggende idee is dat, door gedetineerden zelf verantwoordelijk te maken voor hun re-integratietraject, de kans op recidive daalt. Gedetineerden die uit detentie komen en vanuit een zekere basis kunnen verdergaan met hun leven, zullen minder snel recidiveren. Binnen GW wordt onder een 'zekere basis' verstaan dat men onderdak, werk of een uitkering heeft en in de gemeente wordt opgevangen (Wartna e.a., 2014).

2.11. RICHTLIJNEN VANUIT HET BELEID

Elke PI heeft per 1 januari 2014 een nieuw dagprogramma ingevoerd op basis van de handleiding dagprogramma DBT. Sindsdien wordt gewerkt volgens de daarbij bijbehorende productbeschrijvingen voor het basis-

programma zonder arbeid, het basisprogramma en het plusprogramma. Een en ander vervangt de eerdere productbeschrijvingen voor vrouwen, preventief gehechte mannen, kortgestrafte- en langgestrafte mannen.

- Op een afdeling of in een inrichting voor arrestanten (in de eerste acht weken van hun detentie) wordt het basisprogramma zonder arbeid uitgevoerd.
- In een Huis van Bewaring wordt het basisprogramma uitgevoerd.
- In een gevangenis worden het basisprogramma en het plusprogramma uitgevoerd. Deze programma's worden bij voorkeur op gescheiden afdelingen uitgevoerd. Dit mag nooit leiden tot leegstand of inefficiëntie. Daarom is het ook mogelijk om gemengde afdelingen te hebben".

De richtlijn biedt ruimte om op één afdeling in een PI het basis- en het plusprogramma te organiseren, zij het dat de gescheiden variant de voorkeur heeft.

2.12. CONCLUSIE

Reeds in de 19^{de} eeuw was John Howard ervan overtuigd dat 'kale' opsluiting nergens toe zou leiden. Ook in de huidige tijd wordt re-integratie en resocialisatie als een belangrijk aspect gezien binnen de detentieperiode van een gedetineerde. Waar in de jaren '70 en '80 nog veel geld werd uitgegeven aan gedetineerden, wordt in tijden van crisis ook binnen het gevangeniswezen stevig bezuinigd, en moeten gedetineerden veel meer dan voorheen qua gedrag en motivatie hun eigen bijdrage laten zien. Kort gezegd is het doel van het basis- en het plusprogramma om een gedetineerde zelf verantwoordelijk te maken voor het eigen detentietraject en deze inzet te belonen door het verlenen van meer vrijheden in het plusprogramma.

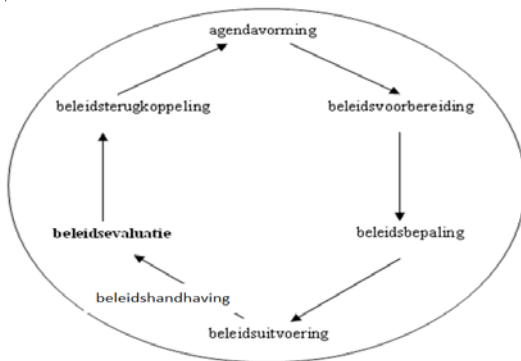
3. THEORETISCHE ORIËNTATIE

3.1. INLEIDING

In dit hoofdstuk behandel ik de theorie over beleidsontwikkeling, beleidsbepaling en beleidsuitvoering. Dit doe ik om te kunnen komen tot uitspraken over de factoren die vanuit de theorie zijn te onderscheiden met betrekking tot de besluitvorming binnen organisaties op het gebied van beleidsuitvoering. In paragraaf 3.2 ga ik dieper in op de verschillende benaderingen die er ten aanzien van beleid bestaan. Een belangrijk onderdeel hierbij zijn de beleidsvragen die gesteld moeten worden, zoals verwoord door Hemerijck en Ringeling (Bekkers en Ringeling, 2003, p.23). Vervolgens beschrijf ik in paragraaf 3.3 de verschillende inzichten ten aanzien van beleidsuitvoering. Tot slot, in paragraaf 3.4, ga ik dieper in op het proces van besluitvorming binnen organisaties. De theoretische achtergrondinformatie gebruik ik om de verschillende factoren te kunnen identificeren die nodig zijn voor het beantwoorden van mijn centrale vraag.

3.2. BELEID

Abma en In't Veld (2001, p.25) beschrijven beleid als "de omzetting van de uitkomsten van collectieve besluitvorming, een politiek besluit". Bekkers (2012, p.51) onderscheidt vier verschillende benaderingen van beleid. Daarbij hanteert hij een beleidscyclus, die hieronder schematisch is weergegeven.



Figuur 3.1

In deze figuur wordt de beleidscyclus weergegeven als een logisch doorlopend proces. In het vervolg van deze paragraaf zal naar voren komen dat dit niet in alle gevallen bij alle benaderingen zo is. In afwijking van de aangegeven chronologie, kan de beleidscyclus een grilliger verloop hebben, al naar gelang wat nodig is in het proces. Dit onderzoek beperkt zich tot de beleidsbepaling, in dit stuk beleidsontwikkeling genoemd, en de beleidsuitvoering.

3.2.1. BENADERINGEN VAN BELEID

Het formuleren van beleid kan plaatsvinden vanuit verschillende benaderingen. In de volgende paragraaf beschrijf ik deze benaderingen, zoals deze zijn verwoord door Bekkers (2012, p.51 e.v.). Vervolgens zal ik de door Hemerijck en Ringeling beschreven beleidsvragen (2003, p.33 e.v.), nader toelichten. Hartman en Tops (2005) geven aan dat het schrijven van beleid nuttig is, maar dat er altijd oog moet zijn voor de uitvoerders van het beleid.

3.2.1.1 De rationele benadering van beleid

Bekkers (2012, p.53) beschrijft de rationele benadering als “een mechanische benadering”. Bij deze benadering gaat men er vanuit dat de uitvoering van beleid geheel losstaat van de beleidsvorming. Daarbij is de rationele benadering een top-down benadering. Bekkers (2012, p.54) haalt Maarse (1987, p.153) aan, die stelt dat “er lange tijd vanuit werd gegaan dat uitvoering van beleid een gesloten proces was, vrij van de invloed van parallelle processen in de maatschappij of politiek”. Daarnaast gaat men er in de rationele benadering vanuit dat de beleidscyclus volgtijdelijk verloopt: eerst de agendavorming, vervolgens de beleidsvoorbereiding, enzovoort.

Deze wijze van benadering van beleid is het primaat van de politiek (Bekkers 2012, p.53). Met andere woorden: de politieke belangen zijn groot. De politiek bepaalt het beleid en legt de doelstellingen vast. Het mens- en wereldbeeld is die van Homo economicus (quasi-Latijn voor economische mens). Vanuit deze gedachte is er sprake van een kenbare en maakbare samenleving. Bij deze benadering ligt de beoordeling vooral in de logic of consequence: is het beleid effectief, efficiënt en is er samenhang? Deze benadering gaat er vanuit dat de beleidsuitvoerder lijdzaam het beleid volgt en uitvoert. Of beleid succesvol is, wordt beoordeeld aan de hand van effectiviteit, efficiëntie en samenhang. Met samenhang wordt bedoeld de interne samenhang tussen de verschillende beleidsprocessen.

3.2.1.2 De culturele benadering van beleid:

De culturele benadering van beleid is gericht op betekenisgeving en interactie. Binnen deze benadering ligt de nadruk op het creëren van draagvlak en dialoog. Het is een weergave van een sociale constructie (Bekkers 2012, p.68). Binnen deze benadering van beleid proberen de verschillende betrokken groepen in overleg een probleem op de agenda te krijgen. Door geven en nemen wordt geprobeerd een oplossing te vinden. Voor deze benadering is communicatie van essentieel belang. In deze benadering vormen het creëren van draagvlak en het framen van het probleem belangrijke aspecten. Het mensbeeld hierbij is dat mensen en groepen van mensen zijn gericht op interactie (Bekkers 2012, p.69). Deze interactie kan soms leiden tot het ontwikkelen of vormen van beleid dat vooraf niet was ingeschat.

Het beleidsproces verloopt niet volgens een strak stramien. Iedere fase wordt opnieuw gedefinieerd, waarbij het soms noodzakelijk kan zijn om een stap terug te zetten, naar de vorige fase.

Beoordeling van het gevoerde beleid richt zich op de mate van draagvlak: wordt het beleid gedragen bij de uitvoerders?. Volgens Bekkers (2012, p.69) is dit “een belangrijke factor voor het succesvol uitvoeren van beleid”.

3.2.1.3 De politieke benadering van beleid:

Bij de politieke benadering van beleid is het belangrijkste verklaringsmechanisme (Bekkers, 2012, p.60) “dat het afwegen van belangen geen rationele benadering is maar een permanente strijd”. De strijd gaat vooral over de vraag, wie de macht heeft en wiens belang wordt gediend. Het is een ‘bottom-up’ benadering. De fases van de beleidscyclus verlopen niet volgtijdelijk maar grillig, en het lijkt soms ongecoördineerd.

De beoordeling van het beleid vindt binnen de politieke benadering plaats aan de hand van de behaalde eigen belangen. Binnen deze benadering wordt geen gedetailleerd stappenplan gevolgd, ieder probleem wordt opgelost zodra het zich voordoet. Deze manier van werken wordt ook wel de “doormodder theorie” genoemd (Bekkers, 2012, p.61), omdat voorkeuren, wensen en belangen aan elkaar moeten worden aangepast.

3.2.1.4 De institutionele benadering van beleid:

Ook bij deze benadering is zingeving van belang. Interactie en overleg staan centraal. Er worden wel kaders gesteld en er is een speelveld waarbinnen de deelnemers zich kunnen en mogen bewegen. De keuzes komen daarbij voort uit historische regels. Daarmee volgt het beleid een reeds gebaand pad. Dit noemt Bekkers (2012, p.75) ook wel "padafhankelijkheid". Het belang van routine, procedures en systemen staat voorop. Beleid moet passen binnen de nu geldende instituties, waarbij bijvoorbeeld in Nederland geldt dat er een decentrale overheid is die relatief autonoom kan acteren.

Het mens- en wereldbeeld is er één waarin instituties een centrale rol spelen (Bekkers 2012, p.76). Regels en afspraken zijn belangrijk en het is belangrijk om procedures te volgen. De beoordeling of beleid succesvol is, gaat langs twee 'meetlatten', de logic of consequence en the logic of appropriateness. Met de logica van de consequentie wordt bedoeld dat beleidsmakers worden geconfronteerd met duidelijke beleidsproblemen, die goed zijn om te zetten in doelstellingen. Speerpunt van het beleid vormt doelrealisatie, het behalen van het doel. "Kosten en baten van verschillende opties worden met elkaar vergeleken" (Hemerijck en Ringeling, 2003, p.21).

Met de logica van gepastheid wordt bedoeld wat in de gegeven situatie haalbaar en aanvaardbaar is. Deze logica gaat veel meer uit van procedures en routines die nu worden gehanteerd. "Institutes zijn van groot belang. Zij informeren in niet onbelangrijke mate de rolopvatting van de beleidsmakers" (Hemerijck en Ringeling, 2003, p.21).

3.2.2. BELEIDSVRAGEN

Naast de verschillende benaderingen die er ten opzichte van beleid bestaan, stellen Hemerijck en Ringeling (2003 pp.23-25) vier kernvragen voor beleid. Alvorens deze kernvragen te beschrijven, geven zij aan dat er naast deze vragen ook belangrijke criteria ten grondslag liggen aan beleid. Zij benoemen "legaliteit en legitimiteit als ijkpunten voor de rechtvaardiging van beleid in een democratisch systeem" (Hemerijck en Ringeling, 2003, p.19). Dit betreft waarderende ijkpunten (waarderingperspectief). Een ander ijkpunt is de effectiviteit, ook wel het handelingsperspectief genoemd.

Daarnaast noemen zij twee vormen van logica die ten grondslag liggen aan beleid, zoals deze ook zijn genoemd in paragraaf 3.2.1.4 bij de uitleg van de institutionele benadering van beleid. Het gaat om de logica van de consequentie en de logica van gepastheid. Door deze vormen van logica te verbinden met de perspectieven van beleid (handelings- en waarderingsperspectief) komen er vier kernvragen tot stand.

Perspectieven	Handelingsperspectief	Waarderingsperspectief
Logica		
De logica van de consequentie	Doelmatigheid (werkt het?)	Legaliteit (mag het?)
De logica van gepastheid	Haalbaarheid (past het?)	Legitimiteit (hoort het?)

Figuur 3.2 (Hemerijck en Ringeling, 2003 p,22)

Bij doelmatigheid en haalbaarheid van beleid gaat het duidelijk om effectiviteitsvragen, waarbij de vragen met betrekking tot legaliteit en legitimiteit een waarde uitspreken. Bij het formuleren van beleid moeten al deze vragen beantwoord worden. Zoals Hemerijck en Ringeling (2003, p.47) beschrijven, moeten deze stappen worden genomen om goed beleid te kunnen schrijven. Goed beleid kan niet enkel op theoretische gronden worden geformuleerd, maar heeft ook een kant waarin de waardering moet worden meegenomen. Bij het ontwikkelen van beleid is sprake van beleidslogica, er wordt vooral vanuit de theorie gedacht en ontwikkeld. Daar waar bij de uitvoering vooral de actielogica wordt toegepast, wordt hier uitgegaan van de praktijk en de vraag hoe uitvoerbaar het ontwikkelde beleid is.

1. Werkt het?

De vraag of beleid werkt, richt zich op de inhoud (Hemerijck, 2003, p23). Het beleid werkt als het probleem door het beleid wordt opgelost. Bij de kernvraag 'Werkt het?' is het behalen van de doelstelling belangrijk om antwoord te kunnen geven op deze vraag. Hemerijck geeft aan (2003, p35) dat de criteria in relatie tot de 'Werkt het?-vraag' doeltreffendheid en doelmatigheid zijn. Waarbij doeltreffendheid alles heeft te maken met de vraag, of het beleid resulteert in het bereiken van de beoogde doelen. Beleid is doelmatig wanneer de

kosten lager zijn dan de baten, het levert iets op. Het beleid is doeltreffend als de geformuleerde doelstellingen worden gehaald.

Factoren die bepalend zijn voor de beantwoording van de vraag 'Werkt het?', zijn dus doelmatigheid en doeltreffendheid.

Volgens Bekkers (2012) vormen doelmatigheid en doeltreffendheid belangrijke ijkpunten binnen de wereld van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Het effect dat beleid heeft, moet worden gemonitord om op deze manier, op basis van de verkregen resultaten, het beleid te verfijnen, aan te passen of stop te zetten.

Ten aanzien van doelmatigheid en doeltreffendheid stelt Hoogerwerf (2008) de volgende vragen:

1. Worden de doeleinden bereikt met dit beleid?
2. In hoeverre worden deze doeleinden bereikt door de middelen die worden ingezet binnen dit beleid?
3. Hoe is de verhouding van ingezette middelen (kosten) ten opzichte van de behaalde doelen (baten)?

Het doelmatig en doeltreffend uitvoeren van beleid vraagt vaak om samenwerking tussen de verschillende actoren binnen de uitvoering (Hoogerwerf, 2008). Deze samenwerking kan soms leiden tot een minder doeltreffende uitvoering, het vraagt overleg en het creëren van draagvlak. Hoogerwerf (2008) betoogt dat dit met betrekking tot de uitvoering niet per definitie leidt tot meer efficiëntie.

Hakvoort e.a. (2013) kenschetsen doelmatigheid en doeltreffendheid als een economisch- en efficiency-vraagstuk. Zij betogen dat de termen doeltreffendheid en doelmatigheid weinig eenduidig worden gedefinieerd. Binnen dit onderzoek is ervoor gekozen om de definitie van Hemerijck en Ringeling (2003) te hanteren. Zij definiëren doeltreffendheid als: "gekozen beleidsmaatregelen die na implementatie leiden tot de gewenste doelen".

2. Past het?

De 'Past het?-vraag is niet een op zichzelf staande vraag, hij ligt in het verlengde van de 'Werkt het?-vraag. Wanneer de vraag 'Werkt het?' niet of negatief wordt beantwoord, kan de 'Past het?-vraag achterwege blijven. De 'Past het?-vraag richt zich op de context waarbinnen het beleid uitgevoerd gaat worden; is het haalbaar? Volgens Hemerijck (2003, p24) is haalbaarheid van beleid niet afhankelijk van "overeenstemming met morele en normatieve oriëntaties (consensus), maar van politiek maatschappelijke overwegingen, het compromis". De vraag richt zich op de logica van gepastheid. Met deze vraag wordt beoogd om antwoord te krijgen op de vraag, of de actoren zijn toegerust op het uitvoeren van het beleid. Met andere woorden: is het beleid uitvoerbaar? De criteria waaraan wordt getoetst, zijn haalbaarheid en uitvoerbaarheid.

"Onderzoek naar uitvoerbaarheid en haalbaarheid bestudeert de relatie tussen de politieke input van beleidsprocessen en de output van beleid vanuit de context van bestaande politieke spelregels" (Hemerijck en Ringeling, 2003, p38).

Hemerijck en Ringeling (2003) koppelen aan de haalbaarheid en uitvoerbaarheid drie aspecten. De uitvoerders zijn geen onbeschreven blad, zij nemen ervaringen met zich mee die bepalend zijn voor het draagvlak dat er is voor bepaald ontwikkeld beleid. "Ook bepalen de regels van het spel de hoeveelheid macht en invloed die uitvoerders kunnen uitoefenen. De toegang tot besluitvormingsarena's wordt hierdoor en hiermee bepaald" (Hemerijck en Ringeling, 2003, p39). Hemerijck en Ringeling (2003) geven als laatste aan dat de spelregels, die eerder zijn benoemd als context waarbinnen onderzoek plaatsvindt, "invloed uitoefenen op de aard en de stijl van besluitvormingsprocessen".

Zij benoemen de volgende drie vormen van besluitvormingsprocessen:

- Confrontatie
- Onderhandelen
- Probleemoplossend

Deze besluitvormingsprocessen worden verder uitgewerkt in paragraaf 3.2.3.

3. Mag het?

De kern van deze vraag ligt besloten in de vraag, of "het beleid in overeenstemming is gebracht met de grondwettelijk verankerde legaliteits- en rechtvaardigheidsbeginselen van gelijkheid, rechtsstatelijkheid, openbaarheid, democratische besluitvorming, ministeriële verantwoordelijkheid en beginselen van behoorlijk bestuur" (Hemerijck en Ringeling, 2003, p.25). Rechtmatigheid heeft in dit verband betrekking op de mate van overeenstemming van beleid met bestaande wet- en regelgeving.

De basis van een rechtsstaat is het ontbreken van willekeur (Held, 2006 p.15). De democratie legt “spelregels vast waarlangs in een samenleving de collectieve belangen dienen te worden behartigd”. Held (2006, p.15) beschrijft dat het begrip democratie een basaal uitgangspunt kent, en dat is vrijheid. Daarnaast (Hemerijck en Ringeling, 2003, p.42) wordt in de klassieke rechtsstaat de overheidsmacht beperkt door het vereiste van de wettelijke grondslag, het legaliteitsbeginsel.

In de klassieke rechtsstaat is ook sprake van een machtenscheiding. De Montesquieu gaat uit van het scheiden van de wetgevende, uitvoerende en rechtelijke macht, de zogenaamde Trias Politica. Naar het oordeel van De Montesquieu kan er geen sprake zijn van vrijheid, als dezelfde persoon of instantie verantwoordelijk is voor het maken van wetten, het uitvoeren van publieke besluiten en vervolgens voor het spreken van recht (Held 2006; p.67).

Legitimiteit heeft betrekking op de wettelijke basis van een staat om macht uit te oefenen over de burgers. In het geval van het maken van beleid is de legitimiteitsvraag, de vraag of het beleid valt binnen de wettelijke kaders. In het kader van deze vraag is legitimiteit het belangrijke thema.

Stone (2012) stelt “*equally often means inequality, and equal treatment often means unequal treatment*”. Zij stelt verder dat dit nooit onrecht mag doen aan vrijheid en veiligheid van anderen. Daarmee geeft Stone (2012) aan dat beleid legitiem moet zijn, binnen de wettelijke kaders moet passen, maar nooit het legaliteitsbeginsel uit het oog mag verliezen.

4. Hoort het?

De vraag ‘Hoort het?’ betreft de perceptie van burgers. In hoeverre sluit het beleid aan op hun verlangens en behoeftes (Hemerijck en Ringeling, 2003, p.24). Bij deze vraag staat de legitimiteit centraal. Terwijl de ‘Mag het?’-vraag zich richt op de constitutionele aanvaardbaarheid van beleid, is de ‘Hoort het?’-vraag gericht op de maatschappelijke aanvaardbaarheid. Deze twee vragen staan niet los van elkaar. De maatschappelijke aanvaarding van beleid heeft te maken met normen en waarden. Dit bepaalt de probleemperceptie van de burgers. In hoeverre sluit beleid aan bij de behoeftes en verlangens van de burger?

Binnen de ‘Hoort het?’-vraag speelt de waardering van beleid door de burgers een grote rol. Het vraagstuk over aanvaardbaarheid gaat over het vertrouwen dat de burger in de politiek stelt (Hemerijck en Ringeling, 2003, p.44). Hoe hoort men zich in het publieke debat te gedragen?

Maatschappelijke aanvaarding bestaat uit twee afzonderlijke pijlers: de procedurele en de inhoudelijke pijler. De burger aanvaardt beleid als de procedures juist zijn gevolgd (de ‘Mag het?’-vraag). De inhoudelijke aanvaarding van beleid gaat over de mening en gevoelens die bij de bevolking leven (Hemerijck en Ringeling, 2003, p.45). Beleidsprocessen kunnen vertraging ondervinden door belangentegenstellingen en meningsverschillen.

Held (2006) noemt dit Civil Society: de mogelijkheid van de burger om invloed uit te oefenen op de politiek. Beleid wordt gemaakt door mensen, beleidsmakers, en wordt uitgevoerd door mensen, beleidsuitvoerders. Al deze actoren hebben een eigen mensvisie (Abma en In 't veld, 2001, p.66). Deze mensvisie bepaalt het handelen van de betrokken actoren. Dit gedrag wordt gekenmerkt door allerlei impasses en grilligheden.

3.2.3. BELEIDSBEPALING

Bekkers (2012) beschrijft dat, wanneer er beleid ontwikkeld is, er dan beleidsbepaling plaatsvindt zoals is weergegeven in de in paragraaf 3.2 genoemde beleidscyclus. Beleidsbepaling kan dan ook worden gezien als het beslissingsproces. Veelal vindt eerder overleg plaats en vinden de verschillende actoren elkaar al tijdens de fase van het ontwikkelen van beleid om beleid zoveel mogelijk af te stemmen op de praktijk. Bekkers (2012) meent dat de beslissing tot een bepaalde uitvoering vaak wordt genomen op basis van het al dan niet kunnen behalen van de gestelde doelen.

Bovens e.a. (2012, p.85) beschrijven dat “besluitvormers vrijwel altijd afwegingen moeten maken tussen uiteenlopende belangen en waarden”. De factoren die daarbij meespelen (Bovens e.a., 2012) zijn politieke overtuigingen, maatschappelijke onrust maar ook maatschappelijke en politieke gevoeligheden. Dit naast de meer persoonlijke factoren, zoals vriend- en vijandschappen (draagvlak), ambities, trots, ervaringen en geldingsdrang.

Herweijer (2008, p.106) definieert beslissen als “het selecteren van een alternatief uit een verzameling van mogelijkheden”. Daaraan gaan vooraf de twee volgende vragen:

1. Hoe wordt een keuze gemaakt uit de beschikbare alternatieven?
2. Hoe zorgt de beslisser ervoor dat de kosten van de besluitvorming niet te hoog oplopen?

Als het gaat om beleidsbepaling onderscheidt Herweijer (2008, p. 105) de volgende zes fases:

1. Er is een keuzesituatie, men moet een keuze maken.
2. Alternatieven verkennen.
3. Gevolgen verkennen.
4. Alternatieven beoordelen (bij beoordeling zijn belangen en waarden een belangrijke factor).
5. Keuze voor een alternatief waarbij tegen geringe kosten het beste einddoel wordt behaald.
6. Uitvoeren van beleid waarvoor is gekozen.

De oordeelsvorming die de beslisser nodig heeft om te komen tot een goede beslissing, vraagt vooral om opleiding en ervaring om dit op een juiste en legitieme manier te doen (Herweijer, 2008). Naast deze oordeelsvorming, zegt Herweijer (2008), "heeft een beslisser ook steun nodig voor zijn beslissing. Beleidsbepaling betekent dat beleid voor de toekomst wordt vastgelegd, niet alleen voor de beleidsbepaler maar ook voor degenen die onder het gezag van de beleidsbepaler vallen".

Herweijer (2008, p.116) geeft verder aan dat beleidsbepaling, de besluitvorming over beleid, drie belangrijke aspecten kent, te weten:

1. De keuze voor het meest passende alternatief.
2. Het bereiken van overeenstemming met andere gezagsdragers.
3. Voldoende steun bij de uitvoerders voor de beslissing.

Hemerijck en Ringeling,(2003, p.39) onderscheiden drie vormen van besluitvormingsprocessen, en wel:

Confrontatie

Dit besluitvormingsproces is voornamelijk geschikt voor een meerderheidscoalitie. Een situatie waarbij met dwang uitvoering van beleid bedongen kan worden.

Onderhandelen

Wanneer er een gedeelde besluitvorming moet plaatsvinden, zijn de actoren aangewezen op onderhandeling om tot een besluit te komen. De strategie van onderhandelen richt zich in eerste instantie primair op de individuele belangen van actoren.

Probleemoplossend

De probleemoplossende besluitvormingsstijl in zijn zuiverste vorm is gebaseerd op een gemeenschappelijke nutsfunctie. Loyaliteit is hierbij een belangrijke interactiemethode.

Hartman en Tops (2005) betogen dat er tijdens de beleidsbepaling veel gebeurt ten aanzien van de perceptie van het bedoelde beleid. Dit leidt ertoe dat er tijdens het besluitvormingsproces andere keuzes worden gemaakt ten aanzien van bedoeld beleid. "Wat je erin stopt, krijg je er niet altijd uit, in ieder geval niet zoals gedacht en verwacht" (Hartman en Tops, 2005, p.18). Volgens Hartman en Tops (2005, p.8) wordt dit besluitvormingsproces beïnvloed door "ongrijpbare grootheden als vertrouwen, geloof en interpretatie".

Wat betreft het komen tot beleidsuitvoering onderscheiden zij twee verschillende sturingsmechanismen: de beleids- en de frontlijnsturing. Met frontlijnsturing wordt bedoeld (Hartman en Tops, 2005, p.18) "het vermogen van politieke en ambtelijke leiders om op de publieke werkvloer van de grote stad effectieve uitvoeringsactiviteiten tot ontwikkeling te brengen, het werk zelf op de frontlijn". In paragraaf 3.2.2 is dit actiologica genoemd. Waarbij Hartman en Tops (2005, p.18) beleidssturing zien als "het centraal staan van politieke en beleidsmatige doelstellingen". Eerder, in paragraaf 3.2.2, is dit beleidslogica genoemd.

In de sociale werkelijkheid gaat het altijd om interpretatie en interactie in een specifieke context. Dat maakt beleidsvoering interessant, maar ook erg ingewikkeld. Mechanische en causale verklaringsmodellen werken er bijna nooit. Uitvoering is daarom een activiteit die is lastig is onder te brengen in de beleidsmatige logica van een grootschalige bureaucratische organisatie. Uitvoering heeft een eigen dynamiek (Hartman, Tops, 2005).

Hartman en Tops (2005) merken op dat uitvoering een bleek imago kent. Het ontwikkelen van beleid is iets van een hogere orde dan het organiseren van goede uitvoeringsprocessen. Beleidsmakers worden beter betaald dan beleidsuitvoerders, en carrière maak je gemakkelijker langs de beleidslijn dan langs de uitvoeringslijn. Om deze visie om te buigen is het nodig te erkennen dat uitvoering een eigen dynamiek kent. Dat uitvoering een eigenstandige activiteit is, die zich niet vooraf beleidsmatig laat inplannen, maar waar je je in moet onderdompelen, die je moet doorleven en waarin het aankomt op de manier van handelen. Deze keuzes worden allen gemaakt in de besluitvormingsperiode.

3.2.4. BELEIDSUITVOERING

De onderscheiden fases van een beleidsproces lopen nogal eens door elkaar. Tijdens de beleidsuitvoering wordt dan eigenlijk ook nieuw beleid gevormd, of zoals Pressman and Wildavsky (1973) schreven: *“Implementation is worth studying precisely because it is a struggle over the realization of ideas. It is the analytical equivalent of original sin: there is no escape from implementation and its attendant responsibilities”*.

De ideeën die beleidsmakers beschrijven als beleid, worden door uitvoerders soms anders geïnterpreteerd of als niet van belang gezien. Hierdoor ontstaat er soms een verschil tussen bedoeld beleid en de uitvoering hiervan. Door beleidsuitvoering krijgt wat een overheid doet immers betekenis voor burgers (Korsten, 1985, p.12)“.

Bekkers (2012) schrijft dat uit onderzoek blijkt dat de wijze waarop de uitvoering gestalte krijgt, van beslissende betekenis is voor het succes of falen van beleidsprogramma's. Binnen deze paragraaf zal aan de hand van de politieke- en rationele beleidsbenadering, het bottom-up model, een theoretisch kader worden geschetst met betrekking tot de uitvoering van het gevormde beleid.

Korsten (1985, pp. 12-19) betoogt “Beleidsuitvoering is de toepassing van middelen om doelen te bereiken, waarbij de omslag van intenties en besluiten naar resultaten in de vorm van prestaties wordt bewerkstelligd”.

Teneinde een volledig beeld te geven van de verschillende benaderingen, zal er een korte beschrijving worden gegeven van de culturele- en institutionele benadering van beleid. Binnen deze beleidsuitvoering is van belang het aspect van het al dan niet hebben van beleidsvrijheid. Dit zal verder worden uitgewerkt in paragraaf 3.2.4.5.

3.2.4.1 De culturele benadering van beleid

Zoals eerder beschreven in paragraaf 3.2.1.2, gaat de culturele benadering van beleid uit van zingevingsprocessen. Het ontwikkelen van beleid en de uitvoering ervan gaat niet alleen om de inhoud, maar ook om het proces (Bekkers, 2012). Bij deze benadering is de dialoog ook bij de uitvoering van belang. Pijlers van deze benadering vormen het werken aan het onderlinge vertrouwen, het delen van betekenis met de actoren, het ontwikkelen van een eigen taak, maar zeker het delen van kennis en het gezamenlijk leren en ontdekken.

3.2.4.2 De institutionele benadering van beleid

Zoals eerder vermeld, heeft de institutionele benadering van beleid als dominant verklarende mechanisme de “regelgeleide, padafhankelijke interacties tussen partijen (Bekkers, 2012)”. Dit wil zeggen dat de interactie tussen verschillende partijen is begrensd door historisch gegroeide regels en kaders. Bekkers (2012) stelt dat de volgende instrumenten te gebruiken zijn:

- Juridische instrumenten (formele regels, bevoegdheden)
- Economische instrumenten (heffingen en subsidies)
- Communicatieve instrumenten (voorlichting en overtuiging)

Deze instrumenten beperken het repertoire en het blikveld van handelen. Bij deze benadering zijn regels belangrijk, deze hebben invloed op de uitvoering. Hoewel de interactie binnen deze benadering belangrijk wordt gevonden, is er weinig speelruimte

3.2.4.3 De rationele benadering van beleid:

In deze benadering is de uitvoering van beleid vooral gericht op een mechanisch proces. Beleid is vastgesteld en wordt vervolgens zo uitgevoerd. Belangrijk hierbij is dat de boodschap eenduidig kan worden geformuleerd. Bij deze benadering wordt er ook uitgegaan van wat Glasbergen (in Bekkers 2012, p.215) noemt “een perfect administration”. Wat wil zeggen dat uitvoerders precies volgen wat er als beleid is beschreven en dit volgens de letter uitvoeren. Uitvoering van beleid binnen deze benadering kent volgens Glasbergen en Hill (Bekkers 2012, p.215) de volgende randvoorwaarden:

1. Een geëxpliciteerde opdracht, doelen zijn helder en consistent gespecificeerd.
2. De organisatie heeft een eenduidige gezagsstructuur met een duidelijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
3. Taken kunnen worden toebedeeld aan specifieke organisatieonderdelen.
4. Relaties met omgeving zijn gespecificeerd (ketensamenwerking e.d.).
5. Hulpbronnen zijn in voldoende mate beschikbaar.
6. Er is een systeem dat de voortgang bewaakt en de prestaties meet.
7. Een zelfreflecterende organisatie.
8. Een systeem van positieve en negatieve sancties.

9. Beleidsvorming staat los van beleidsuitvoering.

“Binnen deze benadering werd het ontbreken van deze voorwaarden gezien als belangrijke verklaring voor falend beleid (Bekkers, 2012) ”.

Hartman en Tops (2005, p.13) beschrijven deze rationele benadering van beleid als beleidssturing. “Deze manier van sturing stelt de politieke en beleidsmatige doelstellingen centraal”. Beleidssturing is, zo betogen Hartman en Tops (2005), een abstracte activiteit die de vaste weg bewandelt van politieke besluitvorming via concretisering naar uitvoering. Beleidslogica staat hier centraal. Dit betekent dat men er bij de rationele benadering van uitgaat dat ontwikkeld beleid altijd wordt uitgevoerd zoals bedoeld en er tijdens het beslissingsproces geen aanpassingen plaatsvinden.

3.2.4.4 De politieke benadering van beleid:

Volgens Bekkers (2012, p.216) moet beleid worden aangepast aan de uitvoeringsomstandigheden van de uitvoerders. Binnen de politieke benadering gaat men er vanuit dat beleid opnieuw wordt vormgegeven tijdens de uitvoering. Zoals eerder aangegeven, werkt het proces incrementeel: er worden oplossingen gezocht voor problemen die naar voren komen, zonder een duidelijk stappenplan te volgen. De Wit e.a. (2000, p.152) geven aan dat het voor het beleidsveld moeilijk is om een stempel te drukken op de uitvoering, omdat zij te maken hebben met diverse beleidskaders, wet- en regelgeving, beschikbare middelen en de heersende cultuur. Daarnaast bestaat er het principe van de beleidsvrijheid, de discretionaire bevoegdheden.

3.2.4.5 Beleidsvrijheid

De door Bekkers (2012, p.217) genoemde voor- en nadelen van beleidsvrijheid zijn weergegeven in het volgende schema.

Voordelen beleidsvrijheid	Nadelen beleidsvrijheid
Vertaling van beleidsprogramma's naar praktijk van de uitvoerder	Kan leiden tot rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid
Beleidsaanpak kan passen aan de veranderende omstandigheden waardoor beleid niet meer passend is	Beleidsvrijheid kan leiden tot een machtsbron om weerstand te bieden aan ontwikkeld beleid waar de uitvoerders niet achter kunnen of willen staan.
Beleidsaanpak aan leerervaringen waardoor uitvoering verbeterd.	Het maken van gevoelige beslissingen binnen de beleidsvorming doorschuiven. Uitvoering moet dan de beslissingen nemen die eigenlijk vastgelegd hadden moeten worden in beleid.

Tabel 1 - beleidsvrijheid

Abma en In't Veld (2001, p.59) betogen dat blijkens onderzoek uitvoeringsorganisaties “zich vaak laten leiden door hun inhoudelijke beleidsvoorkeuren”. Hiermee doelen ze op de inhoudelijke uitgangspunten van beleid die niet vanuit de eigen ideologische uitgangspunten worden beschreven, maar voortkomen uit de uitgangspunten van beleidsmakers. Zij stellen dat het gebrek aan overeenkomst van uitgangspunten leidt tot een verminderd draagvlak voor de uitvoering van het beleid. De beleidsvrijheid van een uitvoeringsorganisatie wordt bepaald door de mate van controle en sturing vanuit de politiek. Abma en In't Veld (2001) beschrijven de volgende drie modellen van beleidsvrijheid:

1. Een situatie waarin beleidsuitvoerders geen (politieke) controle voelen en er geen druk wordt uitgeoefend op de ambtelijke loyaliteit, zij zullen “naar hartenlust gebruik maken van hun eigen informatievoorsprong om af te wijken van beschreven beleid (Abma en In't Veld, 2001, p.60)”. Dit wordt het eigen voorkeursmodel genoemd. Het ‘eigen’ staat hier voor de voorkeur van de beleidsuitvoerders.
2. “Wanneer de controle van ambtelijke loyaliteit volledig wordt afgedwongen door de (politieke) controle, zullen uitvoeringsorganisaties hun informatievoorsprong op geen enkele manier benutten en wijken ze niet af van het ontwikkelde beleid (Abma en In't Veld 2001, p.60)”. Dit wordt het politiekbesluitmodel genoemd. Hier wordt informatievoorsprong gezien als de inzichten die de uitvoerders hebben op de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van beleid.

Bovens e.a. (2012) zien informatie-asymmetrie als het feit dat ‘de ene partij beter is geïnformeerd dan de andere’. In dit geval is er dus een informatie-asymmetrie met betrekking tot de uitvoering. De uitvoerders zijn beter op de hoogte van de praktijk en hebben in die zin een informatievoorsprong ten aanzien van deze praktijk. Als gebruik wordt gemaakt van deze informatievoorsprong, zal een uitvoeringsorganisatie de

uitvoering van het beleid aanpassen aan de situatie zoals deze is in de uitvoeringsorganisatie. Wanneer geen gebruik wordt gemaakt van deze informatievoorsprong, zal de organisatie zich houden aan beschreven beleid en dit koste wat het kost volgens de letter van de wet uitvoeren.

3. In de mengvorm van de bovenomschreven modellen zijn er twee verschillen tussen de uitvoeringsinstantie:
 - a. De mate van speelruimte die wordt ervaren.
 - b. De prikkel tot afwijken die wordt ondervonden.

Met de mate van speelruimte die wordt ervaren, wordt bedoeld de kaders die worden gesteld. Zoals beschreven in model 1, kan dit een volledige autonomie zijn of, zoals model 2 beschrijft, een controlemodel. Maar het is ook mogelijk dat er een mengvorm van beide is ontstaan.

Met de prikkel wordt bedoeld: het verschil tussen inzichten van de beleidsuitvoerders en de beleidsmakers over de meest wenselijke uitkomst van het beleid. Naarmate de inzichten meer afwijken, zal er een grotere prikkel zijn om af te wijken van het ontwikkelde beleid.

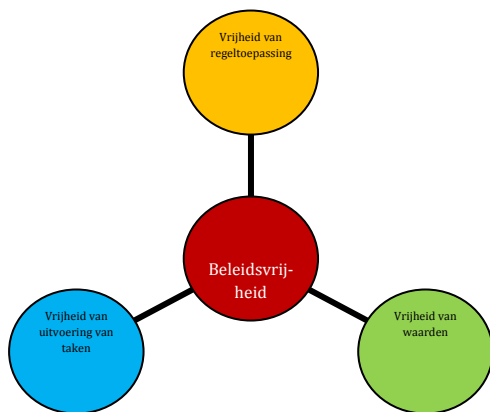
Lipsky (1980) beschrijft drie elementen van beleidsvrijheid, die hij baseert op het niveau van de street level bureaucrat. Volgens Lipsky (1980) zijn de drie elementen van beleidsvrijheid:

Vrijheid in regeltoepassing: de beleidsuitvoering is gebonden aan wetten en regels die van hogerhand (de politiek, de grondwet) zijn opgelegd. Meer regels leiden tot minder vrijheid. Iedere bestaande regel is echter te interpreteren. Niet iedere regel is één op één over te nemen, en dus zal er interpretatie van de regel plaatsvinden.

Vrijheid in waarden: de waarden worden deels bepaald door heersende maatschappelijke normen, zoals gerechtigheid en eerlijkheid, maar ook door de waarden en normen die bij een bepaalde professie horen (Lipsky, 1980).

Vrijheid in taakuitvoering: het uitvoeren van de doelstelling van beleid. De manier waarop dit wordt gedaan, is niet vastgelegd.

De indeling van Lipsky (1979) over de beleidsvrijheid kan als volgt worden weergegeven:



Zoals Bekkers (2012), Hoogerwerf (1982) en De Wit e.a. (2000) betogen, wordt beleidsvrijheid beïnvloed door omgevingsfactoren, zoals geld, mankracht en draagkracht. Of, zoals Hemerijck en Ringeling (2003 p.24) aangeven, de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van ontwikkeld beleid.

Hoogerwerf (1982, pp. 49-51) ziet beleidsvrijheid echter als het geheel van alternatieven aan doeleinden, middelen, activiteiten en tijdstippen waaruit een actor een keuze kan maken. Hoogerwerf (1982, p.50) beschrijft dit als “de beleidsruimte die beïnvloed wordt door enerzijds juridische factoren, maar anderzijds ook door de beleidsbeginselen, de schaarste van middelen, kennis en democratische spelregels”.

Wilson (2000) geeft aan dat het niet duidelijk definiëren van taken en doelen leidt tot interpretatie van de uitvoerders (street-level bureaucrats). De prikkels en de eigen belangen zorgen er dan voor dat de uitvoering van het beleid op een ‘eigen’ manier gebeurt. In dat verband geeft Wilson (2000, pp. 163-164) aan dat “in een

openbare bureaucratie de taken van de belangrijkste uitvoerders worden bepaald door van nature voorkomende en niet zozeer door het bureau bijgeleverde prikkels”.

Beleidsvrijheid of zoals Ringeling (1978:22) het noemt uitvoeringsvrijheid is: “ de keuzemogelijkheid van individuele ambtenaren tussen verschillende acties”. De vier oorzaken die Ringeling (1978, p. 25) benoemt zijn:

1. een organisatie heeft behoefte aan beleidsvrijheid om concreet en individueel de juiste keuzes te kunnen maken.
2. een wetgever naar de mening van Ringeling (1978) niet kan beslissen over de regulering van een aantal onderwerpen.
3. wanneer afspraken op afstand van de praktijk door ambtenaren en politici zijn genomen.
4. wanneer ambtenaren instructies en wetgeving niet uitvoeren maar eigen keuzes maken.

Ringeling (1978) geeft aan dat dit vaak gebeurt wanneer er een duidelijke scheiding is tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. De beleidsvrijheid kan hierdoor begrensd worden. Een groot nadeel van deze scheiding en daardoor begrenzing kan zijn dat er weinig tot geen waardevolle feedback terugkomt naar de beleidsontwikkelaars vanuit de praktijk. “De beleidsafdeling heeft ook niet altijd goed zicht op de problemen die heersen op uitvoeringsniveau (Ringeling, 1978:212)”.

Wanneer de regels en voorschriften uitgebreid en dwingend worden voorgeschreven kan dit ook leiden tot minder beleidsvrijheid.

Vanuit bovenstaande komt naar voren dat de kaders die gesteld worden bepalend zijn voor de mate van beleidsvrijheid.

Hartman en Tops (2005) beschrijven deze benadering van beleid als frontlijnsturing. “Deze manier van sturing stelt het werk zelf op de werkvloer in de frontlijn centraal (Hartman en Tops , 2005, p.13) ”. “Frontlijnsturing is in zijn kern een concrete activiteit. Vanuit de situatie zoals die wordt aangetroffen wordt onderzocht welk handelen productief is en wat voor ondersteuning daarbij past (Hartman en Tops, 2005, p.21)”. Hiermee benoemen Hartman en Tops (2005) frontlijnsturing als sturing met een actielogica.

Een ander belangrijk aspect van de uitvoering van beleid betreft het afstemmen van de verschillende lagen die hebben te maken met het uitvoeren van beleid. Bekkers (2012, p.223) schrijft hierover: “nut en noodzaak moeten op alle lagen binnen het beleidsprogramma op een zelfde manier gezien worden, maar ook de onderlinge afhankelijkheden moeten herkend en erkend worden”.

Als laatste benoemt Bekkers (2012) het afbakenen van doelgroepen. Weet wie de uitvoerders zijn van het beleidsprogramma om ze te kunnen betrekken bij beleidsverandering.

Boogers (2007, p.65) geeft als belangrijkste factoren van beleidsvrijheid, met andere woorden de mogelijkheid tot een eigen besluitvormingsprocedure die leidt tot uitvoering van beleid:

- De vrijheid van uitvoeringswijze.
- De vrijheid om eigen doelen op te stellen.
- De vrijheid om het beleid naar eigen inzicht te mogen creëren.
- De vrijheid van vaststelling en toepassing van regels.
- De vrijheid van inzetten van financiële middelen.

De factoren die Boogers (2007) benoemt, geven direct het spanningsveld aan bij de beleidsvrijheid. Kun je hier dan nog spreken van legitimiteit en gelijke behandeling?

Hakvoort e.a. (2013) menen dat de overheid de uitvoering van bepaalde taken op basis van specifieke gronden kan verplichten. Eén daarvan is het legaliteitsbeginsel. Ofwel zoals Bekkers (2012) betoogt: “waarden spelen een belangrijke rol in de wijze waarop bindende beslissingen worden genomen voor een bepaalde doelgroep”. Bindende beslissingen worden genomen voor de doelgroep als geheel (Bekkers, 2012, p.347). Afwijking van het ontwikkelde beleid, het gebruiken van de beleidsvrijheid, kan deze legitimiteit in gevaar brengen.

3.2.4.6 Het bottom-up-model van beleidsuitvoering

Een andere manier van het ontwikkelen van beleidsprogramma's is het bottom-up model van de beleidsuitvoering. Bij deze benadering worden de uitvoerders betrokken bij het te ontwikkelen beleid. Het ontwikkelen en uitvoeren van beleid wordt dan als één proces gezien (Bekkers 2012), waarbij de uitvoerders direct betrokken worden bij de acties en maatregelen die nodig zijn om beleid te kunnen uitvoeren. Deze betrokkenheid moet dan echter wel in een vroegtijdig stadium al plaatsvinden.

Deze benadering kan niet altijd worden gekozen. Soms is een top-down benadering nodig, omdat wet- en regelgeving daarom vraagt. Het is ook mogelijk om een gemengde vorm te hanteren, waarbij men leert van de uitvoering van nieuw beleid, waarbij deze leerervaring dan bottom-up kan worden ingezet om te komen tot aanpassing en verbetering van beleid. Binnen deze bottom-up benadering staan interactie en overleg overigens centraal.

3.2.5. SAMENVATTING BELEIDSUITVOERING

In dit onderzoek worden de culturele- en institutionele benadering bij de beleidsuitvoering slechts kort toegelicht. De reden daarvan is dat deze benaderingen, hoewel een aantal factoren die hiermee samenhangen van belang zijn bij beleidsuitvoering, minder passen in de casus van het onderzoek. De culturele benadering vraagt om interactie en overleg, terwijl binnen de onderzochte casus beleid wordt aangegeven vanuit een politiek perspectief en wordt vormgegeven vanuit een beleidsafdeling.

Uit het voorgaande komt naar voren dat de beleidsvrijheid die een organisatie heeft, belangrijk is bij de keuze om ontwikkeld beleid uit te voeren. Hiermee wordt bedoeld dat ontwikkeld beleid wordt uitgevoerd zoals bedoeld en dat er overeenstemming bestaat over de meest wenselijke uitkomst van het ontwikkelde beleid. De uitvoering van beleid is de cruciale fase binnen het beleidsproces. De uitvoering is bepalend voor het al dan niet slagen van een beleidsprogramma.

De keuze om ontwikkeld beleid uit te voeren zoals het is bedoeld of om het beleid aan te passen aan de situatie, ligt deels aan de beleidsvrijheid die een organisatie heeft. Daarnaast zijn van belang de informatievoorsprong die een organisatie heeft en de mate van sturing vanuit de politiek. Ook autonomie of het tekort daaraan bepaalt of beleid wordt uitgevoerd zoals bedoeld. Beleidsvervreemding vindt plaats wanneer de professional het nieuwe beleid niet als zinvol ervaart. Abma en In't Veld (2001, p.59) betogen dat blijkens onderzoek uitvoeringsorganisaties "zich vaak laten leiden door hun inhoudelijke beleidsvoorkeuren".

Als laatste lijkt ook draagvlak binnen de uitvoerende organisatie (in hoeverre steunen medewerkers het beleid?) een factor van belang. Naarmate er overeenstemming bestaat over de uitgangspunten van beleid, lijkt de prikkel tot afwijken van dit beleid minder.

3.3. ALGEHELE SAMENVATTING

Vanuit de theoretische oriëntatie blijkt dat binnen de beleidsbepaling alle belangrijke factoren die bevorderlijk of belemmerend zijn bij de uitvoering van dat beleid meegewogen worden. De manier waarop beleid is ontwikkeld, heeft ook invloed op de geneigdheid om dat beleid uit te voeren. Als beleid dichtbij en tezamen met de werkvloer wordt ontwikkeld (vanuit actiologica), zal dit invloed hebben op de geneigdheid om dat beleid al dan niet uit te voeren. Deze drie fases van beleidscyclus beïnvloeden elkaar, en zijn dus van belang om te beschrijven binnen de theoretische oriëntatie.

De drie fases van de beleidscyclus van Bekkers (2012) die aan de orde zijn gekomen (figuur 3.1), zijn de beleidsvoorbereiding (in de theorie 'beleidsontwikkeling' genoemd), de beleidsbepaling (het beslissingsproces om uiteindelijk tot beleidsuitvoering te komen) en de beleidsuitvoering.

Beleidsvoorbereiding kan plaatsvinden volgens een aantal benaderingen, te weten:

- De rationale benadering, waarbij de basisgedachte is dat beleidsontwikkeling volledig losstaat van de beleidsuitvoering. De fases binnen de beleidscyclus volgen elkaar op. Deze benadering gaat vooral uit van de beleidslogica. Vanuit de theorie wordt beleid ontwikkeld.
- De culturele benadering, waarbij tijdens het ontwikkelen van beleid draagvlak wordt gezocht. Dit is een incrementele benadering, waarbij fases elkaar niet opvolgen maar tegelijkertijd kunnen plaatsvinden. Deze benadering gaat uit van een evenwicht in beleids- en actiologica. Niet alleen de theorie, maar ook de praktijk is belangrijk.
- De institutionele benadering van beleid gaat voor een groot deel uit van gebaande paden. Wat heeft gewerkt en wat waren de regels? Beleid moet passen binnen de huidige structuur. Hier is de actiologica een leidend principe.
- Binnen de politieke benadering is een belangrijk thema de macht die de beslissers hebben. Besluiten ten aanzien van het (uitvoeren van) beleid gaan uit van het eigen belang. De fases van de beleidscyclus verlopen niet volgtijdelijk. Binnen deze benadering is zowel actie- als beleidslogica belangrijk.

Binnen het onderzoek wordt uitgegaan van een politieke benadering. In het conceptueel model is ervoor gekozen om het proces wel volgtijdelijk vorm te geven. Dit is gedaan om het onderzoek daadwerkelijk te richten op de fase van beleidsbepaling en geen vermenging te krijgen met de andere fases, waardoor er geen duidelijk antwoord op de onderzoeksvraag gegeven zou kunnen worden.

Binnen de verschillende benaderingen worden vragen gesteld in de fase van de beleidsvoorbereiding/beleidsontwikkeling. Als deze vragen gesteld worden en beleidsuitvoerders betrokken worden bij de beleidsontwikkeling, zal beleid meer aansluiten bij de uitvoering ervan. Binnen de beleidsbepaling zullen dan minder afwijkende keuzes worden gemaakt. Wordt er echter met te veel beleidslogica beleid ontwikkeld, dan zullen er binnen de beleidsbepalingsfase andere keuzes worden gemaakt om op die manier beleid passend te maken voor de praktijk, om uiteindelijk de binnen het beleid gestelde doelen te behalen.

Volgens Herweijer (2008, p.105) kan de besluitvormende c.q. de beleidsbepalende fase worden vormgegeven binnen de volgende zes fases:

1. Er is een keuzesituatie, men moet een keuze maken.
2. Verkennen alternatieven.
3. Verkennen gevolgen.
4. Beoordelen alternatieven (bij de beoordeling zijn belangen en waarden een belangrijke factor).
5. Keuze voor een alternatief waarbij tegen geringe kosten het beste einddoel wordt behaald.
6. Uitvoeren van beleid waarvoor is gekozen.

In dit verband geven Hartman en Tops (2005, p.8) aan dat dit besluitvormingsproces wordt beïnvloed door “ongrijpbare grootheden als vertrouwen, geloof en interpretatie”. Wat betreft de weg om te komen tot beleidsuitvoering, onderscheiden zij twee verschillende sturingsmechanismen, en wel de beleids- en de frontlijnsturing.

Vanuit de theoretische oriëntatie komen de volgende factoren naar voren die beslissend zijn tijdens de beleidsbepalende fase:

Uitvoerbaarheid: krijgen de uitvoerders genoeg geld en middelen om de uitvoering van het beleid vorm te geven?

Haalbaarheid: zijn de medewerkers genoeg geëquipeerd om het beleid uit te voeren, hebben zij zelf ook dat idee en, wanneer dit niet zo mocht zijn, is er dan genoeg ondersteuning om deze kwaliteiten wel te ontwikkelen?

Legitimiteit: is het beleid legitiem, zorgt het voor rechtsgelijkheid, kunnen de uitvoerders zich vinden in het beleid, maar ook heeft iedereen hetzelfde beleid voor ogen of zijn daar verschillen in?

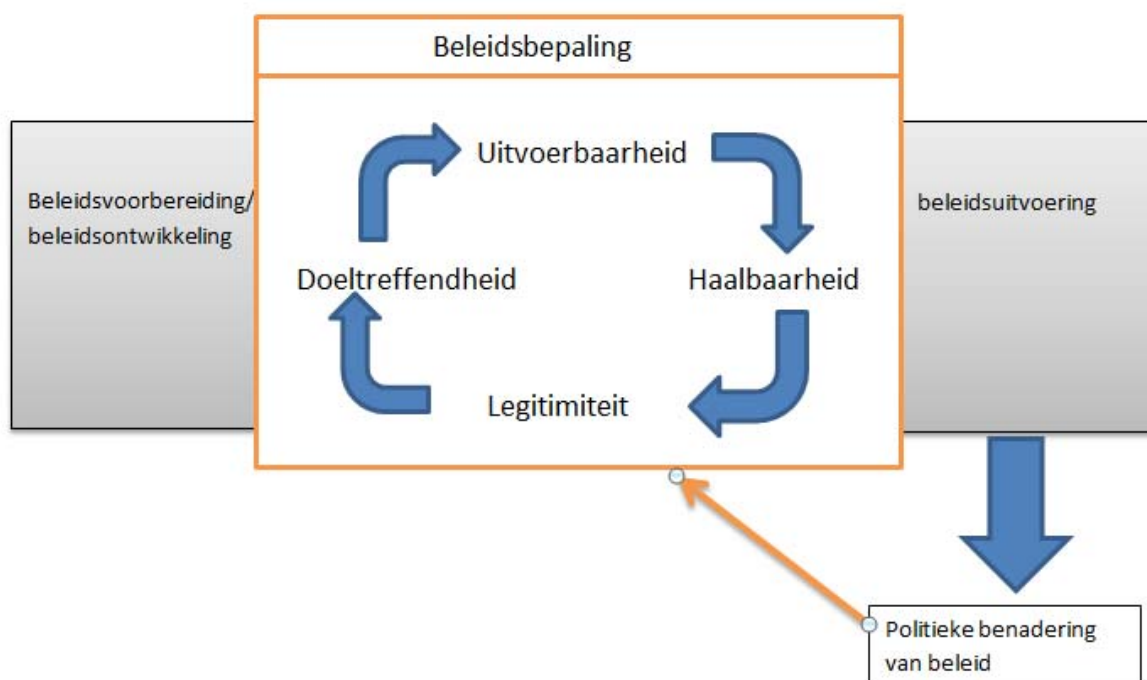
Doeltreffendheid: wordt bij de uitvoering van het beleid het gestelde doel van dat beleid behaald?

Deze factoren zijn onderdeel van het onderzoek. In het conceptueel model, zoals weergegeven in paragraaf 3.3.1, is dit schematisch weergegeven.

Bekkers (2012) geeft aan dat blijkens onderzoek de wijze waarop de uitvoering gestalte krijgt van beslissende betekenis is voor het succes of falen van beleidsprogramma's. De bovenstaande factoren bepalen of beleid zoals bedoeld al dan niet wordt uitgevoerd. Wanneer beleid niet wordt gevolgd zoals het is bedoeld, bepalen bovenstaande factoren wat een organisatie dan besluit te doen ten aanzien van de uitvoering.

3.4. CONCEPTUEEL MODEL

Hieronder zijn voormelde factoren schematisch weergegeven. In het schema zijn de drie fases van beleidsontwikkeling weergegeven, waarbij het onderzoek zich richt op de fase van beleidsbepaling. Deze fase staat echter niet op zichzelf; er zal pas een fase van beleidsbepaling kunnen plaatsvinden als er een fase van beleidsvoorbereiding/beleidsontwikkeling aan is voorafgegaan. Vanuit de theorie (Bekkers, 2012) komt naar voren dat beleidsbepaling altijd is gericht op de keuzes die gemaakt worden ten aanzien van de beleidsuitvoering. In dit conceptueel model gaat de fase van beleidsbepaling dan ook over in de fase van beleidsuitvoering



Figuur 1 - Conceptueel model

3.4.1 TOELICHTING CONCEPTUEEL MODEL

Bovenstaand schema geeft weer welke factoren inwerken op het proces van ontwikkeld beleid naar de uitvoering van dat beleid.

In dit conceptueel model worden drie soorten variabelen gezien (Verschuren en Doorewaard, 2007):

Onafhankelijke variabele

Een onafhankelijke variabele is een vaststaande variabele. De waarde die deze variabele inneemt in de meting die wordt uitgevoerd. Door deze vaststaande waarde kan het effect worden gemeten van de afhankelijke variabele. Op deze onafhankelijke variabele wordt de voorspelling gebaseerd. De onafhankelijke variabele in dit onderzoek is beleidsvoorbereiding/beleidsontwikkeling.

Afhankelijke variabele / effectvariabele

De afhankelijke variabele staat niet vooraf vast bij de start van een onderzoek. Deze variabelen zijn in dit onderzoek gedestilleerd uit de theoretische oriëntatie. Deze variabelen worden gemeten in het onderzoek. Men kan zeggen dat de afhankelijke variabele onder invloed is van de onafhankelijke variabele. Een andere benaming voor deze variabele is ook wel effectvariabele, deze variabele zorgt namelijk voor het te meten effect. De afhankelijke variabelen in dit onderzoek zijn:

- Uitvoerbaarheid
- Haalbaarheid
- Legitimiteit
- Doeltreffendheid

Interveniërende variabele

Een interveniërende variabele is wat men ook wel noemt een tussenvariabele. Deze variabele verbindt A met B. In dit onderzoek is de interveniërende variabele de politieke benadering. Deze richt zich op de beleidsuitvoering.

De beleidsbepalende fase in het conceptuele model wordt weergegeven als een cyclisch proces met een overgang naar de beleidsuitvoering. De interveniërende variabele politieke benadering richt zich op de beleidsuitvoering omdat daar volgens Bekkers (2012) beleidsontwikkeling plaatsvindt. De beschreven factoren

hebben afzonderlijk invloed op de besluitvorming binnen de beleidsbepalende fase en daarmee op de uiteindelijke uitvoering van het beleid. Ze kunnen echter niet los van elkaar gezien worden, het is een cyclisch proces. De politieke benadering leidt ertoe dat de beslisser bepaalt hoe er in de uitvoering met het landelijk opgestelde beleid wordt omgegaan. Deze interveniërende variabele is daarmee van invloed op zowel het gehele proces van beleidsbepaling als op de beleidsuitvoering. Tijdens de beleidsuitvoering kan men immers de beslissing nemen het beleidsbepalende proces opnieuw te beginnen, omdat de praktijk uitwijst dat het opgestelde beleid niet past of voldoet in de praktijk. Deze variabele zal door de gehele thesis heen als onderdeel van de paragrafen met betrekking tot de beleidsuitvoering beschreven worden.

Het is van belang dat deze kernbegrippen bij de operationalisatie door middel van indicatoren meetbaar gemaakt worden. Volgens Babbie (2010, p.131) zijn indicatoren signalen van de aanwezigheid van een concept dat bestudeerd wordt.

Het cyclische proces

Het conceptueel model wordt weergegeven als een cyclisch proces. Als de uitvoerbaarheid is gegarandeerd, dit wil zeggen dat men beschikt over genoeg mankracht, financiële en materiële middelen, mag worden aangenomen dat dit een positief effect op de haalbaarheid heeft. Met andere woorden: kunnen de medewerkers het beleid uitvoeren en, zo nee, is er dan (ruimte voor) ondersteuning. Als dat mogelijk is, zou dit een positief effect op de legitimiteit kunnen hebben, er zal bij de medewerkers meer draagvlak en steun zijn voor het beleid, het zal beter geaccepteerd worden en rechtsgelijkheid wordt gegarandeerd. Dit maakt de kans op de doeltreffendheid van beleid groter. Met doeltreffendheid wordt bedoeld dat de gestelde doelen worden gehaald. Het effect van het halen van de doelen is dat de mogelijkheid om te komen tot uitvoerbaarheid wordt vergroot, enzovoort. Daar staat tegenover dat, als de uitvoerbaarheid niet is gegarandeerd, dit een negatief effect op de haalbaarheid zal hebben. Dat heeft dan weer effect op de legitimiteit en uiteindelijk op de kans dat de doeltreffendheid (het halen van de doelen) van beleid zal slinken.

Omdat, zoals aangegeven in paragraaf 3.2.1.3, "het afwegen van belangen geen rationele benadering is maar een permanente strijd (Bekkers, 2012, p.60) wordt in dit conceptueel model de politieke benadering gezien als interveniërende variabele.

Beleidsvoorbereiding/beleidsontwikkeling:

Beleidsvoorbereiding/beleidsontwikkeling is een onafhankelijke variabele. In het onderzoek wordt de uitkomst gebaseerd op die variabele. Het is het 'startpunt' van het onderzoek, mogelijke oorzaken van deze variabele laten we buiten beschouwing (Verschuren en Doorewaard, 2007). Ook ontwikkeld beleid is echter een directe variabele, want het heeft een direct effect op de uitvoering van het beleid. Het ontwikkelde beleid heeft een indirecte invloed op de uitvoering van beleid, het heeft invloed op de variabelen die in de figuur worden genoemd.

Beleidsbepaling

Tijdens de fase van de beleidsbepaling wordt beslist, of beleid wordt uitgevoerd zoals bedoeld dan wel dat de organisatie andere keuzes gaat maken. Beslissers/gezagsdragers hebben de macht om op elk moment een andere keuze te maken. Wanneer zij de indruk hebben dat het beleid niet passend is in hun praktijk zullen zij de keuze maken om het beleid 'passend' te maken. Hierdoor kan een situatie ontstaan dat het ontwikkelde beleid zoals bedoeld anders wordt uitgevoerd.

Hierna zal nader worden ingegaan op de factoren die zijn geïdentificeerd in de theoretische oriëntatie, en dus worden gezien als doorslaggevende factoren tijdens dit beslissingsproces.

Uitvoerbaarheid

Uitvoerbaarheid heeft invloed op de beslissing, of beleid uitgevoerd zal gaan worden, dit omdat, zoals eerder vermeld, om beleid geïmplementeerd te krijgen een beslisser de steun nodig heeft van de uitvoerders.

Als beleid volgens de uitvoerders niet uitvoerbaar is door een gebrek aan middelen of omdat de kaders niet duidelijk geformuleerd zijn, kan dit tot gevolg hebben dat binnen de beleidsbepaling andere keuzes worden gemaakt ten aanzien van de uitvoering van het beleid. Beslissers zullen dan een uitvoering kiezen die beter past bij de eigen praktijk.

Haalbaarheid

Behalve de uitvoerbaarheid is ook haalbaarheid een factor die de beleidsbepaling kan beïnvloeden. Wanneer uitvoerders en gezaghebbers vanwege een gebrek aan kennis en kunde niet in staat zijn om het ontwikkelde beleid uit te voeren, zal dit invloed kunnen hebben op de besluitvorming van de gezaghebbers.

Gesteld kan worden dat beleid alleen succesvol zal zijn, als de uitvoerders ervan beschikken over de kennis om de uitvoering op de beoogde manier gestalte te geven. De effectiviteit van beleid en de kans dat bepaalde doelstellingen worden bereikt, worden mede bepaald door de mate waarin de uitvoerders beschikken over de nodige kennis en vaardigheden.

Legitimiteit

Hoewel eerder is verwoord dat het onderzoek plaatsvindt in een organisatie die sterk is ingekaderd door wet- en regelgeving en daardoor de 'Mag het?-vraag' en de 'Hooft het?'-vraag dus altijd het uitgangspunt vormen van beleid, is de vraag of door het niet volgen van beleid wordt getornd aan de legitimiteit van het beleid. Wanneer beslissers de indruk hebben dat in hun praktijk de legitimiteit niet wordt gewaarborgd dan zullen zij de keuze maken om het beleid op een andere manier uit te voeren zodat het naar hun mening wel legitiem is.

Doeltreffendheid

Binnen de beleidsbepaling is doeltreffendheid een belangrijke factor op basis waarvan beslissingen worden genomen. Als het uitvoeren van beleid niet leidt tot het halen van de gestelde doelen, zal dit leiden tot een andere beslissing dan wanneer de doeltreffendheid wel gewaarborgd is. De beslissers zullen echter altijd hun eigen doeltreffendheid nastreven.

Uitvoering van beleid

Uitvoering van beleid betreft een afhankelijke variabele. De variabelen hebben op de weg van het ontwikkelde beleid naar het uitvoeren van dat beleid mogelijk invloed op het al dan niet uitvoeren van dat beleid zoals het bij de ontwikkeling van het beleid bedoeld is. Onder invloed van bovenstaande variabelen kan de machthebber besluiten om de uitvoering van beleid te veranderen.

Directies maken als beslisser/gezagsdrager voor hun 'eigen' PI de keuze om het beleid te volgen of niet. Het volgen van het beleid heeft te maken met, zoals eerder omschreven bij de beleidsbepaling, het passend vinden van het beleid. De uiteindelijke uitvoering van het beleid is daarmee afhankelijk van de keuzes die directies maken.

Politieke benadering van beleid

De politieke benadering van beleid is een interveniërende variabele. *"Het gaat er hierbij vooral om wie de macht heeft en wiens belang wordt gediend"* (Bekkers 2012, p.60). Daarnaast geeft Bekkers (2012) aan dat men er binnen de politieke benadering vanuit gaat dat beleid opnieuw wordt vormgegeven tijdens de uitvoering. Zoals eerder aangegeven, werkt het proces incrementeel: er worden oplossingen gezocht voor problemen die bij de uitvoering naar voren komen zonder een duidelijk stappenplan te volgen.

4. METHODE

Dit hoofdstuk behelst de vertaling van de factoren, zoals beschreven in het conceptueel model, naar meetbare indicatoren, opdat er een begripsbepaling ontstaat die maar voor één uitleg vatbaar is. De globale begrippen worden omgezet, geoperationaliseerd, opdat ze meetbaar en waarneembaar worden. Van Thiel (2007) zegt hierover: "operationalisering maakt de overgang van de theoretische fase naar de empirische fase mogelijk".

Om te beginnen zal in dit hoofdstuk elk begrip worden gedefinieerd, zodat voor de lezer duidelijk is wat met een begrip bedoeld wordt. Vervolgens zullen er waarneembare en meetbare indicatoren beschreven worden die in het onderzoek gebruikt worden. Per variabele beschrijf ik het begrip, de stipulatieve definitie en de indicatoren op basis waarvan ik het begrip meetbaar maak. Een aantal variabelen uit het conceptueel model heb ik binnen de operationalisatie uitgewerkt als één variabele.

4.1 ONTWIKKELD BELEID

Uitgangspunt van het onderzoek is de onafhankelijke variabele 'ontwikkeld beleid'. Omdat het een vaststaand gegeven is, zal ik hiervoor geen indicatoren opstellen. Het beleidskader DBT is het startpunt van waaruit het onderzoek wordt uitgevoerd.

4.2 UITVOERBAARHEID

Het begrip 'uitvoerbaarheid' is reeds toegelicht in paragraaf 3.2.2 bij het thema 'Past het?'. Bij uitvoerbaarheid gaat het om de mogelijkheid om het ontwikkelde beleid daadwerkelijk uit te voeren. Dit heeft te maken met de hulpbronnen die ingezet kunnen worden.

Deze constatering leidt tot het volgende schema:

Begrip	Stipulatieve definitie	Indicator
Uitvoerbaarheid	De voorwaarden om ontwikkeld beleid uit te voeren en doelen van het beleid te realiseren.	Beschikbare materiele middelen voor de uitvoering van beleid. Beschikbare financiële middelen voor uitvoering van beleid. Beschikbare mankracht voor uitvoering van beleid. Heldere kaders en doelstellingen (waarbinnen beleid dient te worden uitgevoerd).

4.3 HAALBAARHEID

Volgens Hemerijck (Hemerijck en Ringeling, 2003, p.24) is haalbaarheid van beleid niet afhankelijk van "overeenstemming met morele en normatieve oriëntaties (consensus), maar van politiek maatschappelijke overwegingen (het compromis)". In dit kader is van belang, of medewerkers zijn toegerust om het beoogde beleid uit te voeren.

Begrip	Stipulatieve definitie	Indicator
Haalbaarheid	Zijn medewerkers toegerust om beleid uit te voeren?	Opleidingsniveau personeel Aanwezige deskundigheid Ondersteuning bij scholing medewerkers

4.4 LEGITIMITEIT

Binnen de beleidsvraag 'Hoort het?' is van belang dat wordt gekeken naar de legitimiteit van beleid, in het bijzonder de legitimiteit van het wel of niet uitvoeren van beleid. In hoeverre is het rechtsgeldig om beleid anders uit te voeren dan conform de bedoeling van dat beleid? Volgens Hemerijck en Ringeling (2003, p.33) is het criterium van legitimiteit altijd normatief, kan legitimatie alleen plaatsvinden vanuit intersubjectief gedeelde waarden.

Begrip	Stipulatieve definitie	Indicator
Legitimiteit	Het vooraf aanwezig zijn van ondersteuning en goedkeuring voor het ingezette beleid.	Rechtsgelijkheid gedetineerden. Steun voor de uitvoering van het beleid. Overeenstemming van inzichten met betrekking tot beleid.

4.5 DOELTREFFENDHEID

Het begrip 'doeltreffendheid' wordt gebruikt om aan te duiden, of met het ontwikkelde beleid de doelen worden gehaald die met het beleid worden beoogd.

Begrip	Stipulatieve definitie	Indicator
Doeltreffendheid	De uitvoering van het beleid tot de gestelde doelen	Concreet gedefinieerde doelen, specifiek en meetbaar Aantal gedetineerden dat zelf de regie neemt wat betreft het reïntegratietraject en daardoor in het plusprogramma zitten

4.6 BELEIDSUITVOERING

Met het begrip 'beleidsuitvoering' wordt bedoeld: de manier waarop ontwikkeld beleid uitgevoerd wordt op de werkvloer.

Begrip	Stipulatieve definitie	Indicator
Beleidsuitvoering	Beleed toepassen zoals bedoeld in de praktijk	Basis- en plusprogramma gescheiden georganiseerd Insluiten van gedetineerden van het basisprogramma tussen activiteiten door Aantal ingezette FTE's op het basis- en plusprogramma

4.6.1 POLITIEKE BENADERING

Met het begrip 'politieke' benadering wordt bedoeld: de manier waarop macht en belang door de beslissers wordt geïnterpreteerd en uitgevoerd.

Begrip	Stipulatieve definitie	Indicator
Politieke benadering	De uitvoering van beleid is een incrementeel proces en vindt plaats tijdens de uitvoering	Bottom up benadering Veiligstellen van de belangen van de afzonderlijke beslissers

4.7 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

Binnen de methodologie wordt aangegeven, hoe in het kader van het onderzoek wordt gemeten, welke methoden en technieken worden toegepast. Daarnaast wordt beschreven, welke populatie wordt onderzocht.

4.7.1 ONDERZOEKSSTRATEGIE

Met dit onderzoek wordt beoogd om een uitspraak te kunnen doen over de factoren die binnen een besluitvormingsproces beslissend zijn. Het gaat in deze case over beleid dat wordt aangeboden/opgelegd versus de uitvoering van dat beleid. Een en ander hoeft niet één op één met elkaar in overeenstemming te zijn. In dit geval gaat het om de organisatie van het basis- en het plusprogramma op de afdelingen binnen de PI's. Mijn onderzoeksstrategie betreft een casestudy, waarbij de casus (zes Nederlandse gevangenis met Nederlandse gedetineerden) wordt gebruikt om antwoord te geven op de centrale vraag. De cases zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

Drie PI's zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

1. In de PI zijn Nederlandse gedetineerden ingesloten.
2. Het betreft een reguliere gevangenis.
3. Het basis- en het plusprogramma zijn op de afdelingen gescheiden georganiseerd.
4. De directie heeft bewust gekozen voor deze organisatie van de afdelingen.

Drie PI's zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

1. In de PI zijn Nederlandse gedetineerden ingesloten.
2. Het betreft een reguliere gevangenis.
3. Het basis- en het plusprogramma zijn op de afdelingen gemengd georganiseerd.
4. De directie heeft bewust gekozen voor deze organisatie van de afdelingen.

Het onderzoek in deze 6 PI's richt zich op de wijze waarop die PI's zijn omgegaan met het opgestelde landelijk beleid: hebben ze dat landelijk beleid gevolgd of niet? En welke factoren zijn daarvoor verantwoordelijk geweest. Dit zal ik doen door middel van dossieronderzoek, observaties en interviews.

De directies van de Nederlandse PI's hebben een zekere mate van discretionaire bevoegdheid. Binnen bepaalde grenzen kan beleid naar eigen inzicht uitgevoerd worden. Tijdens het onderzoek bij de plaats vervangend vestigingsdirecteuren is dieper ingegaan op deze discretionaire bevoegdheid.

Binnen dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatief onderzoek, met als onderzoeksstrategie een casestudy (Verschuren Doorewaard, 2007). Hiermee wordt bedoeld dat bij het onderzoek een documentanalyse heeft plaatsgevonden, maar dat er in de verschillende PI's tijdens expertbijeenkomsten ook observaties zijn gedaan en interviews zijn afgenomen. De keuze voor een casestudy is ingegeven door het feit, dat deze methode veel empirisch materiaal oplevert. Een ander belangrijk voordeel van een casestudy is dat de onderzoeker tijdens het onderzoek de koers kan wijzigen als de praktijk hierom vraagt. Als derde reden geldt dat ook de herkenbaarheid van belang is om de onderzochte organisaties mee te krijgen bij eventuele aanbevelingen die vanuit het onderzoek naar voren komen (Verschuren & Doorewaard, 2010, pp. 190-191). Tot slot is het mogelijk om bij een casestudy diepgang te bereiken, omdat de onderzoekspopulatie beperkt is. Zeker dit laatste punt, door Verschuren & Doorewaard,(2010, p.184) aangeven als kenmerk van een casestudy, is tijdens dit onderzoek belangrijk gebleken.

Omdat het onderzoek grotendeels heeft plaatsgevonden in de PI's, betreft het een praktijkgerichte casestudy. Zoals gezegd, zijn zes PI's onderwerp van onderzoek, waarvan drie PI's het ontwikkeld beleid uitvoeren zoals voorgeschreven en drie PI's andere keuzes hebben gemaakt. Dit wil zeggen dat in drie PI's de basis- en het plusprogramma op afdelingen gescheiden worden georganiseerd en in drie PI's deze programma's gemengd zijn georganiseerd. Dit laatste houdt een risico in. Vanwege het feit dat er maar zes PI's zijn onderzocht en niet alle 25 PI's, kan de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek in het geding komen. Om dit risico zoveel mogelijk te beperken, zal de adviescommissie worden bevestigd. Omdat die commissie adviseert ten aanzien van het budgetkader van alle PI's, kan zij beoordelen welke factoren landelijk bepalend zijn bij de keuzes die PI's maken.

Allereerst is er een literatuurstudie gedaan. In deze literatuurstudie, die is beschreven in de theoretische oriëntatie, worden de vragen beantwoord ten aanzien van het identificeren van de factoren die bepalend zijn bij de keuzes die gemaakt worden met betrekking tot de beleidsuitvoering.

Zoals beschreven door Verschuren & Doorewaard, (2010, p.184), is in het onderzoek gebruik gemaakt van een driehoeksmeting, een methodetriangulatie. Bij het empirische onderzoek zijn de volgende drie methoden ingezet:

- 1 Het onderzoek is gestart met een documentanalyse, waarin belangrijke, vooral interne documenten over het beleidsthema DBT zijn bestudeerd. De gebruikte documenten hebben betrekking op:
 - Beleidskader
 - Toetsingskader
 - Regeling Selectie Plaatsing en Overplaatsing gedetineerden
 - Evaluatie DBT
 - Evaluatie MGW
 - Rapport van audit (2014/2015)

Het doel van de documentanalyse is om vanuit deze data een duidelijk beeld te vormen van het ontwikkelde beleid en de bedoeling hiervan. Daarnaast ontstaat aldus een indruk van de stand van zaken ten aanzien van de huidige uitvoering van dit beleid in de verschillende PI's. In combinatie met de factoren die vanuit de theorie zijn geïdentificeerd, kan het vervolg van het proces worden vormgegeven. Aan de hand van de documentanalyse is de keuze gemaakt, welke PI's betrokken zouden worden in het onderzoek, en welke niet.

- 2 Vervolgens zijn er binnen de verschillende PI's interviews afgenomen. Bijlage 5 bevat een lijst met de verschillende gesprekspartners. Er hebben 12 gesprekken met medewerkers uit de PI's plaatsgevonden, waarvan er twee groepsgesprekken waren. Eén interview was een gecombineerd interview met het afdelingshoofd en de plaatsvervangend vestigingsdirecteur.

In het gesprek spreekt de adviescommissie over alle PI's in Nederland, zij kan het niet specificeren naar de zes onderzochte PI's. Het komt erop neer dat de commissie in z'n algemeenheid spreekt, en niet specifiek over één PI. In de empirische beschrijving noem ik de betrokken PI's niet bij naam, er wordt geanonimiseerd gerapporteerd. De uitkomsten van het onderzoek in de verschillende PI's worden echter wel per PI beschreven, waardoor een beeld ontstaat van de verschillende besluitvormingsfactoren.

In totaal zijn 19 medewerkers bevestigd. De interviews zijn semigestructureerd van aard, waarbij gebruik wordt gemaakt van een lijst van indicatoren, zoals beschreven in hoofdstuk 4. Leidraad voor de interviews vormen de indicatoren, zoals die eerder zijn benoemd. De directies van de Nederlandse PI's hebben een zekere mate van discretionaire bevoegdheid. Binnen bepaalde grenzen kan beleid naar eigen inzicht uitgevoerd worden. Tijdens het onderzoek

Vragen en antwoorden zijn vooraf niet bekend.

De interviews zijn opgenomen met gebruikmaking van een iPad. Ten aanzien van de adviescommissie is gekozen voor een groepsinterview omdat de respondenten dit zo wilden en het voor hen en de onderzoeker op die manier beter te plannen was. Ook in PI Lelystad is gekozen voor een groepsinterview vanwege de agenda's die niet op elkaar afgestemd konden worden (de onderzoeker had de voorkeur voor één dag waarop geïnterviewd) werd vanwege de afstand.

Voor het verzamelen van opinies, attitudes, kennis en gevoelens van alle betrokken partijen is interviewen de meest voor de hand liggende methode (Hart, 1998). Samen met de documentstudie levert dit een aanvulling op de gestelde analyse op. De interviews zijn voornamelijk afgenomen omdat zij belangrijk zijn om effecten en resultaten te identificeren die betrokkenen ervaren bij de beleidsuitvoering.

- 3 Daarnaast zijn er bij het onderzoek observaties, zoals Hakvoort (1995) dit noemt participerende observaties, gedaan tijdens expertbijeenkomsten. Deze bijeenkomsten zijn gericht op informatiedeling tussen de verschillende PI's. De observaties zijn een aanvulling geweest op de literatuurstudie en de interviews die zijn gehouden in de zes PI's. (Hakvoort, 1995; p.143) geeft aan dat deze observaties van belang zijn vanwege:

- a) Verkrijgen van persoonlijke kennis en directe ervaring.
- b) Inzicht in de context van het onderwerp.
- c) Leren van hetgeen niet besproken wordt.

Deze observaties hebben een bijdrage geleverd vanwege de informatie die is verkregen. Deze informatie was wellicht niet beschikbaar gekomen wanneer er alleen documentstudies en interviews hadden plaatsgevonden (Hakvoort, 1995; p. 143).

Tijdens de bijeenkomsten/ observaties heeft de onderzoeker zich opgesteld als lid van de groep. Daarnaast heeft zij ervoor gekozen deels verhuilde observatie te laten plaatsvinden. Dit is in overeenstemming met de methode die Hakvoort (1995) voorschrijft.

In bijlage 7 staat het schema afgebeeld.

De expertbijeenkomsten hebben plaatsgevonden op de volgende data:

- 24 februari 2015: Tilburg
- 3 maart 2015: Zwolle
- 5 maart 2015: Nieuwersluis

- 9 juni 2015: Tilburg
- 16 juni 2015: Zwolle
- 23 juni 2015: Nieuwersluis

- 14 december 2015: Nieuwersluis
- 15 december 2015: Eindhoven
- 17 december 2015: Zwolle

4.7.2 DE ONDERZOCHE POPULATIE

Blijkens observaties en bezoeken in de verschillende PI's in Nederland heeft het merendeel van de PI's het basis- en het plusprogramma gemengd georganiseerd op de afdelingen. Dit is weergegeven in de tabel op de volgende pagina.

PI	Regime	Gemengd	Gescheiden	bijzonderheden
PI Achterhoek	HvB en gevangenis	X		
PI Almelo	HvB			Alleen basis-programma
PI Almere	HvB en gevangenis	X		
PI Alphen a/d Rijn	HvB en gevangenis	X		
PI Over Amstel	HvB			Alleen basis-programma
PI Arnhem	HvB en gevangenis		X	
PI Dordrecht	HvB en gevangenis	X		
PI Grave	HvB			Alleen basis-programma
PI Haaglanden	HvB			Alleen basis-programma
PI Heerhugowaard	Gevangenis	X		
PI Krimpen a/d IJssel	HvB en gevangenis	X		
PI Leeuwarden	HvB en gevangenis	X		
PI Lelystad	Gevangenis	X		
PI Middelburg	HvB en gevangenis	X		
PI Nieuwegein	HvB en gevangenis		X	
PI Rotterdam	HvB en gevangenis	X		
PI Sittard	HvB en gevangenis	X		
PI Utrecht	HvB en gevangenis	X		
PI Veenhuizen	HvB en gevangenis	X		
PI Vught	HvB en gevangenis		X	
PI Zuid Oost	HvB en gevangenis	X		
PI Zwaag	HvB en gevangenis	X		
PI Zwolle	HvB en gevangenis		X	

De met groen aangegeven PI's hebben meegewerkt aan het onderzoek. Het betreft drie PI's die de programma's op de afdelingen gescheiden hebben georganiseerd en drie PI's die het gemengd hebben georganiseerd. De zes PI's die zijn onderzocht, worden hieronder voorgesteld.

PI Arnhem

Op deze PI zijn het basis- en het plusprogramma gescheiden georganiseerd. De PI heeft zowel een huis van bewaringsdeel als een gevangenisdeel. Vanaf 1 januari 2014 heeft de PI de afdelingen gescheiden georganiseerd. Nadat er een periode mee gewerkt is, is hierin geen verandering aangebracht. Deze PI heeft als bijzonderheid dat zij ook nog een plus-plusafdeling kent, waar de gedetineerden nog meer vrijheden kennen, doordat zij niet alleen intern maar ook extern baantjes hebben. Daarmee hanteert de PI Arnhem in feite drie verschillende programma's (basis, plus en plus-plus). Binnen de PI Arnhem hebben een plaatsvervangend vestigingsdirecteur en een hoofd D&R meegewerkt aan het onderzoek.



PI Arnhem Zuid

PI Dordrecht

Bij deze PI zijn het basis- en het plusprogramma gemengd georganiseerd. Ook deze PI kent twee onderdelen, naast een huis van bewaring ook een gevangenis. In 2014 heeft PI Dordrecht een begin gemaakt met gescheiden afdelingen, later is overgegaan tot het mengen van de afdelingen. In de Dordrechtse PI hebben een plaatsvervangend vestigingsdirecteur en een hoofd van de leefafdeling meegewerkt aan het onderzoek.



PI Dordrecht

PI Lelystad

Bij deze PI zijn het basis- en het plusprogramma gescheiden georganiseerd, hetgeen vanaf het begin zo is gedaan. De PI heeft alleen een gevangenisbestemming. Daarnaast hanteert PI Lelystad ook het Detentieconcept (DCL), dat is gerealiseerd op afdeling C3. In unit C3 verblijven gedetineerden op een ruime, goed geoutilleerde zespersoonscel, waarbij ieder bed is voorzien van een elektronisch front met een beeldscherm met tv-functie, telefoon en digitale bestellijst voor de winkel. Feitelijk fungeert unit C3 als gevangenis voor arrestanten (inspectierapport, 2012). In de PI Lelystad hebben een plaatsvervangend vestigingsdirecteur en twee hoofden van de leefafdeling meegewerkt aan het onderzoek.



PI Lelystad

PI Vught

Bij deze PI zijn het basis- en het plusprogramma gescheiden georganiseerd en ook fysiek gescheiden. De PI bestaat uit een reguliere gevangenis (units 6 en 7), de extra beveiligde inrichting (EBI, unit 5), een gevangenis voor Beheers Problematische Gedetineerden (BPG, unit 1), een inrichting voor stelselmatige daders (ISD, unit 2) en twee penitentiair psychiatrische centra (PPC's, units 3 en 4). Daarmee heeft de PI veel verschillende bestemmingen binnen één PI. De verschillende afdelingen zijn veelal gehuisvest in verschillende gebouwen. In de PI Vught hebben een plaatsvervangend vestigingsdirecteur en twee hoofden van de leefafdeling meegewerkt aan het onderzoek.



PI Vught

PI Nieuwegein

Bij deze PI zijn het basis- en het plusprogramma gescheiden georganiseerd. De PI kent zowel een HvB als een gevangenisbestemming.

In de PI Nieuwegein heeft een plaatsvervangend vestigingsdirecteur meegewerkt aan het onderzoek.



PI Nieuwegein

PI Zwaag

Op deze PI worden het basis- en het plusprogramma gemengd georganiseerd. De PI zou per 1 januari 2016 ook een gevangenisbestemming krijgen; dit is echter uitgesteld tot 1 juni 2016. De praktische uitvoering van het werken met het basis- en het plusprogramma is daardoor nog niet aan de orde, maar de besluitvorming over de vormgeving van de afdelingen en de wijze van organisatie hiervan heeft echter al wel plaatsgevonden.

De PI kent op dit moment alleen een huis van bewaring, vanaf 1 juni 2016 dus ook een gevangenisbestemming. Daarnaast worden de externe trajecten, die nu nog zijn ondergebracht in de PI Haarlem, overgeheveld naar de PI Zwaag. Het is dus de bedoeling om in de PI Zwaag vanaf 1 juni 2016 het gehele detentietraject voor een gedetineerde onder te brengen.



PI Zwaag

De PI's waar het onderzoek heeft plaatsgevonden, zijn gericht benaderd. De drie PI's waarin de programma's gescheiden zijn georganiseerd, zijn ook de enige drie PI's waar het zo is vormgegeven. De drie PI's waarin de programma's gemengd zijn georganiseerd, bevinden zich elk in een andere regio, te weten de regio's Noord-Holland Noord, West en Zuid, waardoor er sprake is van een landelijk beeld. Bij een keuze voor meer PI's uit één regio, zou regionale beïnvloeding een rol hebben kunnen spelen.

5. EMPIRISCHE BEVINDINGEN

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het empirisch onderzoek naar de factoren, die bepalend zijn bij de besluitvorming van directies, gepresenteerd en geanalyseerd. De in de theoretische oriëntatie benoemde factoren en het daarvan afgeleide conceptueel model zijn daarbij leidraad.

In hoofdstuk 4 zijn deze begrippen geoperationaliseerd. Ieder begrip zal in een afzonderlijke paragraaf worden beschreven aan de hand van gevonden indicatoren en worden verduidelijkt met citaten van de respondenten en opmerkingen vanuit de expertbijeenkomsten. Iedere paragraaf eindigt met een samenvatting, terwijl ook het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting. Hierin wordt aangegeven welke factoren vanuit de interviews en de gedane observaties leiden tot een keuze ten aanzien van de uitvoering van ontwikkeld beleid.

5.1 UITVOERBAARHEID

➤ Beschikbare financiële middelen voor uitvoering van beleid

Start in 2014

Zoals eerder aangegeven, heeft DBT naast een inhoudelijke doelstelling ook een bezuinigingsdoelstelling (Gent 2013). Bij de invoering van DBT is in het beleidsstuk aangegeven dat: “de afdelingen gescheiden georganiseerd moesten worden. Door dit op die manier te organiseren realiseerde het GW een bezuiniging. Er zouden op deze manier minder PIW’ers nodig zijn (Gent 2013, p.8)”. Op het moment van invoeren hebben 23 van de 24 PI’s in Nederland de afdelingen ook op deze manier georganiseerd (expertbijeenkomst 1 maart 2014). Een deel van de respondenten gaf aan dat de wijze van organiseren van het basis- en het plusprogramma op de afdelingen, zoals dit was voorgeschreven, werd gedaan, omdat het werd ‘voorgeschreven’. Het beleid werd dus zonder discussie gevolgd.

Bij het interview met de adviescommissie is het volgende naar voren gekomen: “vanwege de wijzigingen van het financieren binnen DJI van de PXQ-systematiek naar de KPF-systematiek moeten de PI’s nu (en dit is in 2014 gestart) een aanvraag indienen bij de adviescommissie. De PI’s leveren een onderlegger aan, waarin beschreven staat wat zij nodig hebben, en de adviescommissie geeft hier een advies over aan de directie GW/VB”. In 2014 had de meerderheid het idee dat hierin geen ruimte was. Van de geïnterviewden geeft 80% aan dat zij in januari 2014 het gevoel had vast te zitten aan de landelijke normen met betrekking tot financiering.

Blijkens de verschillende interviews werd bij één PI al vanaf het begin (2014) anders omgegaan met het beleid. Bij die PI was men van mening dat het beleid niet uitvoerbaar was op de manier, zoals het was beschreven. Men oordeelde dat het mengen op alle afdelingen een betere uitvoering van DBT mogelijk zou maken. Deze PI, die betrokken is geweest bij het onderzoek, heeft een onderlegger gemaakt waarin het basis- en het plusprogramma beide op één afdeling zijn georganiseerd. Men was van mening dat dit niet duurder zou zijn. Sterker, in de onderlegger is onderbouwd dat dit een goedkopere optie zou zijn. De aanwezigheid van een grotere groep plus-gedetineerden zal leiden tot de inzet van meer PIW’ers. En wanneer de populatie op de afdeling meer uit basis-gedetineerden bestond, zouden er minder PIW’ers worden ingezet. Deze opzet is goedgekeurd in januari 2014 goedgekeurd.

Bepalend voor de gemaakte keuze was de kwaliteit van uitvoering van DBT. Door het anders in te zetten zagen zij meer mogelijkheden om DBT op een kwalitatief goede manier uit te voeren, zonder dat het duurder werd.

Uit het bij **PI 3** gehouden interview komt het volgende naar voren: “Nou, wij zijn begonnen recht in de leer, zoals wij dachten zoals het bedoeld was, met een afdeling basisprogramma’s en een afdeling plusprogramma’s. En op het moment dat iemand degradeerde, dan werd hij overgeplaatst naar de basisafdeling en als iemand promoveerde dan werd hij dus overgeplaatst naar de plusafdelingen. Vanaf 1 januari 2016 hebben we de keuze gemaakt om de afdelingen te mengen. Dit had een logistieke reden; je kan eigenlijk heel moeilijk bepalen hoeveel aantallen of hoeveel capaciteit je nodig hebt, zowel op basis als op plus. Dus dat is lastig. En daarnaast zagen we ook dat er steeds minder basisplekken nodig waren”.

Vervolg eind 2014

In de expertbijeenkomst werden opmerkingen gemaakt met betrekking tot de uitvoerbaarheid. Meerdere PI's gaven aan dat de uitvoerbaarheid wordt bemoeilijkt door het scheiden van het basis- en het plusprogramma. In diezelfde expertbijeenkomst werd door de eerder beschreven PI aangegeven, dat men het anders had georganiseerd.

Eén van de respondenten gaf in het interview aan dat dit een 'window of opportunity' was. Daar waar zij in de PI de afdelingen gescheiden hadden georganiseerd, met als belangrijkste reden dat het zo was voorgeschreven, bleken er andere mogelijkheden te zijn. De keuze om de afdelingen te mengen, werd vervolgens snel gemaakt, waarna in oktober 2014 ook in die PI de afdelingen zijn gemengd.

Uit 70% van de interviews kwam naar voren dat 'Je er met goede onderbouwing wel in een bepaalde mate vanaf kunt wijken, als je dus echt kunt aantonen dat het de kwaliteit van uitvoering van DBT verhoogt'.

De adviescommissie bewaakt de samenhang van de aanvraag (de onderlegger) en de uitvoering "Er wordt dus gebruik gemaakt van de professionele ruimte van de PI's".

In het interview met de adviescommissie komt het volgende naar voren: "de inhoudelijke vrijheid van de PI's zit vooral bij de inzet van personeel op verschillende taken. Dit laten wij grotendeels over aan de PI's. Wij geven hier richting aan door PI's te sturen, eisen te stellen en informatie te verstrekken met betrekking tot het opzetten van een goede onderlegger".

De drie PI's die gemengde afdelingen hebben

Bij de drie PI's die de afdelingen gemengd hebben georganiseerd kwam het volgende naar voren:

PI 3 geeft aan in het interview: "het was een inhoudelijke keuze maar er was ook een financiële component, er konden meer PIW'ers ingezet worden. Om toch enigszins de bezuinigingstaakstelling te halen, zijn een aantal PIW taken belegd bij bewaarders, dit zijn goedkopere medewerkers".

PI 5 geeft aan: "1 januari 2016 zou gestart worden met het basis- en plusprogramma. Tot 1 januari 2016 hadden we alleen een Huis van Bewaring (HvB) en daar is alleen een basisprogramma. De start van de bestemming gevangenis is uitgesteld, het besluitvormingstraject heeft echter wel plaatsgevonden. Wij kiezen ervoor om de afdelingen te mengen, maar dit is geen financiële keuze geweest. Binnen het traject van besluitvorming is er gekeken naar landelijk ervaringen. We hebben andere PI's bezocht en hebben gesprekken met andere directies gevoerd over ervaringen. Dat heeft ertoe geleid dat het besluit is gevallen om afdelingen te mengen. De reden om dit te doen lag meer in het verbeteren en stimuleren van de kwalitatieve uitvoering dan in de financiën".

De drie PI's die gescheiden afdelingen hebben

De drie PI's die de basis- en de plusafdeling gescheiden hebben georganiseerd, hadden verschillende redenen om dit te doen. In één PI was de financiële factor een doorslaggevende component. De basis- en de plusafdelingen zijn gescheiden in twee verschillende gebouwen ondergebracht. Op een basisafdeling is de inzet van PIW'ers lager dan op een plusafdeling. Dit levert een bezuiniging op, wordt aangegeven in het interview.

In de twee andere PI's was de opvatting, los van 'we voeren ontwikkeld beleid uit zoals bedoeld', ook het idee dat DBT kwalitatief beter was uit te voeren wanneer sprake zou zijn van gescheiden afdelingen.

➤ Beschikbare materiële middelen voor de uitvoering van beleid

Beschikbare middelen wordt door de verschillende respondenten gezien als de gebouwelijke situatie. Omdat er moet worden gewerkt in verschillende gebouwen, ontstaan er ook verschillen qua uitvoering en inzet. Hieronder is per PI aangegeven, wat vanuit de interviews naar voren is gekomen.

PI 1 kiest bewust voor het scheiden van de afdelingen, omdat deze boven elkaar zijn gesitueerd, en op deze manier de beïnvloeding van gedetineerden onderling een positieve werking heeft. Gedetineerden die verblijven in de ring waarin het basisprogramma is gesitueerd, kunnen horen en zien dat de gedetineerden van het plusprogramma meer vrijheden hebben, wat een stimulans is om te streven naar het plusprogramma. Daarbij is van belang dat het verplaatsen van een gedetineerde van een basis- naar een plusprogramma en vice versa niet arbeidsintensief is. Door de situering van de afdelingen kost het de medewerkers niet veel tijd om gedetineerden te verplaatsen.

PI 2 kiest bewust voor het scheiden van de afdeling, omdat deze zijn gesitueerd in verschillende gebouwen. Het verplaatsen van gedetineerden bij promoveren of degraderen van unit 6 naar unit 7 en vice versa wordt niet

gezien als een probleem of een tijdsinvestering. In die zin betekent het verplaatsen van gedetineerden geen extra werklast.

PI 3 heeft in 2014 bij de start van DBT gekozen voor het scheiden van de afdelingen. In de interviews wordt aangegeven dat het daar een logisch gevolg van was, het heeft dus meegespeeld bij de keuze om de afdelingen te mengen. “Een andere reden was dat op het moment dat iemand promoveert of degradeert, dat hij dan van mentor wisselt, dat is gewoon hartstikke zonde, want het zou toch mooi zijn als de mentor die hem al die tijd begeleidt, hem ook op zijn sodemieter geeft op het moment dat hij echt afglijdt en weer probeert om hem te motiveren om naar het plusprogramma te gaan. Daarnaast was de tijd die het kost en de inzet van personeel om gedetineerden van de ene plek naar de andere te verplaatsen ook een belangrijke factor bij de vernieuwde keuze”.

PI 4 had in 2014 het basis- en het plusprogramma gescheiden gesitueerd. De afdeling met het basisprogramma was ondergebracht in een andere vleugel dan de gedetineerden in het plusprogramma. Wanneer iemand promoveerde of degradeerde, was er veel tijd mee gemoeid om gedetineerden te vervoeren. De gebouwelijke situatie was een overweging om de afdelingen gemengd te organiseren.

Een en ander kwam naar voren in de expertbijeenkomsten, maar ook in de interviews was dit onderwerp van gesprek. Naar de mening van een respondent in in de onderlegger die is opgesteld voor de adviescommissie, geen rekening gehouden met deze verplaatsingen, die veel tijd kostten maar niet werden bekostigd. Nu kan een gedetineerde op zijn eigen cel blijven, wat tijd en inzet scheelt.

PI 5 heeft deze overweging betrokken bij de besluitvorming. In de expertbijeenkomsten had men gehoord van de problemen die voortvloeien uit de verplaatsingen bij promoveren en degraderen. In het interview wordt aangegeven dat men het wiel niet opnieuw wilde uitvinden, en dat daarom is uitgegaan van de ervaringen die andere PI's al hadden opgedaan.

PI 6 heeft dit in haar overwegingen meegenomen. In het interview werd aangegeven, dat het gescheiden situeren van de afdelingen, zou leiden tot veel verplaatsingstijd bij promoveren en degraderen. Dit vraagt personeelsinzet, die wordt uitgespaard door de gedetineerde op zijn eigen cel te laten.

Op dit moment is er echter wel weer een basisafdeling gecreëerd, en wel voor de plaatsing van gedetineerden die langdurig ongewenst gedrag vertonen en een negatieve invloed op de afdelingssfeer hebben.

De adviescommissie geeft het volgende aan: “De oorsprong was de handleiding DBT, daarin staat gescheiden afdelingen, dat is wat beschreven is, vanuit de filosofie dat gescheiden afdelingen efficiënter zijn, in wezen minder kosten. En dat betekent basisafdelingen, plusafdelingen en één afdeling noem het een overloopafdeling. En op die overloopafdeling, dat zou dus één afdeling zijn ongeveer per PI, afhankelijk van je PI, daar zit een plus-bezetting op. Dus een plus post bezetting. Dat zou het meest efficiënt zijn”.

Verder geeft men aan dat de overwegingen met betrekking tot het mengen van de afdelingen niet altijd worden teruggezien in de onderlegger die PI's insturen naar de adviescommissie. Terwijl zij aan de andere kant aangeven: “Het is logisch dat, als je een gemengde afdeling hebt, je minder hoeft te verplaatsen met je gedetineerden. Het verplaatsen van gedetineerden op het moment dat die van plus naar basis terugzakken, dat geeft extra werk in de PI. Dus dat is op zich wel logisch, dat is niet gek, dat zou natuurlijk hartstikke slim zijn om het anders in te vullen”.

➤ Beschikbare mankracht voor uitvoering van beleid

Zoals eerder aangegeven, is de bezetting van mankracht op een basisafdeling lager dan de bezetting op een plusafdeling (Gent 2013). In de bijlage is een overzicht van de verdeling toegevoegd.

Vanuit de expertbijeenkomsten ten behoeve van de evaluatie van DBT is aangegeven, dat de verdeling, zoals aangegeven in de beleidsnota, geen goede verdeling is. Er is puur gekeken naar het in- en uitsluiten van gedetineerden. Echter, in het basisprogramma is het de bedoeling, volgens de visie van DBT, dat gedetineerden worden gemotiveerd om te werken aan hun re-socialisatie. In de expertbijeenkomsten wordt ook aangegeven dat, als er minder mankracht beschikbaar is, dit een direct effect heeft op de kwantiteit, maar zeker ook op de kwaliteit van de motiverende bejegening die verwacht wordt van de PIW'ers. Dit was een belangrijke overweging voor de PI's die in de loop der tijd zijn gewicht van gescheiden naar gemengde afdelingen.

Ook in **PI 1** is men deze mening toegedaan maar daar, zo blijkt uit zowel het interview als uit informatie vanuit de expertbijeenkomst, helpen PIW'ers die op een plusafdeling werken en tijd kunnen vrijmaken, de collega's op de basisafdeling, dit om de werkdruk te verdelen.

De respondenten van **PI 4** geven aan dat het situeren van een basisafdeling op een andere plek dan de plusafdeling als nadeel heeft, dat de basisgedetineerde alleen beïnvloed wordt door de andere basisgedetineerden. Hierdoor ontstaat er op de afdeling een negatieve sfeer, die leidt tot meer agressie en onveiligheid. In die situatie hebben medewerkers er geen tijd voor om motiverend te bejegenen, men is alleen maar 'brandjes aan het blussen'. Er wordt dan ook aangegeven dat mengen zorgt voor het verdelen van de pijn, wat zorgt voor rust en ruimte in het werk. Wanneer er niet gemengd georganiseerd wordt, heeft de basisafdeling een hogere inzet van personeel nodig om het werk goed te kunnen doen. Voor **PI 4** is dit mede een reden geweest om de organisatie van basis- en plusafdelingen in de PI te wijzigen. "Je moet niet 60 gedetineerden op één afdeling, die alleen maar negatief zijn, alleen maar bezig zijn met waar kan ik drugs scoren of wat dan ook, ja dat wordt gewoon heel lastig. Die krijg je ook op je arbeidszaal. Dan krijg je een arbeidszaal met alleen maar rode gedetineerden, die dan werk weigeren of waar dan een totaal futloze uitstraling is".

PI 5 zegt: "waar we goed naar hebben gekeken, is waar hebben we de gevangenis gehuisvest. Waarmee dus al rekening gehouden wordt bij het huisvesten van de gevangenis is: wat wordt de looplijn, waar is de arbeid gehuisvest, hoe is je dagprogrammaopbouw. En dat hou je natuurlijk, het ene gebouw is het andere niet, niet elk gebouw is hetzelfde, bij sommige gebouwen is het gewoon echt wat ongunstig. Dat is ook zo, maar soms moet je ook een beetje handig zijn".

De **adviescommissie** geeft het volgende aan: "Toen hadden we ook expertbijeenkomsten, daar werd voor het eerst, voor zover wij wisten dan, geroepen dat gemengde afdelingen wel een optie zijn. En dat had allerlei voordelen, vooral omdat je de gedetineerde niet hoefde te verplaatsen, ze kunnen dezelfde mentor houden en dezelfde casemanager. Vanuit onze rol als adviescommissie hebben wij toen gezegd: "Ja, op het moment dat je met gemengde afdelingen gaat werken, moet je ook gaan werken met een gemengde postbezetting. En dat wil zeggen: normaal gesproken heb je 48 mensen in de plus, daar staat een volledige plus postbezetting. En wij hebben gezegd: als je gemengde afdelingen gaat maken, moet je dus eigenlijk niet met die 48 mensen gaan werken, maar moet je met minder personeel gaan werken. Je hebt dus ook een gemengde postinzet".

Verder heeft de adviescommissie aangegeven, niet altijd de indruk te hebben dat de PI's met gemengde afdelingen deze systematiek toepassen. Daarbij vraagt de commissie zich af, of basisgedetineerden tussen de activiteiten door worden ingesloten. Wanneer je niet insluit, zijn er meer gedetineerden op het 'vlak' en heb je meer medewerkers nodig.

➤ Heldere kaders en doelstellingen (waarbinnen beleid dient te worden uitgevoerd)

In maart 2014 is een begin gemaakt met de officiële uitvoering van DBT. Vanaf dat moment moesten de PI's het basis- en het plusprogramma binnen de PI geregeld hebben.

Vanaf 1 februari 2013 zijn de PI's begonnen met het 'oefenen' van de methodiek van DBT. In de Multi Disciplinaire Overleggen (MDO) werden gedetineerden besproken aan de hand van hun gedrag en hun inzet ten aanzien van hun eigen re-integratie. Daartoe hebben de PI's een handleiding gekregen en werd het toetsingskader opgesteld, met een uiteenzetting over de kaders waarbinnen DBT moest plaatsvinden. Die handleiding bevatte ook de richtlijnen met betrekking tot het promoveren en degraderen.

In de interviews kwam naar voren dat de kaders wel duidelijk waren, maar dat het ontwikkelde beleid niet altijd paste binnen de PI's. Een citaat uit een interview: "Het verschil met het beleid dat voorheen ontwikkeld werd, is dat DBT niet over de muur is gegooid. Er is begeleiding geweest vanaf het moment dat het ingevoerd werd. De beleidsontwikkelaars hebben alleen volgens mij nooit een PI van binnen gezien, want dan zouden ze het zo niet ontwikkeld hebben. Het is niet uit te voeren zoals beschreven". Een ander citaat is: "Intern binnen DJJ/GW weten we wat er moet gebeuren, maar de uitvoering wordt belemmerd door de RSJ (Raad van Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming). Wanneer een gedetineerde in beklag gaat over zijn of haar degradatie, wint hij/zij het altijd bij de RSJ".

In verscheidene interviews en ook in de expertbijeenkomsten kwam naar voren, dat deze problemen al vóór de start van DBT waren gesignaleerd in de klankbordgroep DBT. Verder kwam in het interview van **PI 2** naar voren: "De PI's hebben moeite met de uitvoering van DBT, omdat de RSJ veel schorsingen toekent. De juridische

medewerkers hebben wel meegekeken, maar misschien hadden daar wel gedragsdeskundigen bij moeten zitten, die meer hadden gekeken van joh, hoe gaan we dat vanuit gedrag doen”.

In de richtlijnen en met de start van DBT was uitgegaan van de volgende percentages: 40% gedetineerden in het basisprogramma en 60% van de gedetineerden in het plusprogramma. Op dit moment ligt die verhouding anders, met een groter aantal gedetineerden in het plusprogramma. Dit heeft tot gevolg dat het mengen van de afdelingen noodzakelijk is om alle gedetineerden te kunnen plaatsen op het programma waar ze recht op hebben. Het komt erop neer dat, als alle afdelingen gescheiden zouden worden opgezet, er te weinig plekken zijn voor de plus-gedetineerden.

De **adviescommissie** geeft aan dat de in de handleiding toetsingskader genoemde kaders leidend zijn, en duidelijk omschreven.

➤ Samenvatting

Samenvattend kan het volgende worden gesteld:

1. Bij alle PI's is binnen het besluitvormingsproces het uitgangspunt geweest de kwaliteit van de uitvoering van DBT.
2. Daar waar deze ondersteunend zijn aan het uitgangspunt, zijn de financiële middelen een overweging geweest.
3. De inzet van mankracht, gericht op de uitvoering van DBT, is een overweging geweest. Echter, wat betreft de inzet van personeel is sprake van verschillen, dit vanwege het feit dat naar de mening van alle onderzochte PI's het basisprogramma meer mankracht vergt.
4. De gebouwelijke situatie is doorslaggevend geweest, in relatie met de mogelijkheid om DBT op een kwalitatief goede manier te kunnen uitvoeren.
5. Deze overwegingen niet altijd zijn terug te vinden in de onderlegger die de PI's indienen bij de adviescommissie.

5.2 HAALBAARHEID

➤ Opleidingsniveau personeel

Over het algemeen beschikken de medewerkers op de afdelingen een MBO 4-diploma of men is bezig om dat diploma te behalen. Iedereen heeft de interne Basis Beroepsopleiding gevolgd.

Uit het Auditrapport (2015) komt het volgende naar voren: “Organiseer additionele trainingen met betrekking tot het kennisniveau en vakmanschap rondom DBT. Zorg hierbij voor trainingen op individueel niveau (geen ‘one size fits all’ aanpak), waarbij specifiek wordt gekeken naar de opleidingsbehoefte per medewerker. Vele betrokkenen geven aan dat het niveau van kennis en vakmanschap ten aanzien van motiverende bejegening en het toetsingskader sterk wisselt per persoon en dat dit over het algemeen nog te wensen overlaat. Op dit moment zijn medewerkers binnen diverse disciplines nog niet voldoende in staat om objectief gedrag te beoordelen en hierover te rapporteren.

Ook op het gebied van IT is additionele scholing wenselijk. Betrokkenen geven aan dat sommige (voornamelijk oudere) PIW'ers simpelweg niet goed begrijpen hoe de betreffende programmatuur werkt. Zij zijn onvoldoende in staat om kwalitatief voldoende te rapporteren in Tulp. Kort gesteld, de initiële training en scholing rondom DBT vraagt om herhaling en verdieping op individueel niveau”.

Ook in de interviews bij de verschillende PI's komt dit naar voren, zij het dat alle PI's aangeven dat dit geen invloed heeft gehad op de keuze ten aanzien van de organisatie van het basis- en het plusprogramma.

➤ Aanwezige deskundigheid

Uit het interview bij **PI 1** komt het volgende naar voren: “Wat ik ervan zie: er is een aantal PIW-ers, en dan met name de jongere PIW-ers, die daarin zeker wel investeert en hun best doen, en mensen dus inderdaad het gesprek aangaan, maar ik zie de oude garde, laat maar zeggen, de vroegere sleutelaars, die kunnen dat helemaal niet, die hebben geen idee hoe ze dat moeten doen. Vooraf hebben wij echter dit punt wel meegenomen tijdens de besluitvorming. Kan het wat we willen, kunnen de medewerkers dat, er wordt nogal wat van ze gevraagd”.

In het interview met **PI 2** wordt aangegeven dat: "Ik had een discussie met een casemanager en die zei van: "Ja, maar als die gedetineerde dan geen geld heeft om de gemeente te bellen dan moeten we hem toch hier laten bellen? Nou ja, of je moet tegen hem zeggen, zeg die huur van die tv maar op, ga dan maar sparen voor een kaart want over een half jaar kom je vrij en dan moet je je uitkering geregeld hebben. Dus hoe maak jij de keuzes. Ik zeg, dit zijn dezelfde mensen die bij de Wehkamp een televisie bestellen, terwijl ze geen eten op tafel hebben staan, dus die moeten we helpen om hun keuzes te maken. Medewerkers zijn nog zoekende naar hun faciliterende rol. Ze hebben de neiging om taken van een gedetineerde over te nemen. Daar moet nog veel aandacht aan besteed worden. Bij de keuze om de afdelingen te scheiden heeft het wel meegespeeld. Kunnen onze medewerkers gedetineerden motiveren tot verandering. Zet je dan je 'beste' mensen op een basisafdeling of juist niet".

PI 3: "Ik was eigenlijk wel heel erg trots op dat team dat de basisafdeling draaide, want die deden dat gewoon werkelijk ongelooflijk goed. Dus daar was bij de medewerkers geen nare cultuur of sfeer". Op de vraag of iedereen het op een goede manier kon uitvoeren, werd geantwoord: "Nou, ik denk niet allemaal, nee. We hebben jaren geleden hier niet ons personeel op geselecteerd en eigenlijk vragen we nu iets anders van ze. Niet iedereen die kan dan even makkelijk die omslag maken. We hebben vooraf laten meewegen of het zou kunnen of niet".

In het interview van **PI 4** werd gezegd: "De grootste bezwaren van het scheiden van basis- en plusafdeling, waren inhoudelijk, het is heel moeilijk om een motiverend klimaat te scheppen op een afdeling waar alleen basisgedetineerden verblijven. Ik vond wel dat het team PIW-ers daar echt ongelooflijk haar best voor deed. Dus daar zat het knelpunt niet. Maar wat je ook zag, was dat de PIW-ers op de plusafdelingen het lastig vonden als ze basisgedetineerden hadden, dus die basisgedetineerden draaiden gewoon mee. Die sloten zich niet in tussen de activiteiten door. Zij vonden het moeilijk om zich aan de kaders te houden. Hadden soms de inhoud niet om dat in gesprekken met gedetineerden te vertellen. Dat heeft ook meegespeeld bij het weer mengen van de afdelingen. Het gaf rust en de medewerkers konden elkaar veel beter ondersteunen".

PI 5 zegt: "Sommige wel en een hele hoop niet. We hebben natuurlijk heel lang ons personeel niet aangenomen op hun kennis en kunde van bejegening, beveiliging was veel belangrijker toen. Maar ik denk wel dat we het uiteindelijk kunnen. Dat begint al bij de basishouding van die mensen. Ik denk dat mensen die op een gemengde afdeling werken, moeten durven kijken naar wat iemand nodig heeft die achter de deur zit en niet wat bieden wij als programma. Daarnaast wordt aangegeven: "de kennis van de uitvoeringsregels en van het beleid is onvoldoende, zit niet echt in de hoofden van de medewerkers". Dit alles heeft in **PI 5** meegespeeld bij de keuze om de afdelingen te mengen.

Bij **PI 6** is aangegeven dat motiverende bejegening de basis is voor het werken met DBT en dat deze manier van bejegenen wordt gezien als een prioriteit ten aanzien van het 'vakmanschap'.

Uit het auditrapport (2015) komt het volgende naar voren: "Uitgaande van de normen uit het toetsingskader schieten de prestaties van de mentoren, met name op het gebied van dossiervorming en vastlegging, tekort. Een van de dossieronderzoekers vatte het treffend samen: "De algemene indruk is dat het observeren en het hierover rapporteren geen doorlopend proces is bij de meeste disciplines".

➤ Ondersteuning bij scholing medewerkers

Dit punt is in de interviews ter sprake gekomen in relatie tot het vooraf geïnformeerd worden, maar ook nadat de uitvoering in maart 2014 is gestart.

De respondenten van **PI 1** geven aan dat er genoeg mogelijkheden zijn geweest om ondersteuning te krijgen ten aanzien van het werken met promoveren en degraderen. Niet iedere medewerker heeft dit echter gedaan.

Uit het interview van **PI 2** komt naar voren dat de geboden ondersteuning vaak achterblijft. Niet alleen in deze verandering, maar over het algemeen. Het zou beter zijn wanneer: "mensen die op een nieuwe functie geplaatst zijn vanuit een plaatsingscommissie direct aan tafel moeten zitten en zeggen van: Okay, dit wordt jouw nieuwe functie, je moet aan deze en deze eisen voldoen en we verwachten binnen nu en een jaar dat jij daaraan voldoet, wat heb je daarvoor nodig".

In het interview met **PI 3** wordt aangegeven dat er tijd nodig is om de veranderde manier van werken goed te kunnen laten indalen in de organisatie en bij de medewerkers: “Nou, met name denk ik tijd. Het is gewoon ontzettend krap op die leefafdelingen en ik zie dat er weinig tijd is om mensen te coachen. Iedereen heeft natuurlijk zijn functioneringsgesprek en afdelingshoofden zijn zoveel mogelijk op de afdelingen, maar mensen zijn vooral op de grote afdelingen de hele dag bezig. En er is weinig tijd om af en toe eens met elkaar over iets anders van gedachten te wisselen. Ook als je wil dat je thema’s behandelt met een team dan is daar heel weinig ruimte om teams daarvoor vrij te maken. Ik mis daarin soms de ondersteuning, hoe moeten we dat rond krijgen”.

Tijdens het gesprek in **PI 4** werd aangegeven dat: er genoeg ondersteuning is geweest. “Ook de PI zelf heeft een aantal trainingen ingekocht bij het Opleidingsinstituut om de kwaliteit te verbeteren. Dit heeft geholpen en over het algemeen kan gezegd worden dat alle medewerkers op vlieghoogte zijn”.

Vanuit **PI 5** komt naar voren: “Ondersteuning, begeleiding, de ruimte om het ook fout te doen, om het ook een keer te laten klappen. Niet al onze medewerkers kunnen dat.”

PI 6: “Intern wordt hier veel aandacht aan besteed. Het wordt ook van medewerkers verwacht. De ondersteuning die in de implementatie periode is geboden door het hoofd kantoor hebben wij als prettig ervaren. Niet dwingend maar wel aanwezig. Daarnaast is dit met personeel al vanaf dag 1 ingevoerd. Wij zijn begonnen met personeel voor te lichten over DBT, per team presentaties te geven, trainingen te geven. Zo hebben we iedereen meegenomen en de kennis en kunde geprobeerd bij te brengen”.

De ondersteuning die werd geboden, heeft geen invloed gehad op het besluitvormingsproces. Vele betrokkenen geven aan dat het niveau van kennis en vakmanschap ten aanzien van motiverende bejegening en het toetsingskader sterk wisselt per persoon en dat dit over het algemeen nog te wensen overlaat”.

➤ Samenvatting

Samenvattend kan het volgende worden gezegd:

1. Het opleidingsniveau van de medewerkers is in alle PI's ongeveer gelijk. Er zijn medewerkers met een mbo4-diploma, er zijn medewerkers die nu bezig zijn de opleiding af te ronden en er zijn medewerkers die geen mbo-diploma hebben. Het opleidingsniveau heeft geen invloed gehad op de keuzes die PI's gemaakt hebben ten aanzien van het organiseren van het basis- en het plusprogramma.
2. Motiverende bejegening is een belangrijk aspect binnen het werken met DBT. Bij gescheiden afdelingen wordt hierop vooral op de basisafdeling een appél gedaan. Deze kennis en kunde van personeel is een overweging geweest tijdens het besluitvormingsproces.
3. Doorlopende ontwikkeling is nodig om de veranderingen aan te kunnen.
4. De ondersteuning die geboden is en wordt ten behoeve van de uitvoering van DBT heeft geen invloed gehad op het besluitvormingsproces.

5.3 LEGITIMITEIT

Met legitimiteit wordt aan de ene kant bedoeld: ‘wil het personeel het beleid uitvoeren?’. Maar legitimiteit geeft ook iets aan over rechtsgelijkheid. Met andere woorden: krijgt een gedetineerde op een gemengde afdeling dezelfde behandeling en begeleiding als een gedetineerde op een afdeling waar alleen basis- of plusgedetineerden zijn geplaatst?

➤ Rechtsgelijkheid gedetineerden

Bij alle PI's worden gedetineerden die in het basisprogramma zitten, ingesloten tussen de activiteiten in. Dat gebeurt zowel in de PI's die de afdelingen gescheiden hebben georganiseerd, als in de PI's waar het gemengd is georganiseerd.

Aangegeven wordt wel dat bij de start van DBT (maart 2014) medewerkers moeite hadden met twee verschillende programma's op één afdeling. Normaal was duidelijk dat alle gedetineerde ingesloten waren of alle gedetineerden ingesloten waren. Voorheen hadden alle gedetineerden op een afdeling hetzelfde programma. Alle gedetineerden werden ingesloten of alle gedetineerden waren uitgesloten. Nu moest er per gedetineerde worden gekeken, of hij al dan niet ingesloten moest worden. Dit verschil in programma's is wel een factor geweest voor twee van de drie PI's die het gescheiden hebben georganiseerd.

Aan de andere kant wordt ook aangegeven dat er op een afdeling met alleen basisgedetineerden een negatievere sfeer hangt. Terwijl op een gemengde afdeling gedetineerden elkaar positief kunnen beïnvloeden, gebeurt dat op een basisafdeling niet altijd.

PI 1 geeft aan dat door de gebouwelijke situatie dit verschil bij hen wegvalt. De basisafdeling is gesitueerd tussen twee plusafdelingen (drie ringen boven elkaar). Dit heeft tot gevolg dat basisgedetineerden kunnen zien en horen wat de privileges/vrijheden van de plusgedetineerden zijn. Dit leidt tot een positieve beïnvloeding.

In **PI 4** waren in eerste instantie de basis- en plusafdelingen gescheiden. De basisafdeling was onveilig en had geen stimulerend klimaat. Dit is nu anders. Daarmee, geeft een respondent aan, “kun je je afvragen of de gedetineerden dezelfde kansen krijgen. Een stimulerend klimaat helpt, zeker voor de jongens die voor het eerst in een gevangenis zitten, om je aan op te trekken”.

Een andere respondent van **PI 4** geeft aan: ‘Ja, toen we weer gingen mengen, toen zag je echt dat de gedetineerden eerst weer onzekerder werden, want voorheen werden ze natuurlijk versterkt in dat negatieve gedrag. Want dan had je natuurlijk een bepaalde status in dat negatieve gedrag op die negatieve afdeling. Maar toen bleven zij, in de nieuwe situatie met gemengde afdelingen, zichtbaar achter de deur. Kijk, avond-recreatie is alleen voor plusgedetineerden, maar unit 1 blijft gewoon ingesloten, dus ja, dan was je één van de groep die achter de deur zat, je hoorde niet anders. Maar als jij echt hoort dat bij de burens en andere gedetineerden op je afdeling de deur opengaat, dan is dat wel een andere beleving, dan heb je veel meer motivatie om erdoorheen te gaan en ook in het plusprogramma te komen. Gemengde afdelingen geven door het gemengd zijn dus een andere input aan gedetineerden die je op gescheiden afdelingen niet hebt”.

Een ander aspect van legitimiteit dat naar voren kwam, is de plaatsing. Wanneer een gedetineerde promoveert, zou hij naar het plusprogramma moeten gaan. Als afdelingen gescheiden zijn, kan dit niet altijd wegens plaatsgebrek.

In **PI 2** komt het volgende naar voren: “Soms moet een gedetineerde tot drie weken toe wachten en daar krijgen zij zo lang een compensatie voor, dus dat kost ook nog eens veel geld”. Een ander citaat uit dit interview is: “als mensen in het basisprogramma of in het plusprogramma zitten in de een of in de andere inrichting, dat maakt niet uit. Want de normale dingen die krijgen ze wel. Ze krijgen altijd waar ze recht op hebben, de rechtactiviteiten”. Dit komt ook in de andere inrichtingen naar voren.

In **PI 2** wordt tijdens het interview aangegeven dat “het soms voorkwam dat een gedetineerde niet geplaatst kon worden op een plusafdeling, terwijl hij daar wel ‘recht’ op had. Er werden dan kunstgrepen uitgehaald om het toch te laten lukken. Recreëren op een andere afdeling of iets dergelijks”.

Bij de PI's die het gemengd hebben georganiseerd, is dit geen probleem. Alle gedetineerden krijgen het programma waar ze recht op hebben.

Zoals eerder opgemerkt, geeft de **adviescommissie** het volgende aan: “worden alle basisgedetineerden op een gemengde afdeling wel ingesloten op het moment dat dit moet”? Wanneer dit niet gebeurt, is er naar haar mening sprake van rechtsongelijkheid.

Bij **PI 6** komt naar voren: “Wij hebben momenteel gemengde afdelingen, maar ook één afdeling waarop alleen basis-gedetineerden zitten. Als er iemand gepromoveerd moet worden, maar er is geen plaats op een andere afdeling om dit te doen, kan het zijn dat een gedetineerde even moet wachten. Er wordt dan wel afgesproken dat dit zo snel als mogelijk gaat gebeuren. Er ontstaat dus wel eens vertraging. Toch wil ik niet zeggen dat dit rechtsongelijkheid met zich mee brengt. Anders dan dit zie ik geen verschil in behandeling”.

Voor geen van de PI's is de rechtsgelijkheid van gedetineerden een factor geweest toen zij de keuze maakten. Bij de uitvoering wordt echter wel rekening gehouden met dit feit. Er wordt in alle PI's compensatie geboden wanneer een promotie niet mogelijk is, maar wel door de gedetineerde is verdiend. De gedetineerden krijgen in alle PI's dat, waar ze in de basis recht op hebben.

➤ Steun voor de uitvoering van het beleid

Alle respondenten geven aan dat de medewerkers zich in het beleid kunnen vinden. Uit de Audit toetsingskader DBT (Olierook, J. & Doorn van, R. 2015 p.21) komt het volgende naar voren: “positief is dat de visie

achter DBT door verreweg de meeste betrokkenen wordt begrepen, geloofd en als bruikbaar wordt ervaren. Men beschouwt DBT als een verbetering. Wel ervaren betrokkenen het soms als lastig om wijzigingen in de richtlijnen bij te houden". Dit onderzoek is uitgevoerd in 10 PI's, waaronder de zes PI's die bij dit onderzoek betrokken zijn.

Uit de interviews komt naar voren dat medewerkers zijn betrokken bij in de keuzes die gemaakt zijn. **PI 1** geeft aan dat: "er samen met medewerkers is gekeken hoe het scheiden van de afdelingen het beste vormgegeven kon worden. Daaruit kwam naar voren dat er soms medewerkers van de plusafdeling uit helpen op de basisafdeling. Dit zorgt ervoor dat knelpunten gedeeld worden".

PI 4 geeft het volgende aan: "het scheiden van de afdelingen is een integraal gedragen besluit geweest. Tijdens de uitwerking hiervan, het werken met de gescheiden afdelingen, bleek dat de last onevenredig verdeeld was. De negatieve en agressieve sfeer op de basisafdeling gaf extra spanning en werkdruk. Het mengen van de afdelingen gaf in eerste instantie onrust bij medewerkers op de plusafdeling. Nu vinden medewerkers het fijn dat ze het gehele traject van een gedetineerde kunnen overzien. Ze kunnen nu de gedetineerde ook bijstaan als het minder goed gaat. Voorheen werd hij dan overgeplaatst".

Op de vraag, of het beleid wordt gedragen door de medewerkers, wordt in het interview in PI 5 het volgende aangegeven: "je merkt dat de mensen zelf kiezen om in het team van het gevangenisdeel te gaan werken. Dat ze met ideeën komen en dat sommigen ook uitspreken dat ze er goed over hebben nagedacht. Kijk, en gedragen, dat zal ook misschien niet voor iedereen zijn, maar het gros dat ik spreek is er wel content mee".

In het gesprek met **PI 6** vertelt men dat de besluitvorming heeft plaatsgevonden in een werkgroep. Daarbij zijn alle betrokken functiegroepen gehoord. Zij konden zich vinden in de wijze waarop het beleid uitgevoerd ging worden.

De **adviescommissie** geeft aan, te weten dat in de PI's de mening van de medewerkers is meegenomen bij de besluitvorming. In alle PI's werd het belang gezien dat de medewerker achter de uitvoering moet staan om het tot een succes te kunnen maken.

➤ Overeenstemming van inzichten met betrekking tot beleid

Dit thema is in de interviews besproken in relatie tot de inzichten van collega PI's, maar ook van andere betrokken partijen, zoals de Raad van Strafrechtstoepassing, Jeugdbescherming (RSJ) en de beleidsmedewerkers.

In **PI 3** wordt het volgende aangegeven: "de praktijk is vaak weer lastiger dan het beleid hè, en ja, daar zal je met elkaar toch naar moeten zoeken. En soms denk je wel eens van, hé, kun je in het beleid dat nou juist wijzigen of veranderen".

Een respondent van **PI 1** geeft aan: "de beslissingen van de RSJ belemmeren ons in het goed uitvoeren van het beleid zoals bedoeld. De toekenning van de schorsingen die door de gedetineerden worden ingediend, levert op dat wij niet meer serieus genomen worden door de gedetineerden".

Dit komt vaker naar voren in interviews. Wat betreft het doel komen de inzichten overeen, alleen is de praktijk soms wat weerbarstiger dan de theorie. Daarnaast komt in een aantal interviews, maar ook in de expert-bijeenkomsten, naar voren dat de invloed van de RSJ heel groot is en daarmee soms bepalend is voor de uitvoering.

Een ander punt dat bij de interviews naar voren komt, is het aantal gedetineerden dat verblijft op een basis- of plusprogramma. Wanneer er veel gedetineerden in het plusprogramma zitten, heb je meer capaciteit nodig en lijkt de enige oplossing om de afdelingen te mengen. Uit een interview van **PI 3** komt dit duidelijk naar voren: "Ja, de capaciteit op een basis- en plusafdeling is moeilijk in te schatten, en dat heeft met name te maken met de RSJ die het ons steeds moeilijker maakt om te degraderen".

In **PI 2** is daarover de mening: "Laat eerst maar een tijdje zien dat je echt wilt. Wat we nu zien, is dat iemand twee jaar lang de boel heeft afgebroken en vervolgens op het moment dat hij op verlof mag zich zes weken goed gedraagt. De RSJ vindt dan dat iemand moet promoveren. Dat werkt wel eens frustrerend".

In het Auditrapport (2015) wordt het volgende aangegeven: “Sinds de invoering van DBT heeft de RSJ meerdere uitspraken in beklagzaken gedaan die binnen de verschillende inrichtingen zijn ontstaan. Alhoewel deze uitspraken wel vanuit een centraal punt binnen DJI worden gedeeld met de andere inrichtingen, worden de consequenties hiervan voor de inrichtingen niet altijd in voldoende mate toegelicht. Het gevolg hiervan is dat casuïstiek en uitspraken van de RSJ leiden tot decentrale verschillen in aanpak en beoordeling”.

Blijkens het Auditrapport bestaat er “verschil in uitvoering tussen PI’s, maar ook tussen verschillende afdelingen binnen een PI. Daarmee wordt vooral bedoeld op het promoveren en degraderen van gedetineerden, waardoor er soms een capaciteitsprobleem ontstaat op een afdeling met basisprogramma”. Dit wordt door alle respondenten herkend.

PI 4 geeft aan dat men regelmatig ‘last heeft’ van overplaatsingen uit andere inrichtingen.

Hierover is in het Auditrapport (2015) het volgende te lezen: “Het toekennen van kleuren vindt nog niet uniform plaats. Zo bestaan er verschillen tussen inrichtingen in het al dan niet toekennen van een kleur indien bij de betreffende discipline te weinig over de gedetineerde bekend is. In sommige inrichtingen wordt in dergelijke gevallen groen gescoord, elders is dit oranje. Andere voorbeelden betreffen verschillende scores naar aanleiding van positieve urinecontroles en het nog niet zijn gestart van KVV.

Ook geven betrokkenen aan dat er in verschillende MDO’s (Multi Disciplinair Overleg) binnen een inrichting al verschillend wordt geoordeeld” .

In de interviews komt naar voren dat de problemen waar men nu tegenaan loopt, reeds zijn gesignaleerd en benoemd bij de start van DBT. Die problemen zijn niet bepalend geweest bij de keuze voor de organisatie van het basis- en het plusprogramma.

➤ Samenvatting

Samenvattend kan het volgende worden gesteld:

1. De rechtsgelijkheid voor gedetineerden behoeft niet in het geding te zijn, wanneer men zich bij gemengde afdelingen houdt aan de in- en uitsluittijden. De rechtsgelijkheid van gedetineerden is echter geen factor geweest die is meegenomen in het besluitvormingsproces.
2. Ook wanneer gedetineerden niet gelijk kunnen worden geplaatst op het programma waarop zij recht hebben, worden daar praktische en afdoende maatregelen voor getroffen.
3. De steun vanuit medewerkers voor het werken met het beleid van DBT wordt gedragen. De beslissing in de PI voor de uitvoering van de organisatie van het basis- en het plusprogramma is bij alle PI’s een integraal besluit geweest. De steun van medewerkers is dan ook een belangrijke factor geweest bij de keuze voor de organisatie van het basis- en het plusprogramma.
4. In alle PI’s wordt de samenwerking met de RSJ als belemmerend ervaren. Alle PI’s zijn van mening dat de RSJ bij vlaggen een goede uitvoering van DBT in de weg staat en er daardoor capaciteitsproblemen ontstaan bij PI’s die de basis- en plusafdeling gescheiden hebben georganiseerd. Dit heeft geen rol gespeeld aan het begin van het besluitvormingsproces in januari 2014. Twee van de drie PI’s geven echter aan, dat dit wel heeft meegewogen bij de vervolgbeslissingen om te gaan van gescheiden afdelingen naar gemengde afdelingen.

5.4 DOELTREFFENDHEID

➤ Concreet gedefinieerde doelen, specifiek en meetbaar.

In de Auditrapportage (2015) wordt het volgende gesteld: “DJI-medewerkers ervaren het Toetsingskader Promoveren en Degraderen als duidelijk en gebruiksvriendelijk”. Ook de adviescommissie geeft aan dat in haar optiek de handleiding toetsingskader een bruikbare en werkbare handleiding is die duidelijke kaders geeft. Daarnaast geeft de **adviescommissie** aan: “als DBT werkt en de doelen duidelijk zijn, dan zou het zo moeten zijn dat het percentage rapporten, positieve dossiers, strafcelplaatsing naar beneden zou moeten gaan. Het zou goed zijn als deze gegevens ergens genereerd zouden worden”.

In **PI 1** is men van mening dat de kaders die zijn gesteld voor de uitvoering van DBT duidelijk zijn. Wel wordt aangegeven dat het meten van de resultaten achterblijft. In het huidige systeem is het niet mogelijk om de

managementinformatie hierover boven tafel te krijgen, wat men een gemis vindt. De keuze om de afdelingen te scheiden, is ingegeven door het feit dat het verdienen van vrijheden op deze manier nog duidelijker werd vormgegeven. Als je het 'goed' doet, ga je naar een andere afdeling.

PI 2 geeft in het interview aan: "er is vooraf overleg geweest, er zijn expertbijeenkomsten en klankbordgroepen geweest, de handleiding is duidelijk. Sommige doelen kunnen we niet halen vanwege de toegekende schorsingen, dat heeft invloed op de uitvoering". Het feit dat het voorgeschreven beleid aangaf dat de afdelingen gescheiden moesten worden, heeft meegewogen in de beslissing.

PI 3 en **PI 4** geven het volgende aan: "de doelen zijn duidelijk, de handleiding geeft voldoende handvatten. Het feit dat we mogen switchen met betrekking tot de organisatie van het basis- en het plusprogramma, mits goed onderbouwd, geeft ruimte".

PI 5: "de handleiding DBT geeft de handvatten die nodig zijn om DBT goed uit te voeren. Inmiddels is er ruimte om de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan, ook daadwerkelijk te verwerken in de uitvoering. Het meten van de resultaten is nog een probleem".

In het interview met **PI 6** wordt aangegeven: "het is goed geweest dat er een landelijke koers is gekomen, waarbij er toch ruimte is gebleken om het in te vullen zoals goed is voor, in ons geval, onze PI. Waardoor er binnen de kaders een goede werkruimte is gekomen, die voor ons heel werkbaar is gebleken".

➤ Aantal gedetineerden die eigen regie nemen voor reïntegratietraject en in het plusprogramma zitten

Er ontbreekt een overzicht waarin een vergelijking is te maken tussen het aantal gedetineerden dat regie nam vóór en na het moment dat DBT van start ging. Daarom is het lastig om op dit punt een vergelijking te maken. Toch kwam hierover in de gesprekken wel informatie naar boven.

PI 1 geeft aan: "we zijn nu anderhalf jaar aan het werk met DBT en ik vind, want ik controleer nu ook steekproefsgewijs een beetje de adviezen die terugkomen vanuit het MDO, dat die goed zijn onderbouwd. Zowel bij de degradatiebesluiten als bij de promotiebesluiten. Het was ook een beetje een soort van angst destijds, aan het begin van het werken met DBT, dat mensen vooral veel groen scoorden, om dan maar niet het moeilijke gesprek te hoeven aan te gaan. Die ervaring is er bij mij nu niet. Ik voel dat daar echt een groei heeft plaatsgevonden. Daarmee wordt de verantwoordelijkheid dus veel meer bij de gedetineerden gelegd. Ik kan niet zeggen of dat komt door de organisatie van het basis- en het plusprogramma of gewoon door het principe van DBT".

In **PI 2** bestaat voor gedetineerden de mogelijkheid om meer vrijheid te verdienen. Zij kunnen in een afdeling komen waar een grote zelfredzaamheid gevraagd wordt. Tijdens het interview wordt het volgende naar voren gebracht: "wat we dan met name terughoren van gedetineerden, is dat met name dat Skype met het thuisfront enorm belangrijk is, daar hebben ze echt wat voor over. En wat zij ook belangrijk vinden, is de autonomie, dus zij hebben een eigen tuin, ze kunnen naar buiten lopen wanneer ze willen. Dus die eigen autonomie, van als ik daar even wil gaan zitten dan ga ik daar zitten, en als ik dat eventjes wil doen, dan ga ik dat ook doen. De eigen invloed op het koken, ja, dat zijn hele belangrijke aspecten waar mensen zich dan wel prettig bij voelen. De mensen geven ook aan het is wel lastig om in een groep te werken, want het is ook echt wel geven en nemen in zo'n groep. Het zijn niet de mensen die je hebt uitgezocht om mee samen te wonen. Ze moeten er eerst wat voor doen, ze moeten het verdienen. Ja, ze moeten bijvoorbeeld daar hele dagen werken en dat mag je alleen als je voldoende inspanning hebt verricht met arbeid. Als je de kantjes eraf loopt, houdt het daar op en stopt het hele dagen werken en kun je niet op deze afdeling blijven. Het verdienen van vrijheden en het verantwoordelijk zijn voor het eigen gedrag is een belangrijk doel binnen DBT, en dat zie je terug. Dit kan dus prima plaatsvinden binnen gescheiden afdelingen".

PI 3 is van mening dat: "DBT meehelpt in het centraal stellen van de gedetineerde. De gedetineerde verantwoordelijk maken voor eigen gedrag. Er wordt gevraagd om de reflector af te nemen, om de KVV te doen, dat zijn wel harde criteria voor promotie. Dus ja, dan doen meer mensen mee. Hoewel, er zijn er ook wel bij die de KVV anders niet zouden willen doen, wat ertoe leidt dat je je daardoor ook gaat inzetten op je re-integratie. Voor mij is niet inzichtelijk of het mengen of scheiden van basis- en plusafdelingen hieraan bijdraagt".

PI 4: “inhoudelijk wordt er ECHT vind ik heel goed naar gekeken. Het wordt nu heel serieus genomen binnen alle gelederen. En het kan nog steeds beter, daar gaat het niet om, maar iedereen doet nu wat er van hem verwacht wordt. En dat is natuurlijk afhankelijk van het hele maatwerk bij zo’n gedetineerde, zo van waar heb je recht op. Maar je kan op het moment dat er wat met zo’n knul aan de hand is, hem echt verantwoordelijk maken, je hebt hem vooraf al gewaarschuwd. Gewaarschuwd in de goede zin van het woord; normaal was het snel: ‘Dat doet de casemanager en dat doet de mentor’. Nu is het veel meer een samenwerkingsverband, waarbij de gedetineerde ook een aandeel heeft. Waarbij gezegd wordt tegen een gedetineerde: als je nou dat en dat gedrag vertoont, dan is dat negatief voor jouw reputatie. Dan is dat negatief voor jouw fasering, dan heeft dat gevolgen voor jouw re-integratie. Daardoor wordt het ook zichtbaar voor die jongens wat er van hen verwacht wordt. De gedetineerde heeft in ieder geval de mogelijkheid om de regie te nemen in zijn eigen traject, en dat was voorheen niet”.

PI 5 geeft het volgende aan: “ik denk juist dat het meespeelt bij de re-integratie of je gemengd of gescheiden zit. Als je dus iemand hebt die van een plus- naar een basisprogramma gaat, en dan om zich heen hoort dat deuren worden opengedaan van mensen die een extra bezoek krijgen of een extra sportmoment hebben, of extra onderwijs, dat ze zoiets hebben van: shit, dat ben ik nu wel kwijt. Dus ik denk dat van het mengen van afdelingen ook een preventieve werking uitgaat en dat het stimulerend werkt op het zelf verantwoordelijkheid nemen voor je re-integratie”.

Daarnaast brengt **PI 5** nog het volgende naar voren: “we hebben straks heel het traject goed in handen. We hebben HVB, gevangenis en we hebben nu ook PIA/PTC binnen het hele traject, zo ook het hele D&R-plan moet wel goed voor elkaar zijn, ook naar buiten toe straks. Dit is naar hun mening kwaliteitverhogend, omdat het hele traject in eigen beheer wordt gedaan en de verschillende functiegroepen daardoor veel meer van elkaar afhankelijk worden”.

PI 6 brengt naar voren dat het mengen of scheiden van afdelingen hierop niet direct van invloed is. Wel is er een groep die door DBT werkt aan zijn toekomst, en die kans ook krijgt. Wel is van belang dat het dagprogramma ook integraal wordt bekeken. Wat voor invloed heeft DBT in het dagprogramma, wat betekent dit voor de verschillende afdelingen?”.

De **adviescommissie** geeft het volgende aan: “DBT werkt goed en is een stimulans voor gedetineerden om regie te nemen. Daarvoor is het wel van belang om DBT uit te voeren volgens de handleiding. De vrijheden die een gedetineerde krijgt in het plusprogramma, moeten ook echt in het plusprogramma gegeven worden en daar moet professioneel mee worden omgegaan, of een PI nu gemengde of gescheiden afdelingen voor basis- en plusprogramma hanteert.

➤ Samenvatting

Samenvattend kan het volgende worden gesteld:

1. De doelen en uitgangspunten van het beleid zijn duidelijk en concreet, en zijn bij alle onderzochte PI’s onderdeel geweest van het besluitvormingsproces.
2. De mogelijkheid om resultaten te meten, is vaak niet aanwezig, wat wordt gezien als een gemis.
3. De indruk bestaat dat meer gedetineerden regie nemen in hun re-integratietraject. Over de vraag, of dit afhangt van de organisatie van de basis- en de plusafdelingen binnen de PI’s, zijn de meningen verdeeld. Het is wel een factor die is meegenomen bij het besluitvormingstraject.

5.5 BELEIDSUITVOERING

➤ Basis- en plusprogramma gescheiden georganiseerd

Beleidsuitvoering is in het onderzoek extra bevraagd bij de plaatsvervangend vestigingsdirecteuren om op deze manier inzicht te krijgen in de beleidsvrijheid die de directeuren hebben ten aanzien van het ontwikkelde beleid over het basis en plusprogramma.

PI 1. Zegt hierover dat zij het beleid gevolgd hebben zoals beschreven. Zij geven aan dat zij zich nooit bezig hebben gehouden met het afwijken van het voorgeschreven beleid omdat zij één niet wisten dat dit mogelijk was, maar twee ook omdat het beleid zoals ontwikkeld passend was binnen deze PI en er geen noodzaak was tot afwijken. Zij hebben de afdelingen gescheiden georganiseerd

PI 2. Geeft aan dat zij de overweging hebben gemaakt om af te wijken. Zij kwamen echter tot de conclusie dat het voor hen financieel niet haalbaar was. Zij zouden zoveel meer medewerkers moeten inzetten om de afdelingen gemengd te organiseren dat zij hier niet voor gekozen hebben. Zij zijn wel van mening dat wanneer

het hen beter uit zou komen ze gebruik zullen maken van de mogelijkheid om af te wijken. Er is vanuit het hoofdkantoor wel gesteld dat je het gescheiden moet organiseren maar wanneer de uitvoering van DBT in het geding komt zullen zij opnieuw overwegen hoe ze het basis- en plusprogramma zullen organiseren. Op dit moment hebben zij het gescheiden georganiseerd

PI 3. Zij waren van mening dat het ontwikkelde beleid, leidde tot het behalen van de gestelde doelen. Daarmee doelden zij op de verhouding basis en plusgedetineerden in de inrichting. Toen medewerkers zich gingen ontwikkelen en beter met het promoveren, degraderen maar zeker het motiveren om konden gaan werd de verhouding anders. Er kwamen veel meer gedetineerden die in een plusprogramma moesten zitten. Omdat de PI de programma's gescheiden had georganiseerd kon dit niet. Hierdoor werd de doelstelling van DBT niet gehaald. Het beleid bleek niet meer passend te zijn. daarom is de PI per 1 januari 2016 overgegaan tot het anders organiseren. Er wordt wel aangegeven dat het O&F rapport nog niet is goedgekeurd. Dit kan dus inhouden dat, wanneer het niet wordt goedgekeurd, zij toch blijven werken met gemengde afdelingen alleen met een lagere bezetting. De directie is van mening dat dit mogelijk is en zullen dit inzetten als ze geen toestemming krijgen van het hoofdkantoor. In maart 2014 hadden zij het gescheiden georganiseerd. 1 januari 2016 zijn zij over gegaan tot het mengen van de afdelingen

PI 4. Zij zijn gestart met gescheiden afdelingen. Zij geven aan dat zij niet de indruk hadden dat dit anders mocht. Nadat een andere PI wel de keuze had gemaakt om gemengd te organiseren zagen zij een nieuwe kans. Bij de heroverweging heeft de veiligheid van personeel als belangrijkste factor meegeteld. Het werken met een basis afdeling en een plusafdeling had een negatief effect of de gedetineerden van de basisafdeling. Er was meer agressie en de medewerkers waren voornamelijk bezig met het 'blussen van brandjes'. Aan het bejegenen en motiveren kwam men niet toe. Ondanks het voorgeschreven beleid heeft de directie besloten om hun eigen weg te gaan en de afdelingen te mengen.

PI 5. Deze directie geeft aan niet gekeken te hebben naar wat was voorgeschreven maar de ervaringen van andere PI's mee te nemen in de beslissing. Andere PI's hadden voor het overgrote deel gekozen voor gemengde afdelingen. De overwegingen waren allen gebaseerd op het goed kunnen uitvoeren van DBT. Gemengde afdelingen leken hier in andere PI's voor noodzakelijk te zijn. Vooral de overweging van andere PI's met betrekking tot de gebouwelijke situatie was ook voor deze PI doorslaggevend. Zij hebben het gemengd georganiseerd.

PI 6. Deze PI heeft als eerste besloten om het basis- en plusprogramma op gemengde afdelingen te organiseren. Zij hebben een O&F rapport gemaakt waarin duidelijk werd dat zij dit kostenneutraal konden organiseren en dat er dus geen belemmering was om af te wijken van het ontwikkelde beleid. Zij hebben de vrijheid genomen, geven zij aan, om binnen de bestaande kaders het beleid anders uit te voeren waarbij de doelstelling van DBT leidend zou zijn. zij hebben het gemengd georganiseerd

De adviescommissie is van mening dat het beleid door alle PI's gevolgd zou moeten worden. DBT en de organisatie van de afdelingen is ook een bezuinigingsmaatregel en moet dan ook volgens die richtlijnen ingezet worden.

➤ insluiten van gedetineerden in het basisprogramma tussen de activiteiten door

Alle respondenten geven aan dat dit gebeurt. Dit is niet afhankelijk van het gescheiden of gemengd organiseren van de afdelingen. Wel geven de PI's die het gemengd hebben georganiseerd aan dat PIW'ers het aan het begin lastig vonden om dit te doen. Zoals eerder aangegeven hadden gedetineerden voorheen allemaal het zelfde programma en moet er nu meer individueel gekeken worden.

De adviescommissie is van mening dat dit niet overal gebeurt. Zij geven aan dat veel PI's gedetineerden niet insluiten zoals voorgeschreven is. Dit heeft als effect dat er meer personeel nodig is. De bezuinigingsmaatregel staat hierdoor onder druk.

➤ Aantal ingezette FTE's op het basis- en plusprogramma

PI 1. geeft aan dat zij de afdelingen gescheiden hebben georganiseerd echter wel een aanpassing hebben gedaan ten aanzien van de inzet van personeel. Zij zijn van mening dat er op het basisprogramma meer medewerkers nodig zijn dan op het plusprogramma. Op het basisprogramma moeten gedetineerden gemotiveerd worden, maar ook vaker ingesloten. Er is meer inzet nodig om de sfeer op de afdeling positief te houden. Daarom kiest deze PI ervoor om in het totaal niet meer medewerkers in te zetten maar de inzet op het basisprogramma te verhogen en de inzet op het plusprogramma te verlagen. Dit is niet conform beleid maar werkt volgens hen beter.

PI 2. Geeft aan dit conform beleid te doen en ook geen reden te hebben om dit anders te doen. Het werkt goed en ze leveren een bijdrage aan de bezuinigingsstaakstelling.

PI 3. Heeft de tot 1 januari 2016 altijd conform het ontwikkelde beleid gewerkt. Op de basisafdeling werden minder PIW'ers ingezet dan op de plusafdeling. Vanaf 1 januari hebben ze dit veranderd. Zij gaan over naar het mengen van de afdelingen en hebben daardoor ook een gemengde bezetting. Deze is hoger dan voorheen. Op het moment van het gesprek op 17 februari was dit echter nog niet goedgekeurd door de adviescommissie.

PI 4. Werkt met een gemengde bezetting. Dit is goedgekeurd door de adviescommissie maar is hoger dan in beleid staat beschreven

PI 5. Deze PI werkt wel gemengde afdelingen maar heeft de bezetting niet verhoogd. Zij werken flexibel. Niet conform beleid maar het kost ook niet meer geld. Sterker deze PI geeft aan dat zij met lagere kosten hetzelfde kunnen leveren.

PI 6. Deze geeft aan dat zij niet conform beleid (gaan) werken. Zij gaan met een gemengde bezetting werken maar zullen zich nog goed laten informeren hoe PI 5. Dit heeft gedaan om wel een bijdrage te kunnen leveren aan de taakstelling.

Adviescommissie ziet dat bijna alle PI' s werken met een gemengde bezetting. Dit is niet volgens beleid en duurder dan begroot. De adviescommissie is van mening dat de uitvoering conform beleid mogelijk is, maar ook haalbaar.

➤ Communicatie met beslissers in de praktijk.

Zoals eerder aangegeven in paragraaf 5.1 bij: Heldere kaders en doelstellingen (waarbinnen beleid dient te worden uitgevoerd) is er regelmatig gecommuniceerd met het 'veld' over de voortgang en de veranderingen. De kaders waren duidelijk maar niet altijd passend. Daarnaast waren er een aantal valkuilen vooraf al aangegeven maar daar is niets meegedaan. Nu merkt men in de uitvoering dat dit lastig is. Een voorbeeld hiervan is de aansluiting bij de RSJ.

➤ Samenvatting

Samenvattend kan het volgende worden gesteld:

1. Dat directies geen beleidsvrijheid hebben genomen omdat zij niet wisten dat dit mocht.
2. Dat binnen het ontwikkelde beleid toch wel gezocht is naar oplossingen wanneer men dat belangrijk vond.
3. De rust en veiligheid van personeel maakt dat er van het beleid werd afgeweken.
4. Er een PI is geweest die gelijk heeft afgeweken van het beleid. Dit heeft ertoe geleid dat andere PI's gingen volgen.
5. Binnen de kaders van DBT is het mogelijk om het gemengd te organiseren.
6. Het insluiten van gedetineerden op de juiste momenten wordt gedaan maar dit is aan het begin lastig geweest.
7. De adviescommissie wijkt qua mening veel af van de praktijk

5.5.1 POLITIEKE BENADERING

➤ Bottom up benadering

PI 1. Zoals eerder al bij draagkracht naar voren kwam zijn de medewerkers meegenomen bij deze PI in de uitvoering. De directie had al wel het besluit genomen dat het beleid gevolgd zou gaan worden. Alle wijzigingen op dit beleid die naar voren kwamen in de uitvoering zijn wel met medewerkers besproken. Er zijn werkgroepen gecreëerd die een verbetering van de uitvoering als doel hadden.

PI 2. Ide respondenten geven aan dat het eerste beleidsbepalende proces door de directie is gevolgd. Zij hebben de keuze gemaakt om de afdelingen gescheiden te organiseren conform beleid. Vervolgens moesten er aanpassingen plaatsvinden omdat de theorie niet helemaal op de praktijk paste. Dat is vorm gegeven door de medewerkers, zij hebben ideeën en opties aangeleverd. De directie heeft daar vervolgens een besluit op genomen.

PI 3. Net als in PI 1 en 2 heeft in eerste instantie de directie het besluit genomen. Vervolgens zijn medewerkers betrokken. Bij de switch die heeft plaatsgevonden per 1 januari hebben de medewerkers wel meer inspraak gehad.

PI 4. bij de keuze om de afdelingen gescheiden te organiseren is dit volgens de respondenten bottom up gedaan. zij hebben inbreng gehad en veel van de wensen zijn uiteindelijk overgenomen in de uitvoering..

PI 5. uit het interview komt naar voren dat vanaf het moment dat duidelijk werd dat er een gevangenis bestemming zou komen zijn er werkgroepen geformeerd. Van alle diensten en afdelingen zijn medewerkers betrokken geweest en hebben zij hun inbreng kunnen geven.

PI 6. Geeft in het interview aan dat vanaf de start iedereen is betrokken en op de hoogte is gehouden. Veel zeepkist bijeenkomsten en werkgroepen hebben DBT besproken en ideeën aangedragen, wat uiteindelijk geleid heeft tot het besluit dat genomen is.

➤ Veiligstellen van de belangen van de afzonderlijke beslissers.

PI 1. En PI 2. Wij hebben onze belangen veiliggesteld door binnen de kaders andere beslissingen te nemen. Wij hebben een andere inzet van personeel. Dit is niet duurder of goedkoper maar werkt voor ons prettiger. Wij voeren DBT uit en alle randvoorwaarden doen we op onze eigen manier. Deze manier is conform beleid, met kleine aanpassingen.

PI 3. Wij zijn gestart conform beleid. Nu na een jaar zien we echter dat dit te veel vergt van ons personeel daarom zijn we geswitcht. Ons belang is ons personeel daarnaast het op een goede manier begeleiden van gedetineerden. Binnen de kaders die gegeven zijn was dit niet meer mogelijk.

PI 4. geeft een zelfde beeld als PI.3. zij hebben dit besluit echter al eerder gemaakt. 1 januari 2015 is bij hun de switch gemaakt om van gescheiden afdelingen naar gemengde afdelingen te gaan. De reden daarvoor was gelijk aan die van PI.3, het personeel en de begeleiding en kansen van gedetineerden.

PI 5. is nog niet geheel gestart maar zij vinden het wel van belang voor hun PI om alle mogelijkheden te onderzoeken om op die manier op een goede en gedegen manier te starten. Dit vergt veel overleg en discussie maar die gaan ze niet uit de weg om de PI op een goede manier een nieuwe fase in te laten gaan

PI 6. geeft in het interview aan dat zij vanaf het begin keuzes hebben gemaakt die in het belang van de PI waren maar ook een bijdrage leverde aan het algeheel belang. Zij zijn van mening dat de werkwijze die zij hebben de best werkbaar is, voor hun.

Adviescommissie geeft aan dat PI's veelal hun eigen belang vooropstellen en keuzes maken die volgens hen in de praktijk werken. toch zou de adviescommissie vaker willen zien dat het algeheel belang van DJI wat meer voor het voetlicht zou komen.

➤ Samenvatting

Samenvattend kan het volgende worden gesteld:

1. Drie PI's hebben in eerste instantie de Top Down benadering gehanteerd maar hebben later bij de bijstelling het personeel betrokken.
2. Drie PI's hebben vanaf de start een Bottom Up benadering gehanteerd.
3. PI's stellen hun belangen veilig. Zij wisselen van uitvoering van het beleid als de praktijk dit uitwijst
4. Directeuren voelen de vrijheid om hun belangen veilig te stellen.

6. ANALYSE

In onderstaande analyse worden de empirische bevindingen, zoals hiervoor in hoofdstuk 5 beschreven, aan de hand van de vijf factoren die in hoofdstuk 3 als centrale begrippen uit de theorie zijn gedestilleerd geanalyseerd. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een algehele conclusie.

6.1 ALGEMEEN BEELD DJI

De sector GW binnen DJI komt van een periode die vooral gericht was op beveiliging. Medewerkers zijn destijds aangenomen op hun beveiligingskwaliteiten, de zogenoemde sleutelaars. Gedetineerden hadden allen eenzelfde programma en de structuur was voor iedereen hetzelfde. Het aantal medewerkers die tegelijk op een afdeling werkzaam waren lag hoger dan in de huidige situatie.

Beleed dat ontwikkeld werd op het hoofdkantoor werd door gecommuniceerd naar de PI's en over het algemeen werd het dan uitgevoerd zoals bedoeld.

Met MGW kwam er een andere blik op gedetineerden. Daar waar de detentietijd eerst als onderbreking van het leven werd gezien, werd de detentietijd nu een deel van het leven. De detentie tijd werd vanaf toen gebruikt om gedetineerden te re- integreren en re- socialiseren. Het doel daarvan was dat er een daling in de recidive zou komen. Nederland stond qua recidive cijfer hoog op de Europese lijst.

Deze verandering, die uiteindelijk uitmondde in het DBT beleid, bracht een grote verandering met zich mee. Het accent ging van beveiligen naar bejegenen. Dit had tot gevolg dat medewerkers die aangenomen waren om hun beveiligingskwaliteiten nu in gesprek moesten met gedetineerden en hen moesten motiveren om een crimineelvrije toekomst tegemoet te treden. Dit vraagt andere kwaliteiten.

Toch wordt het beleid van DBT door vrijwel iedereen onderschreven. De manier waarop dit moet gebeuren is niet voor iedereen hetzelfde, blijkt uit de interviews en de documentstudies.

Uit de empirische bevindingen komt naar voren dat de factoren die vanuit de theorie zijn gedestilleerd benoemd worden door de verschillende respondenten. Deze factoren zijn bepalend geweest bij de keuze die een PI gemaakt heeft ten aanzien van de organisatie van het basis- en plusprogramma. Daarnaast geven de respondenten ook aan hoe zij de uitvoering nog meer zouden kunnen verbeteren zowel intern als ook met de ketenpartners. Bij alle PI's is het behalen van de doelstelling van DBT leidend geweest. In het vervolg van dit hoofdstuk zal de analyse per factor uitgewerkt worden. De paragrafen zullen allen beginnen met een schematische weergave van de empirische bevindingen.

6.2 UITVOERBAARHEID

Indicator	Beschikbare financiële middelen voor uitvoering van beleid.	Beschikbare materiële middelen voor de uitvoering van beleid.	Beschikbare mankracht voor uitvoering van beleid.	Heldere kaders en doelstellingen (waarbinnen beleid dient te worden uitgevoerd).
PI's met gescheiden afdelingen	Uitvoering volgens ontwikkeld beleid. Financiële kaders waren aanleiding om beleid te volgen.	Gebouwelijke situatie leent zich voor het scheiden van de programma's	Geven eigen invulling binnen de kaders die worden gegeven. Daardoor wordt mankracht ingezet daar waar nodig. Inzet mankracht op een basisafdeling zou hoger moeten zijn	Kaders zijn helder echter niet altijd uitvoerbaar in de PI. Valkuilen die vooraf waren aangegeven zijn niet altijd overgenomen en blijken nu wel hick ups te zijn.
PI's met gemengde afdelingen	Uitgangspunt was de uitvoering van DBT op een kwalitatief hoog niveau te kunnen doen. Financiële ruimte om meer personeel in te zetten was voor 1 PI een factor die bij de besluitvorming mee genomen is. De manier waarop het nu geregeld is binnen de PI is goedkoper en doeltreffender.	Gebouwelijke situatie leent zich niet voor het scheiden van de programma's. De verplaatsingstijd is hoog en daardoor de druk op personeel. Door de gescheiden afdelingen ontstond er een afdeling waar veel agressie en een negatieve sfeer was.	Door basis- en plusprogramma gemengd op een afdeling te situeren verdeel je de last van de 'negatieve' gedetineerden en gedetineerden houden zelfde cel en mentor. Hierdoor ontstaat meer rust en ruimte in het werk en wordt de ingezette mankracht effectiever gebruikt.	De kaders waren helder maar niet altijd uitvoerbaar. Kwaliteit die bedoeld was bij het invoeren van DBT zou niet behaald worden. Eén PI geeft aan het idee te hebben dat praktijk en theorie ver van elkaar afstaan.
Adviescommissie	Het is voor de adviescommissie niet altijd duidelijk wat de overwegingen zijn bij de keuze die een PI maakt ten aanzien van het organiseren van het basis- en het plusprogramma op de afdelingen	De gebouwelijke situatie wordt door de adviescommissie altijd meegenomen in de overwegingen ten aanzien van de aangeleverde onderlegger	De mankracht wordt ingezet volgens de handleiding DBT. Wanneer er gemengde afdelingen zijn in een PI moet er ook een gemengde postenbezetting zijn.	Kaders zijn helder beschreven en uitvoerbaar.

GW is van organisatie die vooral gericht was op beveiliging, naar een organisatie gegaan waarin bejegening voorop staat. Daarbij is binnen deze bejegening de zelfredzaamheid en zelfstandigheid van de gedetineerde centraal komen te staan. De gedetineerde is verantwoordelijk voor zijn detentie traject. Gedetineerden kunnen in de 'nieuwe' organisatie vrijheden verdienen. Gedetineerden hebben dus ook niet meer allen hetzelfde programma, vrijheden verschillen per gedetineerde. Voor alle PI's, blijkt uit onderzoek, is de belangrijkste overweging geweest: kwalitatief goede uitvoering van dit beleid (DBT). Alle andere factoren waren daaraan ondergeschikt.

Vanuit de beleidsstukken ten aanzien van DBT wordt aangegeven dat het basis- en plusprogramma gescheiden georganiseerd moeten worden. Dit vanuit de visie dat een gedetineerde dan ook daadwerkelijk naar een andere plaats gaat wanneer hij promoveert of degradeert.

Uit onderzoek blijkt dat niet alle PI's dit op deze manier hebben georganiseerd. De respondenten geven aan dat de uitvoering hiervan niet in alle PI's uitvoerbaar is. De overweging die zij hebben gemaakt ten aanzien van

deze uitvoerbaarheid is bij allen de gebouwelijke situatie geweest. Alle respondenten hebben de inzet van de materiële middelen vertaalt naar gebouwelijke situatie.

Zoals eerder vermeld, is de gebouwelijke situatie in PI's verschillend. Dit bepaalt ook voor een groot gedeelte of het mengen of scheiden van basis- en plusafdelingen uitvoerbaar is. Respondenten geven aan dat het effect van deze scheiding van afdelingen is, dat er meer mankracht ingezet moet worden. Dit is het gevolg van het verplaatsen van een gedetineerde na een promotie of degradatie. Deze verhoogde inzet heeft als gevolg dat medewerkers minder op een afdeling zijn en de begeleiding van gedetineerden kunnen vormgeven.

Ter vergelijking hieronder benoemd waarom PI's de keuzes hebben gemaakt in het licht van de gebouwelijke situatie.

	PI 1	PI 2	PI 3	PI 4	PI 5	PI 6
Beschikbare materiële middelen voor de uitvoering van beleid.	Gebouwelijke situatie leent zich voor het scheiden van de programma's. Deze PI heeft ringen boven elkaar waardoor het scheiden van de afdelingen makkelijk is vorm te geven en de verplaatsing bij promoveren of degraderen weinig inzet vraagt.	Gebouwelijke situatie leent zich voor het scheiden van de programma's. Deze PI heeft verschillende Units. Dit maakt scheiden makkelijk vorm te geven en de verplaatsing naar de andere unit vergt weinig inzet.	Gebouwelijke situatie leent zich niet voor het scheiden van de programma's. de basis en plusafdeling liggen ver uit elkaar verplaatsing van een gedetineerde kost ongeveer een half uur.	Gebouwelijke situatie leent zich niet voor het scheiden van de programma's. Door de gescheiden afdelingen ontstond er een afdeling waar veel agressie en een negatieve sfeer was. De afdelingen liggen ver uit elkaar. Basisprogramma zat in het gebouw bij het HvB. Medewerkers werden niet gezien zaten in een úithoek'.	De gebouwelijke situatie leent zich meer voor het mengen van afdelingen. Liggen ver uit elkaar en bij transport moeten gedetineerden door niet gedetineerden gebied.	Gebouwelijke situatie leent zich niet voor het scheiden van de programma's. De verplaatsingstijd is hoog en daardoor de druk op personeel

Voor de PI's die de afdelingen wel gescheiden hebben georganiseerd waren ook de financiële kaders van belang. De kwalitatief goede uitvoering van DBT was naar hun mening alleen mogelijk bij het scheiden van de afdeling. Op deze manier kregen zij de begroting rond en konden zij de medewerkers het meest efficiënt inzetten.

De PI's die het gemengd hebben georganiseerd waren een andere mening toegedaan. Zij gaven aan dat door gemengde afdelingen te creëren er meer medewerkers ingezet konden worden en er op die manier financiële ruimte ontstond.

PI 5 heeft het gemengd georganiseerd maar dit kosten neutraal gedaan. Het efficiënt inzetten van medewerkers leidde niet tot een hogere inzet van personeel maar een andere.

Tijdens de interviews komt naar voren dat de inzet van mankracht, ook bij het volgen van het beleid ten aanzien van het scheiden of mengen van afdelingen, ook verschillend kan zijn. Eén PI heeft het wel gescheiden georganiseerd maar zet meer medewerkers in op een basisafdeling. Zij zijn van mening dat op het basisprogramma gedetineerden meer gemotiveerd moeten worden en dat kost extra mankracht. Voor een betere uitvoering van DBT op een basis afdeling zou volgens deze PI's dan ook een beleidsmatig verandering moeten komen. Meer FTE's voor een basisprogramma dan voor een plusprogramma. Wel blijkt uit de interviews dat iedere PI de inzet van mankracht zelf bepaald en het voorgeschreven beleid loslaat.

De respondenten zijn wisselend tevreden over de beleidsafdeling. Een deel geeft aan dat er afstand is tussen beleidsontwikkelaars en beleidsuitvoerders. Hierbij werd door zeven respondenten aangegeven dat zij de indruk hebben dat beleidsontwikkelaars geen idee hebben wat er op de werkvloer nodig is.

Anderen geven aan dat zij voldoende meegenomen zijn in de ontwikkelingsfase. Niet alle valkuilen die vooraf werden aangegeven zijn meegenomen in het uiteindelijke beleidsstuk terwijl dat nu wel echte valkuilen blijken te zijn.

Algemeen worden de kaders wel helder genoemd alleen niet altijd uitvoerbaar.

Opvallend is te zien dat de adviescommissie in zijn geheel aangeeft dat de kaders helder zijn en dat er geen problemen zouden moeten zijn bij de uitvoering daarvan. Hier lijkt een groot gat te zitten tussen de zienswijze van de adviescommissie en die van de praktijk.

Conclusies

Heldere kaders en aansluiting bij de praktijksituatie zijn belangrijke voorwaarden om het beleid uitvoerbaar te maken in de praktijk. Waarbij de gebouwelijke situatie voor alle PI's, naast kwaliteit van uitvoering, de belangrijkste overweging is geweest. In het schema hierboven weergegeven is te zien waarom de gebouwelijke situatie in de ene PI wel een probleem is en bij de andere PI niet.

Zoals hierboven beschreven is het feit dat er wel heldere kaders zijn maar dat deze niet aansluiten op de praktijk voor de meeste PI's een overweging om eigen keuzes te maken. Zij onderschrijven allemaal het doel van DBT maar maken keuzes om dit op een goede manier te kunnen uitvoeren in hun eigen PI. Daarbij is het minder van belang of de adviescommissie daar toestemming voor geeft. De directies kiezen op basis van eigen inzichten ook wanneer dit niet gedeeld wordt door de adviescommissie. Onderstaand is te zien wat per PI de overweging is om de mankracht in te zetten binnen de PI.

	PI 1	PI 2	PI 3	PI 4	PI 5	PI 6
Beschikbare mankracht voor uitvoering van beleid	Geven eigen invulling binnen de kaders die worden gegeven. Daardoor wordt mankracht ingezet daar waar nodig. De reden hiervan is dat de PI van mening is dat uitvoering van DBT begint in het basisprogramma. Deze visie geeft hen de motivatie om medewerkers anders te laten werken. Niet conform beleid	Zien dat het basisprogramma meer inzet vraagt. Zij zijn echter van mening dat het beleid aangepast moet worden alvorens zij hier toe overgaan.	Inzet personeel werd bemoeilijkt door de verplaatsingstijd bij promoveren en degraderen. Hierdoor komt men niet toe aan het eigenlijke werk. De basisafdeling was aan de andere kant van de PI gerealiseerd. Dit is mede een reden geweest om per 1 januari 2016 toch over te gaan naar het mengen van het basis- en plusprogramma.	Door basis- en plusprogramma gemengd op een afdeling te situeren verdeelt de last van de 'negatieve' gedetineerden. Hierdoor ontstaat meer rust en ruimte in het werk en wordt de ingezette mankracht effectiever gebruikt. De inzet van mankracht is dan voldoende om kwalitatief goed werk te verrichten	Deze PI heeft de ervaring nog niet maar heeft de verwachting dat het mengen van afdelingen meer rust zal opleveren en een effectievere inzet van mankracht	Door basis- en plusgedetineerden op dezelfde afdeling te plaatsen kan de gedetineerde op zijn cel blijven. Hij houdt dezelfde mentor en de kwaliteit van werken stijgt. De mankracht wordt beter benut en de inzet

6.3 HAALBAARHEID

	Opleidingsniveau medewerkers	Aanwezige deskundigheid	Ondersteuning bij scholing medewerkers
PI's met gescheiden afdelingen	Meeste medewerkers hebben een MBO 3 of 4 opleiding of zijn deze aan het volgen. Iedereen heeft de interne Basis Beroepsopleiding gevolgd.	Wisselend. Jonge medewerkers investeren, veel oudere medewerkers minder. Medewerkers nemen nog te veel taken van een gedetineerde over. De kennis en kunde van personeel is een overweging geweest tijdens het besluitvormingsproces.	Is voldoende geweest. Medewerkers hadden het kunnen oppakken, maar doen dat niet allemaal. Blijft achter. Zou veel gestructureerder moeten plaatsvinden. Er is tijd nodig om het op te pakken en die is er vaak niet.
PI's met gemengde afdelingen	Meeste medewerkers hebben een MBO 3 of 4 opleiding of zijn deze aan het volgen. Iedereen heeft de interne Basis Beroepsopleiding gevolgd.	Zijn groeiende maar nog niet iedereen is waar hij moet zijn. De kennis en kunde van medewerkers heeft meegespeeld bij de keuze van de organisatie van basis- en het plusprogramma.	Er is genoeg ondersteuning geweest. ook zelf nog trainingen aangeboden. Ondersteuning blijft nodig
Auditrapport	Additionele opleidingen gewenst	De algemene indruk is dat het observeren en het hierover rapporteren geen doorlopend proces is bij de meeste disciplines.	Ondersteuning blijft nodig, maar vooral gericht op het individu.

Uit de interviews en het auditrapport (Olierook, J. & Doorn van, R. 2015) komt naar voren dat de kennis en kunde van medewerkers niet optimaal is met betrekking tot de uitvoering van DBT. Zoals eerder vermeld zijn de medewerkers jaren geleden aangenomen op hun kwaliteiten ten aanzien van beveiliging en minder de kwaliteiten ten aanzien van de bejegening. Uit de empirische bevindingen komt naar voren dat deze haalbaarheid steeds dichterbij komt, medewerkers ontwikkelen zich en gaan zich steeds meer richten op de motivering en bejegening van gedetineerden. Toch blijft dit een aandachtspunt, zo blijkt uit bijvoorbeeld het auditrapport (Olierook, J. & Doorn van, R. 2015).

Nadat er de laatste jaren is ingezet op het MBO niveau van de PIW'ers zien we nu dat in alle PI's de medewerkers grotendeels MBO geschoold zijn. andere aspecten van de deskundigheid worden hieronder per PI aangegeven.

	PI 1	PI 2	PI 3	PI 4	PI 5	PI 6
Aanwezige deskundigheid	Wisselend Jonge medewerkers investeren veel oudere medewerkers minder. De populatie medewerkers in deze PI is overwegend van een oudere generatie. Binnen de PI is merkbaar dat deze medewerkers soms minder	Het basale niveau hebben de medewerkers wel. Zij nemen nog teveel taken van een gedetineerde over. De PI heeft ook een aantal afdelingen waar die specifiek gericht zijn op de zorg van gedetineerden. Dit betekent dat een groot aantal medewerkers meer hulpverlener zijn dan begeleider. Dit wil wel eens bijten met het principe	Een deel wel. Een deel niet. Deze zijn aangenomen omdat zij excelleren in het thema beveiliging en zijn niet genoeg geëquipeerd op het gebied van bejegening. Deze PI heeft altijd een hoog beveiligingsniveau gehad en hebben zich lange tijd daarop gericht.	Zijn groeiende maar nog niet iedereen is waar het moet zijn. deze PI heeft veel aandacht voor de ontwikkeling van medewerkers. Er worden trainingen aangeboden en gevolgd zowel door externen als ook bij interne aanbieders.	Deze PI heeft een oude populatie medewerkers. Deze medewerkers waren voorheen sterk gericht op beveiliging. Nu moeten zij zich richten op bejegening. Ook zij zijn groeiende maar nog niet iedereen is waar hij moet zijn.	Er wordt veel gevraagd van de medewerkers. Doorontwikkeling blijft belangrijk. MOBE is daarin altijd leidend. Deze PI investeert veel op de ontwikkeling van medewerkers. Binnen deze PI is de directie en het middenkader erg gericht op vooruitgang en ontwikkeling, beter worden. Zij

	gericht zijn op ontwikkeling.	van het zelfverantwoordelijk maken van een gedetineerde				bieden hun medewerkers alle ruimte maar sturen hier ook sterk op.
--	-------------------------------	---------------------------------------------------------	--	--	--	-------------------------------------------------------------------

De ondersteuning bij de ontwikkeling wordt verschillend ervaren. Sommige respondenten ervaren dit wel, als erg prettig. Andere respondenten hebben verklaard, hier een en ander gemist te hebben. Een derde mening die naar voren kwam in het onderzoek is het feit dat er genoeg aangeboden werd maar dat niet alle medewerkers hun kans gegrepen hebben. Al eerder is geciteerd uit het auditrapport (Olierook, J. & Doorn van, R. 2015), waarin wordt aangegeven dat ondersteuning nodig is, maar maatwerk moet zijn en geen 'one size fits all' aanpak.

Uit de interviews komt ook naar voren dat ondersteuning nodig blijft, de PI's hebben tijd nodig om de veranderde doelstelling van GW eigen te maken.

Verschillende PI's geven aan dat je zelf, als PI, ook invloed kan hebben op de kennis en kunde van de medewerkers. Je zal zelf intern ook veel moeten doen aan ontwikkeling en communicatie. Zo worden er in verschillende PI's zeepkistbijeenkomsten gehouden waarin iedereen wordt geïnformeerd over DBT en de beleidsuitvoering daarvan binnen de PI.

	PI 1	PI 2	PI 3	PI 4	PI 5	PI 6
Ondersteuning bij scholing medewerkers	Is voldoende geweest. medewerkers hadden het kunnen oppakken maar doen dat niet allemaal. Het idee van medewerkers is soms dat DBT 'wel weer over zal waaien' en investeren daardoor niet altijd in hun eigen ontwikkeling daarin.	Blijft achter. Zou veel gestructureerde moeten plaatsvinden. Deze PI doet zelf aan zeepkist bijeenkomsten maar had meer ondersteuning verwacht zij hebben het gevoel dat zij vooral zelf moeten bedenken wat te doen. Dit kan te maken hebben met de vele wisselingen die er inde afgelopen periode zijn geweest in directie en middenkader.	Er is tijd nodig om het op te pakken en die is er vaak niet. Ontwikkelen van medewerkers strookt vaak niet met de inzet van personeel op de afdelingen. Als ze naar een training zijn kunnen ze geen dienst draaien. Er zijn tekorten in de PIW groep. Vanwege de reorganisatie kunnen we dit bijna niet aanvullen.	Er is genoeg ondersteuning geweest. ook hebben zij zelf nog trainingen aangeboden. De medewerkers zijn van een jongere generatie dan het gemiddelde in Nederland. Er is veel bereidwilligheid bij deze groep medewerkers.	Ondersteuning blijft nodig. Maar is er wel geweest en is er nog steeds. Wij hebben zelf ook trainingen georganiseerd vooraf aan de overgang naar de nieuwe situatie. Wij hadden daar tijd voor en konden medewerkers uitroosteren.	Er is ondersteuning geweest. maar ook de PI zelf zal hierin moeten investeren. Binnen deze PI is de directie en het middenkader heel pro-actief en gericht op ontwikkeling van de medewerkers.

Blijkens de empirische bevindingen wordt ten aanzien van de haalbaarheid de ontwikkeling van medewerkers gezien als afbreukrisico. Vooral het werken op een afdeling waar alleen gedetineerden in het basisprogramma zitten, vraagt veel van medewerkers. Niet iedereen is daartoe in staat, wordt hierover gezegd door de respondenten.

Binnen het beleidsbepalende proces is de haalbaarheid een belangrijke factor geweest. Het heeft een aantal PI's doen besluiten om gemengde afdelingen te organiseren zodat de medewerkers zich niet alleen hoeven te richten op een specifieke doelgroep. Een basisafdeling wordt daarin gezien als een moeilijkere afdeling om te werken. Er is, zo vertellen de respondenten, meer agressie en gedetineerden zijn moeilijker te motiveren. Een basisafdeling vraagt daarom om medewerkers die beter zijn in de bejegening.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het DBT beleid niet in alle PI's hetzelfde wordt uitgevoerd. Dit komt niet door de organisatie van het basis- en plusprogramma maar wel door de kennis en kunde van het personeel. Rapportages blijven achter, vaak is bij overplaatsing in een ontvangende PI niet duidelijk in welk programma iemand zit en waarom. Om het beleid landelijk op elkaar aan te laten sluiten is het noodzakelijk dat iedereen op dit gebied de zelfde regels aanhoudt. In dit aspect is het gewenst dat iedereen landelijk beleid volgt.

Conclusies

Uit voorgaande blijkt dat de haalbaarheid van het beleid afhankelijk is van de kennis en kunde van de medewerkers. Op alle niveaus. PI's moeten zelf initiatieven tonen om medewerkers te ontwikkelen en zich niet alleen afhankelijk op te stellen naar het hoofdkantoor toe. Je moet het zelf willen.

Daarnaast blijft ondersteuning vanuit het hoofdkantoor nodig.

Los van alles heeft men tijd nodig om de transitie van beveiliging naar bejegening te maken.

6.4 LEGITIMITEIT

Indicator	Rechtsgelijkheid gedetineerden	Steun voor uitvoering van beleid	Overeenstemming inzichten mbt beleid
Inrichting			
PI's met gescheiden afdelingen	Qua stimulerend karakter van de afdeling zien zij geen verschil. Er is altijd plaats op de ene gemengde afdeling die er is. Gedetineerden krijgen altijd dat waar ze recht op hebben. Zo niet, dan vindt compensatie plaats. Het is geen factor geweest die heeft meegespeeld bij de organisatie van het basis- en het plusprogramma.	Het beleid wordt gedragen en medewerkers zien de meerwaarde van het systeem. Het werken op een gescheiden afdeling wordt niet als vervelend ervaren. De steun van medewerkers is van belang geweest bij de keuze voor de organisatie van het basis- en het plusprogramma.	Herkenning van het verschil in uitvoering wat betreft het promoveren en degraderen van de verschillende PI's, zoals beschreven in het Auditrapport. Lastiger is de werkwijze van de RSJ die de uitvoering soms onmogelijk maakt. Heeft geen invloed gehad bij de besluitvorming.
PI's met gemengde afdelingen	Zij herkennen geen rechtsongelijkheid bij de behandeling. Het is geen factor geweest die heeft meegespeeld bij de organisatie van het basis- en het plusprogramma.	Besluit is integraal genomen, medewerkers zijn er bij betrokken en steunen het gevoerde beleid. De steun van medewerkers is van belang geweest bij de keuze voor de organisatie van het basis- en het plusprogramma.	Bij overplaatsing vanuit andere inrichtingen is niet altijd duidelijk, in welk programma een gedetineerde zit. De samenwerking met de RSJ is niet voor iedere PI een probleem.
Adviescommissie	Door het niet insluiten van basisgedetineerden op de gemengde afdelingen ontstaat rechtsongelijkheid.	Heeft de indruk dat dit het geval is.	Heeft hier geen zicht op.
Audit	De kleuring van gedetineerden verschilt per PI.	Uit de audit blijkt dat dit het geval is	Heeft hier geen onderzoek naar gedaan.

Uit de interviews komt naar voren dat er veel draagvlak is voor DBT. Het principe dat gedetineerden vrijheden kunnen verdienen en dat er verschillende programma's zijn wordt algemeen gedeeld. Wat echter niet gedeeld wordt is de organisatie van die twee programma's (basis- en plusprogramma). Er is bij de beslissers weinig draagvlak voor het scheiden van de afdelingen (21 van de 24 PI's hebben het gemengd georganiseerd).

Daarnaast is de algehele mening (alle respondenten geven hier iets over aan) dat de verdeling van medewerkers niet goed is. Het basisprogramma vraagt om meer medewerkers dan het plusprogramma waarin gedetineerden zelfstandiger zijn. Dit sluit aan bij de analyse die staat beschreven ten aanzien van de uitvoerbaarheid.

Uit de interviews kan verder worden afgeleid dat medewerkers in de PI zijn meegenomen in de beleidsbepalende fase in de PI's. De manier waarop het beleid wordt uitgevoerd, wordt daarmee ook gedragen door medewerkers. Er bestaat een duidelijke overeenstemming over het beleid in de PI's. Uit het onderzoek blijkt dat ook op het moment dat een PI veranderde van organisatie van het basis- en plusprogramma dit door de medewerkers werd gedragen.

	PI 1	PI 2	PI 3	PI 4	PI 5	PI 6
Steun voor uitvoering van het beleid	Het beleid wordt gedragen en medewerkers zien de meerwaarde van het systeem. Het werken op de gescheiden afdeling, wordt niet als vervelend ervaren. Medewerkers zijn vanaf dag 1. meegenomen in de ontwikkeling van het beleid binnen de PI. Dit heeft ervoor gezorgd dat alle medewerkers wisten wat er ging gebeuren en daar ook in meegingen.	De uitkomst van de Audit wordt herkent. De steun van medewerkers is van belang geweest bij de keuze voor de organisatie van het basis- en plusprogramma. De medewerkers van deze PI zijn gewend om met specifieke doelgroepen te werken. de individuele aanpak van de gedetineerden binnen DBT past binnen hun visie.	Er was veel steun voor de uitvoering van het beleid. Medewerkers moesten wennen toen aangegeven werd dat er een verandering op stapel stond. De weerstand is altijd bespreekbaar geweest. toen bleek dat het in de praktijk niet goed ging heeft de directie ook een hernieuwde keuze gemaakt op basis van de informatie van de medewerkers.	Besluit is integraal genomen, medewerkers zijn er in meegenomen en steunen het gevoerde beleid. Daar waar in het begin het meer een top-down beslissing was om de afdelingen te scheiden heeft men daarvan geleerd en is het nu een integraal besluit geweest.	Medewerkers zijn meegenomen in de besluitvorming. Iedereen weet wat er gaat gebeuren en staat er achter.	Medewerkers zijn meegenomen in de besluitvorming en hebben hun inbreng kunnen geven. Tussentijds zijn daar waar nodig aanpassingen gedaan.

Zoals eerder aangegeven, worden de kaders als helder ervaren. Het beleid is in de praktijk niet altijd uitvoerbaar, blijkt uit de observaties en interviews. Binnen de beleidsbepalende fase zoeken de PI's naar een manier om binnen hun eigen mogelijkheden het beleid wel te kunnen uitvoeren.

Er is door de verschillende PI's veel tijd en energie in gestoken om medewerkers te informeren en te motiveren. Dit heeft als resultaat gehad dat uit het auditrapport (Olierook, J. & Doorn van, R. 2015 p.21) naar voren komt dat: "positief is dat de visie achter DBT door verreweg de meeste betrokkenen wordt begrepen, geloofd en als bruikbaar wordt ervaren. Men beschouwt DBT als een verbetering".

Een tweede indicator die bij de factor legitimiteit wordt benoemd is de rechtsgelijkheid van gedetineerden. Binnen DBT lijkt dit soms niet meegenomen te worden in de besluiten die genomen worden. Een aantal voorbeelden hiervan zijn:

- Het financieel compenseren van gedetineerden die nog niet op een plusafdeling geplaatst kunnen worden(PI 2).
- Het wachten met het afgeven van een promotiebesluit aan een gedetineerde wanneer er (nog) geen plaats is op een plusafdeling (PI 3).
- Het positioneren van een basisafdeling waardoor gedetineerden de positieve effecten van het zitten in een plusprogramma ervaren omdat zij anderen wel buiten de cel horen lopen ten opzichte van het plaatsen van een basisafdeling op een plek waar deze beïnvloeding niet plaats kan vinden (PI 1).
- Gedetineerden op een gemengde afdeling lijken meer ruimte en tijd te krijgen wanneer zij in een basisprogramma zitten dan op een afdeling waar alleen gedetineerden verblijven die in het basisprogramma zitten(adviescommissie).

De adviescommissie daarentegen geeft aan dat er ook verschil in behandeling is juist door het mengen van de afdelingen. Zij stellen dat gedetineerden in het basisprogramma op een gemengde afdeling vaak niet worden ingesloten tussen de activiteiten in. Hierdoor krijgt een gedetineerde in de ene PI meer vrijheid dan in een andere. Toch blijkt uit de empirische bevindingen dat dit geen rol heeft gespeeld bij de keuze die gemaakt is door een PI.

Bij de vragen op het gebied van de overeenstemming van inzichten mbt beleid is eerder al aangegeven dat de verschillende PI's last hebben van het anders uitvoeren van beleid in andere PI's. Het ontbreken van rapportage en onduidelijkheid over het programma waar iemand in hoort, maakt dat PI's niet goed op elkaar aansluiten. Een ander punt is het feit dat de RSJ veel schorsingsverzoeken met betrekking tot degradatie gegrond verklaart. Daarin sluit de RSJ, blijkt uit de interviews, niet aan bij de visie en doelen van DBT. Het feit dat deze schorsingsverzoeken gegrond worden verklaart zorgt ervoor dat, bij het gescheiden organiseren van de basis- en plusafdelingen, er extra verplaatsingen zijn. dit is arbeidsintensief en benadrukt nogmaals bij een aantal PI's de noodzaak van het mengen van de afdelingen.

Uit de audit komt naar voren dat het ‘kleuren’ van gedetineerden verschilt per PI. Dit kan betekenen dat een gedetineerde in de ene PI in een basisprogramma zit en op een andere PI op een plusprogramma terwijl hij het zelfde gedrag vertoont.

	PI 1	PI 2	PI 3	PI 4	PI 5	PI 6
Overeenstemming inzichten mbt beleid.	Herkent het verschil in uitvoering van het promoveren en degraderen van de verschillende PI's zoals in het Audit Rapport beschreven. Zij geven aan zelf altijd de D&R plannen te vullen waar nodig. Lastiger is de werkwijze van de RSJ die de uitvoering soms onmogelijk maakt.	Ook hierin wordt de uitkomst van de Audit herkend. Het werken met de RSJ wordt regelmatig als frustrerend ervaren. Wel komt hier naar voren dat zij een proactief beleid voeren ten aanzien van de schorsingsverzoeken en een voorbeeld in het land zijn. Hierdoor wordt de frustratie t.a.v de RSJ minder.	Uitkomst van de Audit wordt herkend. Vaak komen gedetineerden binnen waar weinig tot geen informatie voor handen is. Dit was juist de bedoeling van DBT om dit te stroomlijnen. Net als andere PI's is het lastig werken met de RSJ.	Bij overplaatsingen vanuit andere inrichtingen is niet altijd duidelijk in welk programma een gedetineerde zit. Zelf zeggen zij wel alles op orde te hebben.	Hebben hier nog geen ervaring mee.	Uitkomst van de Audit wordt herkend. Net als andere PI's is het lastig werken met de RSJ. Zij hebben de werkwijze van PI 2 overgenomen en zien vooruitgang in het aantal beslissingen dat door de RSJ genomen wordt in het voordeel van de PI

Conclusies

De conclusies die uit het onderzoek getrokken kunnen worden zijn dat binnen de legitimiteit het draagvlak voor de uitvoering van het beleid bij medewerkers een belangrijke voorwaarde is om beleid te kunnen en willen uitvoeren. Wanneer het personeel niet achter de keuze van de directie staat zal het de uitvoering bemoeilijken, maar zal de directie ook andere keuzes maken.

Een andere voorwaarde, die niet bepalend is voor het scheiden of mengen van afdelingen, die van belang is voor de uitvoering van DBT is dat PI's het promoveren en degraderen allen op dezelfde manier uitvoeren. Ook de randvoorwaarden voor het promoveren en degraderen, het rapporteren, moet in alle PI's gelijk zijn. Maar nogmaals of deze uitvoering van DBT op een gescheiden of gemengde afdeling plaatsvindt is niet van belang volgens de respondenten. Toch geven al deze respondenten aan dat zij dit op orde hebben.

De adviescommissie geeft als aandachtspunt aan dat niet in iedere PI gedetineerden worden ingesloten tussen de activiteiten in.

Naast deze opmerking wordt door de respondenten ook aangegeven dat de werking van de RSJ remmend werkt op de uitvoering van DBT zeker wanneer je de afdelingen gescheiden hebt georganiseerd. De verplaatsingen van de gedetineerden geeft dan een hogere werkdruk. De keuze om gemengde afdelingen te hebben in de PI wordt hierdoor door een aantal respondenten als noodzakelijk ervaren.

Een opvallend punt is dat de organisatie de legitimiteit van het beleid ten aanzien van de gedetineerden niet als bepalende factor ziet.

6.5 DOELTREFFENDHEID

Indicator	Concreet gedefinieerde doelen, specifiek en meetbaar	Aantal gedetineerden die eigen regie nemen in re-integratietraject
Inrichting		
PI's met gescheiden afdelingen	De doelen zijn duidelijk. Het meten van de uitkomst vraagt aandacht. De gehanteerde kaders zijn betrokken bij de besluitvorming over de organisatie van het basis- en het plusprogramma.	De verantwoordelijkheid wordt meer bij de gedetineerde gelegd. Dit is echter niet afhankelijk van de organisatie van het basis- en het plusprogramma in de PI. Het is een houdingsaspect.
PI's met gemengde	De doelen zijn duidelijk,	Door gemengde afdelingen kan er meer en beter gewerkt

afdelingen	handleiding geeft handvatten. Er is ruimte om ervaringen mee te nemen in een aangepaste uitvoering. De gehanteerde kaders zijn betrokken bij de besluitvorming over de organisatie van het basis- en het plusprogramma.	worden aan het traject van de gedetineerde. Het mengen van de afdelingen geeft een extra boost aan het stimuleren van een gedetineerde om eigen regie te nemen ten aanzien van zijn re-integratie.
Adviescommissie	Doelen en handvatten zijn duidelijk. Er zou beter gemeten moeten worden, in hoeverre deze doelen behaald worden en wat het effect is.	Als de handleiding wordt gehanteerd, werkt DBT stimulerend op de zelfredzaamheid van gedetineerden. Dit is onafhankelijk van gescheiden of gemengde afdelingen.

Leidt het beleid tot realisering van de beoogde doelen. De keuze die een PI qua organisatie van het basis- en het plusprogramma heeft gemaakt, is allereerst gestoeld op het kwalitatief goed uitvoeren van DBT. Kort gezegd: de doelen van DBT waren uitgangspunt. Alle andere factoren zijn daaraan ondergeschikt geweest, maar moesten wel leiden tot het doeltreffend uitvoeren van DBT.

Wat in het algemeen gemist wordt is het monitoren van deze doeltreffendheid. Respondenten geven aan geen zicht te hebben op het feit of doelen ook behaald worden.

Binnen MGW is ketensamenwerking een belangrijk aspect. Toch blijkt uit empirische bevindingen dat (noem het ketenpartner) de RSJ vaak wordt gezien als remmende factor. Dit sluit aan bij de analyse van legitimiteit die in paragraaf 6.4 wordt weergegeven. Doordat de RSJ veelvuldig klachten en verzoeken tot schorsing gegrond verklaart, lijkt het erop dat daardoor het doel van DBT niet gehaald wordt. Namelijk de gedetineerde hoeft geen verantwoording te nemen voor zijn gedrag. Wanneer hij ongewenst gedrag vertoont geeft de RSJ hem gelijk. Dit komt naar voren in de interviews.

Uit de expertbijeenkomst van 14 december 2015 komt naar voren dat de RSJ ertoe overgaat om klachten en schorsingsverzoeken gegrond te verklaren, omdat niet goed wordt onderbouwd waarom iemand degradeert. Hier zien we terug dat het tekort schieten van kennis en kunde de doeltreffendheid schaadt. Maar ook dat de relatie tussen RSJ en GW van belang is om DBT goed uit te kunnen voeren.

Of gedetineerden meer regie nemen in hun re-integratie is niet helemaal duidelijk. Wel wordt aangegeven dat het van belang is dat gedetineerden merken dat een ander vrijheden heeft die hijzelf niet heeft. Door gedetineerden op een basisafdeling te plaatsen die ver weg is van de plusafdeling lijkt er een negatieve sfeer te ontstaan op de basisafdeling. Gedetineerden krijgen geen positieve impulsen van anderen. Dit zijn ervaringen die vanuit de PI's die eerst gescheiden en nu gemengd georganiseerd hebben naar voren kwamen. Op een basisafdeling ontstond daar een sfeer dat je vooral agressief en vervelend moest zijn en niet moest willen promoveren.

De adviescommissie geeft daarentegen aan dat naar hun mening DBT wel stimulerend werkt maar dat de kennis en kunde van de medewerkers soms achterblijft en het daarom niet altijd lukt.

	PI 1	PI 2	PI 3	PI 4	PI 5	PI 6
Aantal gedetineerden die eigen regie nemen in re-integratietraject	De verantwoording wordt meer bij de gedetineerde gelegd. Dit is echter niet afhankelijk van de organisatie van het basis- en plusprogramma in de PI. Het is een houdingsaspect. Wel blijkt dat wanneer een gedetineerde	Het verdienen van vrijheden en het zelfverantwoordelijk zijn voor gedrag is een belangrijk doel binnen DBT en dat zie je terug. Dit kan dus prima plaatsvinden binnen gescheiden afdelingen. Het scheiden in verschillende units doet daar niets aan af.	De gedetineerde wordt meer verantwoordelijk gemaakt voor zijn eigen traject. In hoeverre dit afhankelijk is van de organisatie van het basis- en plusprogramma binnen de PI is niet duidelijk.	Door gemengde afdelingen kan er meer en beter gewerkt worden aan het traject van de gedetineerde. Het mengen van de afdelingen geeft een extra boost aan het stimuleren van een	Door op een gemengde afdeling te werken worden gedetineerden meer gemotiveerd om te werken aan hun terugkeer, de re-integratie	Gedetineerden wordt de kans geboden, los van het scheiden of mengen van afdelingen. Gedetineerden zijn binnen deze PI zelf verantwoordelijk voor een groot aantal zaken. Hebben een eigen sleutel van hun cel en hebben vrij

	beïnvloed wordt door anderen die op een plusprogramma zitten en meer vrijheid hebben, zij eerder hun gedrag zullen veranderen dan dat zij alleen maar impulsen krijgen van andere basisprogramma gedetineerden, is het idee binnen deze PI. De ringen in de PI maakt dat gedetineerden de anderen horen wanneer zij uit hun cel zijn.			gedetineerde om eigen regie te nemen ten aanzien van zijn re-integratie. Binnen deze PI werkt dat stimulerend. Zij hebben de ervaring van een basisafdeling in een ander deel van het gebouw wat leidde tot verhoogde agressie.		looplijnen (plekken waar ze mogen zijn)
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	-----------------------------------------

Conclusies

Constaterend kan er worden gesteld dat de verantwoordelijke personen van de instellingen positief zijn over het beleid van DBT. De doelstelling van DBT wordt onderschreven. De verwachtingen van de PI's zijn dat de organisatie meer kennis en kunde in huis zal krijgen en dus professioneler zal worden en DBT nog beter uit kan voeren.

Wat gemist wordt is de monitoring. Er is niet duidelijk of de doelstelling gehaald wordt omdat er geen management informatie beschikbaar is. Door alle respondenten wordt aangegeven dat dit wel noodzakelijk is. Als negatief punt wordt door een aantal PI's benoemd dat een basisafdeling vaak met zich meebrengt dat er een negatieve sfeer ontstaat. Dit wordt echter ook weer tegengesproken door PI 2. De adviescommissie geeft aan dat dit niet zo hoeft te zijn maar dat de medewerkers dan wel de handleiding goed moeten hanteren.

6.6 BELEIDSUITVOERING

Indicator	Basis- en plusprogramma gescheiden georganiseerd	Insluiten gedetineerden die in het basisprogramma zitten	Aantal ingezette FTE's op het basis- en plusprogramma
Inrichting			
PI's met gescheiden afdelingen	Er is niet afgeweken omdat men niet wist dat dit kon. Maar ook omdat het beleid passend is in de PI.	Gedetineerden worden ingesloten wanneer dit moet	We volgen het beleid grotendeels maar zetten meer FTE's op het basisprogramma maar minder op het plusprogramma. Het beleid past niet meer, gaat ten koste van personeel en gedetineerden dus we wijzigen het vanaf 1 januari 2016.. Wanneer de PI iets anders nodig heeft zullen we dat belang dienen.
PI's met gemengde afdelingen	Gemengde afdelingen omdat dit veiliger voor het personeel was. Eerst het idee dat het zo moest, dat het voorgeschreven was. Nu gemengd omdat dit beter past en meer rust geeft voor de medewerkers. Binnen het kader kan een gemengde afdeling gerealiseerd worden. Hoeft niet meer te kosten	Gedetineerden worden ingesloten wanneer dit moet	Alle PI's met een gemengd regime zetten ook een gemengde bezetting op de afdelingen. Alleen PI 5 heeft een flexibele bezetting die niet duurder is als een gescheiden bezetting.
Adviescommissie	PI's volgen het beleid niet maar dit zou wel moeten	Gedetineerden worden niet ingesloten wanneer dit moet	

	en kan ook. Het mengen van afdelingen is niet nodig wat voor gebouwelijke situatie je ook hebt.		
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Zoals eerder aangegeven, komt uit de empirische bevindingen naar voren dat alle PI's het beleid hebben uitgevoerd aan de hand van een visie. De gemaakte keuzes waren allemaal gebaseerd op het feit dat zij DBT op een kwalitatief goede manier wilden uitvoeren.

Uit de bevindingen komt naar voren dat de verschillende PI's verschillende keuzes hebben gemaakt. Waarbij drie PI's het beleid uitvoeren zoals bedoeld en drie PI's afwijken van het voorgeschreven beleid. Hierbij moet worden opgemerkt dat één van de PI's inmiddels ook heeft besloten om het beleid niet meer te volgen. Men gaat ertoe over om de basis- en plusafdelingen niet langer gescheiden te organiseren, maar de gemengde variant te gaan uitvoeren. Zoals eerder opgemerkt bij de analyse van de uitvoerbaarheid kiezen PI's er wel voor om medewerkers van een plusafdeling in te zetten op de basisafdeling, omdat men van mening is dat een basisafdeling meer medewerkers nodig heeft om goed te kunnen functioneren. De organisatie onderschrijft DBT als beleid, echter zien zij de uitvoering van dit beleid anders dan de beleidsontwikkelaars. Beslissers/gezagsdragers organiseren het basis en plusprogramma op een manier die passend is in hun organisatie, ondanks het feit dat er iets anders voorgeschreven is. Zij stellen hun eigen belang boven het volgen van de richtlijnen. Dat eigen belang wordt vooral gezien in het licht van personeelsbeleid en begeleiding van de gedetineerden.

Opvallend is wel dat er een aantal respondenten aangaf het beleid in eerste instantie gevolgd te hebben omdat zij dachten dat ze niet mochten afwijken. Toen één PI een andere keuze maakte volgden er meer.

Daarnaast is er afstand tussen de mening van de adviescommissie en die van de directies in de praktijk. De adviescommissie is van mening dat het beleid gevolgd kan en moet worden terwijl de praktijk hier anders overdenkt.

Conclusies

De conclusie die uit deze analyse getrokken kan worden is dat een aantal directies van de PI's in Nederland redelijk volgzzaam zijn wanneer het om het uitvoeren van beleid gaat. Op één na zijn ze allemaal gestart met het scheiden van de afdelingen omdat dit zo was beschreven. Toen er één schap over de dam was volgden er meer. Pas toen er een goedkeuring voor één PI was maakten anderen ook de keuze om te mengen.

6.6.1 POLITIEKE BENADERING

Indicator	Bottom up benadering	Veiligstellen van belangen van de afzonderlijke beslissers
Inrichting		
PI's met gescheiden afdelingen	Er is door de directies besloten dat het beleid voorgeschreven was en dat het uitgevoerd zou gaan worden zoals beschreven. Bij de bijstellingen hebben zij de medewerkers wel betrokken	In het algemeen kan gezegd worden dat de PI's hun eigen belang voor op stellen. Ook wanneer zij het beleid volgen is dit omdat dit beter bij de PI past.
PI's met gemengde afdelingen	Medewerkers zijn bevroegd en meegenomen in de besluitvormingsfase. Ok wanneer aanpassingen nodig waren is dit met medewerkers besproken.	Het belang is de veiligheid van het personeel en het kwalitatief goed begeleiden van gedetineerden. Daarom de keus om af te wijken. Wanneer de PI iets anders nodig heeft zullen ze dat belang dienen.
Adviescommissie	De communicatie is goed en voldoende geweest. zij zijn alle PI's afgegaan om uitleg te geven.	

Politieke benadering wil zeggen dat de uitvoering van beleid incrementeel verloopt. Binnen deze benadering zijn de machtsverhoudingen en belangen een belangrijk thema. De indicatoren die eerder (paragraaf 4.6.1) zijn benoemd worden hieronder in de analyse uitgewerkt.

	PI 1	PI 2	PI 3	PI 4	PI 5	PI 6
Veilig stellen van belangen	Zij hebben in eerste instantie het beleid uitgevoerd conform het ontwikkelde beleid. Zij hebben nooit nagedacht over een andere keus omdat het beleid passend was. De aanpassing die zij hebben gedaan omdat zij vonden dat dit in hun belang was, is de verdeling van PIW'ers anders georganiseerd.	PI 2 voert het beleid uit zoals bedoeld alleen wel met aanpassingen die voor de PI belangrijk zijn. zoals de compensatie voor gedetineerden die eigenlijk op het plusprogramma horen te zitten.	Zij zijn gestart conform beleid. Dit bleek uiteindelijk niet te passen. Hun belang is zorg voor personeel en zorg voor gedetineerden. Dit is de reden geweest dat zij afgeweken zijn van het beleid.	In maart 2014 zijn zij gestart conform beleid. Door de agressieve sfeer op de afdeling zijn zij 1 januari 2015 geswicht . de plek waarop de basisafdeling was georganiseerd bracht met zich mee dat er weinig tot geen positieve impulsen bij gedetineerden terechtkwamen en zij alleen maar contact hadden met gedetineerden in het basisprogramma.	Het belang van deze PI is dat zij niet op nieuw het wiel gaan uitvinden. Zij informeren zich goed bij andere PI's zodat zij de best mogelijke start kunnen maken en daarmee snel op het niveau zijn, in het werken met DBT, van de ander PI's die al langer hiermee werken.	De keuzes die deze PI heeft gemaakt dient het beste hun eigen belang, goede inzet van personeel betekent tevreden personeel. Maar dienen ook het algeheel belang omdat de keuze die zij gemaakt hebben geen extra kosten met zich meebrengt.

De belangen van de PI's worden over het algemeen door de PI behartigd. Zij hebben allen onderzocht wat de beste methode was voor de PI en hoe dit zou doorwerken in de uitvoering. Dit betekende voor de ene PI dat het scheiden van afdelingen een goede optie was en voor de ander dat het mengen een betere keuze was. Wanneer het beleid niet meer paste hebben PI's dan ook andere keuzes gemaakt. PI 3 per 1 januari 2016 en PI 4 1 januari 2015.

6.7 ALGEGELE CONCLUSIE

Zoals eerder aangegeven zijn de zes factoren op basis waarvan het onderzoek binnen DJI is uitgevoerd:

- Uitvoerbaarheid
- Haalbaarheid
- Legitimiteit
- Doeltreffendheid
- Beleidsuitvoering
- Politieke benadering

Deze factoren hebben invloed op elkaar en leiden met elkaar en vanuit de onderlinge beïnvloeding tot de beslissing binnen de PI's om beleid wel of niet uit te voeren zoals bedoeld.

Op basis van de empirische bevindingen kan ik stellen dat **uitvoerbaarheid**, **legitimiteit** en de **politieke benadering** van beleid de belangrijkste factoren zijn binnen het besluitvormingsproces.

De **uitvoerbaarheid** is van belang om de mankracht, de middelen en de financiën te hebben om beleid uit te voeren, waarbinnen de beschikbare materiële middelen voor de uitvoering van beleid, een belangrijke invloed heeft binnen het besluitvormingsproces.

Daarnaast is de **uitvoerbaarheid** ook een belangrijke factor ten aanzien om de **haalbaarheid** te kunnen vergroten. Om medewerkers te kunnen ontwikkelen moeten die wel beschikbaar zijn en moet de financiële ruimte aanwezig zijn.

Daarom is het van belang dat de directies keuzes maken die de **uitvoerbaarheid** vergroten. Want alleen dan kan de **haalbaarheid** versterkt worden en kan de ambitie om op een kwalitatief goede manier DBT uit te voeren behaald worden.

De tweede factor die vanuit het onderzoek als cruciaal wordt gezien is de **legitimiteit**, en dan met name het draagvlak binnen personeel. Binnen de theorie wordt deze als belangrijk gezien maar ook binnen het onderzoek zien we dit terug. Hier wordt veel aandacht en tijd aan besteed. Zonder draagvlak en daarmee de **legitimiteit** zullen medewerkers het beleid niet gaan uitvoeren. Het wordt daarmee onuitvoerbaar, maar zullen mensen zich ook niet willen ontwikkelen of ondersteuning daarvoor aanvaarden en wordt het naast niet

uitvoerbaar ook niet **haalbaar**. Daarmee zullen de doelstellingen ook niet gehaald worden en de **doeltreffendheid** daarmee ook in het geding zijn.

Doordat het draagvlak binnen de PI's voor het beleid aanwezig is en daarmee de **legitimiteit** wordt geaccepteerd is het mogelijk om de medewerkers te motiveren om zich te ontwikkelen. In alle PI's is te zien dat deze haalbaarheid groeit en medewerkers zich willen en kunnen ontwikkelen. Daar waar het de medewerkers betreft die in dienst zijn gekomen op basis van hun kwaliteiten tot beveiligen zie je dat het draagvlak vaak ontbreekt en de ontwikkeling achterblijft. Voor een deel van de medewerkers zal vanwege het ontbreken van de **legitimiteit**, de uitvoering en de **haalbaarheid** stagneren.

Een derde en laatste cruciale factor die tijdens de beleidsuitvoerende fase van belang is, is de **politieke benadering**. Het feit dat beslissers incrementeel werken en beleid aanpassen en nieuwe besluiten nemen wanneer blijkt dat iets in de praktijk niet werkt is daadwerkelijk cruciaal. Wanneer beleid niet aangepast wordt wanneer het niet werkt zal de **legitimiteit** in twijfel worden getrokken en daarmee de **uitvoerbaarheid** en **haalbaarheid** onder druk komen te staan en daarmee de **doeltreffendheid** te verdwijnen.

Op basis van de bovenstaande argumenten is het belang van de drie cruciale factoren geduid.

Op basis van de empirische bevindingen kan verder worden gesteld dat de factoren **haalbaarheid** en **doeltreffendheid** aandacht behoeven. Ook nu, met een grote mate van draagvlak onder de medewerkers, kan gesteld worden dat dit op dit moment groeiende is maar nog wel te wensen overlaat. Toch benadruk ik nogmaals dat hiervoor ook de **uitvoerbaarheid** en **legitimiteit** van het beleid gewaarborgd moeten zijn.

Als laatste kunnen we stellen dat de constatering is gedaan dat de overige factoren onder invloed van bovenstaande factoren en de sterke onderlinge samenhang vanzelf zullen worden verbeterd en versterkt op het moment dat de andere factoren op niveau zijn en blijven.

7. BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN EN AANBEVELINGEN

In voorgaande Hoofdstukken is naast de afbakening van het onderzoek ook de theoretische en empirische vormgeving, de uitvoering van het onderzoek en tenslotte de analyse beschreven. In dit laatste Hoofdstuk wordt vastgesteld of het onderzoek heeft geleid tot antwoord op de centrale vraag en daarmee tot de doelstelling van het onderzoek. Hier op volgend worden aanbevelingen gedaan om mogelijke divergentie tussen ontwikkeld beleid en uitgevoerd beleid te overbruggen, het antwoord op de vijfde deelvraag. Als afsluiting van deze thesis is er een reflectie waarin ervaringen en leerpunten die zijn opgedaan tijdens het onderzoek worden beschreven.

7.1 BEANTWOORDING DEELVRAGEN

Om te kunnen vaststellen of de centrale vraag beantwoord kan worden en de doelstelling van het onderzoek is gerealiseerd, wordt antwoord gegeven op de deelvragen. De antwoorden op de deelvragen, al eerder in de beschrijvingen naar voren zijn gekomen, zullen hieronder kort worden aangehaald.

1 Wat is het doel van een basis- en plusprogramma in een PI?

Het doel van DBT wordt beschreven in de hoofdstukken 2 en 5, waarin nader wordt ingegaan op het gevangeniswezen en het verschil tussen basis- en plusprogramma.

Met promoveren en degraderen wordt beoogd om tijdens detentie wenselijk gedrag te stimuleren en daarnaast om gedetineerden te motiveren mee te werken aan re-integratie.

Op organisatie- en politiek niveau is het doel van promoveren en degraderen om schaarse middelen (geld, mankracht) gericht in te zetten voor die gedetineerden, die gemotiveerd zijn om te werken aan hun re-integratie en resocialisatie.

2 Hoe verloopt binnen een organisatie een besluitvormingsproces?

In hoofdstuk 3, de theoretische oriëntatie, is ook het antwoord op deze vraag naar voren gekomen. In hoofdstuk 6, de analyse, is deze theorie aan de praktijk getoetst. Daarin kwam naar voren dat volgens Herweijer (2008, p.116) bij de beleidsbepaling de volgende factoren van belang zijn:

1. De keuze voor het meest passende alternatief.
2. Het bereiken van overeenstemming met andere gezagsdragers.
3. Voldoende steun bij de uitvoerders voor de beslissing.

Deze bevindingen komen bij de casus als volgt naar voren:

Het passende alternatief ligt binnen de casus aan verschillende factoren

1. Leent de gebouwelijke situatie zich ervoor om het ontwikkelde beleid uit te voeren?
Op basis van de gebouwelijke situatie en het daarmee gepaard gaande verplaatsingsprobleem maken PI's keuzes ten aanzien van de organisatie van het basis- en het plusprogramma.
2. De capaciteit: hoeveel gedetineerden kunnen worden gehuisvest?
Belangrijker dan het totale aantal gedetineerden dat kan worden gehuisvest, is de indeling van gedetineerden in het basis- en in het plusprogramma.

Het bereiken van overeenstemming met (andere) gezagsdragers

In de casus moet overeenstemming worden bereikt met de adviescommissie. Deze commissie moet goedkeuring verlenen aan de onderlegger die ten grondslag ligt aan de aangevraagde personeelsinzet. Dat hebben alle PI's gedaan. De adviescommissie denkt mee met de PI's over de vraag, wat de meest wenselijke oplossing is, vooral economisch gezien.

De andere gezagsdrager is de beleidsontwikkelaar. Hierover zijn de meningen verdeeld. Een aantal PI's ervaart de beleidsontwikkelaar als iemand die op afstand achter een bureau het beleid maakt. Volgens hen is daardoor het beleid niet altijd passend en uitvoerbaar binnen de PI's. Anderen ervaren de beleidsontwikkelaar als flexibel en ondersteunend.

Voldoende steun bij de uitvoerders voor de beslissing

In alle PI's zijn medewerkers betrokken bij het besluitvormingsproces. Het gevolg daarvan is dat er veel draagvlak bestaat voor de uitvoering van het ontwikkelde beleid. Het draagvlak is geen 100%, maar uit een eerdere audit (2015) is gebleken dat 85% van de medewerkers het uitgevoerde beleid ondersteunt en als een meerwaarde ziet van het werk dat men moet uitvoeren.

- 3 Welke factoren worden in de literatuur geïdentificeerd als factoren die binnen een organisatie de beleidsuitvoering beïnvloeden?

Uit de theoretische oriëntatie (hoofdstuk 3) komen de factoren naar voren die beslissend zijn bij de beleidsbepaling. Hierbij is de politieke benadering de insteek geweest. De volgende factoren worden daarin benoemd:

Uitvoerbaarheid: krijgen de uitvoerders genoeg geld en middelen om de uitvoering van het beleid vorm te geven?

Haalbaarheid: zijn de medewerkers genoeg geëquipeerd om het beleid uit te voeren, hebben zij zelf ook dat idee en, wanneer dit niet zo mocht zijn, is er dan genoeg ondersteuning om deze kwaliteiten te ontwikkelen?

Legitimiteit: is het beleid legitiem, leidt het tot rechtsgelijkheid, kunnen de uitvoerders zich vinden in het beleid, maar ook heeft iedereen hetzelfde beleid voor ogen of zijn daar verschillen in?

Doeltreffendheid: wordt bij de uitvoering van het beleid het beoogde doel bereikt?

Beleidsuitvoering: wordt beleid uitgevoerd zoals bedoeld.

Politieke benadering: De uitvoering van beleid is een incrementeel proces en vindt plaats tijdens de uitvoering.

- 4 Welke bepalende factoren komen naar voren bij de empirische bevindingen van de casestudie?

Op deze deelvraag is antwoord gegeven in de hoofdstukken 5 en 6 de empirische bevindingen en de analyse hiervan.

Daaruit komt naar voren dat de belangrijkste factor tijdens de beleidsbepalende fase is de kwalitatief zo goed mogelijke uitvoering van DBT. Alle keuzes die gemaakt zijn tijdens de beleidsbepalende fase zijn hierop gericht. Daarbij was de factor beschikbare middelen de belangrijkste overweging. Deze beschikbare middelen werd door alle respondenten ingevuld als: gebouwelijke situatie. Deze gebouwelijke situatie was de belangrijkste overweging om te kiezen voor gescheiden of gemengde afdelingen.

De beslissers/gezagsdragers hadden in eerste instantie niet door dat zij de macht hadden om het anders uit te voeren. Pas toen één PI een andere keuze nam, vanwege het feit dat zij van mening waren dat een andere uitvoering een beter resultaat zou geven, volgde de rest.

Bij de keuze van de beslissers/gezagsdragers voor het mengen of scheiden van de afdelingen was het draagvlak van de medewerkers van belang. Zij moesten zich herkennen in de uitvoering van het beleid. Wanneer dat niet het geval was zou men het niet uitvoeren en eigen routines en procedures gaan ontwikkelen.

5 Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om mogelijke divergentie tussen ontwikkeld beleid en uitgevoerd beleid te overbruggen?

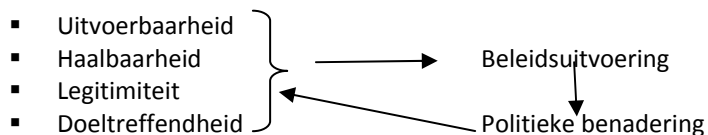
Deze vraag zal worden beantwoord in paragraaf 7.3 (Aanbevelingen). Daarnaast zullen in deze paragraaf ook aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van vervolgonderzoek.

7.2. BEANTWOORDING HOOFDVRAAG

In de voorgaande paragraaf zijn de deelvragen beantwoord. Die antwoorden vormen input voor de beantwoording van de centrale vraag:

Welke factoren in de fase van beleidsbepaling zijn van doorslaggevend belang om landelijk beleid binnen de PI's uit te voeren zoals bedoeld?

Bij deelvraag 1 zijn de volgende factoren benoemd die voor de zes PI's leidraad zijn geweest binnen het empirisch onderzoek:



Deze factoren staan niet los van elkaar, ze leiden allen tot de **uitvoering van beleid**, waarna binnen de **politieke benadering** de veranderingen naar aanleiding van de ervaringen in de praktijk weer leiden tot een beleidsbepalende fase. Dit is de zesde factor in het onderzoek. Wanneer echter in de beleidsbepalende fase één factor niet meewerkt, zullen de andere drie ook niet optimaal tot hun recht komen. Om die reden zijn die factoren in het conceptueel model cyclisch weergegeven.

Op basis van het empirische onderzoek is in de analyse al aangegeven wat de belangrijkste factoren zijn.

Maar meer nog is van belang de autonomie van de beslissers. In hoeverre zien zij het beleid dat wordt gepresenteerd als meerwaarde binnen het werken met de gedetineerden?

De kwaliteit van de uitvoering van DBT is in alle PI's als startpunt voor de beleidsbepalende fase genomen. Door de **uitvoerbaarheid** zo goed mogelijk te faciliteren zal uiteindelijk de kans op **doeltreffendheid** worden vergroot. Ook de **uitvoerbaarheid** van DBT, en dan binnen dit onderzoek de organisatie van het basis- en het plusprogramma, is een belangrijke factor om de legitimiteit, de steun van medewerkers, te genereren.

De **uitvoerbaarheid** wordt vooral gezien in het licht van de gebouwelijke situatie. De drie PI's die de afdelingen gescheiden hebben georganiseerd, geven aan dat de gebouwelijke situatie geen beperking vormde. Terwijl de drie PI's die het niet gescheiden hebben georganiseerd aangeven dat de transporttijden om gedetineerden te verplaatsen bij promoveren of degraderen, een reden zijn geweest om andere keuzes te maken. Door de tijd die is gemoeid met het verplaatsen van gedetineerden is er minder mankracht inzetbaar. Het één is een automatisch gevolg van het ander.

Vanwege deze twee aspecten is het van belang dat de **uitvoerbaarheid** wordt gegarandeerd. Alleen dan is het mogelijk om de kwaliteit van DBT te garanderen en te bereiken dat gedetineerden de regie nemen als het gaat om hun eigen re-integratie.

Op basis van de uitkomsten van het empirisch onderzoek kan verder worden geconstateerd dat de factor haalbaarheid versterking behoeft. Alle onderzochte PI's werken hard aan de ontwikkeling van de medewerkers. Toch blijkt uit de audit dat de kennis en kunde van medewerkers nog achterblijft. Vooral het feit dat veel medewerkers zijn aangenomen vanwege de kwaliteiten met betrekking tot de beveiliging, heeft een achterstand tot gevolg. Er wordt nu namelijk veel meer gevraagd aan de medewerkers op het gebied van bejegening.

In het algemeen kan gezegd worden dat er een zekere macht is qua uitvoering van beleid bij de directies van de PI. Zij zijn degenen die de dagelijkse leiding hebben in een PI en bepalen hoe één en ander wordt uitgevoerd. Toch komt uit het onderzoek naar voren dat niet alle directies dat gevoel hebben. Zij hebben, op één na, het beleid gevolgd zoals het was ontwikkeld. Die ene PI heeft een andere keuze gemaakt omdat zij zich niet herkende in het voorgeschreven beleid. Zij waren van mening dat de wijze van uitvoering bij hen niet zou leiden tot het gestelde doel. Zij hebben een ander O&F rapport gemaakt, voor gemengde afdelingen waarbij de kosten niet hoger zouden zijn dan bij gescheiden afdelingen.

De goedkeuring van dit O&F rapport heeft ertoe geleid dat andere PI's ook een andere keuze hebben gemaakt dan in eerste instantie. Dat wil zeggen dat zij ook de afdelingen zijn gaan mengen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de in de literatuur onderscheiden factoren die bepalend zijn binnen het proces van beleidsbepaling worden herkend. Ondanks het feit dat het besluit al is genomen en al een begin is gemaakt met de uitvoering, zijn dit ook de factoren die aandacht blijven vragen. Zeker de factor haalbaarheid is een belangrijk ontwikkelpunt. Daarnaast kan gesteld worden dat directies de keuze hebben gemaakt ten aanzien van het organiseren van het basis en plusprogramma op basis van herkenning van het beleid. Zij wilden het doel halen dat gesteld is binnen DBT maar hebben een eigen route gekozen die paste bij hun PI. Hiermee is de centrale vraag beantwoord.

7.3. AANBEVELINGEN

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat de factoren die bij de beleidsbepaling bepalend zijn geweest, gegarandeerd moeten zijn of nog verbeterd moeten worden om de doelstelling van DBT te halen. Daarnaast zijn in de empirische analyse enige verbeterpunten naar voren gekomen, benoemd door de respondenten.

In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan die kunnen bijdragen aan deze verbeterpunten.

Uitvoerbaarheid

Uit de interviews en observaties komt naar voren dat voor alle PI's het uitgangspunt is geweest: "hoe kunnen we DBT kwalitatief op een goede manier uitvoeren?"

Ten aanzien van beleidsuitvoering is de aanbeveling dat beleid vaak algemeen wordt ingezet, geldend voor alle PI's van Nederland. Vanuit dit onderzoek komt naar voren dat de gebouwelijke situatie een zo grote impact op beleidsuitvoering heeft, dat dit binnen beleidsontwikkeling een aandachtspunt zou moeten zijn. Het komt erop neer dat niet alle beleid door alle PI's één op één kan worden overgenomen, dit vanwege onmogelijkheden wat betreft de bouwkundige situatie.

Een tweede aanbeveling is dat in het onderzoek, zowel bij de observaties als in de interviews, naar voren komt dat het motiverend bejegenen van gedetineerden in het basisprogramma meer tijd en energie vergt dan het werken op een plusafdeling. Gezien deze constatering is het wenselijk dat binnen PI's die gescheiden afdelingen hebben deze norm te wijzigen. Met andere woorden: laat meer inzet van personeel mogelijk zijn op een basisafdeling en minder op een plusafdeling. In de praktijk blijkt dat PI's al oplossingen zoeken voor dit probleem. Toch geven zij aan dat het zou helpen om deze norm anders te beschrijven. Voor PI's met gemengde afdelingen behoeft deze norm niet gewijzigd te worden, omdat zij al een gemengde inzet van personeel hanteren.

Als laatste aanbeveling ten aanzien van uitvoerbaarheid wordt veel aangegeven dat beleidsmakers/ beleidsontwikkelaars niet altijd in kaart hebben hoe iets werkt in de praktijk. Oplossingen en beleid dat bedacht wordt, kunnen aan de 'tekentafel' goed werken, maar in de praktijk anders uitwerken. Door een meer culturele benadering van beleidsontwikkeling, gericht op betekenisgeving en interactie (Bekkers 2012, p.68), zal worden bereikt dat meer draagvlak ontstaat en dat de beleidsuitvoering meer zal aansluiten op de beleidsontwikkeling.

Haalbaarheid

Het is gewenst dat de organisatie en de medewerkers zich de nodige kennis en kunde van DBT meer gaan eigen maken. Met andere woorden: de betekenis van de nieuwe kijk op detentie meer moeten eigen maken. Dat zal ertoe leiden dat er met de gedetineerden in de verschillende PI's meer eenduidig wordt gewerkt en er vanuit hetzelfde uitgangspunt gewerkt wordt aan de doelstelling van DBT. Het met elkaar aangaan van het gesprek en het uitwisselen van ideeën zal leiden tot een meer 'toekomstvast DJI', zoals dit binnen MGW is beschreven. Daarbij geeft Mintzberg (1979) aan dat medewerkers, noem het professionals, zich willen kunnen identificeren

met de “waarden” van de organisatie. In dit geval het centraal stellen van de gedetineerde, opdat deze meer verantwoordelijkheid zal kunnen nemen.

Gelet op het voorgaande neem ik de aanbeveling vanuit de audit (Olierook, J. & Doorn van, R. 2015) over, die zegt: “vele betrokkenen geven aan dat het niveau van kennis en vakmanschap ten aanzien van motiverende bejegening en het toetsingskader sterk verschilt per persoon en dat dit over het algemeen te wensen overlaat. Organiseer daarom additionele trainingen met betrekking tot het kennisniveau en vakmanschap rondom DBT. Zorg hierbij voor trainingen op individueel niveau (geen ‘one size fits all’-aanpak). Ook op het gebied van IT is additionele scholing wenselijk”.

Een andere aanbeveling, die zowel in de interviews als uit de observaties naar voren komt, is: “ga het gesprek met de RSJ nogmaals aan”. De beslissingen die de RSJ neemt ten aanzien van beklagzaken van gedetineerden over een degradatiebesluit dat in de PI is genomen, hebben tot gevolg dat DBT in de PI’s bijna niet meer uitvoerbaar is. De consequentie daarvan is dat gedetineerden niet zijn ingedeeld in het programma dat zij zouden moeten krijgen.

Legitimiteit

Los van de eerder genoemde aanbeveling met betrekking tot de samenwerking met de RSJ, kan ten aanzien van de legitimiteit nog een aanbeveling worden gedaan. Het lijkt erop dat in de PI’s het in- en uitsluiten van gedetineerden niet overal op dezelfde manier gebeurt. Gedetineerden op een gemengde afdeling lijken een voordeel te ondervinden. Daar waar de structuur op een basisafdeling duidelijk is (iedereen is er op hetzelfde moment in- en uitgesloten), is dit op een gemengde afdeling wat diffuser. Eenduidigheid vergroot in dit facet de legitimiteit.

Doeltreffendheid

In het onderzoek is de doeltreffendheid gemeten aan de hand van de volgende twee indicatoren:

1. Concreet gedefinieerde doelen.
2. Aantal gedetineerden dat zelf de regie neemt in het re-integratietraject.

Ten aanzien van de eerste indicator valt op dat de regels en kaders weliswaar duidelijk zijn, maar niet meetbaar. Dit is wel een wens vanuit de PI’s en vanuit de adviescommissie. Medewerkers willen inzicht hebben in de resultaten. Wat heeft hun werk opgeleverd? Zoals eerder aangehaald, Mintzberg (1979), geeft dit aan dat de professional deze informatie nodig heeft om zich te kunnen conformeren aan de ‘waarden’ van de organisatie.

Het ‘gevoel’ is dat gedetineerden meer regie nemen, maar ook hiervan is niet met zekerheid vast te stellen dat dit zo is. De behoefte om dit te weten, is echter aanwezig.

Met het voorgaande is de centrale vraag beantwoord, terwijl hierboven de aanbevelingen zijn beschreven. Daarmee concludeer ik dat het doel van deze master thesis is bereikt!

7.4. AANBEVELINGEN VOOR VERVOLGONDERZOEK

In de audit (Olierook, J. & Doorn van, R. 2015) wordt het volgende aangegeven: “zowel het scheiden van het basis- en plusprogramma als het mengen van deze programma’s hebben voor- en nadelen. Het zou dan ook goed zijn om te onderzoeken onder welke omstandigheden men er goed aan doet een dergelijke scheiding al dan niet door te voeren”.

Een vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de doeltreffendheid van de organisatie van het basis- en het plusprogramma in de PI’s. Uit het onderzoek is gebleken dat niet duidelijk is, of het al dan niet scheiden van afdelingen een positieve of negatieve invloed heeft op de regie die een gedetineerde neemt op zijn eigen re-integratietraject. De beantwoording van voormelde vraag zou kunnen bijdragen aan een verhoging van de kwaliteit van de uitvoering van DBT.

7.5. REFLECTIE

Het uitvoeren van het praktijkonderzoek was voor mij een hele positieve ervaring. Het feit dat de respondenten graag wilden meewerken en geïnteresseerd waren in het onderzoek, deed mij goed en gaf veel energie. Vooraf wist ik niet zeker of dit zou gaan lukken. Dat vanuit de directie GW/VD direct toestemming werd gegeven voor dit onderzoek, vond ik bijzonder.

Tijdens de interviews en de observaties werd mij duidelijk dat de PI's, ook degenen die niet zijn onderzocht, al veel energie, tijd en denkwerk hadden besteed aan de vraag 'hoe de afdelingen in te richten?', maar nog belangrijker aan de vraag: 'waarom' het zo te doen?

Eerder heb ik al aangegeven dat een casestudy waarin zes PI's worden onderzocht op één specifieke vraag, wel uitgangspunten biedt maar ook zijn tekortkomingen kent. Naar mijn mening is het dan ook niet goed mogelijk om op basis van de uitkomsten van dit onderzoek algemeen geldende uitspraken te doen. Het geeft misschien wel aanleiding voor vervolgonderzoek.

Verder is van belang dat ik het onderzoek heb verricht als onervaren onderzoeker. Nu het onderzoek ten einde is, zijn er punten die ik een volgende keer anders zou doen. Wat ik een volgende keer anders zou doen, is het uitnodigen van respondenten. Vooraf hadden de respondenten al de beschikking over veel informatie over de inhoud van het onderzoek dat ik zou verrichten. Dit kan invloed hebben (gehad) op de uitkomsten van de interviews.

Het interviewen van respondenten op locatie heeft voordelen. Een groot nadeel is echter dat we tijdens het onderzoek regelmatig werden gestoord. Piepers gingen af, telefoons rinkelden en mensen kwamen binnenlopen, waardoor het interview even stilgelegd moest worden. Bij een volgend onderzoek zou ik duidelijker kaders stellen en vanaf het eerste moment mijn verwachtingen ten aanzien van het proces van het interview uiten.

Verder zou ik de theoretische oriëntatie anders inrichten. De literatuur die ik nu heb gebruikt, is naar mijn mening wel de juiste, echter, er zat weinig structuur in mijn oriëntatie. Daardoor duurde het lang voordat het een geheel werd, maar ook duurde het lang voordat ik het conceptueel model duidelijk voor ogen had. Dit was vooral het gevolg van het 'heen en weer springen' tussen verschillende concepten en een te groot gebied willen onderzoeken.

LITERATUURLIJST

Wetenschappelijke literatuur

- Abma, T. A. 1., & Veld, R. J. i. ' 1. (2001). Handboek beleidswetenschap: Perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden. Amsterdam: Boom.
- Baarda, B., & Goede, M. P. M. d. (2006). Methoden en technieken: D.B. Baarda, M.P.M. de goede. Groningen : Wolters-Noordhoff.
- Babbie, E. (2001). The Practice of Social Research. Belmont: Wadsworth Publishing.
- Bekkers, V. J. J. M Ringeling A.. (2003). Vragen over beleid: Perspectieven op waardering. Utrecht: LEMMA.
- Bekkers, V. J. J. M. (2012). Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boogers, M. (2007), Lokale politiek in Nederland (eerste druk) Den Haag: Lemma.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services.
- Bovens, M. A. P. , Hart, P., Twist, M. v.(2012). Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek. Kluwer, Deventer.
- Dirkzwager, A. J., Dr, Nieuwbeerta, Paul, Prof, dr, & Fiselier, Jan PS, Prof, dr. (2009). Onbedoelde gevolgen van vrijheidsstraffen. Tijdschrift Voor Criminologie, 51(1), 21-41.
- Esch, S. v.(2004) De ontwikkeling van het Nederlandse gevangenis stelsel vanaf de 19^e eeuw, ANR 304542, Universiteit Tilburg
- Glasbergen, P.G. , Beleidsuitvoering als probleem: oorzaken en perspectieven, in: Lehning, P.B. en J.B.D. Simonis (red.), Handboek beleidswetenschap, Boom, Meppel, 1987, pp. 80-94
- Hakvoort, J.L.M., Klaassen, H.L., (2013) bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties. SDU uitgevers Den Haag
- Hakvoort, J.L.M. (1995). Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek. Eburon, Delft.
- Hartman, C. en Tops, P. (2005) Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad. Tilburgse School voor Politiek en Bestuur Universiteit van Tilburg
- Held, D. (2006; third edition) Models of Democracy. Cambridge, Polity Press.
- Hoogerwerf, A. (1982) Overheidsbeleid, Samsom, Alphen a/d Rijn
- Korsten, A.F.A., Uitvoeringsgericht ontwerpen van beleid, in: Bestuur, jrg. 4, nr. 8, 1985, p. 12-19.
- Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. Government Information Quarterly, 29(4), 446-454.
- Lipsky, M. (1980), Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services, Sage, New York, NY
- Merton, R.K., Fiske, M. & Kendall, P.L. (1990). The focused interview. A manual of problems and procedures. New York: Free Press.
- Mintzberg, H. (1983) Structure in Fives: Designing Effective Organizations, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey
- Morgan, G. (1992). Beelden van organisaties. Scriptum Management en Sage Publications, Schiedam
- Plaisier & Van Ditzhuijzen, 'Stimuleren en ontmoedigen van gedetineerden' 2009, ISBN nr. 978-90-79262-04-5
- Pressman, J.L. en A. Wildavsky (1973), Implementation, Berkeley, 1973
- Ringeling, A.B. (1978). Beleidsvrijheid van ambtenaren: het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren van ambtenaren bij de uitvoering van beleid. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Sabatier, P.A. (1986), Top-down and bottom up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis, in: Journal of Public policy, 6 (1), pp. 21-48
- Smullers, A., Thiel, S.Pollit, C. (2001) . Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox, Verschenen in: b&m 2001, jaargang 28(4), 190-201
- Stone, D.(2012; third edition). Policy Paradox: The Art of Political Decision Making New York:W.W. Norton
- Thiel van S. (2010). Bestuurskundig onderzoek een methodologische inleiding. Uitgeverij Coutinho, Bussem.

- Thiel, S. van & F.L. Leeuw, De prestatieparadox in de publieke sector, in: 2003, nr. 2, p. 123-143.
- Urquhart, C. (2013). Grounded theory for qualitative research: A practical guide / Cathy Urquhart. London: Sage.
- Verschuren, P. J. M. 1., & Doorewaard, (2007). Het ontwerpen van een onderzoek. Den Haag: LEMMA.
- Wartna, B.S.J., N. Tollenaar, S. Verweij, M. Timmermans, M. Witvliet, G.H.J. Homburg, (november 2014) Terugval in recidive Exploratie van de daling in de recidivecijfers van jeugdigen en ex-gedetineerden bestraft in de periode 2002-2010 cahier 2014-2016
- Wartna, B., Alberda, D., & MSc, S. V. (2013). Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies. Tijdschrift Voor Criminologie, 55(1), 3.
- Wilson, J.Q. (2000; new edition; eerste uitgave: 1989). Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It. New York, Basic Books
- Wingerden van, S., van Wilsem, J., & Johnson, B. D. (2014). Offender's personal circumstances and punishment: Toward a more refined model for the explanation of sentencing disparities. Justice Quarterly, , 1-34.
- Wissema, J. G. 1. (2001). De kunst van strategisch ondernemerschap: Een nieuwe kijk op strategie. Groningen : Stenfert Kroese.
- Wit de, B., Meyer, R., Breed, K. (2000). Strategisch Management van Publieke Organisaties. Lemma, Utrecht.

Departmentale documenten

- Brief Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 24 587 en 31 200 VI, nr. 236
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. Masterplan 2013 - 2018, (juni 2013). [<http://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/06/19/masterplan-dji-2013-2018.html>]
- Inspectierapport PI Lelystad doorlichting 2012
- Staatscourant 2014, nr 4617- 20 februari 2014, wijziging regeling Selectie Plaatsing en Overplaatsing gedetineerden (SPOG)
-

Websites

- B) Dienst Justitiële Inrichtingen [<http://dji.nl/Organisatie/Locaties/> december 2015
- A) Dienst Justitiële Inrichtingen [<http://dji.nl/Organisatie/#paragraph2>] januari 2016
- C) Dienst Justitiële Inrichtingen [<http://dji.nl/Organisatie/Organisatiestructuur/>] december 2015
- F) Dienst Justitiële Inrichtingen [<http://dji.nl/search.aspx?simpleSearch=bestemmingen+en+capaciteit>] januari 2016
- E) Dienst Justitiële Inrichtingen [<http://dji.nl/actueel/promoveren-degraderen-gaat-door.aspx>] augustus 2015
- D) <http://dji.nl/Onderwerpen/Volwassenen-in-detentie/Re-integratie-en-nazorg/> januari 2016
- <http://www.gedeco.nl/?page=renp#opsomming> maart 2016
- Wester F. (april 2009) analyse van kwalitatief onderzoeksmateriaal, (<http://www.henw.org/archief/volledig/id2750-analyse-van-kwalitatief-onderzoeksmateriaal.html#gefundeerdetheoriebenadering>). 30 December 2015
- WODC: Website en rapporten. (2014). [<http://wodc.nl/onderwerpen/criminaliteit-en-delicten/view.ashx>] Justitiële Verkenningen, 40(3), 125. November 2014
- https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/30513_wijziging_van_de_vervroegde oktober 2015

Interne documenten

- A) Gent, L van (2013), eindtermen DBT, beleidsstuk
- C) Gent, L van (2013), memo begeleiding invoering DBT
- B) Gent, L van (2013) Handleiding Toetsingskader Promoveren en degraderen
- Hurk, A (2014) Kennisagenda DJI Startdocument: visie en werkwijze Afdeling Analyse, Strategie en Kennis
- Hooijman, J, (2014) Dagprogramma's en verlofmogelijkheden wijzigingen per 1 maart 2014
- Krabbedam, 2008, visiestuk MGW
- Krabbedam, 2012, evaluatie MGW

- Krabbedam, 2012, MGW in een Notendop
- Olierook, J., Doorn, R. (2015) Audit toetsingskader DBT
- Processchema besluitvorming basis- en plusprogramma
- Presentatie strategisch afstemmingsoverleg

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: AFKORTINGEN LIJST

Afkorting	Voluit
3RO	3 ReclasseringsOrganisaties
AZC	AsielzoekersCentrum
BAD	Binnenkomst Afdeling Delinquenten
BBI	Beperkt Beveiligde Inrichting
BBO	Basis BeroepsOpleiding
BEWA	Bewaarder
BGG	Beperkt GemeenschapsGeschikt
BGG	Beheers Gevaarlijke Gedetineerden (oud)
BOS	Bibliotheek, Onderwijs, Sport
BPG	Beheers Problematische Gedetineerden
BSD	Bureau selectie & detentie begeleiding
BSF	Bureau Selectiefunctionarissen
BZA	Bijzondere Zorg Afdeling
BZT	Bezoek Zonder Toezicht
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CvT	Commissie van Toezicht
D&R(-plan)	Detentie- en Re-integratie(-plan)
DBT	Dagprogramma, Beveiliging en Toezicht op maat
DBV	Directie Bijzondere Voorzieningen
DForZo	Directie Forensische Zorg
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DPAN	Digitaal Platform Aansluiting Nazorg
EBI	Extra Beveiligde Inrichting
ED	Elektronische Detentie
EPC	Eenpersoonscel
EZV	Extra Zorg Voorziening
Gev	Gevangenis
GW	GevangenisWezen
HDJI	Hoofddirecteur Dienst Justitiële Inrichtingen
HK	Hoofdkantoor
HvB	Huis van Bewaring
IBA	Individuele Begeleidingsafdeling
ICT	Informatie- en CommunicatieTechnologie
ID	Identiteitsbewijs
ISD	Inrichting voor Stelselmatige Daders
ISS	Inkomsten Screening en Selectie
IVenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
Jl	Justitiële Inrichting
JJI	Justitiële Jeugd Inrichting
KVV	Training Kiezen voor verandering
LVB	Lichte Verstandelijke Beperking
MAKKI	Model voor Analyse van de Kwaliteiten en Kwantiteiten van Inzet (Personele inzet)
MBO	Middelbaar Beroeps Onderwijs
MDO	Multi Disciplinair Overleg
MGW	(project) Modernisering Gevangeniswezen
MMD	Medewerker maatschappelijke dienstverlening
MoBe	Motiverend Bejegenen
MPC	Meerpersooncel (gebruik)

O&F	Organisatie & Formatie
P*Q	Prijs x Quotiënt/hoeveelheid
PBW	Penitentiaire Beginselen Wet
PI	Penitentiaire Inrichting
PIW/PIW'er	Penitentiaire inrichtings werker
PPC	Penitentiair Psychiatrisch Centrum
PPS	Publiek-Private Samenwerking
RSJ	Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming
RSPOG	Regeling Selectie, Plaatsing en Overplaatsing Gedetineerden
SPOG	Selectie, Plaatsing en Overplaatsing van gedetineerden
TBS	Ter Beschikkingstelling
TK	Tweede Kamer
TR	Terugdringen Recidive
Tra	Terugkeeractiviteiten
Tulp	Ten UitvoerLegging Penitentiaire Beschikkingen
UB GW	UitvoeringsBeleid GevangenisWezen (afdeling)
UBGW	UitvoeringsBeleid GevangenisWezen (afdeling)
V&J / VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
VD, (plv.)	Vestigingsdirecteur, (plaatsvervangend)
VPK	Verpleegkundige
VPS	Versterking Prestaties Strafrechtketen
VRIS	Vreemdelingen In Strafrecht
VWNW	Van Werk Naar Werk
WETS	Wet wederzijdse Erkenning en Tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke Sancties
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum
WOTS	Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering
ZBBI	Zeer Beperkt Beveiligde Inrichting
ZBIW'er	Zorg- en Behandel Inrichtingswerker
ZBO	Zelfstandig BestuursOrgaan

BIJLAGE 2: BASISPROGRAMMA

Dit betreft een overzicht van de activiteiten, met de daarbij behorende uren in het basisprogramma zonder arbeid, die ingepland dienen te worden in het dagprogramma:

Activiteit	Aantal uren
Bezoek	1
Luchten	7
Persoonlijke verzorging	1
Recreatie	6
Bibliotheek	1
Sport	1.5 (2 x 0.75)
Geestelijke Verzorging	1
Arbeid:	
Bedrijfseconomisch	20 (16-24) (60%)*
Huishoudelijk	20 (16-24) (10%)
Besparend	20 (16-24) (10%)
Onderwijs, re-integratie & zingeving:	4 (6-4)
Re-integratieactiviteiten	2-4 (50%)
Gespreksgroep GV	1 (25%)
Onderwijs	1 (50%)
Kunstzinnige vorming	1 (25%)
Individuele hulpverlening en medische zorg	Niet ingepland, wel ruimte
Totaal aantal uren activiteiten	42,5
Sport & communicatie personeel	1,5
Totaal aantal uren gepland in dagprogramma	44

***60% is een minimum. Voor de afgestrafte gedetineerden in het Basisprogramma in de gevangenis is het percentage 70%**

BIJLAGE 3: PLUSPROGRAMMA

Onderstaande tabel betreft een overzicht van de activiteiten, met de daarbij behorende uren, in het plusprogramma

Activiteit	Aantal uren
Bezoek	2
Luchten	7
Persoonlijke verzorging	1,5
Recreatie	9
Bibliotheek	1
Sport	2,25 (3 x 0.75)
Sport en Spel	1 uur x per 4 wkn in weekend
Geestelijke Verzorging	1
Arbeid:	
Bedrijfseconomisch	20 (16-24) (70%)
Huishoudelijk	20 (16-24) (10%)
Besparend	20 (16-24)
Onderwijs, re-integratie & zingeving:	4 (7-4)
Re-integratieactiviteiten	2-4 (50%)
Gespreksgroep GV	1-1,5 (25%)
Onderwijs	2 (75%)
Kunstzinnige vorming	1,5 (25%)
Individuele hulpverlening en medische zorg	Niet ingepland, wel ruimte
<i>Totaal</i>	48

BIJLAGE 4: UITWERKING PERSONEELSKOSTEN

Als voorbeeld is genomen een PI nemen met vijf afdelingen. Dit voorbeeld is wat gechargeerd, maar geeft een indruk. De afdelingen hebben allemaal 24 gedetineerden. Met twee basisafdelingen, twee plusafdelingen en één gemengde afdeling is de inzet als volgt:

Inzetmoment	Basisprogramma		Plusprogramma		Gemengd programma	
Dagprogramma 7.00 -17.00 uur	5 dagen tweemaal 1:24	100	5 dagen twee- maal 2:24	200	5 dagen eenmaal 2:24	200
Avondprogramma 18.00 – 21.00 uur	Geen	0	Tweemaal 2:24	12	Een maal 2:24	6
Weekendprogramma 10.00 – 17.00 uur	Geen	0	2 dagen twee- maal 2:24	56	2 dagen eenmaal 2:24	28
Totaal	100 uur personeel		268 uur personeel		234 uur personeel	

Op deze manier heeft de PI wekelijks behoefte aan 602 uur personeelsinzet.

Wanneer de PI 5 gemengde afdelingen zou hebben, geldt er een andere rekensom.

Bij een gemengde afdeling is de inzet gelijk aan die van de plus-afdeling, immers een gedeelte van de gedetineerden loopt vrij rond op de afdeling tussen de activiteiten door. Daarnaast heeft ook een aantal gedetineerden een avond- en weekendprogramma.

Inzetmoment	Gemengd programma	totaal
Dagprogramma 7.00 -17.00 uur	5 dagen 5 afdelingen maal 2:24	500 uur
Avondprogramma 18.00 – 21.00 uur	5 dagen 5 afdelingen maal 2:24	150 uur
Weekendprogramma 10.00 – 17.00 uur	2 dagen 5 afdelingen maal 2:24	350 uur
Totaal		1000 uur

Stichting Landelijke Gedetineerden Commissie

Bezoek	1. De gedetineerde heeft recht op ten minste één uur bezoek per week. (art. 38 Pbw)
Post	2. De gedetineerden heeft het recht brieven en stukken per post te verzenden en te ontvangen. (art 36 Pbw)
Telefoneren	3. De gedetineerde het recht ten minste eenmaal per week op in de huisregels vastgestelde tijden en plaatsen gedurende tien minuten een of meer telefoongesprekken te voeren met personen buiten de inrichting. (art. 39 Pbw)
Religie	4. De gedetineerde heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden en te beleven. (art. 41 Pbw)
Medische verzorging Voeding & kleding	5. De gedetineerde heeft recht op verzorging door een aan de inrichting verbonden arts. (art. 42 Pbw) De 6. directeur draagt zorg dat aan de gedetineerde voeding, noodzakelijke kleding en schoeisel worden verstrekt. De gedetineerde heeft recht op het dragen van eigen kleding en schoeisel, tenzij die een gevaar kunnen opleveren voor de orde of de veiligheid in de inrichting. (art 44 Pbw)
Arbeid	7. De gedetineerde heeft recht op deelname aan de in de inrichting beschikbare arbeid. (art. 47 Pbw) (maar gedetineerden die in een gevangenis verblijven zijn bovendien verplicht om aan arbeid deel te nemen)
Nieuws & bibliotheek Onderwijs	8. De gedetineerde heeft recht op het kennis nemen van het en het wekelijks gebruik maken van een bibliotheekvoorziening. (art 48, lid 1, Pbw) 9. De gedetineerde heeft het recht op het volgen van onderwijs en het deelnemen aan andere educatieve activiteiten. (art 48, lid 1, Pbw)
Sport	10. De gedetineerde heeft recht op lichamelijke oefening en het beoefenen van sport gedurende <i>ten minste tweemaal</i> drie kwartier per week, voor zover zijn gezondheid zich daar niet tegen verzet (art. 48, lid 2, Pbw)
Recreatie	11. De gedetineerde heeft recht op recreatie, gedurende ten minste zes uren per week. (art. 49 Pbw)
Luchten	12. De gedetineerde heeft recht op dagelijks verblijf in de buitenlucht, voor ten minste een uur. (art. 49 Pbw)

Als de gedetineerde in zijn bovengenoemde rechten wordt gekort of als diens rechten worden geschonden, of indien de directeur een hem betreffende beslissing neemt waarmee hij niet eens is, kan hij zijn beklag doen bij de beklagcommissie. Deze mogelijkheid bestaat ook in het geval dat de directeur verzuimt een beslissing te nemen of weigert binnen een redelijke termijn een beslissing te nemen.

LET OP: het beklag dient te worden ingediend uiterlijk op de zevende dag na die, waarop hij kennis heeft gekregen van de beslissing waarover hij zich wenst te beklagen (art. 61, lid 5 Pbw).

BIJLAGE 6 INTERVIEWS

OVERZICHT RESPONDENTEN

Naam	PI	Functie
Dick Bekkers	PI Dordrecht	Afdelingshoofd
Gaby Brem	PI Dordrecht	Plaatsvervangend vestigingsdirecteur
Richard Hilt	Advies commissie	Financieel adviseur
Brenda Pol	Advies commissie	Personeelsadviseur
Danny Wiersma	Advies commissie	Personeelsadviseur
Dennis Tiemens	Advies commissie	Projectleider
Marcha van Buuren	Advies commissie	Beleidsadviseur
Patty van den Dam	PI Arnhem	Hoofd Detentie & Re-integratie
Francesca Salamone	PI Arnhem	Plaatsvervangend vestigingsdirecteur
Henk Helderman	PI Zwaag	Plaatsvervangend vestigingsdirecteur
Ron Liefink	PI Zwaag	Afdelingshoofd
Hans Blokdijk	PI Zwaag	Hoofd D&R
Gerard Stam	PI Lelystad	Plaatsvervangend vestigingsdirecteur
Erwin Fecken	PI Lelystad	Afdelingshoofd
Filip de Jonge	PI Lelystad	Afdelingshoofd
Richard van Olffen	PI Vught	Plaatsvervangend vestigingsdirecteur
Daan Bastian	PI Vught	Afdelingshoofd
G. Wijgergangs	PI Vught	Afdelingshoofd
Caroline Oosterboer	PI Nieuwegein	Plaatsvervangend vestigingsdirecteur

INTERVIEWVRAGEN

Tijdens de semi-gestructureerde interviews stonden centraal de centrale begrippen, zoals genoemd in hoofdstuk 4 bij operationalisatie, en de daaraan gekoppelde indicatoren centraal. De indicatoren zijn ook tijdens de observaties en de documentanalyse leidend geweest.

Centrale begrippen	indicatoren
Uitvoerbaarheid	Beschikbare materiele middelen voor de uitvoering van beleid Beschikbare mankracht voor de uitvoering van beleid Beschikbare financiële middelen voor de uitvoering van beleid Heldere kaders en doelstellingen (waarbinnen beleid te dient worden uitgevoerd)
Haalbaarheid	Opleidingsniveau personeel Aanwezige deskundigheid Waardering eigen vaardigheden Ondersteuning bij scholing medewerkers
Legitimiteit	Rechtsgelijkheid gedetineerden Steun voor de uitvoering van beleid Tevredenheid over beleid Zichtbare effecten Overeenstemming van inzichten
Doeltreffendheid	Concreet gedefinieerde doelen, specifiek en meetbaar. Aantal gedetineerden die eigen regie nemen voor reïntegratietraject en in een plusprogramma zitten.

Beleidsuitvoering	Basis- en plusprogramma gescheiden georganiseerd Insluiten van gedetineerden van het basisprogramma tussen activiteiten door Aantal ingezette FTE's op het basis- en plusprogramma
Politieke benadering	Bottom up benadering Veiligstellen van de belangen van de afzonderlijke beslissers

STRUCTUUR INTERVIEW

De interviews zijn volgens een vaste structuur afgenomen, en wel als volgt:

1. **Introductie:** bij de introductie bedankte ik de geïnterviewde bij voorbaat voor de medewerking en vroeg, of hij/zij er bezwaar tegen heeft dat het gesprek wordt opgenomen. Ik stel mijzelf voor en de ander heeft de mogelijkheid zich voor te stellen.
Daarnaast geef ik uitleg over de reden waarom het interview gehouden wordt.
Hierbij zal ik mij beperken tot het feit dat ik wil onderzoeken welke beslissingen, waarom, worden genomen bij de beleidsbepalende fase.
2. **Mijn openingsvraag:**
Hoe bekend bent u met het basis en plusprogramma?
Wat weet u van het basis- en plusprogramma?
Hoe is dit in uw PI georganiseerd?
Kunt u aangeven waarom u dat zo heeft georganiseerd?
Vervolgens ben ik gaan doorvragen op de reactie van de geïnterviewde, waarbij de centrale begrippen leidend zijn geweest.
3. **De afronding,** waarbij ik de geïnterviewde nogmaals heb bedankt, heb gevraagd naar eventuele 'na-branders', dingen die echt nog gezegd moeten worden. Tot slot de afspraak gemaakt over het toesturen van de scriptie, met de mogelijkheid tot rectificatie van de inbreng.

BIJLAGE 7 OBSERVATIESCHEMA

Centrale begrippen	indicatoren	Opmerkingen met betrekking tot dit onderwerp
Uitvoerbaarheid	Beschikbare materiele middelen voor de uitvoering van beleid	
	Beschikbare mankracht voor de uitvoering van beleid	
	Beschikbare financiële middelen voor de uitvoering van beleid	
	Heldere kaders en doelstellingen (waarbinnen beleid te dient worden uitgevoerd)	
Haalbaarheid	Opleidingsniveau personeel	
	Aanwezige deskundigheid	
	Waardering eigen vaardigheden	
	Ondersteuning bij scholing medewerkers	
Legitimiteit	Rechtsgelijkheid gedetineerden	
	Steun voor de uitvoering van beleid	
	Tevredenheid over beleid	
	Zichtbare effecten	
Doeltreffendheid	Overeenstemming van inzichten	
	Concreet gedefinieerde doelen, specifiek en meetbaar.	
Beleidsuitvoering	Aantal gedetineerden die eigen regie nemen voor reïntegratietraject en in een plusprogramma zitten.	
	Basis- en plusprogramma gescheiden georganiseerd	

	Insluiten van gedetineerden van het basisprogramma tussen activiteiten door	
	Aantal ingezette FTE's op het basis- en plusprogramma	
Politieke benadering	Bottom up benadering	
	Veiligstellen van de belangen van de afzonderlijke beslissers	