Planevaluatie pilot ’32 uur werken met gedetineerden’

A. Kruize
R. Mennes
I. Schoonbeek
M. Sijtstra

Breuer ONDERZOEK & INTRAVAL ADVIES

Planevaluatie pilot
‘32 uur werken met gedetineerden’

Februari 2021

Breuer
ONDERZOEK & INTRAVAL
ADVIES

Colofon

© WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid, Den Haag
Auteursrechten voorbehouden

Februari 2021

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Tekst: A. Kruize, R. Mennes, I. Schoonbeek, M. Sijtstra
Opmaak: M. Haaijer
Opdrachtgever: WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid

VOORWOORD

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid evalueert onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval de pilot '32 uur werken met gedetineerden'. In deze pilot wordt in vijf penitentiaire inrichtingen de arbeid in detentie uitgebreid van de reguliere 20 uur naar 32 uur per week. De evaluatie zou bestaan uit drie op elkaar inspelende onderzoeksonderdelen, te weten de planevaluatie, de procesevaluatie en de resultaatmeting. In dit rapport wordt het eerste onderzoeksonderdeel: de planevaluatie besproken. De procesevaluatie en resultaatmeting worden niet meer uitgevoerd. Op basis van de onderhavige planevaluatie is besloten de pilot te beëindigen en in plaats daarvan te onderzoeken hoe de combinatie van meer arbeid met meer scholing en begeleiding in alle PI's binnen de bestaande kaders gerichter kan worden ingezet. Bij dat onderzoek worden de aanbevelingen uit de onderhavige planevaluatie meegenomen.

Het onderzoek is uitgevoerd door de (senior)onderzoekers Annelies Kruize (projectleider), Ralph Mennes, Irene schoonbeek en Maurits Sijtstra van Breuer&Intraval.

Graag willen wij de leden van de begeleidingscommissie onder voorzitterschap van drs. J.W. Plaisier (Impact R&D) bedanken voor de betrokken en deskundige wijze waarop zij het onderzoek hebben begeleid. De commissie bestond verder uit: drs. M.M. Padmos (als vervanger van J.E. Ampt Msc, ministerie van Justitie en Veiligheid), dr. V.R. van der Geest (Vrije Universiteit Amsterdam), drs. E.M.H. van Dijk (WODC), dr. A.E. Jorna (DJI) en dr. A.A.T. Ramakers (Universiteit van Leiden).

Daarnaast willen we onze dank uitspreken aan de medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de medewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid die aan het onderzoek hebben meegewerkt. Zonder hen was het onderzoek niet mogelijk geweest.

Namens Breuer&Intraval
Annelies Kruize en Ralph Mennes

INHOUDSOPGAVE

Pagina

Samenvatting **I**

Summary **V**

1 Inleiding **1**
1.1 Achtergrond en aanleiding 1
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen 4
1.3 Onderzoeksopzet 4
1.4 Onderzoeksactiviteiten 6
1.5 Leeswijzer 8

2 Doelen **9**
2.1 Overstijgend doel van de pilot 9
2.2 Einddoelen van de pilot 9
2.3 Subdoelen van de pilot 11
2.4 Verwachte positieve bijvangsten 13

3 Selectiecriteria, maatregelen en organisatie **15**
3.1 Selectiecriteria 15
3.2 Maatregelen 18
3.3 Organisatie 21

4 Beleidslogica **25**
4.1 Overstijgend doel 26
4.2 Niveau 1: Sub- en einddoelen 26
4.3 Niveau 2a: Subdoelen 1 en 4 32
4.4 Niveau 2b: Subdoelen 2 en 3 35

5 Conclusies **39**
5.1 De pilot 39
5.2 Conclusie 1: De gestelde doelen zijn onrealistisch 40
5.3 Conclusie 2: De mechanismen van de pilot zijn onduidelijk 41
5.4 Conclusie 3: De afbakening van de doelgroep is niet onderscheidend genoeg 42
5.5 Terug naar de tekentafel 43

Literatuur **45**

Bijlage 1 Itemlijst opstellers **49**

SAMENVATTING

In opdracht van het WODC (Ministerie van Justitie en Veiligheid) evalueert onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval de pilot '32 uur werken met gedetineerden'. In deze pilot wordt in vijf penitentiaire inrichtingen (P.I.'s) de arbeid in detentie uitgebreid van de reguliere 20 uur naar 32 uur per week. De evaluatie bestaat in totaal uit drie op elkaar inspelende onderzoeksonderdelen, te weten de planevaluatie, de procesevaluatie en de resultaatmeting.[1] In dit rapport bespreken we de conclusies van het eerste onderzoeksonderdeel, de planevaluatie, dat zich richt op het inzichtelijk maken en evalueren van de 'achterliggende gedachte' van de pilot.

Om de doelen en de veronderstelde werkzame mechanismen van de pilot '32 uur werken met gedetineerden' bloot te leggen, hebben we de beleidslogica achter de pilot gereconstrueerd. Hiervoor is een literatuurstudie verricht en zijn interviews gehouden met de opstellers van de pilot.

Einddoelen pilot

De beweegredenen voor het opstarten van de pilot '32 uur werken met gedetineerden' passen in een langere tendens waarbij wordt gestreefd naar een succesvollere re-integratie van ex-gedetineerden. De hieraan gekoppelde (meetbare) doelstelling is het verminderen van de recidive onder de doelgroep ex-gedetineerden. Om hieraan bij te dragen richt de pilot zich op één specifieke basisvoorwaarde: het verbeteren van de arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden. Samen met de aanpak van de andere basisvoorwaarden (huisvesting, schuldenproblematiek, enz.) dient dit tot de gewenste vermindering van recidive te leiden.

In het projectplan van de pilot worden expliciet de volgende twee beoogde einddoelen van de pilot genoemd:

- In 2020 stroomt **25%** van de deelnemers die minimaal drie maanden hebben deelgenomen aan de pilot 32 uur werken na detentie uit naar een betaalde werkplek.
- In 2020 stroomt **80%** van de deelnemers die minimaal drie maanden hebben deelgenomen aan de pilot 32 uur werken met een erkend certificaat uit detentie.

De opstellers van de pilot geven aan dat het verkrijgen van betaald werk alleen nuttig is, als de ex-gedetineerde in staat is om die baan te behouden. Wij hebben daarom een derde einddoel in de planevaluatie meegenomen, namelijk: vakgericht opleiden in het toeleiden naar werk, om een duurzame positie op de arbeidsmarkt te realiseren.

[1] De procesevaluatie en resultaatmeting worden niet meer uitgevoerd. Op basis van de onderhavige planevaluatie is besloten de pilots te beëindigen en in plaats daarvan te onderzoeken hoe de combinatie van meer arbeid met meer scholing en begeleiding in alle PI's binnen de bestaande kaders gerichter kan worden ingezet. Bij dat onderzoek worden de aanbevelingen uit de onderhavige planevaluatie meegenomen.

Subdoelen pilot

Het verbeteren van de arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden c.q. het behalen van de einddoelen van de pilot, lijkt te verlopen via vier subdoelen. De maatregelen die worden genomen in het kader van de pilot, dienen in de eerste plaats de arbeidssituatie in detentie te 'normaliseren', zodat deze beter aansluiten op de arbeidssituatie buiten detentie. Daarnaast richt de pilot zich op het versterken van de werkhouding en vaardigheden van ex-gedetineerden en wordt een positief effect op het leefklimaat binnen de P.I.'s beoogd. Door deze subdoelen te realiseren willen de opstellers van de pilot omstandigheden creëren waarin gedetineerden een grotere kans hebben om naar betaald werk uit te stromen.

Maatregelen

Om de sub- en einddoelen te realiseren worden in het kader van de pilot enkele maatregelen genomen, maar de wijze waarop deze worden ingevuld verschilt per P.I.. Zo geldt voor alle deelnemende P.I.'s dat zij het aantal arbeidsuren per week met 12 uur verhogen, maar hoe zij de pilot binnen dit kader inrichten verschilt onderling sterk. Er zijn verschillen te benoemen met betrekking tot de indeling van de werkweek, de invulling van de arbeid en de begeleiding van gedetineerden. Ook gelden per P.I. andere incentives c.q. privileges voor gedetineerden die deelnemen aan de pilot.

Doelgroep

De belangrijkste voorwaarde voor deelname aan de pilot is dat gedetineerden in het 'plusprogramma' moeten zitten. De pilot richt zich daardoor op gedetineerden die gemotiveerd zijn om te re-integreren. Verder geldt dat gedetineerden in het plusprogramma die geestelijk of lichamelijk niet in staat zijn om (32 uur per week) te werken of op een extra beveiligde afdeling verblijven uitgesloten zijn van deelname. Het verschilt per P.I. of gedetineerden met verslavingsproblematiek mogen deelnemen aan de pilot.

De gestelde doelen zijn onrealistisch

De pilot dient op de lange termijn een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de recidive onder ex-gedetineerden. Uit de planevaluatie blijkt echter dat de kans op recidive van vele factoren afhankelijk is en niet alleen van het verkrijgen van werk door de ex-gedetineerden. Het gaat om een complexe interactie afhankelijk van vele factoren. De beoogde meerwaarde van de pilot moet dichter bij diens kern (de sub- en einddoelen) worden gezocht: het vinden van betaald werk na detentie. Echter, ook de relatie tussen werk in detentie en het verkrijgen van werk na detentie is niet onomstotelijk vastgesteld in eerder onderzoek. Ook hier lijkt het te gaan om een complexe interactie afhankelijk van vele factoren.

Om een wezenlijke bijdrage te leveren aan re-integratie is het realiseren van een duurzamere positie van ex-gedetineerden op de arbeidsmarkt een voorwaarde. Het betreft echter een zeer ambitieuze doelstelling die naar verwachting lastig te behalen zal zijn met de opzet van de pilot. Er wordt in de beschrijving van de pilot niet ingegaan op de begeleiding van gedetineerden en waar deze zich precies op zal richten, terwijl van groot belang is dat wordt ingezet op het verbeteren van de cognitieve vaardigheden en het gedrag van gedetineerden.

De mechanismen van de pilot zijn onduidelijk

Van de vier subdoelen c.q. mechanismen zijn er twee gericht op het zo goed mogelijk 'binnen de muren' nabootsen van de arbeidssituatie 'buiten de muren'. De andere twee subdoelen richten zich op het meer geschikt maken van gedetineerden voor potentiële werkgevers. Voor alle subdoelen zijn in de literatuur aanwijzingen gevonden dat de realisatie ervan - in de brede zin van het woord - zou kunnen helpen om de einddoelen te bereiken. Zo wordt het hebben van een regulier ritme (een onderdeel van normalisatie) doorgaans gerelateerd aan verminderde mentale problemen en een verhoogde zelfredzaamheid. Ook kán het ontwikkelen van vaardigheden door gedetineerden van positieve invloed zijn op het vinden van betaald werk.

Het bereiken van de subdoelen wordt door de opstellers sterk opgehangen aan het aanbieden van 12 extra uren arbeid per week. Uit onze planevaluatie blijkt dat het simpelweg aanbieden van extra arbeidstijd per week op zichzelf niet voldoende is om een (blijvende) gedragsverandering bij gedetineerden te realiseren. De extra tijd kán een positieve bijdrage leveren, maar alleen als de tijd ook goed wordt besteed.

Over de exacte uitvoering van de pilot blijft veel onduidelijk. Met name op het gebied van het soort werk en de begeleiding die gedetineerden op en rond de werkvloer zullen ontvangen zijn de mechanismen en maatregelen summier en enigszins abstract beschreven. Verder is het naar verwachting ook niet voldoende om alleen de arbeidssituatie qua werkdagen en -tijdstippen beter op de reguliere arbeidsmarkt te laten aansluiten om de gewenste resultaten te bereiken. Ook andere aspecten met betrekking tot de dagelijkse praktijk in de P.I. spelen een rol. De opstellers lijken op deze punten nog geen concreet beeld te hebben van de uitvoering van de pilot in de P.I.'s. Omdat de mechanismen en maatregelen onduidelijk en te weinig expliciet zijn beschreven, wordt nergens in de beschrijving van de pilot het vertrouwen gewekt dat het de pilot zal lukken om dit doel te bereiken met behulp van de voorgestelde opzet.

De afbakening van de doelgroep is niet onderscheidend genoeg

De pilot zegt zich te richten op een expliciete doelgroep: gedetineerden die gemotiveerd zijn om te re-integreren. In de huidige vorm van de pilot wordt daarom in vier van de vijf P.I.'s onderscheid gemaakt tussen wel en niet deelnemers op basis van deelname aan het zogeheten plusprogramma. Echter, deze verdeling op basis van deelname aan het plusprogramma is niet onderscheidend genoeg om optimale resultaten met de pilot te boeken. Het is naar verwachting de groep gedetineerden met voldoende motivatie, maar met onvoldoende vermogen om zelf de stap in de juiste richting te zetten, die het meest zal kunnen profiteren van de maatregelen van de pilot. In welke mate deze doelgroep aanwezig is in de pilot is niet duidelijk, omdat binnen het plusprogramma niet wordt gekeken naar de (mate van) problematiek van de doelgroep. Daarnaast zouden behaalde resultaten mogelijk het gevolg kunnen zijn van de selectie van gemotiveerde deelnemers en niet van de genomen maatregelen in het kader van de pilot (een zogenoemd schijnverband).

Terug naar de tekentafel

De doelen van de pilot lijken te ambitieus en onrealistisch te zijn. Daarnaast zijn de mechanismen onduidelijk en is de selectie van de doelgroep niet duidelijk genoeg. De vraag rijst hoe het verder moet met de pilot, nu de planevaluatie laat zien dat het leveren van een wezenlijke bijdrage aan het terugdringen van de recidive en het behalen van de eind- en subdoelen buiten het bereik van de pilot lijken te liggen.

Het gedachtegoed dat aan de pilot ten grondslag ligt kan helpen om individuele gedetineerden stappen in de richting van werk te laten zetten. De planevaluatie laat echter zien dat de huidige opzet en verbanden weinig onderbouwd zijn en niet alle relevante aspecten omvatten. Wij adviseren de opstellers daarom eerst terug te gaan naar de tekentafel.

SUMMARY

Research and advice bureau Breuer&Intraval has evaluated the pilot project "32-hour workweek for detainees". This evaluation is commissioned by the Research and Documentation Centre (WODC) of the Dutch Ministry of Security and Justice. In this pilot project, work in detention is extended from the regular 20 hours per week to 32 hours per week in five correctional facilities (CFs). The evaluation consists of three interlocking research components: a plan evaluation, a process evaluation, and a outcome measurement.[1] In this report, we will discuss the conclusions of the first research component - the plan evaluation - which focuses on providing insight into and evaluating the philosophy behind the pilot.

In order to uncover the objectives and the presumed working mechanisms of the pilot project '32-hour work week for detainees', we reconstructed the policy logic behind the pilot project. To this end, we conducted a literature study and held interviews with the designers of the pilot.

First Objectives

The rationale for starting the pilot project '32-hour workweek for detainees' fits in a broader movement towards a more successful reintegration of former detainees. The overarching objective is to reduce recidivism among the target group of former detainees. In order to contribute to this, the pilot focuses on one specific basic condition: improving the employment related skills for former detainees. It is assumed that addressing this matter along with the other basic conditions (housing, debts, etc.) should lead to the desired reduction of recidivism.

The project plan of the pilot project explicitly mentions the following two intended first objectives:

- In 2020, **25%** of the former detainees who have participated in the pilot project for at least three months, will have found a paid job after detention.
- In 2020, **80%** of the former detainees who have participated in the pilot project for at least three months, leaves their detention with a recognised certificate.

The designers of the pilot project indicate that obtaining paid job is only useful if the former detainee is also able to keep that job. Therefore, we included a third objective in the plan evaluation: subject-based education for the improvement of employment-related skills, in order to realise a sustainable position on the job market.

Secondary Objectives

Improving the employment-related skills of former detainees and achieving the first objectives of the pilot seems to occur by obtaining four secondary objectives. The measures

[1] Based on the plan evaluation, it was decided to terminate the pilots. The process evaluation and the outcome measurement are not longer performed.

taken in the context of the pilot project are primarily intended to 'normalise' the labour situation in detention, for a smoother transition to a labour situation outside detention. In addition, the pilot project aims to strengthen the work attitude, improve skills of former detainees, and to have a positive effect on the living environment within the CFs. By realising these secondary objectives, the designers of the pilot project aim to create circumstances in which detainees have a better chance of finding paid work.

Measures

In order to achieve the secondary objectives and first objectives, several measures are taken as part of the pilot project's framework, but the implementation differs per CF. All participating CFs e.g. increase the number of working hours per week with 12 hours, but how they organise the pilot project within the framework varies significantly. There are differences in the way the working week is structured, in the way the work is performed, and in the guidance of detainees. In addition, incentives or privileges for participators in the pilot project differ per CF.

Target Group

The most important condition for participation in the pilot project is that detainees have to be in the 'plus-programme'. The focus of the pilot project is therefore on detainees who are motivated to reintegrate. Furthermore, detainees in the plus programme who are mentally or physically unable to work (32 hours per week) or who are staying in an extra secure unit, are excluded from participation. It differs per CF whether detainees with addiction problems are allowed to participate in the pilot project.

Unrealistic Objectives

In the long run, the pilot project should contribute to a reduction in recidivism among former detainees. However, the plan evaluation shows that the chance of recidivism depends on more factors than getting a job. It is a complex interaction that depends on many factors. The intended added value of the pilot project must be sought closer to its core (the secondary objectives and first objectives): finding paid work after detention. However, the relationship between work during detention and finding work after detention has also not been established conclusively in previous research. Here, too, it appears to be a complex interaction that depends on many factors.

To make a substantial contribution to reintegration, it is a necessity to realise a more sustainable position of former detainees on the labour market. However, this is a very ambitious objective that is expected to be difficult to achieve with the current design of the pilot project. The description of the pilot project does not elaborate on the guidance of detainees and what its focus will be. It is, however, of significant importance that it will focus on improving the cognitive skills and behaviour of detainees.

Unclear Mechanisms

Of the four secondary objectives or mechanisms, two are aimed at imitating the work situation "outside the walls" as closely as possible. The other two secondary objectives focus on making detainees more suitable for potential employers. For all the secondary objectives, our literature study indicates that their realisation - in the broadest sense of

the word - could help in achieving the first objectives. For example, having a regular rhythm (a normalisation component) is usually related to reduced mental issues and increased self-reliance. The development of skills could possibly have a positive influence on finding paid work.

The designers strongly link the achievement of the secondary goals to the addition of 12 extra hours of work per week. Our plan evaluation shows that simply offering extra work hours per week is not enough to achieve a (lasting) change in behaviour among detainees. The extra hours could have a positive influence, but only if that time is well spent.

However, much remains unclear about the exact implementation of the pilot project. Especially where the type of work and the guidance that detainees will receive on and around the work floor are concerned, the descriptions of the mechanisms and measures are sketchy and abstract. Furthermore, it is expected it will not be sufficient to merely align the working situation with the labour market in terms of working days and hours to achieve the desired results. Other aspects concerning the daily practice in the CFs also play a role. It seems that the designers do not have a clear picture of the implementation of the pilot project in the CFs. Since the mechanisms and measures are unclear and not described explicitly enough, the description of the pilot project does not convey any confidence that it will succeed in achieving the objective by means of the proposed set-up.

Target Group Definition Not Distinctive Enough

The focus of the pilot project is on an explicit target group: detainees who are motivated to reintegrate. In the current set-up of the pilot project, four of the five CFs make a distinction between participants and non-participants on the basis of participation in their so-called plus-programme. However, this division based on participation in the plus-programme is not distinctive enough to achieve optimal results with the pilot. It is expected that the group of detainees with sufficient motivation, but insufficient capacity to take the step in the right direction, will benefit most from the measures of the pilot. It is not clear to what extent this target group is present in the pilot project, because the plus programme does not take the (degree of) problems of the target group into account. In addition, the achieved results could possibly be the result of the selection of motivated participants and not of the measures taken within the framework of the pilot project (a so-called confounding variable).

Back to the Drawing Board

The goals of the pilot appear to be too ambitious and not realistic. In addition, the mechanisms are unclear and the selection of the target group is not clear enough. The question arises as to how to proceed with the pilot project, now that the evaluation of the plan shows that delivering a substantial contribution to reducing recidivism and achieving the first and secondary objectives, do not seem to lie within the scope of the pilot project.

The philosophy behind the pilot project can help individual prisoners take steps towards a paid job. However, the plan evaluation shows that the current design and mechanisms are poorly substantiated and do not cover all relevant aspects. We therefore advise the designers to go back to the drawing board.

1. INLEIDING

Onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval evalueert in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid de pilot '32 uur werken met gedetineerden'. In deze pilot wordt in vijf penitentiaire inrichtingen (P.I.'s) - in Almelo, Dordrecht, Leeuwarden, Veenhuizen en Vught[1] - de arbeid in detentie uitgebreid van de reguliere 20 uur naar 32 uur (Dienst Justitiële Inrichtingen, 2018). De evaluatie bestaat uit drie op elkaar inspelende onderzoeksonderdelen, te weten de planevaluatie, de procesevaluatie en de resultaatmeting.[2] In dit rapport bespreken we het eerste onderzoeksonderdeel: de planevaluatie.

Onderzoeksonderdelen evaluatie 'pilot 32 uur werken met gedetineerden'

- De *planevaluatie* richt zich op het inzichtelijk maken van de 'achterliggende gedachte' van de pilot. Wat wordt er beoogd en op welke wijze dienen de gewenste doelen te worden behaald?
- De *procesevaluatie* brengt in kaart of de pilot ook wordt uitgevoerd als is beoogd.
- De *resultaatmeting* maakt inzichtelijk of de ontwikkelingen zich in de beoogde richting bewegen.

1.1 Achtergrond en aanleiding

Kabinetsvisie

Op 17 juni 2018 bood de minister voor Rechtsbescherming de Tweede Kamer de visie 'Recht doen, kansen bieden; naar effectievere gevangenisstraffen' aan (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018). In deze visie moeten gevangenisstraffen onder andere bijdragen aan een veiligere samenleving door een herhaling van crimineel gedrag te voorkomen (c.q. recidive te verminderen). Deze visie - de uitwerking van een aantal voornemens uit het regeerakkoord "*Vertrouwen in de toekomst*" - stelt dat de samenleving enerzijds vergelding van aangericht kwaad en genoegdoening voor het slachtoffer en de samenleving als geheel verlangt, terwijl het anderzijds herhaling van strafbare feiten (recidive) zoveel mogelijk moet zien te voorkomen. Effectieve gevangenisstraffen dienen een dubbel doel: zowel vergelding als het verminderen van recidive.

Het kabinet heeft de overtuiging dat er op beide punten winst valt te boeken. De manier waarop gevangenisstraffen nu worden uitgevoerd, kan volgens het kabinet niet altijd rekenen op maatschappelijk draagvlak en is niet altijd effectief. Het kabinet wil de manier waarop gevangenisstraffen worden uitgevoerd aanscherpen, om meer recht te doen aan

[1] In de volgende hoofdstukken zijn de P.I.'s geanonimiseerd door ze willekeurig te nummeren.

[2] De procesevaluatie en resultaatmeting worden niet meer uitgevoerd. Op basis van de onderhavige planevaluatie is besloten de pilots te beëindigen en in plaats daarvan te onderzoeken hoe de combinatie van meer arbeid met meer scholing en begeleiding in alle PI's binnen de bestaande kaders gerichter kan worden ingezet. Bij dat onderzoek worden de aanbevelingen uit de onderhavige planevaluatie meegenomen.

het rechtvaardigheidsgevoel van slachtoffers, nabestaanden en de samenleving. Tegelijkertijd dient het verblijf in de gevangenis zo te worden ingericht, dat gedetineerden vanaf dag één werken aan een veilige toekomst buiten de gevangenismuren. Om dit te bereiken dient een sterk netwerk in en om de gevangenis te worden gevormd om te kunnen werken aan vijf basisvoorwaarden, die later in dit hoofdstuk nog aan de orde zullen komen. In de visie staan drie lijnen c.q. sporen centraal (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018). Deze zijn er tezamen op gericht dat een straf recht moet doen aan de samenleving, slachtoffers en nabestaanden, maar ook kansen moet bieden voor de gedetineerde:

- 1. Straf is straf (vergeldingskant): Gevangenisstraffen moeten genoegdoening bieden aan de samenleving en aan slachtoffers en nabestaanden in het bijzonder. Met andere woorden, straf moet ook echt voelen als straf. De kern van elke gevangenisstraf is dat de vrijheid van de veroordeelde wordt ontnomen, waardoor hij gedurende een bepaalde periode uit de samenleving wordt verwijderd. Aan dit vergeldende kenmerk van de gevangenisstraf moet recht worden gedaan bij de uitvoering van de straf.
- 2. Gedrag telt: Een gedetineerde is zelf verantwoordelijk voor het verloop van zijn detentie: goed gedrag wordt beloond, slecht gedrag bestraft. Van een gedetineerde wordt goed burgerschap verwacht, net als in de vrije samenleving. Het gedrag van gedetineerden gaat met de nieuwe visie sterker meewegen bij de invulling van detentie. Daarbij wordt rekening gehouden met iemands (geestelijke) beperkingen en wordt waar nodig de helpende hand geboden.
- 3. Werken aan een veilige terugkeer (re-integratie): Om de samenleving te beschermen tegen criminaliteit, moet zo veel mogelijk worden voorkomen dat gedetineerden na detentie in herhaling vallen. Daarom is een gevangenisstraf meer dan alleen het ontnemen van iemands vrijheid. De straf moet ook bijdragen aan een veilige terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving. De gedetineerden worden kansen geboden om te werken aan een beter leven na detentie, ze moeten er beter uitkomen dan ze erin gingen.

Terugdringen recidive door het vinden van werk

Gezien de negatieve effecten en hoge kosten van recidive voor de samenleving, is het terugdringen van recidive een belangrijk speerpunt geweest van menig kabinet (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2017). Ook het huidige kabinet zet hierop onverminderd in, getuige de door de minister van Rechtsbescherming aangeboden visie en dat daarin expliciet een lijn is opgenomen voor het verbeteren van de re-integratie van ex-gedetineerden (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018).

Sinds de introductie van het 'nazorgbeleid' wordt al tijdens detentie gewerkt aan re-integratie (van Duijvenbooden, 2016). Daarbij staat het oplossen of voorkomen van problemen ten aanzien van vijf basisvoorwaarden centraal, te weten: 1. aanvragen of verkrijgen van een geldig identiteitsbewijs; 2. vinden van (stabiele) huisvesting voor de periode na ontslag; 3. vinden van werk en inkomen; 4. werken aan schuldenproblematiek tijdens en na detentie; en 5. krijgen van een zorgverzekering en streven naar continuïteit van zorg tijdens en na detentie.

Een van de basisvoorwaarden waaraan wordt gewerkt om re-integratie te bevorderen is het vinden van werk en inkomen. Het lijkt te gaan om een complexe interactie afhankelijk van vele verschillende factoren (Wensveen et al., 2012). Eerder onderzoek naar de relatie

tussen werk en een verminderde kans op recidive bij kansarme individuen laat zien dat het verband tussen werk en criminaliteit voor een deel verklaard wordt door onderliggende kenmerken van de dader. Daarnaast is er ook sprake van een causaal effect dat vooral opgaat voor delicten waarbij economische prikkels het motief vormen (Mesters et al., 2015). Echter, op basis van deze onderzoeken kan geen uitsluitsel worden gegeven over de precieze aard en sterkte van het verband.

Mocht er een positief verband tussen inkomen, werk en het stoppen met crimineel gedrag bestaan, dan kan het succesvol naar arbeid toeleiden van ex-gedetineerde wenselijk zijn. In de praktijk blijkt echter dat er bij de arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden sprake is structurele knelpunten en tekortkomingen (Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, 2017). Onder meer blijkt dat met het nazorgbeleid minder dan de helft van de (ex-)gedetineerden wordt bereikt.

Reguliere arbeid in detentie

Er wordt gewerkt aan de basisvoorwaarde werk en inkomen (uit arbeid) om gedetineerden naar arbeid toe te leiden. In de P.I.'s in Nederland geldt een arbeidsplicht (vastgelegd in de Penitentiaire Beginselenwet). Hierbij dient te worden opgemerkt dat per mei 2021 een nieuwe wet (Wet Straffen en Beschermen) in werking treedt waarmee de plicht om arbeid te verrichten komt te vervallen.

Arbeid wordt beschouwd als een zeer belangrijk onderdeel van het dagprogramma dat aan gedetineerden wordt aangeboden. Het betreft zowel een dagbesteding voor gedetineerden als een bedrijfseconomische activiteit. De arbeidsbedrijven van de P.I.'s opereren op de markt onder de (merk)naam In-Made (Dienst Justitiële Inrichtingen & Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2015). Gedetineerden voeren de arbeid zowel binnen als buiten de inrichting (voorlopig nog verplicht) uit. Er wordt regulier in principe 20 uur per week gewerkt (Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 2012), maar er zijn ook gevallen bekend waar gedetineerden meer dan 20 uur of zelfs fulltime werken.

Binnen de P.I.'s voeren gedetineerden verschillende werkzaamheden uit. Het kan gaan om werk aan de lopende band, maar ook om facilitaire dienstverlening of specialistische vakarbeid. De werkzaamheden vinden plaats in bijvoorbeeld werkplaatsen voor hout- en metaalbewerking en recyclewerkzaamheden, in naaiateliers, callcenters, maar ook in bijvoorbeeld winkels, wasserijen en aan het onderhoud van de gevangenis. Deze werkplaatsen kunnen zowel binnen als buiten de inrichting zijn.

Pilot '32 uur werken met gedetineerden'[3]

In deze planevaluatie staat de pilot '32 uur werken met gedetineerden' centraal. Binnen deze pilot wordt in vijf P.I.'s (Almelo, Dordrecht, Leeuwarden, Veenhuizen en Vught) de arbeid in detentie uitgebreid van (de reguliere) 20 uur naar 32 uur om gedetineerde beter naar arbeid toe te kunnen leiden. Uit het algemene (overkoepelende) projectplan kan worden afgeleid dat het hoofddoel van de pilot is om gedetineerden zo effectief mogelijk naar werk toe te leiden. Daarbij dient bovendien een duurzame positie op de arbeidsmarkt

[3] Het betreft een korte achtergrondschets op hoofdlijnen. In de volgende hoofdstukken gaan we uitgebreider in op de inhoud van de pilot (doelen, maatregelen en aannames).

te worden gerealiseerd. Het gaat er derhalve niet alleen om dat de gedetineerden hun werk goed uitvoeren, maar ook dat zij een goede werkhouding (o.a. ten aanzien van het ontvangen van opdrachten van derden) ontwikkelen. Hierdoor zou een groter deel van de deelnemende gedetineerden naar een betaalde werkplek uitstromen met een erkend certificaat. Er zouden ook andere positieve effecten van de pilot kunnen uitgaan, zoals een beter dag-nachtritme en een positief effect op medicijngebruik.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van deze planevaluatie is om de doelen en veronderstelde werkzame mechanismen van de pilot '32 uur werken met gedetineerden' bloot te leggen en deze te toetsen aan bestaande wetenschappelijke kennis. Ook worden met de planevaluatie verbeterpunten en mogelijke neveneffecten van de uitvoering van de pilot in beeld gebracht.

De probleemstelling van de planevaluatie luidt als volgt:

Wat wordt er met de pilot '32 uur werken met gedetineerden' beoogd en op welke wijze dienen de gewenste doelen te worden behaald?

De probleemstelling valt uiteen in vier onderzoeksvragen:

1. Wat is de (beoogde) meerwaarde van 32 uur werken t.o.v. 20 uur (regulier)? Welke (tussen)doelen worden met de pilot(s) nagestreefd?
2. Op welke wijze moeten de (tussen)doelen van de pilot(s) worden bereikt? Welke (werkzame) mechanismen worden in de pilot(s) onderscheiden?
3. Wat is de beoogde doelgroep van de pilot(s)? Wat zijn de selectiecriteria om deel te mogen nemen? Zijn er contra-indicaties voor deelname?
4. Zijn er verschillen en overeenkomsten tussen de pilotlocaties onderling en met de pilot als geheel (m.b.t. doelen, werkwijze, organisatie, werkzame mechanismen en doelgroep)? Zo ja, welke?

1.3 Onderzoeksopzet

Om de probleemstelling aan de hand van de onderzoekvragen te kunnen beantwoorden is de zogenoemde beleidslogica achter de pilot gereconstrueerd. Daarvoor hebben we gebruik gemaakt van de methodologie van 'Realistic Evaluation' in combinatie met een stappenplan gebaseerd op de 'policy-scientific approach' (Ehren et al., 2005; Pawson & Tilley, 1997).

Beleidslogica
Een beleidslogica is een verzameling impliciete en expliciete veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de pilot. Met andere woorden: hoe en waarom zal de pilot leiden tot de beoogde resultaten; wat zijn de werkzame mechanismen? Deze veronderstellingen worden bij een beleidslogica in een schematisch overzicht geplaatst dat kan worden omgezet naar een evaluatiekader voor een effectevaluatie. Ook wordt bij de beleidslogica rekening gehouden met randvoorwaarden en contextvariabelen die de werkzame elementen zouden kunnen bevorderen of verstoren.

Realistic Evaluation (RE): CMO-ketens

Met de methodologie van RE is nagegaan op welke aannames de pilot is gebaseerd. Daarbij gaat RE verder dan een reguliere planevaluatie door de aannames om te zetten naar 'als-dan-mits-redeneringen' oftewel 'CMO-ketens' (Pawson & Tilley, 1997). Elke CMO-keten bestaat uit mechanismen (mechanisms; M) die onder specifieke condities (context; C) moeten leiden tot de gewenste uitkomst (outcome; O). De beleidslogica bestaat - in de methodologie van RE - uit de verzameling van alle CMO-ketens van de interventie.

Toelichting CMO-keten

M: staat voor 'Mechanism'. Mechanismen zijn de wegen waarlangs een gedragsverandering tot stand kan komen, oftewel de knoppen waaraan beleidsmakers kunnen draaien om het resultaat te beïnvloeden. De exacte werking van deze mechanismen berust op theoretische aannames. Voor de reconstructie van de beleidslogica is het van belang deze - vaak impliciete - aannames te achterhalen. Het gaat om het in kaart brengen van de 'als-dan' redenering van de beleidsmakers.

C: staat voor 'Context'. Dit zijn de voornaamste condities waaronder de mechanismen zouden moeten worden ingezet. Hier geldt: Context + Mechanisms = Outcome (de '**O**'). De 'als-dan'-redenering wordt hier dus uitgebreid met een 'mits-factor'.

O: staat voor 'Outcome'. Als mechanismen in de juiste context worden toegepast zouden deze tot de beoogde uitkomst (outcome) moeten leiden.

Policy-scientific approach: stappenplan planevaluatie

Om de CMO-ketens te identificeren hebben we een stappenplan ontwikkeld gebaseerd op de 'policy scientific approach' voor analyses van beleidstheorieën (zie o.a. Ehren et al., 2005). De volgende vijf stappen zijn doorlopen:

1. In de eerste stap hebben we op basis van de documenten en de gesprekken met de opstellers alle beweringen geïdentificeerd die verwijzen naar de werkzame mechanismen waarvan wordt verwacht dat deze een 'probleem' zullen oplossen. Deze eerste stap kan worden gezien als de 'probleemanalyse'.

   *Voorbeeld: "**De manier om het probleem** - dat gedetineerden te weinig uitstromen naar betaald werk - **op te lossen** is door ze meer uren per week te laten werken".*

2. In de tweede stap hebben we de werkzame mechanismen uit deze beweringen gekoppeld aan de doelen van het beleid, alvorens ze te herformuleren naar 'als-dan-redeneringen'.

   *Voorbeeld: "**Als** gedetineerden meer arbeid verrichten (32 uur in plaats van 20 uur), **dan** stromen zij vaker uit naar betaald werk."*

3. In de derde stap hebben we in (wetenschappelijke) literatuur naar rechtvaardiging gezocht voor de 'als-dan-redeneringen'.

   *Voorbeeld: "Als gedetineerden meer arbeid verrichten (32 uur in plaats van 20 uur), dan stromen zij vaker uit naar betaald werk, **omdat** zij beter leren om opdrachten van derden aan te nemen."*

4. In de vierde stap zijn de CMO-ketens gecompleteerd, door na te gaan onder welke condities de 'als-dan-redeneringen' tot de beoogde resultaten zouden moeten leiden. De 'als-dan-redeneringen' zijn hier uitgebreid met een 'mits-factor'.

   Voorbeeld: "Als gedetineerden meer arbeid verrichten (32 uur in plaats van 20 uur), dan stromen zij vaker uit naar betaald werk, omdat zij beter leren om opdrachten van derden aan te nemen, ***mits*** *zij door de werkmeesters goed worden begeleid bij het verrichten van arbeid in detentie.*

5. In de vijfde en laatste stap zijn de CMO-ketens samengevoegd tot de beleidslogica. De volledige beleidslogica is vervolgens gecontroleerd op geldigheid. Daarvoor is nagegaan of:
   a. de beleidslogica (en de CMO-ketens waaruit deze bestaat) in zijn totaliteit logisch en consistent is;
   b. de beleidslogica wordt onderbouwd door empirische kennis (op basis van eerder onderzoek);
   c. het realistisch is dat de beoogde doelen met de beleidslogica kunnen worden behaald, omdat deze zich richt op factoren die door beleid kunnen worden veranderd.

1.4 Onderzoeksactiviteiten

Voor de planevaluatie is een uitgebreide document- en literatuurstudie verricht en zijn interviews gehouden met de opstellers van de pilot. Aan de hand van de verkregen informatie is het in de vorige paragraaf beschreven stappenplan doorlopen. We gaan hieronder nader in op onderzoeksactiviteiten.

Document- en literatuurstudie

In de eerste plaats zijn de schriftelijke bronnen over de pilot verzameld en geanalyseerd. Het merendeel daarvan was reeds bij de start van het onderzoek in het bezit van de onderzoekers. Andere documenten zijn gedurende het onderzoek via respondenten of leden van de begeleidingscommissie verkregen. Het gaat vooral om de documenten die direct betrekking hebben op de pilot, zoals het algemene projectplan en de afzonderlijke projectplannen van de vijf deelnemende PI's.

Er is in de tweede plaats gezocht in digitale databases naar wetenschappelijke literatuur over de werkzame elementen bij het succesvol laten uitstromen naar werk van (ex-)gedetineerden. De zoekslag is breed ingestoken, hetgeen wil zeggen dat niet alleen is gezocht naar studies waarin conclusies worden getrokken over de werkzaamheid (effectiviteit) van arbeid in detentie of soortgelijke programma's, maar dat ook is gekeken naar studies die in het algemeen ingaan op (externe) factoren die van invloed kunnen zijn op het vinden van werk (na detentie).

Zoekstrategie
Er is gezocht in de databases Web of Science, SocIndex, Psycinfo, International Bibliography of the Social Sciences (IBSS), en Academic Search Premier. Daarbij is gebruik gemaakt van een Engelse en een Nederlandse string van zoektermen:

Inmate OR prison* OR ex-offend* OR offend* AND "Prison program" OR "employment program" OR "reentry program" OR "re-entry program" AND Employ* OR reentry OR re-entry OR reintegration OR re-integration OR reoffend* OR re-offend* OR recidivism AND Detention OR incarceration OR imprisonment*

(Ex-)gedetineerd OF gevangen* OF delinquent* EN programma* OF pilot* OF proeftuin* EN werkgelegenheid OF terugkeer OF herintreding OF re-integratie OF recidive* EN gevangenis* OF "penitentiaire inrichting* OF detentie OF opsluiting*

De zoekstrings leverden (in combinatie met een kritische voorselectie van de onderzoekers) in totaal 112 publicaties op. Na raadpleging van de abstracts van de publicaties bleven er 69 over die relevant werden geacht voor de planevaluatie. Uiteindelijk is naar 31 van deze publicaties in het rapport verwezen. Het betrof 17 Amerikaanse publicaties, 5 Europese publicaties en 12 Nederlandse publicaties.

Alleen (recente) peer-reviewed literatuur van de afgelopen 10 jaar (2010-heden) is meegenomen in de literatuurstudie. Er is in de verschillende databases steeds gezocht op onderwerp (topic), titel (title) en samenvatting (abstract).

Aanvullende zoekslagen
Aanvullend is binnen de gevonden literatuur gezocht naar relevante recente referenties met een hoog aantal 'cited references'. Ook is meer literatuur gezocht van auteurs die vaak terugkwamen in de gevonden literatuur. Daarnaast hebben we gezocht naar relevante rapporten van organisaties en instanties die niet via de genoemde databases kunnen worden gevonden. Op deze wijze konden 15 aanvullende publicaties - die allen betrekking hadden op de Nederlandse situatie en ook allen voor de rapportage zijn gebruikt - worden meegenomen in de planevaluatie.

Het gaat onder andere om rapporten geschreven door of in opdracht van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR), Nederlands Jeugdinstituut (NJI), Inspectie Veiligheid en Justitie, Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en programma Kwaliteit Forensische Zorg (KFZ). Tevens zijn relevante publicaties die reeds in het bezit van het onderzoeksteam waren toegevoegd.

Interviews opstellers

Het reconstrueren van de beleidslogica is in de eerste plaats een taak van de onderzoekers, maar moet ook vooral een coproductie zijn van de onderzoekers en de personen die bij het opzetten van de pilot (zowel direct als indirect) betrokken zijn geweest. Daarom zijn interviews gehouden met personen die direct en indirect betrokken zijn geweest bij het opstellen van de pilot en de daarover beschikbare documentatie.

De interviews hebben steeds plaatsgevonden aan de hand van een onderwerpenlijst die was gebaseerd op de eerste aanzet van de beleidslogica.[4] Door gericht vragen te stellen over de door ons beschreven context, mechanismen en uitkomsten is nagegaan of we de aanpak en de overwegingen op de juiste wijze hebben beschreven. Ook zijn gerichte vragen gesteld over mogelijke succes- en faalfactoren, welke knelpunten zich kunnen

[4] De onderwerpenlijst is beschikbaar in de bijlage van dit rapport.

voordoen bij het uitvoeren van de pilot en hoe daarop is geanticipeerd. Tevens kwam de samenwerking met externe partijen in het interview aan bod. Op basis van de interviews is de beleidslogica vervolgens verder ingevuld, aangevuld en verfijnd. Na deze verdere invulling is het ter verificatie nogmaals voorgelegd aan de opstellers.

Voor dit onderzoek zijn in totaal 10 personen gesproken door middel van diepte-interviews: de twee leden van het algemene projectteam, zeven medewerkers betrokken bij het opstellen van de pilot in de vijf P.I.'s, en een medewerker van het ministerie van Justitie en Veiligheid die betrokken is geweest bij het voortraject van de pilot.

1.5 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk gaan we in hoofdstuk twee in op de doelen van de pilot '32 uur werken met gedetineerden'. Naast het overstijgende doel, besteden we aandacht aan de einddoelen van de pilot en de daarbij behorende subdoelen. In het derde hoofdstuk gaan we vervolgens in op de overeenkomsten en de verschillen tussen de beoogde invulling van de vijf deelnemende P.I.'s. Het gaat hierbij om de maatregelen die zij nemen om de (sub)doelen te bereiken. In het vierde hoofdstuk vertalen we de doelstellingen, maatregelen en veronderstellingen van de opstellers van de pilot naar een beleidslogica op basis van CMO-ketens. Het rapport sluiten we af met een concluderend hoofdstuk.

2. DOELEN

In dit hoofdstuk beschrijven we de doelen van de pilot '32 uur werken met gedetineerden'.[1] Dit hoofdstuk moet worden gezien als een reconstructie van de gedachtegang van de opstellers van de pilot op basis van de beschikbare documentatie en de interviews. We stellen vast dat de pilot een bijdrage probeert te leveren aan het terugdringen van de recidive onder ex-gedetineerden (overstijgend doel) door een hogere uitstroom naar betaald werk voor deze doelgroep te realiseren (einddoel pilot). Om dit einddoel te behalen dienen enkele subdoelen te worden gerealiseerd. Ook verwachten de opstellers twee positieve bijvangsten als gevolg van de pilot.

2.1 Overstijgend doel van de pilot

Uit het eerste hoofdstuk vloeit voort, dat de beweegredenen voor het opstarten van de pilot '32 uur werken met gedetineerden' passen in een langere tendens waarbij wordt gestreefd naar een succesvollere re-integratie van ex-gedetineerden. De hieraan gekoppelde (meetbare) doelstelling is het verminderen van de recidive onder de doelgroep ex-gedetineerden (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018). De beoogde maatregelen binnen de pilot '32 uur werken met gedetineerden' zijn er (op de lange termijn) op gericht om deze doelstelling te realiseren.

In de interviews met het projectteam en de bij de pilot betrokken medewerkers van de afzonderlijke P.I.'s, blijkt dat de pilot inderdaad dient bij te dragen aan het terugdringen van recidive, maar dat het geen primair doel van de pilot zelf betreft. Het staat daarom ook niet als doel benoemd in de beschikbare documentatie (noch in het overkoepelende projectplan, noch in de afzonderlijke plannen van de vijf P.I's). De geïnterviewden leggen uit dat het terugdringen van recidive als een overstijgend doel moet worden gezien, waaraan de pilot een bijdrage dient te leveren door haar eigen doelstellingen te realiseren. Die 'eigen' doelstellingen hebben uitsluitend betrekking op de toeleiding van gedetineerden naar arbeid; oftewel ervoor zorgen dat zij na detentie een baan vinden.

2.2 Einddoelen van de pilot

Om bij te dragen aan het verminderen van recidive onder de doelgroep ex-gedetineerden, richt de pilot zich op één specifieke basisvoorwaarde: het verbeteren van de arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden. Samen met de aanpak van de andere basisvoorwaarden (huisvesting, schuldenproblematiek, enz.) dient dit tot de gewenste vermindering van recidive te leiden.

Er is literatuur beschikbaar waarin het verband tussen het hebben van (inkomen uit) werk en een verminderde kans op recidive is onderzocht. Hieruit blijkt dat de kans op recidive kán verminderen na het verkrijgen van werk, maar dat dit effect niet zomaar met iedere baan wordt bereikt (zie o.a.: Apel & Horney, 2017; Dirkzwager et al., 2018; Ramakers, et

[1] We merken op dat de vijf P.I.'s geen zelfstandige doelen voor de pilot hebben geformuleerd. Alle P.I.'s sluiten aan op de algemene doelstellingen van de pilot zoals die in deze paragraaf worden beschreven.

al., 2017). Alleen nieuw verkregen banen die stabiel c.q. duurzaam zijn en een hoger beroep doen op de (cognitieve) vaardigheden van ex-gedetineerden leveren mogelijk een bijdrage aan het verminderen van recidive (Ramakers, Nieuwbeerta, van Wilsem, et al., 2017).

De opstellers van de pilot lijken uit te gaan van dit vermeende positieve verband door als doel te stellen dat een hoger percentage ex-gedetineerden moet uitstromen naar betaald werk. Als we het projectplan van de pilot onder de loep nemen, worden expliciet de volgende twee beoogde einddoelen van de pilot genoemd:

- In 2020 stroomt **25%** van de deelnemers die minimaal drie maanden hebben deelgenomen aan de pilot 32 uur werken na detentie uit naar een betaalde werkplek.
- In 2020 stroomt **80%** van de deelnemers die minimaal drie maanden hebben deelgenomen aan de pilot 32 uur werken met een erkend certificaat uit detentie.

Percentages normatief gekozen

Uit de interviews wordt duidelijk dat de opstellers van de pilot het belangrijk achten om de doelstellingen van de pilot 'SMART' te formuleren, zodat meetbaar kan worden vastgesteld of de doelen al dan niet worden behaald. De keuze voor de na te streven percentages blijkt grotendeels normatief van aard. De 25% en 80% waarnaar respectievelijk bij het eerste (uitstroom naar betaald werk) en het tweede doel (uitstroom met een erkend certificaat) wordt gestreefd, blijken te zijn ingegeven door de resultaten uit de 'Monitor nazorg (ex-) gedetineerden'. Daaruit blijkt dat voorafgaand aan detentie zo'n 20% van de nazorgkandidaten werk had of een opleiding volgde en dat dit percentage na detentie nagenoeg gelijk blijft.

Ten aanzien van het eerste doel menen de opstellers van de pilot dat de ambitie om een verbetering van vijf procentpunt (van 20% naar 25%) na te streven, gevoelsmatig realistisch is. Er had in hun optiek echter ook voor een ander percentage kunnen worden gekozen. Met betrekking tot het tweede doel wordt niet volledig duidelijk waar het percentage van 80% op is gebaseerd. Het lijkt te gaan om een inschatting op basis van de gemiddelde deelname van gedetineerden aan arbeid door de jaren heen. Verschillende opstellers van de pilot merken in de interviews op dat een slagingspercentage van vier op de vijf gedetineerden (een uitval van maximaal 20%) een ambitieuze, maar realistische doelstelling is.

Deelresultaat

Opvallend is dat er in de pilot ook expliciet een (niet SMART geformuleerd) 'deelresultaat' wordt benoemd, namelijk: vakgericht opleiden in het toeleiden naar werk, om een duurzame positie op de arbeidsmarkt te realiseren.

De term deelresultaat lijkt gezien de interviews de lading niet geheel te dekken. Als onderzoekers constateren we dat hier niet zozeer sprake is van een deelresultaat, maar van een aanvullend einddoel in relatie tot de eerste doelstelling (25% stroomt uit naar betaald werk). De opstellers van de pilot geven aan dat het verkrijgen van betaald werk alleen nuttig is, als de ex-gedetineerde in staat is om die baan te behouden. Vakgericht opleiden (één van de maatregelen in de pilot die we later zullen bespreken) helpt daarbij, is de veronderstelling. Wij hebben dit deelresultaat daarom als einddoel in de planevaluatie meegenomen.

Resumé

De pilot ’32 uur werken met gedetineerden’ is er (op de lange termijn) op gericht om bij te dragen aan het verminderen van recidive onder de doelgroep ex-gedetineerden. We constateren dat met de pilot drie einddoelen worden beoogd om deze bijdrage te kunnen leveren:

- In 2020 stroomt **25%** van de deelnemers die minimaal drie maanden hebben deelgenomen aan de pilot 32 uur werken na detentie uit naar een betaalde werkplek.
- In 2020 stroomt **80%** van de deelnemers die minimaal drie maanden hebben deelgenomen aan de pilot 32 uur werken met een erkend certificaat uit detentie.
- Het realiseren van een meer duurzame positie voor ex-gedetineerden op de arbeidsmarkt.

2.3 Subdoelen van de pilot

Het verbeteren van de arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden c.q. het behalen van de einddoelen van de pilot, lijkt te verlopen via vier subdoelen. De maatregelen die worden genomen in het kader van de pilot, dienen in de eerste plaats de arbeidssituatie in detentie te ‘normaliseren’, zodat deze beter aansluiten op de arbeidssituatie buiten detentie. Daarnaast richt de pilot zich op het versterken van de werkhouding en vaardigheden van ex-gedetineerden en wordt een positief effect op het leefklimaat binnen de P.I.’s beoogd. Door deze subdoelen te realiseren willen de opstellers van de pilot omstandigheden creëren waarin gedetineerden een grotere kans hebben om naar betaald werk uit te stromen.

Subdoelen impliciet opgenomen in de pilot

We merken op dat de onderzoekers de subdoelen hebben geformuleerd op basis van de informatie uit de documentatie en interviews. De opstellers van de pilot benoemen de onderstaande aspecten niet expliciet als (sub)doelen, maar beschrijven de afwezigheid ervan in de reguliere situatie als de aanleiding om de pilot te starten. Dit laatste impliceert dat het om subdoelstellingen gaat die dienen bij te dragen aan het behalen van de einddoelen.

Subdoel 1 • Arbeidssituatie binnen detentie ‘normaliseren’

De kern van de pilot is om 12 uren per week extra arbeid aan te bieden, zodat de situatie buiten detentie beter wordt nagebootst binnen de aangeboden arbeid in de P.I.’s. In de reguliere situatie werken gedetineerden 20 uur per week (buiten detentie een ongangbaar aantal uren), brengen zij grote delen van hun dag op cel door waar zij ‘niks’ doen en werken zij per werkweek steeds op verschillende dagen en tijdstippen.

De opstellers van de pilot signaleren dat ex-gedetineerden hierdoor de aansluiting missen met de situatie op de reguliere arbeidsmarkt waar 20 uur per week werken niet de standaard is en waar vastere c.q. meer regelmatige werktijden worden gehanteerd. Als gedetineerden een baan vinden, raken zij die volgens de opstellers dikwijls kwijt, omdat ze niet in het daarvoor vereiste ritme kunnen komen of zich niet goed kunnen conformeren aan de op het werk geldende regels. Hierbij spelen soms ook mentale gezondheidsproblemen als gevolg van een gebrek aan ritme een rol.

De gedachtegang van de opstellers is dat als de omstandigheden binnen de muren meer lijken op die buiten de muren, het voor gedetineerden gemakkelijker is om een baan te vinden en vooral om die te behouden. Het realiseren van dit subdoel lijkt vooral gericht op het bewerkstelligen van een duurzame positie op de arbeidsmarkt. Concreet beogen de maatregelen van de pilot het volgende:

- Gedetineerden raken meer bekend met en gewend aan de verwachtingen en de structuur van de reguliere arbeidsmarkt;
- Het dag- en nachtritme van gedetineerden verbetert en daarmee hun mentale gezondheid.

Subdoel 2 • Verbeteren van de werkhouding

De pilot beoogt in de tweede plaats de werkhouding van (ex-)gedetineerden te verbeteren. Opstellers van de pilot geven in de interviews aan dat gedetineerden in de huidige situatie onvoldoende gefocust zijn op de werkzaamheden en zich niet genoeg aan het werk en hun collega's lijken te committeren. Ook blijkt uit de projectplannen dat gedetineerden hun werk tijdens detentie vooral zouden zien als 'een manier om hen bezig te houden' en dat zij er doorgaans niet naar streven om werk met een zo hoog mogelijke kwaliteit op te leveren.

Uit bovenstaande volgt dat de werkhouding van gedetineerden in de reguliere situatie te wensen over laat. De maatregelen van de pilot zijn erop gericht deze werkhouding te verbeteren. Onder de beoogde 'verbeterde werkhouding' dient op basis van de beschikbare documentatie en interviews het volgende te worden volstaan:

- Verschijnt op tijd op het werk;
- Verricht de arbeid naar beste kunnen;
- Neemt zijn/haar verantwoordelijkheid;
- Kan zelfstandig werken;
- Kan goed samenwerken met collega's;
- Volgt aanwijzingen van leidinggevenden goed op.

Subdoel 3 • Sterker ontwikkelen van arbeidsvaardigheden

Een aan het eerste subdoel verwante doelstelling is dat de arbeidsvaardigheden van gedetineerden sterker dienen te worden ontwikkeld om ze na detentie (duurzaam) uit te laten stromen naar werk. In de reguliere situatie krijgen gedetineerden binnen detentie werk aangeboden dat te eenvoudig c.q. niet uitdagend genoeg is, waardoor deze ontwikkeling vaak uit blijft, zo wordt gesteld in de documenten en de interviews. Tevens wordt hierin gesteld dat gedetineerden niet altijd even gemotiveerd zouden zijn om hun vaardigheden te verbeteren. Zoals gezegd, heerst de gedachte dat velen van hen de arbeid binnen detentie zien als 'bezigheid om de tijd te doden' en dat maar weinig van hen bereid zijn om een gerichte aanvullende opleiding te volgen om zich door te ontwikkelen.

De pilot beoogt dat meer gedetineerden gemotiveerd raken om op een goede en serieuze manier aan de slag te gaan met het ontwikkelen van hun vaardigheden ten behoeve van hun re-integratie. Dat zou zich concreet moeten uiten in de volgende aspecten:

- Meer gedetineerden gaan op eigen initiatief een opleiding volgen;
- Meer gedetineerden gaan tijdens en na detentie op een 'hoger niveau' werken (zij maken promotie);
- Meer gedetineerden gaan tijdens detentie vakgericht werk doen.

Subdoel 4 • Verbeteren van leefklimaat in P.I.'s

Er worden positieve effecten van de pilot op het leefklimaat in de P.I.'s verwacht. Daarmee doelen de opstellers er in de eerste plaats op dat het contact tussen gedetineerden en het personeel van de P.I. zal verbeteren als gevolg van de pilot. In de tweede plaats wordt er met de pilot naar gestreefd dat gedetineerden meer 'voldoening' halen uit hun detentietijd en specifiek uit de arbeid die zij daarbinnen leveren. Daarvoor zet de pilot in op het vergroten van de autonomie c.q. zelfredzaamheid van gedetineerden en wordt contact met de buitenwereld meer toegestaan en/of meer gestimuleerd in vergelijking met de reguliere situatie. De gedachte is dat een verbeterd leefklimaat binnen detentie tot minder 'detentieschade' zal leiden, hetgeen de baankansen buiten detentie vergroot.

Concreet beoogt de pilot het volgende te verbeteren wat betreft het leefklimaat:

- Er vinden minder incidenten tussen gedetineerden (onderling) en het personeel van de P.I. plaats;
- Meer gedetineerden kunnen de werkzaamheden zelfstandig uitvoeren;
- Meer gedetineerden rapporteren een hogere mate van tevredenheid over de door hun geleverde arbeid in detentie;
- Meer gedetineerden hebben contact met de buitenwereld;
- Meer gedetineerden beoordelen het leefklimaat in de P.I. positiever na invoering van de pilot.

2.4 Verwachte positieve bijvangsten

Uit de documentatie en de interviews met de opstellers komt ook een tweetal mogelijke effecten naar voren die niet als doelstellingen kunnen worden aangemerkt, maar door de opstellers worden omschreven als positieve bijvangsten van de pilot, die kunnen werken als katalysatoren (factoren die het proces versnellen) richting de einddoelen van de pilot.

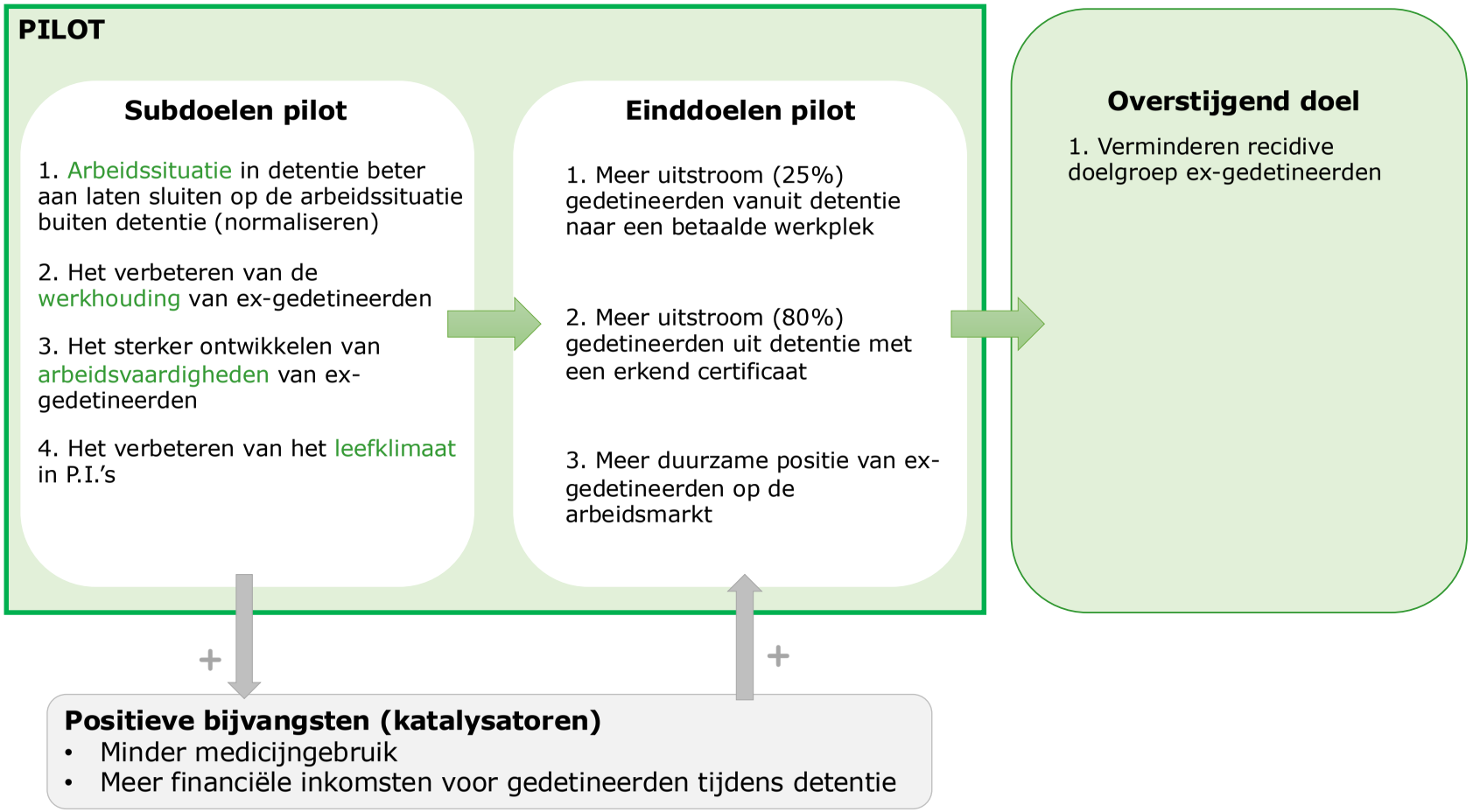
Minder medicijngebruik

Als gevolg van het ontwikkelen van een beter dag- en nachtritme zouden mentale problemen van gedetineerden kunnen verminderen, zo vermoeden de opstellers. Als gevolg daarvan zou het medicijngebruik onder gedetineerden kunnen afnemen. Het feit dat gedetineerden niet langer medicijnen nodig hebben om goed te kunnen functioneren, kan ertoe leiden dat zij gemotiveerder raken om te werken aan hun re-integratie, hetgeen bijdraagt aan het realiseren van de einddoelen van de pilot.

Meer financiële inkomsten

Als gevolg van een uitbreiding van het aantal uren arbeid, zouden gedetineerden meer financiële inkomsten kunnen ontvangen als zij inderdaad bereid zijn om meer te gaan werken. Alhoewel dit geen doel of subdoel van de pilot is, verwachten de opstellers dat de extra inkomsten een positief effect zullen hebben op de motivatie van de deelnemende gedetineerden. Een verhoogde motivatie zou bijdragen aan het realiseren van de einddoelen van de pilot, specifiek het succesvol laten uitstromen van gedetineerden naar werk na detentie.

Figuur 2.1 Resumé hoofdstuk 2 | Schematische weergave doelen van de pilot



3. SELECTIECRITERIA, MAATREGELEN EN ORGANISATIE

Bij de opstellers van de pilot heerst de gedachte dat de reguliere c.q. huidige situatie (20 werkuren per week) er onvoldoende voor zorgt dat gedetineerden na detentie weer actief worden op de arbeidsmarkt. De pilot beoogt dit te veranderen door op het niveau van de P.I.'s specifieke maatregelen te nemen om deze situatie te verbeteren. Zij richt zich daarbij - via enkele selectiecriteria - op een specifieke doelgroep: gemotiveerde gedetineerden. Ook worden enkele wijzigingen doorgevoerd in de organisatie van de P.I.'s. Echter, voor een belangrijk deel blijft onduidelijk wat de P.I.'s in de pilot wezenlijk anders gaan doen ten opzichte van de reguliere situatie.

3.1 Selectiecriteria

Niet alle gedetineerden mogen deelnemen aan de pilot. Er worden selectiecriteria gehanteerd en er zijn enkele contra-indicaties opgesteld. Voor vier van de vijf P.I.'s geldt dat er in principe één voorwaarde is waaraan gedetineerden moeten voldoen, willen zij aan de pilot kunnen deelnemen, namelijk dat zij in het 'plusprogramma' moeten zitten.

Basis- en plusprogramma: promotie en degradatie[1]

Sinds maart 2014 wordt binnen het gevangeniswezen gewerkt met het systeem van promoveren en degraderen van gedetineerden. Het systeem werkt ten tijde van het opstellen van het projectplan op basis van een 'stoplichtmodel', waarbij gewenst 'groen gedrag' betekent dat de gedetineerde kan promoveren. Voorbeelden van groen gedrag zijn de eigen cel schoonhouden, en meewerken aan de re-integratieactiviteiten. Oranje (dit-kan-beter) en rood (ongewenst) gedrag kan leiden tot het uitblijven van promotie of degradatie. Voorbeelden van oranje gedrag zijn het niet uitvoeren van opgedragen taken en te laat komen. Voorbeelden van rood gedrag zijn agressie en het aanrichten van vernielingen. Per 1 oktober 2020 is het stoplichtmodel vervangen door een systeem waarin alleen gewenst en ongewenst gedrag worden onderscheiden ('oranje' gedrag is komen te vervallen).

Gedetineerden starten in het basisprogramma. Als een gedetineerde zich zes weken lang houdt aan de 'groene' c.q. gewenste gedragsregels kan worden besloten tot promotie naar het plusprogramma. Over promotie of degradatie wordt in het multidisciplinair overleg (MDO) geadviseerd. De (plaatsvervangend) directeur maakt op basis hiervan een beschikking op, omdat er beklag en beroep mogelijk is tegen de beslissing. Het plusprogramma biedt naast arbeid met meer vrijheden en verantwoordelijkheden ook extra activiteiten (o.a. meer onderwijs en bezoek) en de mogelijkheid tot gedragsinterventies.

Gedetineerden die door een verstandelijke beperking of een psychische stoornis niet in staat zijn aan bepaalde gedragsregels te voldoen, kunnen onder omstandigheden toch in aanmerking komen voor promotie als zij de bereidheid tonen tot verbetering. Gedetineerden die extra zorg of beveiliging nodig hebben vallen niet onder het systeem van promoveren/degraderen.

We merken hierbij op dat gedetineerden ten tijde van het opstellen van het projectplan verplicht de 'Reflector' moesten invullen en moesten deelnemen aan de training 'Kies voor

[1] Deze tekstpassage is sterk gebaseerd op informatie van de website van DJI. Te raadplegen via: link

Verandering' (KvV) om te kunnen promoveren naar het plusprogramma. In feite was er dus één voorwaarde (het plusprogramma), die de twee andere voorwaarden behelsde. Per 1 oktober 2020 is deze situatie gewijzigd, waardoor de Reflector en KvV geen voorwaarden meer zijn voor promotie naar het plusprogramma.

Uitzondering
Tijdens de interviews blijkt dat één van de P.I.'s (#3) een uitzondering op de selectiecriteria vormt. In deze P.I. kunnen alle gedetineerden zonder voorwaarden deelnemen aan de pilot. Zij hoeven daarvoor dus niet in het plusprogramma te zitten, geen reflector in te vullen en ook niet deel te nemen aan de KvV-training. Opvallend is, dat dit in tegenspraak is met hetgeen in het projectplan van deze P.I. (#3) vermeld staat. Daarin worden deze zaken wel als voorwaarden benoemd.

Plusprogramma

Voor de vier P.I.'s die selectiecriteria hanteren, geldt dat ze vooral zijn opgehangen aan het systeem van promotie en degradatie, waarmee sinds maart 2014 binnen het gevangeniswezen wordt gewerkt.

In het algemeen geldt dat alleen gedetineerden die in het plusprogramma zitten mogen deelnemen aan de pilot. De pilot richt zich derhalve op een doelgroep die gemotiveerd is om te re-integreren. De opstellers geven in de documentatie en interviews aan dat het een bewuste keuze is om in de pilot te werken met een groep gedetineerden die goede gewoonten, inzet en gedrag vertonen. Om verandering te kunnen bewerkstelligen, zo stellen zij, moeten gedetineerden zelf echt willen veranderen.

Uit de interviews blijkt dat aan deze keuze jarenlange praktijkervaring ten grondslag ligt. We horen dat het doorgaans niet goed lukt om ongemotiveerde gedetineerden te laten werken aan het vergroten van hun kennis en vaardigheden en het verbeteren van hun werkhouding. Het investeren van tijd en middelen in een ongemotiveerde doelgroep is in het verleden niet zinvol gebleken, aldus de betrokkenen. In hun beleving is er altijd een vruchtbare bodem (van intrinsieke motivatie) nodig om de gewenste resultaten te bereiken.

Reflector en 'Kies Voor Verandering'

Ten tijde van het opstellen van het projectplan, moesten gedetineerden om te kunnen promoveren naar het plusprogramma (en dus om deel te nemen aan de pilot) ook de 'reflector' invullen; een vragenlijst waarmee de gedetineerde inzicht krijgt in zijn houding, gewoonten en gedrag.

De Reflector
De Reflector is een digitale vragenlijst die inzicht geeft in de persoonlijkheid van de gedetineerde. De gedetineerde vult de lijst in via de computer en de resultaten worden samengevat in een kort rapport. Aan de hand van het rapport gaat de desbetreffende casemanager het gesprek met de gedetineerde aan. Kloppen de uitkomsten van de Reflector met het beeld dat zij van zichzelf hebben?

De Reflector geeft op deze wijze een indicatie van hoe gemotiveerd de gedetineerde is om zijn of haar doelen te bereiken. Ook vormt het vaak belangrijke input bij de in te zetten begeleiding voor de gedetineerde. Als sprake is van voldoende motivatie om te veranderen, dan mag de gedetineerde terugkeeractiviteiten volgen, te beginnen met de training: 'Kies voor Verandering'.

Tevens dienden zij deel te nemen aan de training 'Kies Voor Verandering' (KvV), die ook verplicht was gesteld voor deelname aan de pilot. Zoals gezegd, is deze situatie per 1 oktober 2020 gewijzigd; de Reflector en KvV zijn geen voorwaarden meer voor promotie naar het plusprogramma.

Kies voor Verandering (Plaisier et al., 2016)
Kies voor Verandering is een training voor volwassen gedetineerden. Het doel van de training is de deelnemers te laten nadenken over hun leven, over de vraag of zij na hun detentieperiode een andere weg willen inslaan en of zij willen stoppen met het plegen van delicten.

De doelgroep betreft alle gedetineerden met een strafrestant van minimaal drie weken vanaf de start van de training (behalve gedetineerden met ernstige verslavings- of psychische problematiek en degenen met een onrechtmatige verblijfsstatus). De training is niet bedoeld voor degenen bij wie geen enkele motivatie voor deelname bestaat.

De training bevat zes bijeenkomsten en wordt doorgaans in een periode van drie weken uitgevoerd. De training wordt bij voorkeur in een groep, met maximaal twaalf deelnemers gegeven door één of twee trainers (kan ook individueel worden gegeven). Niet deelnemen heeft nadelige consequenties voor gedetineerden. Men mag dan niet instromen in het plusprogramma waar men meer vrijheden heeft.

Contra-indicaties

Binnen de pilot zijn ook enkele contra-indicaties opgesteld, die er toe kunnen leiden dat een gedetineerde niet wordt toegelaten tot de pilot, ondanks dat hij of zij heeft voldaan (of zou kunnen voldoen) aan de gestelde voorwaarden:

- Gedetineerden in het plusprogramma die geestelijk of lichamelijk niet in staat zijn om (32-uur per week) te werken; en
- Gedetineerden in het plusprogramma die op een extra beveiligde afdeling verblijven (zoals de EBI in P.I. 5 en de afdeling met intensief toezicht in de P.I. 3).

Verder blijkt dat de P.I.'s verschillend omgaan met 'verslavingsproblematiek'. Voor sommige P.I.'s betreft het een contra-indicatie, maar voor anderen juist niet:

- P.I.'s 2 en 4: gedetineerden met verslavingsproblematiek worden niet tot het plusprogramma toegelaten en zij kunnen derhalve niet deelnemen aan de pilot (contra-indicatie).
- P.I. 5: gedetineerden met verslavingsproblematiek kunnen wel worden toegelaten tot het plusprogramma en de pilot, mits zij gemotiveerd zijn om actief aan hun verslavingsproblematiek te werken.
- P.I. 1: verslavingsproblematiek is geen contra-indicatie, maar als gedetineerden door gebruik in de P.I. worden gesanctioneerd, kán het zijn dat ze gedegradeerd worden tot basisprogramma en daardoor niet meer deel mogen nemen aan de pilot.
- P.I. 3: alle gedetineerden mogen deelnemen aan de pilot, ook gedetineerden met verslavingsproblematiek, zolang zij niet op de afdeling 'extra zorg voorziening' of 'afdeling intensief toezicht' verblijven.

3.2 Maatregelen

Zoals gezegd, zijn er wat betreft de algemene doelstellingen en selectiecriteria voor deelnemers aan de pilot geen grote verschillen tussen de P.I.'s. Dit is wel het geval als wordt gekeken naar de maatregelen die door de P.I.'s worden genomen in het kader van de pilot. Voor alle P.I.'s geldt dat zij het aantal arbeidsuren per week met 12 verhogen, maar hoe zij de pilot binnen deze kaders inrichten verschilt onderling sterk. Er is sprake van grote diversiteit in de maatregelen waarmee de sub- en einddoelen dienen te worden gerealiseerd.

Verhogen van het aantal arbeidsuren

Om de gewenste resultaten te bereiken wordt in alle P.I.'s het dagprogramma uitgebreid met 12 extra uren arbeid per week. De maatregel om de arbeidsuren te verhogen van 20 naar 32 uur per week_is de kern van de pilot. De maatregel wordt derhalve in alle P.I.'s toegepast en is erop gericht om alle vier subdoelen te realiseren (werkhouding, arbeidsvaardigheden, arbeidssituatie en leefklimaat). Aan het verhogen van het aantal arbeidsuren liggen enkele veronderstellingen van de opstellers ten grondslag.

De eerste veronderstelling van de opstellers wat betreft deze maatregel is dat gedetineerden ten opzichte van de reguliere situatie meer tijd krijgen om hun kennis en vaardigheden te ontwikkelen. De gedachte is "Hoe meer tijd je investeert, des te beter je erin wordt".

In de tweede plaats bieden de extra 12 uren per week aan de P.I.'s (en dan met name werkmeesters) de mogelijkheid om meer zicht te krijgen op de gedetineerde en wat deze nodig heeft om zich optimaal te kunnen ontwikkelen. Ook is de gedachte dat er zo meer ruimte is voor contactmomenten met de gedetineerde om zijn/haar wensen en behoeften beter vast te kunnen stellen en het dagprogramma hierop aan te passen. Met andere woorden, werkmeesters krijgen meer zicht op de sterke en de ontwikkelpunten van de gedetineerde.

Een derde aanname die de opstellers hier doen, is dat gedetineerden in de reguliere situatie over het algemeen weinig kennis van de arbeidsmarkt hebben, zolang zij in detentie verblijven. Werkmeesters zouden hen kunnen helpen, omdat zij wel accurate kennis van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt hebben. Doordat gedetineerden meer tijd spenderen met werkmeesters zou een sterkere band (positieve leefklimaat) ontstaan en kan de werkmeester de gedetineerde beter ondersteunen bij het vinden van werk buiten detentie.

Praktische invulling van de pilot

Hierboven is uiteengezet dat alle P.I.'s het aantal arbeidsuren met 12 uur per week verhogen in het kader van de pilot. Echter, de praktische invulling - oftewel wat P.I.'s in die 32 uur per week anders gaan doen dan in de reguliere 20 uur - verschilt onderling sterk. Dit kan van invloed zijn op de resultaten van de pilot. In matrix 3.1 zijn de overeenkomsten en de verschillen schematisch weergeven. Daaronder gaan we op elke maatregel dieper in.

Matrix 3.1 Overzicht praktische invulling pilot per P.I.

Categorie	Maatregel	P.I. 1	P.I. 2	P.I. 3	P.I. 4	P.I. 5
Indeling werkweek	Werkweek (ma t/m vrijdag) in blokken van vier uur, waarvan gedetineerden er acht (i.p.v. vijf) kiezen		✓		✓	
	Gedetineerden werken op vaste dagen in de week op vaste tijdstippen, waaronder ook buiten kantooruren	✓				
	Gedetineerden werken acht uren (ochtend en middag) op vier van de vijf werkdagen binnen kantooruren					✓
	Reguliere 20 arbeidsuren per week worden uitgebreid met 12 uren arbeid in de avond en in het weekend			✓		
Invulling arbeid	Deelnemende gedetineerden worden verdeeld over meerdere groepen	✓		✓		
	Het soort werk blijft grotendeels hetzelfde	✓	✓	✓	✓	✓
	Mogelijkheid voor meer gespecialiseerd werk	✓				
Begeleiding	Werkmeesters zijn gekoppeld aan vaste werkzalen		✓			
	Elke gedetineerde heeft een individuele begeleider c.q. casemanager		✓			
	'Vierkant-gesprekken' tussen de gedetineerde, de arbeidsmedewerker, de PIW-er en de casemanager		✓			
Back-up plan	Bij onvoldoende werk worden cursussen aangeboden	✓		✓		

Indeling van de werkweek

- Twee van de vijf P.I.'s (2 en 4) werken met een systeem waarbij alle werkdagen (maandag tot en met vrijdag) zijn ingedeeld in twee blokken van vier uur. Een werkweek heeft tien blokken. Gedetineerden die deelnemen aan de pilot kiezen acht (i.p.v. vijf) blokken, waarin ze 32 uur per week werken. Bij deze benadering wordt de extra 12 uren arbeid per week, dus toegevoegd binnen de bestaande werkweek.
- In P.I. 1 is voor een systeem gekozen waarbij gedetineerden op vaste dagen en vaste tijdstippen werken. Hierbij is van belang te vermelden dat de vaste tijdstippen ook in de avonduren (buiten de gebruikelijke kantooruren (09:00 uur tot 17:00 uur)) vallen.
- In P.I. 5 wordt een soortgelijk systeem gehanteerd, maar daar kunnen gedetineerden alleen volledige dagen van 8 uur werken (en dus geen halve dagen van 4 uur). De gedetineerden in de pilot kiezen vier van de vijf werkdagen waarop zij willen werken. De andere dag zijn zij vrij.
- In P.I. 3 wordt (vooral in verband met personeelsgebrek) gekozen om de extra 12 uren per week aan te bieden in de avonduren en in het weekend (buiten de reguliere werkweek om).

Invulling van de arbeid

- Twee van de vijf P.I.'s (1 en 3) besteden in hun plan expliciet aandacht aan de invulling van de arbeid. Zij kiezen ervoor om de deelnemende gedetineerden in twee groepen te verdelen en de werktijden van de betrokken P.I.-medewerkers in de middag (bij de overdacht) te laten overlappen. Er is op deze wijze meer tijd om intercollegiaal overleg te hebben over gedetineerde en zo de individuele begeleiding beter af te stemmen.
- Voor alle vijf de P.I.'s geldt dat het soort werk niet verandert ten opzichte van de werkzaamheden voor de pilot. Het gaat dan onder meer om werkzaamheden als: schoonmaken, inpakwerk, lassen, houtbewerking en dergelijke. Alleen in P.I. 1 biedt

daarnaast de mogelijkheid tot meer specialistisch werk, hiervoor hebben ze een ijsfabriek opgezet.

Begeleiding van gedetineerden

- P.I. 2 omschrijft expliciet maatregelen omtrent de begeleiding van gedetineerden in de pilot. Zo worden werkmeesters gekoppeld aan vaste werkzalen om de band tussen werkmeesters en gedetineerden te verbeteren, krijgt elke gedetineerden een individuele begeleider (die idealiter niet wisselt gedurende de detentietijd) en worden 'vierkant-gesprekken' georganiseerd, waarbij gedetineerde, arbeids-medewerker, PIW-er en casemanager met elkaar de voortgang bespreken.

Back-up plan

- P.I. 1 en P.I. 3 omschrijven een 'noodmaatregel' voor als er onvoldoende arbeid is om voor elke gedetineerde 32 uur per week mee te kunnen vullen. In dat geval worden gedetineerden cursussen aangeboden die zij in deze tijd volgen. Om welke cursussen het precies gaat is op voorhand onduidelijk, maar gedetineerden kunnen zelf een keuze maken uit het aanbod dat beschikbaar komt.

Incentives c.q. privileges

Op basis van de projectplannen en de interviews ontstaat het beeld dat de opstellers ernaar streven om zoveel mogelijk gedetineerden te motiveren om deel te nemen aan de pilot. Dat blijkt ook uit het feit dat er verscheidene 'incentives' (beloningen) zijn voor deelnemende gedetineerden. Zij krijgen ten opzichte van andere gedetineerden enkele privileges, onder andere ten aanzien van het ontvangen van bezoek en meer mogelijkheden om te luchten en/of sporten.

We merken op dat de incentives en privileges niet alleen worden gezien als een manier om gedetineerden te motiveren om deel te nemen aan de pilot. Zij worden door de opstellers tot de maatregelen gerekend waarmee de gewenste doelen moeten worden bereikt. In matrix 3.2 zijn de incentives en privileges - voor zover bekend - per categorie en per P.I. weergegeven. Onder de matrix worden ze nader toegelicht.

Matrix 3.2 Overzicht incentives c.q. privileges pilot per P.I.

Categorie	Organisatie	P.I. 1	P.I. 2	P.I. 3	P.I. 4	P.I. 5
Autonomie	Gedetineerden mogen zelf kiezen welke werkblokken zij vrij zijn of kunnen 'vakantie' opnemen		✓	✓	✓	
	Gedetineerden mogen bezoek en/of sportactiviteiten ook in het weekend plannen				✓	
Dagprogramma	Extra mogelijkheid om bezoek te ontvangen of te sporten	✓	✓		✓	
	Meer tijd buiten de cel	✓	✓	✓		
Financieel	Meer inkomsten	✓	✓	✓	✓	✓

Autonomie

- De P.I.'s 2, 3 en 4 belonen de deelnemende gedetineerden met meer autonomie c.q. zelfstandigheid. Zij mogen per week zelf kiezen welke werkblokken zij werken of kunnen

een blok vakantie opnemen. Door ze meer regie over hun werkpatroon te geven, willen de P.I.'s de zelfredzaamheid van gedetineerden bevorderen.
- In P.I. 4 krijgen gedetineerden aanvullend de mogelijkheid om bezoek en/of sportactiviteiten zelf in het weekend te plannen, terwijl dat voor reguliere gedetineerden niet mogelijk is.

Dagprogramma

- De P.I.'s 1, 2 en 4 geven expliciet aan dat deelnemende gedetineerden extra mogelijkheden krijgen om bezoek te ontvangen of te sporten. Vaak betreft het extra momenten in de avonduren, wanneer de gedetineerden in de reguliere situatie op cel verblijven.
- P.I.'s 1, 2 en 3 benoemen dat de deelnemende gedetineerden meer tijd buiten de cel mogen doorbrengen. Naast sporten en bezoek ontvangen mogen zij ook vaker luchten.

Financieel

- Alle P.I.'s benadrukken dat gedetineerden betaald krijgen voor hun werkzaamheden en dat hun inkomsten dus zullen toenemen door deelname aan de pilot. Immers, meer uren werken, betekent dat zij meer uren uitbetaald krijgen. Er worden positieve effecten verwacht op het gebied van motivatie van gedetineerden. Zoals reeds in het vorige hoofdstuk uiteen is gezet, wordt het verkrijgen van extra inkomsten door de opstellers gezien als een 'katalysator' waardoor de gewenste resultaten van de pilot mogelijk sneller worden bereikt. Onderbouwing hiervoor vanuit de literatuur ontbreekt echter.

3.3 Organisatie

De organisatie van de pilot is per P.I.'s anders ingevuld. In matrix 3.3 is de organisatie per categorie en per P.I. weergegeven. Onder de matrix wordt per categorie een nadere toelichting gegeven.

Matrix 3.3 Overzicht organisatie pilot per P.I.

Categorie	Maatregel	P.I. 1	P.I. 2	P.I. 3	P.I. 4	P.I. 5
Omvang en gebouwelijke benutting	Aantal plekken	48	65	60	48	60
	Om de extra werkuren mogelijk te maken is een extra arbeidszaal geopend					✓
Betrokken organen	Gedeco*	✓	✓	✓	✓	✓
	Ondernemingsraad (OR)	✓	✓	✓	✓	✓
	Managementteam (MT)			✓	✓	✓
	Commissie van Toezicht			✓	✓	
	Externe ketenpartners	✓	✓			
Overleg	Er is een projectteam opgericht		✓		✓	✓
	Het projectteam bestaat uit één of meerdere werkgroepen die invulling aan de pilot geven en terugkoppelen		✓		✓	✓
	Regelmatig overleg tussen mentoren, casemanagers en werkmeesters	✓	✓			
Personeel	Er is extra personeel aangenomen om de pilot uit te kunnen voeren	✓	✓	✓	✓	✓
	De diensten van het huidige personeel zijn aangepast c.q. uitgebreid			✓		✓
	De diensten van het huidige personeel zijn gehandhaafd; de extra arbeidsuren worden uitsluitend ingevuld met nieuw personeel				✓	
Monitoring	De pilot wordt gevolgd en geëvalueerd door het interne projectteam of een werkgroep		✓	✓	✓	✓
	Terugkoppeling naar de verschillende afdelingen in de P.I.	✓	✓	✓	✓	✓
	Eens per vier maanden wordt de stand van zaken van de pilot in de 'viermaands rapportage' opgenomen.				✓	
	Diverse overlegmomenten gedurende de looptijd van de pilot met externe ketenpartners	✓				
	Klachten over de pilot kunnen worden gemeld aan de projectsecretaris					✓

*Gedetineerden Commissie. Iedere PI heeft een Gedeco. De Gedeco is een overlegorgaan binnen een penitentiaire inrichting bestaande uit een aantal gedetineerden. Op grond van artikel 74 van de Penitentiaire beginselenwet moet de directeur van de PI regelmatig overleggen met gedetineerden over zaken die de detentie rechtstreeks raken. Dit is mogelijk via de Gedeco. De Gedeco heeft als doel het behartigen van de belangen van de gedetineerden. Bron: https://timeys.nl/de-gedetineerden-commissie

Omvang en gebouwelijke benutting

- De omvang van de pilot varieert van 48 tot 65 werkplekken. Alleen P.I. 5 heeft een extra arbeidszaal moeten openen om de pilot mogelijk te maken. De andere P.I.'s kunnen met de bestaande werkzalen af.

Betrokken organen

- In alle P.I's is de Gedeco en de Ondernemingsraad (OR) bij de pilot betrokken.
- In P.I.'s 3, 4 en 5 is het Managementteam bij de pilot betrokken.

- In P.I.'s 3 en 4 is de Commissie van Toezicht bij de pilot betrokken.
- De P.I.'s 1 en 2 betrekken externe ketenpartners (waaronder het werkveld) actief bij de pilot.

Overleg

- Drie van de vijf P.I.'s (2, 4 en 5) benadrukken dat zij een projectgroep hebben opgericht bestaande uit één of meerdere werkgroepen. De werkgroepen zijn verantwoordelijk voor de invulling en uitvoering van de pilot en koppelen terug aan het projectteam en de afdelingen.
- P.I.'s 1 en 2 vermelden nadrukkelijk dat zij regelmatig overleg organiseren tussen mentoren van gedetineerden en hun casemanagers.

Personeel

- Alle P.I.'s hebben extra personeel moeten aannemen om de pilot mogelijk te maken.
- In P.I. 3 en 5 is er - naast het aannemen van extra personeel - ook voor gekozen om de diensten van het huidige c.q. zittende personeel aan te passen en uit te breiden. De medewerkers die nog 'ruimte' hadden in hun contract waren bereid om meer gaan werken.
- In P.I. 3 is hier juist expliciet niet voor gekozen. Daar zijn de diensten van het huidige personeel vanwege een gebrek aan draagvlak gehandhaafd. De extra arbeidsuren worden volledig en uitsluitend ingevuld door het nieuw aangenomen personeel.

Monitoring

- Met uitzondering van P.I. 1 geven de P.I.'s expliciet aan dat de pilot gemonitord wordt door het projectteam of door de werkgroepen. Alle P.I.'s geven aan dat deze monitoringsresultaten worden teruggekoppeld naar de verschillende betrokken afdelingen en medewerkers.
- Voor P.I. 3 geldt dat de resultaten van de pilot worden meegenomen in de 'viermaand rapportage' waarin drie keer per jaar de stand van zaken in de P.I. wordt opgemaakt.
- P.I. 1 geeft expliciet aan dat er diverse overlegmomenten met de externe ketenpartners worden georganiseerd. De voornaamste reden hiervoor lijkt het leggen van contacten met het relevante werkveld, zodat gedetineerden direct op potentiële banen worden geattendeerd en eventueel kunnen worden voorgedragen.
- In P.I. 5 hebben betrokkenen de mogelijkheid om klachten in te dienen. Klachten worden in behandeling genomen door de projectsecretaris die ze voorlegt aan het projectteam.

4. BELEIDSLOGICA

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de gedachtegang van de opstellers bij het ontwerpen van de pilot. We hebben daarbij de doelen van de pilot inzichtelijk gemaakt, de selectiecriteria en contra-indicaties benoemd, de maatregelen die worden genomen geïdentificeerd en de organisatie van de pilot in de P.I.'s in beeld gebracht. In dit hoofdstuk vertalen we onze bevindingen naar een beleidslogica op basis van CMO-ketens.

Waar de vorige hoofdstukken moeten worden gezien als een weergave van de aanleiding en gedachtegang van de opstellers, is dit hoofdstuk het resultaat van de analyse van de onderzoekers. Zo nodig zijn we daarbij - op basis van de literatuur - kritisch over de gedachtegang van de opstellers en benoemen we enkele aandachtspunten voor de uitvoering van de pilot. Het opstellen van een beleidslogica voor de pilot maakt een inschatting van de geldigheid van de beleidstheorie, door na te gaan of: a. de theorie logisch en consistent is, b. de theorie wordt onderbouwd door empirische kennis, c. de theorie gericht is op factoren die door beleid veranderd kunnen worden, met andere woorden: of het realistisch is dat de beoogde doelen behaald kunnen worden (Leeuw, 2003; Ehren, Leeuw & Scheerens, 2005). Daarnaast geeft de planevaluatie houvast voor het verrichten en interpreteren van de uitkomsten van de procesevaluatie en kan bovendien als startpunt worden gebruikt voor toekomstige evaluaties.[1]

Gebruikte terminologie in dit hoofdstuk

De beleidslogica bestaat uit de volgende onderdelen:

- Context: De voornaamste condities waaronder de mechanismen zouden moeten worden ingezet.
- Mechanismen: Mechanismen zijn de wegen waarlangs de gedragsverandering tot stand zou moeten komen.
- Outcome: Als mechanismen in de juiste context worden toegepast zouden deze in theorie tot de beoogde uitkomst (outcome) moeten leiden.
- Randvoorwaarden: Om de CMO-ketens te kunnen realiseren dient te worden voldaan aan enkele (externe) randvoorwaarden die vooral betrekking hebben op externe factoren. Het niet goed functioneren van de CMO-ketens kan een gevolg zijn van het niet voldoen aan één van de randvoorwaarden.

Aan de beleidslogica liggen veronderstellingen van de opstellers ten grondslag. We onderscheiden in deze beleidslogica twee soorten veronderstellingen, namelijk normatieve en causale.

- Normatieve veronderstellingen: morele beweegredenen of niet onderbouwde opvattingen die ten grondslag liggen aan verondersteld verband. Dergelijke veronderstellingen zijn gebaseerd op normatieve uitgangspunten en dus subjectief.
- Causale veronderstellingen: geeft een onderbouwde oorzaak-gevolg relatie weer tussen twee factoren.

[1] De procesevaluatie en resultaatmeting worden niet meer uitgevoerd (zie hoofdstuk 1, voetnoot 2).

4.1 Overstijgend doel

De pilot wil bijdragen aan een overstijgend doel: het terugdringen van de recidive onder de doelgroep ex-gedetineerden. De beschikbare cijfers laten zien dat er jaarlijks in Nederland ruim 30.000 gedetineerden terugkeren in de maatschappij, maar dat hun re-integratie inderdaad lang niet altijd succesvol verloopt (Jorritsma-Lebbink & Teeven, 2011). Het percentage ex-gedetineerde dat binnen twee jaar opnieuw de fout in gaat, is in de afgelopen jaren weliswaar zeer licht gedaald (van 49% onder de gedetineerden vrijgekomen in 2006 naar 47% onder de in 2015 vrijgekomen gedetineerden), maar nog steeds relatief hoog (Weijters et al., 2018).

Ook blijkt uit de 'Monitor nazorg (ex-)gedetineerden' - waarin tweejaarlijks de stand van zaken op de vijf basisvoorwaarden inzichtelijk wordt gemaakt door de mate van problematiek van (ex-) gedetineerden op de vijf basisvoorwaarden te beschrijven - de noodzaak van het terugdringen van de recidive onder deze doelgroep. Uit de meest recente vijfde meting van de monitor blijkt dat gedetineerden die in aanmerking komen voor nazorg nog steeds een problematische doelgroep zijn (Weijters et al., 2018). Een aanzienlijk deel van hen kent problemen op één of meerdere basisvoorwaarden en ongeveer de helft pleegde binnen twee jaar na hun vrijlating opnieuw een delict waarvoor men veroordeeld werd. Ongeveer 27% van de gedetineerden die in aanmerking komen voor nazorg heeft binnen twee jaar een misdrijf gepleegd waarvoor hen een vrijheidsstraf wordt opgelegd.

Op grond van de analyse van de pilot en de literatuur is het ten zeerste de vraag of en in welke mate de pilot een bijdrage kan leveren aan recidivevermindering. Zeker gezien het feit dat het vermeende positieve verband tussen werken in detentie en het verkrijgen van werk na detentie niet onomstotelijk is vastgesteld. Dergelijke verbanden zijn complex, zo laat ook eerder onderzoek naar de relatie tussen het vinden van werk en een verminderde kans op recidive zien (Mesters et al., 2015; Wensveen et al., 2012). Er is literatuur beschikbaar waaruit blijkt dat de kans op recidive kán verminderen na het verkrijgen van werk, maar dat dit effect niet zomaar met iedere baan wordt bereikt (zie o.a.: Apel & Horney, 2017; Dirkzwager et al., 2018; Ramakers, et al., 2017). Vooral nieuw verkregen banen die stabiel c.q. duurzaam zijn zouden mogelijk helpen om recidive te verminderen (Ramakers, Nieuwbeerta, van Wilsem, et al., 2017).

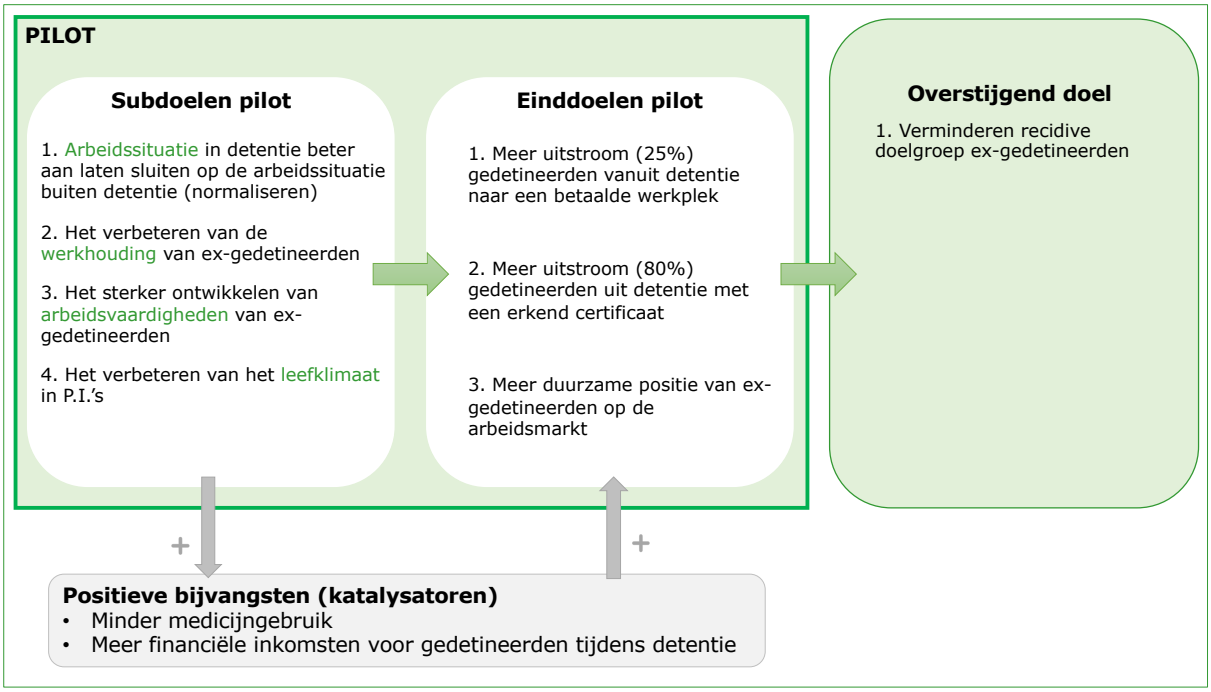
4.2 Niveau 1: Sub- en einddoelen

De beleidslogica van de pilot bestaat uit twee niveaus, omdat naast einddoelen ook subdoelen zijn geformuleerd. Het eerste niveau van de door ons opgestelde beleidslogica is schematisch weergegeven in figuur 4.1.

Algeheel geldende beleidslogica
We benadrukken dat we steeds alleen de meest basale CMO-ketens van de pilot weergeven. Elk van de vijf deelnemende P.I.'s geeft een iets andere invulling aan de pilot. Het weergeven van alle nuances in verschillende beleidslogica's schept meer onduidelijkheid dan dat het overzicht biedt. We kiezen er daarom voor één algeheel geldende beleidslogica op te stellen en de overeenkomsten en verschillen tussen de vijf P.I.'s kort te benoemen als aandachtspunten voor de procesevaluatie.

Op basis van de documentatie, literatuur en interviews, stellen we vast dat men met de pilot de uitstroom van gedetineerden naar betaald werk wil verbeteren. Daarbij richt de interventie zich specifiek op gedetineerden die gemotiveerd zijn om te re-integreren (context). We zagen in de vorige hoofdstukken dat de pilot dit via een viertal subdoelen wil bereiken. In deze paragraaf behandelen we de einddoelen, context en randvoorwaarden van de beleidslogica. In de daaropvolgende paragrafen gaan we dieper in op de vier subdoelen c.q. mechanismen.

Figuur 4.1 Schematische weergave niveau 1 beleidslogica: sub- en einddoelen



'+' = verondersteld positief verband.

Einddoelen/Outcomes

Als de subdoelen worden gerealiseerd, zouden ze tot de beoogde einddoelen (outcome) van de pilot moeten leiden:

- Meer gedetineerden (25%) stromen vanuit detentie naar een betaalde werkplek.
- Meer gedetineerden (80%) stromen uit detentie met een erkend certificaat.
- Ex-gedetineerden hebben een meer duurzame positie op de arbeidsmarkt.

Einddoel 1: hogere uitstroom naar werk

We merken bij het eerste einddoel van de pilot - het realiseren van een hogere uitstroom van deelnemers naar betaald werk - op dat de samenstelling van de deelnemersgroep een

belangrijke rol kan spelen bij het al dan niet behalen van deze doelstelling. De vijfde 'Monitor nazorg (ex-)gedetineerden' laat zien dat voor detentie zo'n 20% van de nazorgkandidaten werk had of een opleiding volgde, dat een kleine 50% een uitkering ontving en dat een ruime 30% geen werk, opleiding of uitkering had. Na detentie blijft het percentage dat werk heeft nagenoeg gelijk (mogelijk omdat zij weer aan de slag kunnen bij hun vorige werkgever (Ramakers et al., 2016; Visher et al., 2011) en neemt (na een jaar) het percentage nazorgkandidaten met een uitkering toe. Hieruit volgt dat het vooral lastig is om 'nieuw werk' te vinden voor gedetineerden die voor detentie nog geen werk hadden en dat het lastig is om werk te behouden. Bij de groep die nog geen werk heeft zou de pilot de meeste winst kunnen boeken, terwijl de winst bij de groep gedetineerden die vooraf al wel een baan hadden waarschijnlijk beperkter zal zijn.

Dat gedetineerden zonder een baan voor detentie vooral de aandacht verdienen van de pilot wordt ook bevestigd door cijfers van het CBS. Het CBS rapporteert dat 46% van de ex-gedetineerden drie maanden na detentie een uitkering heeft, slechts 20% in deze periode een baan heeft gevonden en 34% geen waarneembare inkomsten heeft (CBS, 2015). Of en hoe de laatstgenoemde groep in het levensonderhoud voorziet is onduidelijk. Mogelijkheden zijn dat zij een dakloos bestaan leiden, afhankelijk zijn van anderen, zwartwerken of inkomsten wederrechtelijk verkrijgen door middel van criminele activiteiten (Ramakers, Nobbe, et al., 2017). Vrijwel alle groepen nazorgkandidaten uit de monitor die na detentie geen werk hadden of een opleiding volgden, recidiveren significant meer dan de groep nazorgkandidaten die zowel voor als na detentie werk had of een opleiding volgde.

Opmerking over de 'effectiviteit' van de pilot

Het valt op dat met het eerste einddoel van de pilot een zeer ambitieus en concreet meetbaar resultaat wordt nagestreefd in de vorm van een hoger uitstroompercentage naar werk. Daarmee volgt de pilot de lijn van huidig onderzoek op het terrein van interventies (prison programs), waarin de focus vaak ligt op de 'algehele effectiviteit' van een interventie. Met andere woorden: zijn de kosten gerechtvaardigd gezien de baten?

De vraag rijst of het aantonen van een causaal verband tussen het uitvoeren van de pilot en een hogere uitstroom naar betaald werk, de enige manier is om de conclusie te trekken dat de pilot effectief en dus de moeite van het implementeren waard is. Interventies, zoals deze pilot, kunnen er ook op gericht zijn om (kleine) ontwikkelingen te signaleren en zo te helpen bij het inrichten van het re-integratie proces en de toeleiding naar werk. Denk hierbij aan het verkrijgen van meer zicht op de sterke en zwakke punten van gedetineerden op de werkvloer. Dit levert in eerste instantie geen hogere uitstroompercentages op, maar op langere termijn kan het wel degelijk zinvol zijn omdat de nieuwe informatie kan helpen bij het selectieproces en de aanpak bij toeleiding naar werk.

Einddoel 2: hogere uitstroom met een erkend certificaat

Onderzoek van Bushway en Apel (2012) stelt dat erkende certificaten niet direct leiden tot een verhoogde baankans, maar dat zij wel indirect een rol kunnen spelen. Certificaten spelen vaak een grote rol bij de beoordeling van sollicitaties van ex-gedetineerden (Duwe, 2015). Het bezit van een erkend certificaat geeft werkgevers het positieve signaal dat de gedetineerde wil en kan veranderen, hetgeen doorgaans positief door werkgevers wordt beoordeeld in de sollicitatieprocedure. Het niet kunnen tonen van certificaten om te compenseren voor het delictverleden kan resulteren in een afwijzing.

We merken op dat ex-gedetineerden voor het behouden van hun baan net als andere medewerkers worden beoordeeld op hun vaardigheden en werkhouding (Duwe & Clark, 2017). Vaardigheden en werkhouding als aanvulling op een certificaat hebben een positieve invloed op het behouden van een baan en het behalen van een certificaat kan soms pas op langere termijn tot duurzame uitstroom naar werk leiden (Bushway & Apel, 2012).

Einddoel 3: duurzamere positie op de arbeidsmarkt

Onderzoek laat zien dat alleen duurzame c.q. stabiele banen mogelijk helpen om recidive (het ambitieuze overstijgende doel van de pilot) te verminderen (Ramakers, Nieuwbeerta, van Wilsem, et al., 2017). Wij kiezen er daarom als onderzoekers voor om dit als derde einddoel van de pilot (en dus niet als deelresultaat) te beschouwen.

Uit de documentatie en interviews blijkt dat de opstellers dit einddoel wensen te bereiken door gedetineerden 'vakgericht' op te leiden. Het blijft echter onduidelijk hoe en waar deze opleiding precies op gericht zal zijn en welke veranderingen worden doorgevoerd ten opzichte van de reguliere situatie. Eerder onderzoek laat zien dat het bij soortgelijke interventies van groot belang is om in te zetten op het veranderen van denkprocessen en gedrag (zoals planning, impulsbeheersing, nadenken over consequenties van gedrag, op tijd komen, agressieregulatie e.d.) als een duurzaam effect wil worden bewerkstelligd (Duwe & Clark, 2017; Plaisier et al., 2016; Wartna, 2009). Dit is dan ook van groot belang bij de opzet van de pilot.

Als extra tijd en begeleiding niet gericht is op verbetering van de cognitieve vaardigheden en gedrag van de gedetineerden, maar zich bijvoorbeeld uitsluitend richt op het verbeteren van hun praktische vaardigheden, dan zouden de resultaten op het gebied van blijvende gedragsverandering en dus de verduurzaming van de arbeidspositie van ex-gedetineerden kunnen uitblijven.

Op basis van de literatuur kan worden gezegd dat werkhouding en arbeidsvaardigheden positief bijdragen aan het vinden en behouden van werk. De inschatting is echter dat met de pilot vooral de praktische vaardigheden zullen worden vergroot, terwijl de tevens essentiële cognitieve vaardigheden en gedrag onvoldoende zullen worden verbeterd.

Context: gemotiveerde doelgroep

De pilot richt zich in alle P.I.'s (m.u.v. P.I. 3) op een expliciete doelgroep: gedetineerden die gemotiveerd zijn om te re-integreren. De keuze van de opstellers om alleen gedetineerden te selecteren die goed gedrag en inzet vertonen, gemotiveerd zijn (reflectorresultaat) en een plan hebben gemaakt om te stoppen met criminaliteit (Kies voor Verandering) is vooral gebaseerd op ervaringen uit het verleden. Deze keuze lijkt echter ook praktisch van aard; omdat er reeds met een systeem van promotie en degradatie wordt gewerkt, is er al sprake van een bestaand onderscheid in gedetineerden in twee groepen.

De voorselectie van een gemotiveerde doelgroep kan worden verdedigd op basis van de literatuur, maar zal vrijwel zeker een vertekenende invloed hebben op de resultaten van de pilot. Uit onderzoek komt naar voren dat werkloosheid onder ex-gedetineerden

voornamelijk het gevolg is van een tekort aan motivatie (Davis et al., 2013; Goodstein & Petrich, 2019; Graffam et al., 2014; O'Reilly, 2014). Intrinsieke motivatie (de wil om te veranderen) blijkt een vereiste voor het ontwikkelen van de kennis en vaardigheden die van belang zijn om betaald werk te kunnen verrichten. Het ontwikkelen van kennis en vaardigheden lijkt op haar beurt de motivatie om te (blijven) werken positief te stimuleren en kan tevens positief bijdragen aan de extrinsieke motivatie (onder andere door het tot stand komen van een gunstige werkmoraal) (Barnett & Fitzalan Howard, 2018). De opstellers kiezen er dus voor om te investeren in de groep waar de kans op succes het grootst is, maar waarvoor mogelijk ook geldt dat zij het wellicht op eigen kracht ook zouden hebben gered. Behaalde resultaten kunnen mogelijk ook het gevolg zijn van de selectie van gemotiveerde deelnemers en niet van de genomen maatregelen in het kader van de pilot (een zogenoemd schijnverband).

De opstellers hadden in plaats van de investering in een reeds gemotiveerde doelgroep ook kunnen kiezen voor ondersteuning van een groep die het naar verwachting op eigen kracht net niet zou redden óf om te investeren in de moeilijkste doelgroep, waar geen sprake is van motivatie om te re-integreren. Het motiveren van deze andere groepen is een ambitieuze doelstelling, maar kan op de lange termijn wellicht een grotere winst opleveren dan een investering in een reeds gemotiveerde doelgroep. Belangrijk om in deze overweging mee te nemen is dat om de motivatie te kunnen verhogen, er in beginsel een smalle basis van motivatie aanwezig lijkt te moeten zijn bij de gedetineerde (Cherney & Fitzgerald, 2016).

We merken verder op dat de incentives om aan de pilot mee te doen en de privileges die gedetineerden krijgen bij deelname, minder effect zullen hebben bij reeds gemotiveerde gedetineerden. Dergelijke incentives en privileges zouden bij uitstek geschikt zijn om een minder gemotiveerde doelgroep aan te spreken. Het vooruitzicht van het verkrijgen van meer privileges kan de extrinsieke motivatie van een gedetineerde verhogen en hen aanzetten om zijn of haar gedrag c.q. werkhouding te verbeteren (Mesters et al., 2015; Molleman, 2014). Met andere woorden: de incentives zullen bij gemotiveerde gedetineerden niet zo nodig zijn, maar kunnen anderzijds ook motivatie verder verhogen.

Ook zou door incentives te geven, de situatie kunnen ontstaan waarin gedetineerden uitsluitend aan de pilot willen deelnemen vanwege de privileges die zij krijgen (bijvoorbeeld meer bezoek) en niet omdat zij werk willen vinden. Het lijkt dan alsof de doelgroep gemotiveerd is, maar die motivatie is gericht op een ander doel.

Randvoorwaarden

We onderscheiden voor de pilot enkele contextuele factoren die geen onderdeel uitmaken van de interventie, maar wel van invloed kunnen zijn op de werking van de CMO-ketens. Deze factoren worden in de beleidslogica aangeduid als randvoorwaarden. Het niet voldoen aan deze randvoorwaarden kan afbreuk doen aan de werking van CMO-ketens.

De arbeid is uitdagend genoeg

Het werk dat gedetineerden verrichten moet uitdagend genoeg zijn en idealiter een beroep doen op hun zelfredzaamheid (De Jong et al., 2015; Farahi & van de Rijt, 2016; Molleman, 2014). Het aanbieden van 12 uur per week extra aan 'lopende band werk' leidt doorgaans niet tot de gewenste ontwikkelingen.

De begeleiding is erop gericht de cognitieve vaardigheden te verbeteren

Zoals eerder vermeld, laat onderzoek laat zien dat het bij soortgelijke interventies van groot belang is om in te zetten op het veranderen van denkprocessen en gedrag om een duurzaam effect te bewerkstelligen (Duwe & Clark, 2017; Plaisier et al., 2016; Wartna, 2009). De extra tijd en begeleiding dient derhalve gericht te zijn op het verbeteren van de cognitieve vaardigheden van de gedetineerden en zich niet alleen te richten op het verbeteren van praktische vaardigheden.

Er is goede afstemming met de vraagzijde

De afstemming met de vraagzijde van de arbeidsmarkt, oftewel 'het bedrijfsleven', dient goed te worden georganiseerd om de doelen van de pilot te behalen. De mechanismen van de pilot richten zich vooral op het oplossen van de problematiek aan de aanbodzijde van werk. Door extra arbeidsuren aan te bieden en de arbeidssituatie te normaliseren wordt getracht gedetineerden competenter te maken, zodat zij een beter aanbod vormen voor potentiele werkgevers.

Als er geen vraag naar werknemers is, dan zullen gedetineerden geen betaald werk kunnen vinden, ondanks hun verbeterde kennis, vaardigheden en attitude. Er kan dus slechts tot op zekere hoogte invloed worden uitgeoefend op deze randvoorwaarde. De vraag wordt immers ook beïnvloed door externe factoren, waarvan een economische recessie waarschijnlijk het beste voorbeeld is.

Het door DJI verkennen en betrekken van het bedrijfsleven alsmede het onderhouden van deze relaties kan helpen om een goede uitstroom naar betaald werk voor gedetineerden te realiseren. Het tot stand brengen van een verbeterde band tussen gedetineerden en werkmeesters (een van de maatregelen) is daarvan een voorbeeld en zou volgens de literatuur kansrijk kunnen zijn (Formon et al., 2018). De opstellers geven aan dat er in de reguliere situatie al vaak goede contacten met het bedrijfsleven zijn, waardoor de afstemming met de vraagzijde vooral een kwestie van het onderhouden van de relaties zal zijn. De procesevaluatie zal uit moeten wijzen of dit inderdaad het geval is.

De organisatorische inbedding is goed en de houding van het personeel is ondersteunend

Een andere randvoorwaarde betreft de organisatorische inbedding in de P.I.'s. P.I.'s worden zelf geacht invulling te geven aan de pilot (invulling arbeid, personele inzet, communicatie binnen en over de pilot). Mogelijk is de inbedding in de ene P.I. meer geschikt om de doelen van de pilot te bereiken dan die in een andere. Het realiseren van voldoende personele inzet ten behoeve van de pilot, het goed organiseren van gebouwelijke benutting en een heldere communicatie tussen medewerkers en afdelingen speelt waarschijnlijk een belangrijke rol, maar welke configuraties tot de beste resultaten leiden zal moeten blijken in de procesevaluatie.

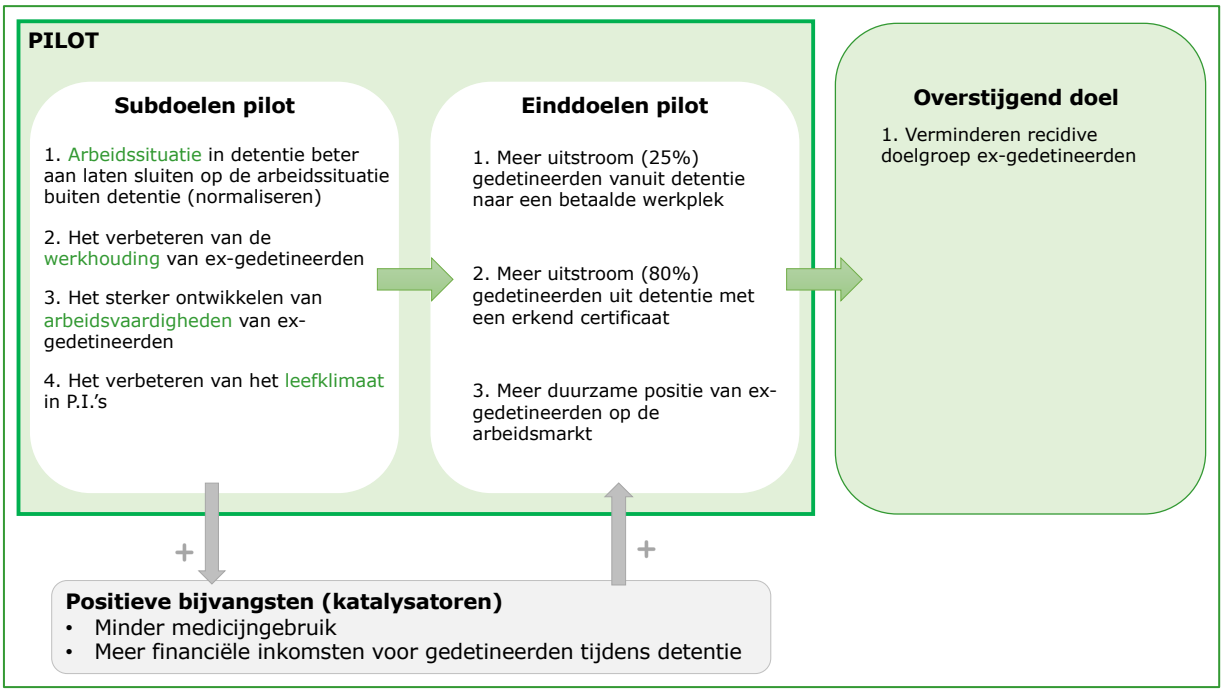
Wel is bekend dat gedetineerden in grotere, meer open ingerichte en stillere P.I.'s verhoogde mentale gezondheid rapporteren, hetgeen in de gedachte van de pilot tot betere uitstroom naar werk zou moeten leiden (Boone et al., 2016). Ook zou de opstelling van het personeel van de P.I. tegenover de gedetineerden een rol kunnen spelen. Een meer ondersteunende houding (op basis van vertrouwen) geniet wat dat betreft waarschijnlijk de voorkeur boven een aansturende houding (op basis van autoriteit) (Boone et al., 2016; Farahi & van de Rijt, 2016).

4.3 Niveau 2a: Subdoelen 1 en 4

Het tweede niveau van de beleidslogica betreft de relatie tussen de maatregelen die binnen de pilot worden genomen om de subdoelen te bereiken. We hebben een tweedeling aangebracht in de vier subdoelen. De eerste set subdoelen (1 en 4) zijn schematisch weergegeven in figuur 4.2 en hebben vooral betrekking op het 'normaliseren' van de arbeidssituatie. De subdoelen 2 en 3 (niveau 2b) worden in paragraaf 4.4 behandeld.
Met de pilot wordt beoogd om de situatie en het welzijn van gedetineerden positief te beïnvloeden door in de P.I.'s reguliere arbeidssituatie na te bootsen (subdoel 1) en het leefklimaat in P.I.'s te verbeteren (subdoel 4). Deze twee subdoelen zijn erop gericht om de arbeid in detentie zoveel mogelijk te 'normaliseren'. Onder normalisatie binnen detentie wordt het aanbieden van een programma verstaan dat sterke gelijkenis vertoont met de werk- en leefsituatie in de maatschappij (Boone et al., 2016).

De relatie tussen de maatregelen en subdoelen één en vier zijn schematisch weergegeven in figuur 4.2. Deze subdoelen lijken er meer op gericht te zijn om het welzijn van gedetineerden te verbeteren en op die manier hun baankansen te verhogen.

Figuur 4.2 Schematische weergave niveau 2a beleidslogica: subdoelen 1 en 4



'+' = verondersteld positief verband.

Maatregel 1: Werken op vaste en gangbare dagen en tijdstippen

In de eerste plaats worden - om de bovenstaande subdoelen te realiseren - in de meeste van de vijf P.I.'s vaste werkdagen en tijden aangehouden die meer overeenkomen met de gangbare arbeidssituatie. We merken bij deze maatregel op, dat niet alle P.I.'s er voor kiezen om vaste werktijden en dagen te hanteren. De vijf P.I.'s kiezen verschillende strategieën met betrekking tot het indelen van de werkweek en de werktijden.

Het aanhouden van gangbare arbeidstijden, waarbij gedetineerden dagelijks op gezette tijden werkzaam en op de werkvloer aanwezig zijn, zou leiden tot verhoogde baankansen, aldus de opstellers. De algehele veronderstelling van de opstellers is daarbij dat gedetineerden duurzamer een betaalde baan vinden als zij een kleinere stap hoeven te zetten tussen het werk binnen en het werk buiten de P.I.

Deze veronderstelling kan niet worden onderbouwd op basis van literatuur. Wel zien we dat deze maatregel zou kunnen helpen bij het ontwikkelen van een dagelijkse routine en dat het hebben van een dagelijkse routine in de literatuur dikwijls is gerelateerd aan een verbeterde mentale gezondheid én een lagere kans om na detentie terug te vallen in crimineel gedrag (Boone et al., 2016; Bosker et al., 2020; Farahi & van de Rijt, 2016; Molleman, 2014). Mogelijk kunnen de subdoelen via deze tussenstappen worden bereikt.

Maatregel 2: Meer mogelijkheden voor luchten, sporten en bezoek

In de tweede plaats beoogt de pilot het welzijn van de gedetineerden te verbeteren door hen meer mogelijkheden te geven om tijd buiten de cel door te brengen, te sporten en bezoek te ontvangen. Vaak betreft het extra momenten in de avonduren, wanneer de gedetineerden in de reguliere situatie op cel verblijven. Sporten en het ontvangen van bezoek door gedetineerden wordt doorgaans inderdaad als prettig ervaren door gedetineerden (Boone et al., 2016; Farahi & van de Rijt, 2016). Vooral als zij zelf mogen aangeven in welke mate ze van deze mogelijkheden gebruik maken.

Subdoel 1: arbeidssituatie ‘normaliseren’

Met betrekking tot het eerste subdoel stellen we vast dat het ‘normaliseren’ van de arbeidssituatie er vooral op is gericht om gedetineerden een regulier ritme aan te leren. Het hele dagen werken heeft inderdaad een sterk normaliserend effect en een positieve invloed op groepsvorming (Boone et al., 2016). In de literatuur wordt het hebben van een regulier dag- en nachtritme, een vast werkpatroon en goede eetgewoonten vaak in één adem genoemd met een verbeterde mentale gezondheid en verhoogde zelfredzaamheid (Boone et al., 2016; Molleman, 2014). Alhoewel over het verband tussen al deze variabelen nog veel onduidelijk is, kunnen op basis van eerdere ervaringen in Nederland positieve effecten worden verwacht als de maatregelen binnen de pilot inderdaad de verwachte normalisering bewerkstelligen (Farahi & van de Rijt, 2016).

Toch is het naar verwachting niet voldoende om alleen de arbeidssituatie beter op de reguliere arbeidsmarkt aan te laten sluiten om de gewenste resultaten te bereiken. De literatuur suggereert dat het creëren van een minder 'harde' omgeving, waarbij het personeel ondersteunend in plaats van aansturend optreedt, bijvoorbeeld ook een belangrijke rol zou kunnen spelen (Farahi & van de Rijt, 2016).

Daarnaast helpt het om een positief groepsproces (o.a. door samen koken en werken) op te starten en zouden positieve resultaten kunnen worden geboekt door een verruiming van de bezoekregeling (Duwe & Johnson, 2016; Mitchell et al., 2016). Uit de plannen van de opstellers wordt niet voor al deze aspecten even goed duidelijk in hoeverre ze daadwerkelijk in de pilot worden meegenomen. Het lijkt raadzaam om dit te expliciteren in de pilot, omdat overdag meer werken ook problemen kan veroorzaken in de planning van andere activiteiten, zoals koken, bezoek ontvangen en sporten.

● ● ●

Subdoel 4: verbeteren van leefklimaat in P.I.'s

Om werkhouding te verbeteren, vaardigheden te ontwikkelen en een regulier ritme op te bouwen, is het inderdaad bevorderlijker als de omstandigheden in P.I.'s (het leefklimaat) hier adequaat op ingericht zijn, zo laat de literatuur zien (De Jong et al., 2015; Farahi & van de Rijt, 2016; Molleman, 2014). Niet alleen arbeid, maar ook andere levensdomeinen van gedetineerden worden idealiter betrokken bij het werken aan hun 'employability' (Apel & Ramakers, 2018). Zo zijn verblijfsomstandigheden in de P.I., gezondheid en sociaal netwerk allen van belang om hierin mee te nemen.

Met andere woorden, hoe beter het leefklimaat in de P.I., des te hoger de verwachtingen mogen zijn ten aanzien van het bereiken van de eerste drie subdoelen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat uit de gesprekken met de opstellers blijkt dat zij verbetering van het leefklimaat expliciet zien als een subdoel van de pilot. Toch lijkt dit subdoel wellicht te hoog gegrepen als wordt gekeken naar alle factoren die van belang zijn om een goed leefklimaat te realiseren (Boone et al., 2016):

1. Goed contact tussen het personeel en gedetineerden op basis van vertrouwen;
2. Het geven van vrijheid en verantwoordelijkheid aan gedetineerden;
3. Genoeg contact van gedetineerden met de buitenwereld (familie, vrienden of vrijwilligers);
4. Gevoel van veiligheid voor gedetineerden;
5. Zinvolle dagbestedingsactiviteiten voor gedetineerden;
6. Goede gezondheid c.q. fysieke welbevinden van gedetineerden.

Wellicht kan de pilot enkele van deze factoren positief beïnvloeden, maar het lijkt onwaarschijnlijk dat de pilot met de voorgestelde maatregelen een verbetering op al deze factoren weet te realiseren. Het leefklimaat is immers afhankelijk van lastig te beïnvloeden factoren. Denk daarbij aan de gebouwelijke omgeving en de samenstelling van het personeel in combinatie met die van de populatie gedetineerden. Zo heeft een meer open inrichting met veel groen de voorkeur boven een setting waarin de gedetineerde zich meer 'opgesloten' voelt en is de kans op een positief resultaat het grootste als het personeel zich ondersteunend opstelt richting een daarvoor ontvankelijke bewonerspopulatie. Op deze zaken wordt niet expliciet ingegaan in de pilot en het is de vraag of hier rekening mee is gehouden in de opzet.

Ook merken we op dat er wellicht in de pilot aandacht kan zijn voor de inrichting van werkzalen. De literatuur laat zien dat niet zozeer het aantal of de omvang van de werkzalen van invloed is op het al dan niet bereiken van de gewenste resultaten, maar dat het vooral gaat om de inrichting. Kleinere inrichtingen behalen doorgaans een positiever effect ten aanzien van de detentiebeleving en het gedrag van gedetineerden in vergelijking met grotere inrichtingen (Boone et al., 2016; Molleman, 2014). Ook over de fysieke inrichting van de werkzalen wordt in de plannen en interviews echter niet gesproken.

Moderatoren

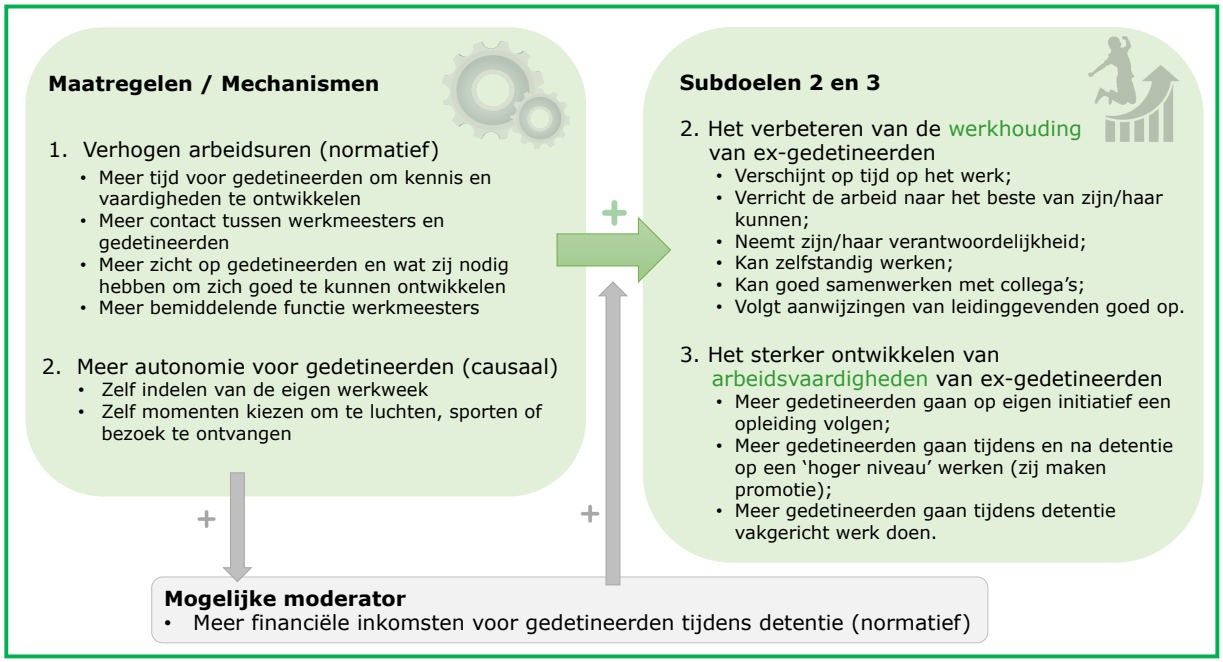
Een moderator betreft een aspect dat er niet direct op gericht is om het subdoel te bereiken, maar daar wel indirect een bijdrage aan levert. Als gevolg van de maatregelen valt te verwachten dat gedetineerden een beter dag- en nachtritme ontwikkelen. Een beter

dag- en nachtritme wordt in de literatuur gerelateerd aan een verbeterde mentale gezondheid, hetgeen zou kunnen leiden tot verminderd medicijngebruik (Boone et al., 2016; Bosker et al., 2020; Farahi & van de Rijt, 2016; Molleman, 2014). Dit zou er indirect aan kunnen bijdragen dat de subdoelen versneld worden bereikt (katalysator). Het betreft echter een redenering die uit meerdere stappen en assumpties bestaat. Het is derhalve erg onzeker is of deze katalysator zich daadwerkelijk in de praktijk zal voordoen.

4.4 Niveau 2b: Subdoelen 2 en 3

Het tweede niveau van de beleidslogica gaat in op de subdoelen twee (verbeteren van de werkhouding) en drie (sterker ontwikkelen van arbeidsvaardigheden). Om subdoelen twee en drie te behalen wordt het aantal arbeidsuren met 12 per week verhoogd en krijgen gedetineerden meer autonomie ten aanzien van hun verblijf in detentie (figuur 4.3).

Figuur 4.3 Schematische weergave niveau 2b beleidslogica: subdoelen 2 en 3



'+' = verondersteld positief verband.

Maatregel 1: Verruiming van de arbeidsuren

Het realiseren van de subdoelen twee en drie wordt door de opstellers grotendeels opgehangen aan het aanbieden van extra werktijd (12 extra uren arbeid per week). Verondersteld wordt dat als er 12 uur per week extra gewerkt wordt in detentie, dat leidt tot meer ontwikkeling van kennis en vaardigheden, meer contact met werkmeesters, meer zicht op wat nodig is en meer bemiddeling door werkmeesters. Dit alles wordt geacht te leiden tot twee subdoelen: een betere werkhouding en meer arbeidsvaardigheden.

We merken op dat het hier een normatieve veronderstelling betreft, die vooral is ingegeven door de opvatting van de opstellers dat de huidige 20 uren per week te weinig zijn om gedetineerden de juiste kennis en vaardigheden bij te brengen. Onderbouwing vanuit de

literatuur ontbreekt. Toch hebben we ervoor gekozen de verruiming van de arbeidstijd op te nemen in de beleidslogica, omdat het de 'kern' van de pilot betreft en de pilot er sterk aan is opgehangen door de opstellers.

Inderdaad blijkt uit de literatuur dat oefening van vaardigheden leidt tot meer beklijving. Anderzijds is het de vraag of 12 extra uur per week tot aanzienlijke verbetering leidt. Uit de literatuur komt namelijk naar voren dat het ook moet gaan om uitdagend werk, en een beroep doen op zelfredzaamheid (De Jong et al., 2015; Farahi & van de Rijt, 2016; Molleman, 2014). Daarnaast is niet alleen aandacht nodig voor praktische vaardigheden, maar ook voor cognitieve vaardigheden en gedrag (Duwe & Clark, 2017; Plaisier et al., 2016; Wartna, 2009).

De invloed van werkmeesters op het vinden van werk is inderdaad veelbelovend, zo blijkt uit onderzoek (Formon et al., 2018). Mochten gedetineerden een arbeidsverleden hebben, dan liggen vooral kansen bij het benaderen van hun voormalig werkgevers. Verschillende studies laten zien dat de kans dat gedetineerden worden aangenomen aanzienlijk hoger is bij voormalig werkgevers, dan bij werkgevers die hen nog niet kennen (Cherney & Fitzgerald, 2016; Goodstein & Petrich, 2019; Ramakers et al., 2016). De mediërende rol van werkmeesters zou met name daar kunnen worden benut.

Verschillende strategieën

We merken op dat de vijf P.I.'s verschillende strategieën kiezen met betrekking tot het indelen van de werkweek. Het systeem dat in P.I. 2 en 4 wordt gekozen, waarbij gedetineerden zelf mogen kiezen welke blokken zij werken, doet een uitdrukkelijk beroep op de autonomie van de gedetineerde en dwingt hen in een regulier arbeidsritme te komen omdat alle uren binnen kantooruren geleverd dienen te worden. Op basis van de literatuur, waarin het positieve effect van meer autonomie en een regulier ritme wordt benoemd, verwachten we van deze indeling van de werkweek de meeste gewenste resultaten (Boone et al., 2016; Bosker et al., 2020; Farahi & van de Rijt, 2016; Molleman, 2014).

De benaderingswijze in P.I. 1 is soortgelijk, maar daar krijgen gedetineerden geen mogelijkheden om zelf te kiezen wanneer zij werken en moet de arbeid ook buiten kantooruren worden geleverd. De vraag is of deze benadering wel aansluit op de subdoelen, die vooral door een vergroting van de zelfredzaamheid en nabootsing van reguliere arbeidssituatie zouden moeten worden bereikt. Ook de indeling van de werkweek in P.I. 3 en P.I. 5 doet geen beroep op de zelfredzaamheid van gedetineerden. Arbeid wordt op vaste dagen en tijdstippen aangeboden. In P.I. 3 wordt tevens in de avond en het weekend gewerkt, waardoor deze benadering in mindere mat een nabootsing is van de reguliere arbeidsmarkt.

Maatregel 2: Meer autonomie voor gedetineerden

Door twee maatregelen wordt beoogd de autonomie van gedetineerden te vergroten (zelf laten indelen van werkweek en zelf indelen van een aantal activiteiten). Dat deze maatregelen zullen leiden tot meer autonomie wordt onderbouwd door onderzoeksliteratuur.

In de literatuur wordt het positieve effect van het vergroten van zelfredzaamheid veelvuldig benoemd (Boone et al., 2016; Bosker et al., 2020; Farahi & van de Rijt, 2016; Molleman, 2014). Door gedetineerden zelf keuzes te laten maken - in plaats van het laten uitvoeren van taken - wordt ingezet op het veranderen van hun denkprocessen en gedrag. Dit is van

belang om een duurzaam effect te bewerkstelligen wat betreft gedragsverandering (Duwe & Clark, 2017; Plaisier et al., 2018; Wartna, 2009).

Uit onderzoek blijkt dat het geven van vrijheid en verantwoordelijkheid de zelfredzaamheid van gedetineerden aanzienlijk bevordert (De Jong et al., 2015). In de evaluatie van twee pilots naar het vergroten van zelfredzaamheid bij gedetineerden werd geconcludeerd dat gedetineerden in de reguliere situatie maar beperkt mogelijkheden hebben om regie over hun eigen leven te houden. Gedetineerden kunnen hun dag niet zelf indelen en zijn afhankelijk van een dagprogramma. In het dagprogramma ligt vast wanneer een gedetineerde wordt in- en uitgesloten en wanneer hij werk, recreatie, sport of luchten heeft (Boone et al., 2016). Het resterende deel van de dag spendeert de gevangene op cel. En dat terwijl eveneens blijkt dat een relatief beperkte toename van de autonomie, door gedetineerden als een grote verbetering van hun levenskwaliteit wordt beschouwd (Farahi & van de Rijt, 2016).

Subdoel 2: verbeteren van de werkhouding

Er wordt door de opstellers bij het tweede subdoel gesproken over werkhouding, maar de na te streven indicatoren suggereren dat het doel vooral is om de autonomie van gedetineerden te verhogen. Een doelstelling die waarschijnlijk alleen gerealiseerd kan worden als optimale omstandigheden in de P.I. worden gecreëerd. Bij het beïnvloeden van de werkhouding van de gedetineerde kunnen namelijk vele factoren een rol spelen. Het geven van een mate van autonomie (de mate waarin het aan gedetineerden wordt gelaten om zelf keuzes te maken) is op basis van de literatuur naar verwachting de meest belangrijke (Boone et al., 2016; Bosker et al., 2020; Farahi & van de Rijt, 2016; Molleman, 2014).

De maatregelen van de pilot lijken hier aan tegemoet te komen, door gedetineerden bijvoorbeeld hun eigen werkweek in te laten vullen. Dit mechanisme wordt dus inderdaad ondersteund door de literatuur.

Een punt dat nog onderbelicht blijft in de pilotplannen, is het belang van de houding van het personeel van de P.I. Op basis van onderzoek is het raadzaam dat het personeel zich inzet om een goede wederzijdse verstandhouding met gedetineerden op te bouwen op basis van vertrouwen (Boone et al., 2016). Vooralsnog is onduidelijk of dit inderdaad zal worden gedaan in het kader van de pilot.

Subdoel 3: sterker ontwikkelen van arbeidsvaardigheden

Het vergroten van arbeidsvaardigheden kan inderdaad leiden tot het vinden en behouden van werk (Cherney & Fitzgerald, 2016). Door meer uren te werken kunnen die vaardigheden mogelijk vergroot worden.

Toch merken we ook op dat het niet alleen gaat om meer uren werken in detentie. In de literatuur wordt gepleit voor een grotere variëteit aan werk, om meer vaardigheden te kunnen leren. In vooral Amerikaanse gevangenissen wordt aan mannen bijvoorbeeld vaak 'fysiek zware arbeid' toebedeeld, waardoor zij maar een beperkt aantal vaardigheden kunnen ontwikkelen (Crittenden et al., 2018). Alhoewel de Nederlandse situatie niet vergelijkbaar is met de Amerikaanse, suggereren de resultaten van deze studies dat het

raadzaam is om gedetineerden een variëteit aan werkzaamheden te laten uitvoeren, zodat hun sterktes en zwaktes goed in kaart kunnen worden gebracht en zij meerdere soorten vaardigheden ontwikkelen.

Uit de literatuur blijkt verder dat het niet alleen van belang is dat gedetineerden vaardigheden ontwikkelen waarmee zij beter werk kunnen leveren, maar dat zij vooral ook handvatten moeten krijgen om zich anders te gaan gedragen. Om een duurzaam effect te bewerkstelligen, dient de extra tijd en begeleiding gericht te zijn op het verbeteren van de cognitieve vaardigheden van de gedetineerden en zich niet alleen te richten op het verbeteren van praktische vaardigheden (Duwe & Clark, 2017; Plaisier et al., 2016; Wartna, 2009). Naast vaardigheden moeten zij ook een 'prosociale identiteit' proberen te ontwikkelen (Barnett & Fitzalan Howard, 2018). Vooralsnog is niet duidelijk of de begeleiding in het kader van de pilot hierop gericht zal zijn.

De begeleiding die gedetineerden krijgen speelt een doorslaggevende rol in het al dan niet behalen van succes. De hulp die wordt geboden moet er niet op voorhand vanuit gaan dat gedetineerden zonder die hulp waarschijnlijk weer recidive zullen plegen. Dit gebrek aan vertrouwen, kan demotiverend werken voor gedetineerden, waardoor de kans op recidive juist toeneemt (selffulfilling prophecy), ondanks de geboden begeleiding (De Jong et al., 2015).

Naast dat gedetineerden vaardig moeten zijn en een prosociale identiteit moeten ontwikkelen, is het ook van belang om de verwachtingen aan de werkgeverskant te peilen en te beïnvloeden. Onderzoek laat zien dat werkgevers doorgaans een kosten-baten analyse maken bij het aannemen van een werknemer. Deze analyse slaat doorgaans pas in het voordeel van een ex-gedetineerde uit als er veel werk is en weinig potentiële werknemers (Bishesar, 2019). Er is een drempel om mensen met een strafblad aan te nemen, omdat werkgevers de verwachte geschiktheid van gedetineerden lager inschatten. Het lijkt derhalve wenselijk om niet alleen de vraagkant (vaardigheden van gedetineerden) positief te beïnvloeden, maar ook de aanbodkant (perceptie van werkgevers). De beïnvloeding van de aanbodkant lijkt echter niet of nauwelijks te zijn meegenomen in het ontwerp van de pilot.

Mogelijke moderator

Ten aanzien van deze subdoelen (twee en drie) kan één mogelijke moderator worden onderscheiden. Meer inkomsten kan een positieve invloed hebben op de motivatie van gedetineerden en zo hun werkhouding en kennis en vaardigheden verbeteren, hetgeen hun kans op het vinden van werk zou vergroten. Deze veronderstelling is normatief van aard; er is in de literatuur geen onderbouwing voor dit specifieke verband gevonden.

5. CONCLUSIES

In opdracht van het WODC (Ministerie van Justitie en Veiligheid) evalueert onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval de pilot '32 uur werken met gedetineerden'. In deze pilot wordt in vijf P.I.'s de arbeid in detentie uitgebreid van de reguliere 20 uur naar 32 uur per week (DJI, 2018). De evaluatie bestaat in totaal uit drie op elkaar inspelende onderzoeksonderdelen, te weten de planevaluatie, de procesevaluatie en de resultaatmeting.[1]

In dit hoofdstuk bespreken we de conclusies van het eerste onderzoeksonderdeel, de planevaluatie, dat zich richt op het inzichtelijk maken en evalueren van de 'achterliggende gedachte' van de pilot. De probleemstelling van de planevaluatie is als volgt:

Wat wordt er met de pilot '32 uur werken met gedetineerden' beoogd en op welke wijze dienen de gewenste doelen te worden behaald?

Om de doelen en de veronderstelde werkzame mechanismen van de pilot '32 uur werken met gedetineerden' bloot te leggen, hebben we de beleidslogica achter de pilot gereconstrueerd. We hebben daarvoor gebruik gemaakt van de methodologie van 'Realistic Evaluation' in combinatie met een stappenplan gebaseerd op de 'policy-scientific approach', zodat we de veronderstellingen van de opstellers konden toetsen aan bestaande wetenschappelijke kennis (Ehren et al., 2005; Pawson & Tilley, 1997). Voor de planevaluatie is een literatuurstudie verricht en zijn interviews gehouden met de opstellers van de pilot.

5.1 De pilot

De beweegredenen voor het opstarten van de pilot '32 uur werken met gedetineerden' passen in een langere tendens waarbij wordt gestreefd naar een succesvollere re-integratie van ex-gedetineerden. De hieraan gekoppelde (meetbare) doelstelling is het verminderen van de recidive onder de doelgroep ex-gedetineerden.

Einddoelen

Om bij te dragen aan het verminderen van recidive onder de doelgroep ex-gedetineerden, richt de pilot zich op één specifieke basisvoorwaarde: het verbeteren van de arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden. Samen met de aanpak van de andere basisvoorwaarden (huisvesting, schuldenproblematiek, enz.) dient dit tot de gewenste vermindering van recidive te leiden.

[1] De procesevaluatie en resultaatmeting worden niet meer uitgevoerd. Op basis van de onderhavige planevaluatie is besloten de pilots te beëindigen en in plaats daarvan te onderzoeken hoe de combinatie van meer arbeid met meer scholing en begeleiding in alle PI's binnen de bestaande kaders gerichter kan worden ingezet. Bij dat onderzoek worden de aanbevelingen uit de onderhavige planevaluatie meegenomen.

In het projectplan van de pilot worden expliciet de volgende twee beoogde einddoelen van de pilot genoemd:

- In 2020 stroomt **25%** van de deelnemers die minimaal drie maanden hebben deelgenomen aan de pilot 32 uur werken na detentie uit naar een betaalde werkplek.
- In 2020 stroomt **80%** van de deelnemers die minimaal drie maanden hebben deelgenomen aan de pilot 32 uur werken met een erkend certificaat uit detentie.

De opstellers van de pilot geven aan dat het verkrijgen van betaald werk alleen nuttig is, als de ex-gedetineerde in staat is om die baan te behouden. Vakgericht opleiden helpt daarbij, is de veronderstelling. Wij hebben daarom een derde einddoel in de planevaluatie meegenomen, namelijk: vakgericht opleiden in het toeleiden naar werk, om een duurzame positie op de arbeidsmarkt te realiseren.

Subdoelen

Het verbeteren van de arbeidstoeleiding van ex-gedetineerden c.q. het behalen van de einddoelen van de pilot, lijkt te verlopen via vier subdoelen. De maatregelen die worden genomen in het kader van de pilot, dienen in de eerste plaats de arbeidssituatie in detentie te 'normaliseren', zodat deze beter aansluiten op de arbeidssituatie buiten detentie. Daarnaast richt de pilot zich op het versterken van de werkhouding en vaardigheden van ex-gedetineerden en wordt een positief effect op het leefklimaat binnen de P.I.'s beoogd. Door deze subdoelen te realiseren willen de opstellers van de pilot omstandigheden creëren waarin gedetineerden een grotere kans hebben om naar betaald werk uit te stromen.

Maatregelen

Om de sub- en einddoelen te realiseren worden in het kader van de pilot enkele maatregelen genomen, maar de wijze waarop deze worden ingevuld verschilt per P.I.. Zo geldt voor alle deelnemende P.I.'s dat zij het aantal arbeidsuren per week met 12 verhogen, maar hoe zij de pilot binnen dit kader inrichten verschilt onderling sterk. Er zijn verschillen te benoemen met betrekking tot de indeling van de werkweek, de invulling van de arbeid en de begeleiding van gedetineerden. Ook gelden per P.I. andere incentives c.q. privileges voor gedetineerden die deelnemen aan de pilot. Waar zij in sommige P.I.'s meer mogen luchten of bezoeken mogen ontvangen, wordt hen in andere P.I.'s een uitgebreider dagprogramma aangeboden.

Doelgroep

De belangrijkste voorwaarde voor deelname aan de pilot is dat gedetineerden in het 'plusprogramma' moeten zitten. De pilot richt zich daardoor op gedetineerden die gemotiveerd zijn om te re-integreren. Verder geldt dat gedetineerden in het plusprogramma die geestelijk of lichamelijk niet in staat zijn om (32 uur per week) te werken of op een extra beveiligde afdeling verblijven uitgesloten zijn van deelname. Het verschilt per P.I. of gedetineerden met verslavingsproblematiek mogen deelnemen aan de pilot.

5.2 Conclusie 1: De gestelde doelen zijn onrealistisch

Gezien de negatieve effecten en hoge kosten van recidive voor de samenleving, is het terugdringen van recidive de afgelopen jaren een belangrijk speerpunt geweest van menig kabinet. De beweegredenen voor het opstarten van de pilot '32 uur werken met

gedetineerden' passen in deze langere tendens, waarbij wordt gestreefd naar een succesvollere re-integratie van ex-gedetineerden. De pilot dient op de lange termijn een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de recidive onder deze doelgroep. Uit de planevaluatie blijkt echter dat de kans op recidive van vele factoren afhankelijk is en niet alleen van het verkrijgen van werk door de ex-gedetineerden. Het betreft een complexe interactie van verschillende factoren.

De beoogde meerwaarde van de pilot met het oog op de re-integratie van ex-gedetineerden moet dichter bij diens kern (de sub- en einddoelen) worden gezocht: het vinden van betaald werk na detentie. Echter, ook de relatie tussen werk in detentie en het verkrijgen van werk na detentie is niet onomstotelijk vastgesteld in eerder onderzoek. Het lijkt ook hier te gaan om een complexe interactie afhankelijk van vele factoren. Nergens uit de beschrijving van de pilot blijkt dat de opstellers putten uit reeds bestaande kennis betreffende deze relatie en dat zij hiermee rekening hebben gehouden in het ontwerp van de pilot. Al met al, concluderen we dat het behalen van de (overstijgende) doelstelling van de pilot niet erg waarschijnlijk is.

In de pilot is verder te weinig aandacht besteed aan het feit dat vooral banen die stabiel c.q. duurzaam zijn (op de lange termijn) mogelijk positief bijdragen aan de re-integratie van ex-gedetineerden. Het derde einddoel - het realiseren van een duurzamere positie voor ex-gedetineerden op de arbeidsmarkt - is een essentiële voorwaarde om resultaten met de pilot te kunnen boeken. Het alleen vinden van betaald werk na detentie en/of verkrijgen van een erkend certificaat (de andere twee einddoelen) is op zichzelf niet genoeg. Als de pilot er niet in slaagt om het beoogde doel van verduurzaming te realiseren, dan is de verwachte meerwaarde van het behalen van de andere twee doelen beperkt.

Het realiseren van een duurzamere positie van ex-gedetineerden op de arbeidsmarkt is een zeer ambitieuze doelstelling die naar verwachting lastig te behalen zal zijn met deze opzet. Er wordt niet ingegaan op de begeleiding van gedetineerden en waar deze zich precies op zal richten, terwijl van groot belang is dat wordt ingezet op het verbeteren van de cognitieve vaardigheden en het gedrag van gedetineerden. Tot op heden is het bewerkstelligen van deze benodigde gedragsverandering een uiterst complex maatschappelijk probleem gebleken waarbij vele factoren en condities een rol kunnen spelen. Omdat de mechanismen en maatregelen onduidelijk en te weinig expliciet zijn beschreven, wordt nergens in de beschrijving van de pilot het vertrouwen gewekt dat het de pilot zal lukken om dit doel te bereiken met behulp van de voorgestelde opzet.

5.3 Conclusie 2: De mechanismen van de pilot zijn onduidelijk

Van de vier subdoelen c.q. mechanismen zijn er twee gericht op het zo goed mogelijk 'binnen de muren' nabootsen van de arbeidssituatie 'buiten de muren'. De andere twee subdoelen richten zich op het meer geschikt maken van gedetineerden voor potentiële werkgevers. Voor alle subdoelen zijn in de literatuur aanwijzingen gevonden dat de realisatie ervan - in de brede zin van het woord - zou kunnen helpen om de einddoelen te bereiken. Zo wordt het hebben van een regulier ritme (een onderdeel van normalisatie)

doorgaans gerelateerd aan verminderde mentale problemen en een verhoogde zelfredzaamheid. Ook kán het ontwikkelen van vaardigheden door gedetineerden van positieve invloed zijn op het vinden van betaald werk.

Het bereiken van de subdoelen wordt door de opstellers sterk opgehangen aan het aanbieden van 12 extra uren arbeid per week. Uit onze planevaluatie blijkt dat het simpelweg aanbieden van extra arbeidstijd per week op zichzelf niet voldoende is om een (blijvende) gedragsverandering bij gedetineerden te realiseren. De extra tijd kán een positieve bijdrage leveren, maar alleen als de tijd ook goed wordt besteed. Dat wil zeggen, als het werk dat gedetineerden verrichten uitdagend genoeg is, zij zelf keuzes moeten maken (om in te zetten op het veranderen van denkprocessen en gedrag) en zij intensiever worden begeleid, zodat niet alleen praktische maar ook cognitieve en gedragsmatige vaardigheden worden ontwikkeld.

Over de exacte uitvoering van de pilot blijft veel onduidelijk. Met name op het gebied van het soort werk en de begeleiding die gedetineerden op en rond de werkvloer zullen ontvangen zijn de mechanismen en maatregelen summier en enigszins abstract beschreven. De opstellers lijken op deze punten nog geen concreet beeld te hebben van de uitvoering van de pilot in de P.I.'s. We krijgen - waarschijnlijk daarom - ook geen duidelijk antwoord op de vraag wat er in de pilot anders zal worden gedaan ten opzichte van de reguliere situatie wat betreft deze aspecten.

Verder concluderen we op grond van de literatuur dat het naar verwachting ook niet voldoende zal zijn om alleen de arbeidssituatie qua werkdagen en -tijdstippen beter op de reguliere arbeidsmarkt te laten aansluiten om de gewenste resultaten te bereiken. Ook andere aspecten met betrekking tot de dagelijkse praktijk in de P.I. spelen een rol. Hierbij moet worden gedacht aan de inrichting van de werkzalen, de houding van het personeel ten opzichte van de gedetineerden en het adequaat inspelen op groepsprocessen. Deze van belang zijnde aspecten komen echter niet voor in de plannen van de opstellers.

We concluderen derhalve dat de mechanismen van de pilot onduidelijk zijn en slechts een deel van de relevante factoren omvatten. Omdat onduidelijk is hoe en op welke wijze de verschillende onderdelen in de pilot precies worden ingevuld, wordt nergens aannemelijk gemaakt dat deze mechanismen ertoe leiden dat gedetineerden daadwerkelijk duurzamere c.q. stabielere banen zullen verkrijgen.

5.4 Conclusie 3: De afbakening van de doelgroep is niet onderscheidend genoeg

De pilot zegt zich te richten op een expliciete doelgroep: gedetineerden die gemotiveerd zijn om te re-integreren. Het betreft gedetineerden die goed gedrag en inzet vertonen en reeds een plan hebben gemaakt om te stoppen met criminaliteit. In de huidige vorm van de pilot wordt daarom in vier van de vijf P.I.'s onderscheid gemaakt tussen wel en niet deelnemers op basis van deelname aan het zogeheten plusprogramma.

Echter, deze verdeling op basis van deelname aan het plusprogramma is niet onderscheidend genoeg om optimale resultaten met de pilot te boeken. Het is naar verwachting de groep gedetineerden met voldoende motivatie, maar met onvoldoende vermogen om zelf de stap in de juiste richting te zetten, die het meest zal kunnen profiteren van de maatregelen van de pilot. In welke mate deze doelgroep aanwezig is in de pilot is niet duidelijk, omdat binnen het plusprogramma niet wordt gekeken naar de (mate van) problematiek van de doelgroep. Behaalde resultaten kunnen mogelijk ook het gevolg kunnen zijn van de selectie van gemotiveerde deelnemers en niet van de genomen maatregelen in het kader van de pilot (een zogenoemd schijnverband).

Daarnaast zijn er meerdere niet constante variabelen met betrekking tot de selectie van de doelgroep en de uitvoering van de pilot, die tot vertekening van de resultaten zouden kunnen leiden. In de eerste plaats hanteren de deelnemende P.I.'s niet allen strikt dezelfde selectiecriteria en contra-indicaties, waardoor de doelgroep er verschillend kan uitzien in de deelnemende P.I.'s. Daarnaast gelden (per P.I. verschillende) incentives en privileges voor deelnemende gedetineerden, waardoor het mogelijk is dat gedetineerden vooral aan de pilot willen deelnemen vanwege de beloningen en niet omdat zij werk willen vinden na detentie. Dit zou ten koste kunnen gaan van de resultaten van de pilot.

5.5 Terug naar de tekentafel

Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de doelen van de pilot te ambitieus en onrealistisch zijn, dat de mechanismen onduidelijk zijn en de selectie van de doelgroep niet onderscheidend genoeg is. De vraag rijst hoe het verder moet met de pilot, nu de planevaluatie laat zien dat het leveren van een wezenlijke bijdrage aan het terugdringen van de recidive en het behalen van de eind- en subdoelen buiten het bereik van de pilot lijken te liggen. Het feit dat de toegepaste mechanismen en maatregelen onduidelijk zijn omschreven (conclusie 2) en de afbakening van de doelgroep niet onderscheidend genoeg is (conclusie 3), maakt dat we de kans dat de einddoelen worden behaald laag inschatten.

Toch kan het gedachtegoed dat aan de pilot ten grondslag ligt helpen om individuele gedetineerden stappen in de richting van werk te laten zetten, maar daarvoor adviseren wij de opstellers eerst terug te gaan naar de tekentafel. Immers, de planevaluatie laat zien dat de verbanden waarop de huidige opzet is gebaseerd weinig onderbouwd zijn en dat de beschrijving van de pilot niet alle relevante aspecten omvat.

Wij, de onderzoekers, adviseren het volgende bij het opstellen van een nieuwe of herziene aanpak:

- Stel realistische (minder abstracte en beter behapbare) doelen en vul de te nemen maatregelen zo concreet mogelijk in. Het lijkt erop dat er door de opstellers is uitgegaan van te weinig concrete subdoelen en te abstracte einddoelen. De doelen moeten explicieter worden omschreven, evenals de maatregelen die in de praktijk worden genomen om deze doelen te bereiken. Dit schept niet alleen meer duidelijkheid ten aanzien van de te verwachten resultaten, maar verkleint ook de kans op fouten bij de

uitvoering. Beiden hebben hoogstwaarschijnlijk een positief effect op eventuele doelrealisatie.

- Maak bij de opzet van de pilot gebruik van bestaande kennis over arbeidstoeleiding van gedetineerden. Er is in het ontwerp van de pilot te weinig gebruik gemaakt van bestaande kennis over arbeidstoeleiding van gedetineerden. Enkele aspecten die op basis van bestaande kennis van belang zouden kunnen zijn, zijn hierdoor in de pilot onderbelicht gebleven. Het is raadzaam om eerst de werkzame elementen in kaart te brengen en deze elementen vervolgens uit te werken in een plan van aanpak. Idealiter wordt daarbij samengewerkt met instanties die ervaring hebben in arbeidstoeleiding van gedetineerden. Een goed voorbeeld van een werkzaam element is het positieve effect van het vergroten van zelfredzaamheid dat in de literatuur veelvuldig wordt benoemd. Het zelf invullen van de werkweek en kiezen van momenten om te luchten zijn voorbeelden van maatregelen waarmee daar invulling aan wordt gegeven. Ook de theoretische kaders van het Risk-Need-Responsivity-model en het Good Lives Model kunnen bruikbaar blijken.
- Kijk kritisch naar de afbakening van de doelgroep van de pilot. De gekozen afbakening van de doelgroep is niet optimaal. Bij de afbakening van de doelgroep dient naast de motivatie ook vooral de mate van problematiek te worden meegenomen. Het kan bovendien wenselijk blijken om maatwerk per gedetineerde toe te passen in plaats van een aanpak die ‘one size fits all’ is.

LITERATUUR

Ahmed, A. M. & Lång, E. (2017). The employability of ex-offenders: a field experiment in the Swedish labor market. IZA Journal of Labor Policy, 6(1). https://doi.org/10.1186/s40173-017-0084-2

Apel, R. & Horney, J. (2017). How and why does work matter? employment conditions, routine activities, and crime among adult male offenders*. Criminology, 55(2), 307–343. https://doi.org/10.1111/1745-9125.12134

Apel, R. & Ramakers, A. (2018). Impact of incarceration on employment prospects. Handbook on the Consequences of Sentencing and Punishment Decisions, 2019, 198–210. https://doi.org/10.1038/s42254-018-0018-y

Barnett, G.D. & Fitzalan Howard, F. (2018). What Doesn't Work to Reduce Reoffending?: A Review of Reviews of Ineffective Interventions for Adults Convicted of Crimes. European Psychologist, 23(2), 111–129. https://doi.org/10.1027/1016-9040/a000323

Bishesar, R. (2019). (On)zichtbare tralies op de arbeidsmarkt: Een exploratieve studie naar de implicaties van open hiring bij het aannameproces van ex-gedetineerden. Amsterdam: VU.

Boone, M., Althoff, M. & Koenraadt, F. (2016). Het leefklimaat in justitiële inrichtingen. Den Haag: WODC.

Bosker, J., Doornmalen, J. M. & Plaat, D. van der (2020). Effectieve werkwijzen in reclasseringstoezicht. Utrecht: KFZ.

Bushway, S. D. & Apel, R. (2012). A signaling perspective on employment-based reentry programming: Training completion as a desistance signal. Criminology and Public Policy, 11(1), 21–50. https://doi.org/10.1111/j.1745-9133.2012.00786.x

Byrne, J. M. (2019). The Effectiveness of Prison Programming: A Review of the Research Literature Examining the Impact of Federal, State, and Local Inmate Programming on Post-Release Recidivism. Federal Probation, 84 (1)(December), 3–20.

CBS. (2015). Vier op de vijf mannelijke ex-gedetineerden heeft geen werk. Den Haag/Heerlen: CBS.

Cherney, A. & Fitzgerald, R. (2016). Finding and keeping a job: The value and meaning of employment for parolees. International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology, 60(1), 21–37. https://doi.org/10.1177/0306624X14548858

Crittenden, C. A., Koons-Witt, B. A. & Kaminski, R. J. (2018). Being Assigned Work in Prison: Do Gender and Race Matter? Feminist Criminology, 13(4), 359–381. https://doi.org/10.1177/1557085116668990

Davis, C., Bahr, S. J. & Ward, C. (2013). The process of offender reintegration:Perceptions of what helps prisoners reenter society. Criminology and Criminal Justice, 13(4), 446–469. https://doi.org/10.1177/1748895812454748

De Jong, B. J., Willems, P. J. H. & Van Burik, A. E. (2015). Evaluatie pilots zelfredzaamheid gedetineerden. Woerden: Van Montfoort / Den Haag: WODC.

Dirkzwager, A. J. E., Nieuwbeerta, P., Beijersbergen, K. A., Bosma, A. Q., de Cuyper, R., Doekhie, J., Eichelsheim, V., de Goede, S., van der Laan, P. H., Lamet, W., Palmen, H., Raaijmakers, E., Ramakers, A., Reef, J., van der Stelt, S., Wensveen, M., & Wermink, H. (2018). Cohort Profile: the Prison Project - a Study of Criminal Behavior and Life Circumstances Before, During, and After Imprisonment in the Netherlands. Journal of Developmental and Life-Course Criminology, 4(1), 120–135. https://doi.org/10.1007/s40865-017-0077-2

DJI, & Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2015). Brochure InMade: Sterk in productiewerk (pp. 1–16). Den Haag: DJI / Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

DJI. (2018). Projectplan "32 uur werken met gedetineerden". Den Haag: DJI.

Duwe, G. (2015). The Benefits of Keeping Idle Hands Busy: An Outcome Evaluation of a Prisoner Reentry Employment Program. Crime and Delinquency, 61(4), 559–586. https://doi.org/10.1177/0011128711421653

Duwe, G. & Clark, V. A. (2017). Nothing Will Work Unless You Did: The Predictors of Postprison Employment. Criminal Justice and Behavior, 44(5), 657–677. https://doi.org/10.1177/0093854816689104

Duwe, G. & Johnson, B. R. (2016). The Effects of Prison Visits From Community Volunteers on Offender Recidivism. Prison Journal, 96(2), 279–303. https://doi.org/10.1177/0032885515618468

Ehren, M., Leeuw, F. & Scheerens, J. (2005). On the Impact of the Dutch Educational Supervision ActAnalyzing Assumptions Concerning the Inspection of Primary Education. American Journal of Evaluation, 1(26), 60–76.

Ellison, M., Szifris, K., Horan, R. & Fox, C. (2017). A rapid evidence assessment of the effectiveness of prison education in reducing recidivism and increasing employment. Probation Journal, 64(2), 108–128. https://doi.org/10.1177/0264550517699290

Farahi, C. & van de Rijt, J. (2016). Normalisatie en zelfredzaamheid binnen het gevangeniswezen. Proces, 95(2), 75–85. https://doi.org/10.5553/proces/016500762016095002002

Formon, D. L., Schmidt, A. T. & Henderson, C. (2018). Examining Employment Outcomes of Offender and Nonoffender Vocational Program Graduates. International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology, 62(9), 2781–2800. https://doi.org/10.1177/0306624X17735041

Goodstein, J. D. & Petrich, D. M. (2019). Hiring and retaining formerly incarcerated persons: An employer-based perspective. Journal of Offender Rehabilitation, 58(3), 155–177. https://doi.org/10.1080/10509674.2019.1582572

Graffam, J., Shinkfield, A. J. & Lavelle, B. (2014). Recidivism among participants of an employment assistance program for prisoners and offenders. International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology, 58(3), 348–363. https://doi.org/10.1177/0306624X12470526

Jorritsma-Lebbink, A. & Teeven, F. (2011). 'Richting aan Re-integratie'' Convenant Re-integratie van (ex-) gedetineerden'. Den Haag: VNG / Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Mesters, G., van der Geest, V. & Bijleveld, C. (2015). Crime, Employment and Social Welfare: An Individual-Level Study on Disadvantaged Males. Journal of Quantitative Criminology, 32(2), 159–190. https://doi.org/10.1007/s10940-015-9258-5

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2017). "Koers & kansen" Whitepaper over de toekomst van de sanctie-uitvoering. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2018). "Recht doen, kansen bieden" Naar effectievere gevangenisstraffen. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Mitchell, M. M., Spooner, K., Jia, D. & Zhang, Y. (2016). The effect of prison visitation on reentry success: A meta-analysis. Journal of Criminal Justice, 47, 74–83. https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2016.07.006

Molleman, T. (2014). Zelfredzame gedetineerden. Den Haag: WODC.

O'Reilly, M. F. (2014). Opening Doors or Closing Them?: The Impact of Incarceration on the Education and Employability of Ex-Offenders in Ireland. Howard Journal of Criminal Justice, 53(5), 468–486. https://doi.org/10.1111/hojo.12086

Pawson, R., & Tilley, N. (1997). Realist Evaluation. Sage.

Plaisier, J., Bouma, D., Feddes, A., Hoetjes, V., Pollaert, H. & Van Straaten, I. (2016). Kies voor Verandering. Amsterdam: Impact R&D / Den Haag: WODC.

Plaisier, J., Vollebergh, M. & van Ditzhuijzen, J. (2018). Procesevaluatie van de Social Impact Bond "Werk na detentie". Amsterdam: Impact R&D / Den Haag: WODC.

Pompoco, A., Wooldredge, J., Lugo, M., Sullivan, C. & Latessa, E. J. (2017). Reducing Inmate Misconduct and Prison Returns with Facility Education Programs. Criminology and Public Policy, 16(2), 515–547. https://doi.org/10.1111/1745-9133.12290

Ramakers, A., Nieuwbeerta, P., Van Wilsem, J. & Dirkzwager, A. (2017). Not Just Any Job Will Do: A Study on Employment Characteristics and Recidivism Risks After Release. International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology, 61(16), 1795–1818. https://doi.org/10.1177/0306624X16636141

Ramakers, A., Nobbe, P., Nieuwbeerta, P. & Dirkzwager, A. (2017). Zwart werk na vrijlating. Mens en Maatschappij, 92(1), 7–33. https://doi.org/10.5117/MEM2017.1.RAMA

Ramakers, A., Van Wilsem, J. A., Nieuwbeerta, P. & Dirkzwager, A. J. E. (2016). Returning to a former employer: A potentially successful pathway to ex-prisoner re-employment. British Journal of Criminology, 56(4), 668–688. https://doi.org/10.1093/bjc/azv063

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. (2012). Brief 16 april 2012 "Modernisering penitentaire arbeid". Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Swisher, R. R. & Dennison, C. R. (2016). Educational Pathways and Change in Crime Between Adolescence and Early Adulthood. Journal of Research in Crime and Delinquency, 53(6), 840–871. https://doi.org/10.1177/0022427816645380

van Duijvenbooden, K. (2016). Nazorg ex-gedetineerden – tien jaar na invoering. Proces, 95(2), 86–97. https://doi.org/10.5553/proces/016500762016095002003

Visher, C. A., Debus-Sherrill, S. A. & Yahner, J. (2011). Employment after prison: A longitudinal study of former prisoners. Justice Quarterly, 28(5), 698–718. https://doi.org/10.1080/07418825.2010.535553

Wartna, B. S. J. (2009). In de oude fout: Over het meten van recidive en het vaststellen van het succes van strafrechtelijke interventies. Den Haag: WODC.

Weijters, G., Rokven, J. J., & Verweij, S. (2018). Monitor nazorg (ex-) gedetineerden – meting 5. 1–103. Den Haag: WODC.

Wensveen, M., Palmen, H., Blokland, A., & Meeus, W. (2012). Werk, werkkenmerken en delinquentie. Een longitudinaal onderzoek naar de invloed van het hebben van een baan op delinquent gedrag onder jongvolwassenen. Tijdschrift voor Criminologie, 54(2), 136–152.

BIJLAGE 1 ITEMLIJST OPSTELLERS

In opdracht van het WODC voert Breuer&Intraval een planevaluatie uit van de pilot '32 uur werken met gedetineerden'. Een onderdeel van de planevaluatie is het in kaart brengen van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de pilot. We zoeken naar de mechanismen waarvan wordt verwacht dat ze bijdragen aan het bereiken van de doelen van de pilot. Naast het bestuderen van het plan van aanpak pilot '32 uur werken met gedetineerden' en de verschillende projectplannen, houden we daarvoor ook interviews gehouden met de opstellers (=personen die betrokken zijn geweest bij het opstellen van de pilot).

1. Achtergrond (kort)

1.1 Functie
- *Wat is uw functie?*

1.2 Betrokkenheid
- *Op welke manier bent u betrokken geweest bij het opstellen van de pilot '32 uur werken met gedetineerden'?*
- *Bent u ook nu nog betrokken bij de uitvoering van deze pilot? Zo ja, op welke manier?*

1.3 Ervaring
- *Heeft u (vanuit vorige functies of opdrachten) ervaring met het opzetten van dergelijke pilots?*
- *Zo ja, heeft u deze ervaring kunnen gebruiken bij het opzetten van deze pilot? Zo nee, was het gebrek aan ervaring een belemmering bij het opstellen?*

2. Aanleiding voor de pilot

2.1 Aanleiding
- *Wat vormde de aanleiding voor het starten van de pilot?*
- *Op welke informatie en/of gegevens is de keuze om met de pilot te starten gebaseerd?*

2.2 Probleemanalyse
- *Welk probleem tracht de pilot op te lossen? Waarom doet het probleem zich met de huidige (vorige) werkwijze (20 uur werken) voor?*

2.3 Doelgroep
- *Hoe is de doelgroep van de pilot precies gedefinieerd? Waarom is voor deze doelgroep gekozen? Waarop is deze keuze gebaseerd?*
- *Welke criteria/voorwaarden zijn geformuleerd voor aanmelding van deelnemers aan de pilot?*
- *Zijn er contra-indicaties? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?*
- *Wijken de criteria voor de doelgroep af van de criteria voor de doelgroep van de huidige (reguliere) werkwijze (20 uur werken)?*

2.4 PI's
- *De pilot start in vijf PI's, waarom is voor deze PI's gekozen?*
- *Hoe is het proces van deze keuze verlopen?*
- *Welke partijen waren daarbij betrokken?*

3. Doel en onderbouwing

3.1 Doel
- *Wat zijn de beoogde resultaten van de pilot? Waarom is hiervoor gekozen? Waarop is deze keuze gebaseerd?*
- *Hoe realistisch zijn deze resultaten (naar uw mening)?*

- *Zijn er nog andere doelstellingen die niet expliciet in het plan zijn opgenomen, ofwel de indirecte doelen?*
- *Wat is het verschil met het doel van de huidige (reguiere) werkwijze (20 uur werken)?*
- *Waarom wordt het doel met de huidige (reguliere) werkwijze (20 uur werken) niet behaald?*

3.2 Meerwaarde
- *Wat is de meerwaarde van 32 uur werken ten opzichte van 20 uur werken?*

3.3 Onderbouwing
- *Waarom is gekozen voor deze werkwijze? Welke ideeën/ veronderstellingen speelden daarbij een rol?*
- *Is bij de keuze voor de werkwijze gelet op de (wetenschappelijk) onderbouwing ervan? Zijn hierover publicaties beschikbaar?*
- *In hoeverre speelt een maatschappelijke of politieke onderbouwing?*

3.4 Werkzame mechanismen
- *Op welke manier zou de pilot moeten bijdragen aan het behalen van de beoogde resultaten? Waarop is dit gebaseerd?*
- *Door welke activiteiten/elementen zouden de beoogde resultaten bereikt worden? Waarop is dit gebaseerd? Welke elementen zijn hierbij essentieel? Waarop is dit gebaseerd?*

3.5 Randvoorwaarden
- *Welke (contextuele) randvoorwaarden zijn van belang voor het behalen van de beoogde resultaten? Waarom? Waarop is dit gebaseerd?*

3.6 Neveneffecten
- *Welke neveneffecten zouden kunnen optreden? Positief, negatief? Waarom? Waarop is dit gebaseerd?*
- *Wordt er vooraf op deze neveneffecten geanticipeerd?*

4. Werkwijze en uitvoering

4.1 Werkwijze
- *Wat is de werkwijze van de pilot? / Hoe zal de pilot worden uitgevoerd?*
- *Welke acties worden uitgevoerd/ingezet? Gaat het alleen om 12 uur extra werken? Of zijn er ook andere verschillen t.o.v. de huidige (reguliere) werkwijze?*

4.2 Inbedding
- *Hoe ziet de organisatorische inbedding eruit?*
- *Zijn er organisatorische wijzigingen doorgevoerd om de pilot mogelijk te maken? Zo ja, welke?*

4.3 Samenwerking
- *Wie zijn bij de uitvoering van de pilot betrokken?*
- *Wat is de rolverdeling tussen de verschillende betrokken partijen?*
- *Wat is de beoogde samenwerking tussen de betrokken partijen?*

4.4 Risico's
- *Welke verwachte knelpunten c.q. risico's binnen c.q. van de pilot kunt u (nu al) noemen? Heeft u hiermee in de aanloopfase van de pilot al te maken gehad?*

4.5 Succesfactoren
- *Wat zijn volgens u de te verwachten succesfactoren?*

4.6 Faalfactoren
- *Wat zijn volgens u de te verwachten faalfactoren?*

5. Afsluiting

5.1 Afsluiting
- *Heeft u nog opmerkingen over punten die wel van belang zijn, maar nog niet aan de orde zijn geweest?*