SEOR
Erasmus School of Economics

WERKKLIMAAT DJI

Eindrapport

José Gravesteijn

Jaap de Koning

Elisa de Vleeschouwer

Arie-Jan van der Toorn

COLOFON

DIT IS EEN UITGAVE VAN

SEOR BV

© SEOR BV / ROTTERDAM, SEPTEMBER 2018

Niets van deze uitgave mag op welke wijze dan ook worden verveelvoudigd zonder de voorafgaande toestemming van de uitgever en andere auteursrechthebbenden. SEOR is niet aansprakelijk voor gegevens die door derden werden verstrekt.

WERKKLIMAAT DJI

EINDRAPPORT

CONTACTPERSOON

Naam	**José Gravesteijn**
Adres	**Marconistraat 16**
	3029 AK Rotterdam
Telefoon	**010 – 302 0503**
Email	**gravesteijn@seor.eur.nl**

INHOUDSOPGAVE

VERANTWOORDING I

LIJST MET AFKORTINGEN III

SAMENVATTING EN SYNTHESE V

Achtergrond en probleemstelling V

Opzet en uitvoering van het onderzoek VI

Context VI

Uitkomsten VII

Slotopmerkingen XIII

1 INLEIDING 2

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek 2

1.2 Politieke en bestuurlijke context 3

1.3 Enkele bevindingen uit voorgaande metingen 6

1.4 Onderzoeksdomein 7

1.5 Aanpak van het onderzoek 9

1.6 Kanttekeningen bij het onderzoek 14

1.7 Leeswijzer 15

2 CONCEPTUEEL KADER 18

2.1 Inleiding 18

2.2 Werkklimaat en verwante begrippen 18

2.3 Wat DJI bijzonder maakt: het begrip ‘total institution’ 20

2.4 Wat zijn volgens de literatuur belangrijke elementen van het werkklimaat 25

2.5 Samenvatting van gevonden factoren en vergelijking met het MTO 33

3 CONTEXTFACTOREN WERKKLIMAAT 36

3.1 Inleiding 36

3.2 De invloed van ‘Den Haag’ 36

3.3 Centralisatie van ondersteunende diensten (SSC) 38

3.4 Vergrijzing 40

3.5 Verschil bezetting op papier en bezetting in de praktijk 40

3.6 Veranderingen in aard en complexiteit van de doelgroep 41

3.7 Veranderingen in gewenst opleidingsniveau en competenties PIW’ers 41

3.8 Verschillende regimes, verschillende dynamiek 43

3.9 Publieke opinie en het imago van DJI 43
3.10 Samenvatting en conclusies 44

4 ELEMENTEN VAN HET WERKKLIMAAT 46
4.1 Inleiding 46
4.2 Eerste beoordeling van het werkklimaat 46
4.3 Elementen van het werkklimaat 49
4.4 Overige genoemde elementen die van invloed zijn op het werkklimaat 74
4.5 Analyse MTO 76
4.6 Samenvatting en conclusies 80

5 OPLOSSINGSRICHTINGEN 84
5.1 Inleiding 84
5.2 Oplossingsrichtingen 84
5.3 Samenvatting en conclusies 93

6 VERBETERING MTO 96
6.1 Inleiding 96
6.2 Belangrijkste kritiek op inhoud en uitvoering van het MTO 96
6.3 Worden de belangrijkste elementen voldoende meetbaar gemaakt? 98
6.4 Met welke organisaties kan de MTO-score vergeleken worden? 102
6.5 Samenvatting en conclusies 104

I LITERATUURLIJST 106

II ONDERZOEKSVERANTWOORDING 110

III OPLOSSINGSRICHTINGEN 120

IV EERSTE AANZET TER VERBETERING MTO 128

VERANTWOORDING

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft SEOR de opdracht gegeven tot een onderzoek naar het werkklimaat binnen inrichtingen en diensten van DJI, zoals dit wordt ervaren door zowel de directie/MT van de inrichtingen en diensten, het middenkader als de werkvloer. Het voorliggende rapport doet verslag van dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door een team bestaande uit José Gravesteijn (projectleider), Jaap de Koning, Elisa de Vleeschouwer en Arie-Jan van der Toorn. Daarnaast hebben Dwayne Ansah, Anne Berrevoets, Yara van Hamburg en Martine de Rooij-van Leeuwen (in alfabetische volgorde) een belangrijke ondersteunende rol in het onderzoek vervuld.

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit (in alfabetische volgorde):

Jan Bakker	Adviseur onderzoek/bedrijfsvoeringspecialist Politieacademie
Harm de Boer	Vertegenwoordiger COR DJI
Thea Bogers	Directeur Dienst Geestelijke Verzorging
Ferdinand van ‘t Hoogerhuijs	Coördinerend specialistisch adviseur ForZo en JJI
Arie van Leeuwen	Coördinerend beleidsadviseur DPMO
Martin van Middelaar	Beleidsadviseur DPMO
Toon Molleman	Strategisch managementadviseur DJI
Marianne de Vos (voorzitter)	Directeur PI Heerhugowaard

Wij danken iedereen die heeft bijgedragen aan dit onderzoek. Naast de leden van de begeleidingscommissie betreft dit de directie van de inrichtingen en diensten die in het onderzoek zijn betrokken. Hun open houding jegens de onderzoekers en hun constructieve medewerking voor het organiseren van de groepsgesprekken met medewerkers van hun inrichting of dienst is van grote waarde voor het onderzoek geweest. Ten slotte bedanken wij alle medewerkers van de inrichtingen en diensten die hebben deelgenomen aan de groepsgesprekken. Ook zij hebben in het groepsgesprek waaraan zij hebben deelgenomen van een hele open houding blijk gegeven: deze medewerkers hebben ons hun vertrouwen geschonken door hun ervaringen en hun beleving van het werkklimaat waarin zij dagelijks werken met ons te delen.

LIJST MET AFKORTINGEN

Afkorting	*Voluit*
AO	Administratieve Organisatie
AO	Algemeen Overleg
ARAR	Algemeen Rijksambtenarenreglement
BAD	Binnenkomst Afdeling Delinquenten
BBI	Beperkt Beveiligde Inrichting
BEWA	Bewaarder
BOPZ (wet)	(Wet) Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen
BOS	Bibliotheek, Onderwijs, Sport
BOT	Bijzonder Ondersteunings Team (van LBB)
BPG	Beheers Problematische Gedetineerden
BVT	Beginselenwet verpleging TBS-gestelden
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CMK	Centrale Meld Kamer
COR	Centrale OndernemingsRaad
CvT	Commissie van Toezicht
D&R(-plan)	Detentie- en Re-integratie(-plan)
DC	DetentieCentrum
DG	Directeur-Generaal
DGSenV	DG Straffen en Beschermen
DGV	Dienst Geestelijke Verzorging
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DTH	Detentietoezichthouder
DV&O	Dienst Vervoer en Ondersteuning
EBI	Extra Beveiligde Inrichting
EBV	Extra Beveiligd Vervoer
EPC	Eenpersoonscel
ESP	(Afdeling voor) Ernstige Seksuele Problematiek
EVA	Executie Vonnissen Afgestraften
EZV	Extra Zorg Voorziening
ForZo	Forensische Zorg
FPC	Forensisch Psychiatrisch Centrum

G4S	Group 4 Securicor
GV	Geestelijke Verzorging
GW	Gevangeniswezen
HDJI	Hoofddirecteur Dienst Justitiële Inrichtingen
HvB	Huis van Bewaring
ITA	Individueel Traject Afdeling
IBT	Intern Bijstands Team
ISD	Inrichting voor Stelselmatige Daders
ISO	Isoleercel
JD	Jeugddetentie
JJI	Justitiële Jeugd Inrichting
JV	Justitieel Verpleegkundige
MAKKI	Model voor Analyse van de Kwaliteiten en Kwantiteiten van Inzet (Personele inzet)
MP	MasterPlan
MPC	Meerpersoonscel
MT	Managementteam
MTO	Medewerkerstevredenheidsonderzoek
OBS	Observatiecel
OM	Openbaar Ministerie
OPI	Optimalisering Personele Inzet
OR	Ondernemingsraad
PI	Penitentiaire Inrichting
PIJ	Plaatsing in Justitiële Jeugdinrichting (maatregel)
PIW/PIW'er	Penitentiaire Inrichtingswerker
PMJ	Prognosemodel Justitiële Ketens
PPC	Penitentiair Psychiatrisch Centrum
TA	Terroristen Afdeling
TBS	Ter Beschikkingstelling
J&V	(Ministerie van) Justitie en Veiligheid
VIC	Very Intensive Care
VRIS	Vreemdelingen In Strafrecht
ZBBI	Zeer Beperkt Beveiligde Inrichting

SAMENVATTING EN SYNTHESE

ACHTERGROND EN PROBLEEMSTELLING

Uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek dat in april 2017 voor het eerst DJI-breed is gehouden, kortweg MTO 2017, is gebleken dat medewerkers veelal ontevreden zijn over de veiligheid in hun werkomgeving en de bestuurlijke aandacht die zij krijgen van het directieteam. Dit geldt vooral onder PIW'ers en beveiligers, die samen een groot deel van het DJI-personeel uitmaken. Het MTO is een tevredenheidsonderzoek en zegt niet veel over de achtergronden van de (on)tevredenheid. Daarom is een logische vraag: *waarover en vooral waarom is men nu precies ontevreden?*

Veiligheid en bestuurlijke aandacht zijn waarschijnlijk niet de enige elementen uit het werkklimaat die de algemene tevredenheid van DJI-medewerkers met hun werk en werkklimaat bepalen. Het MTO bevat ook gegevens over (de tevredenheid met) elementen als de werkinhoud, werkdruk, de samenwerking met de collega's, de zelfstandigheid in het werk, de informatievoorziening, enzovoort. Onder deze elementen zijn er ook die door veel medewerkers positief worden gewaardeerd. Het MTO geeft niet aan wat het gewicht is van de verschillende elementen in hun algemene waardering van het werk en het werkklimaat. Het is niet bij voorbaat zo dat de meest negatief gewaardeerde elementen ook de grootste gewichten hebben. De vraag is dus: welke *elementen spelen de belangrijkste rol in de beleving van het werk en het werkklimaat?* En: *wat zijn de gewichten van veiligheid en bestuurlijke aandacht?* Een logische vervolgvraag is ook: *voor zover er ook andere belangrijke elementen zijn dan veiligheid en bestuurlijke aandacht, wat is daar dan de achtergrond van?*

Om de tevredenheidsscores bij DJI beter te kunnen plaatsen, zouden we deze moeten vergelijken met die in andere organisaties die qua werk zoveel mogelijk vergelijkbaar zijn. De vraag is dan: *met welke organisaties kunnen de MTO- scores vergeleken worden en hoe zijn die scores?*

Als scores ongunstig zijn, is er aanleiding om maatregelen te nemen om deze verbeteren. Hieruit komt deze vraag voort: *op welke wijze kunnen de belangrijkste elementen van het werkklimaat worden beïnvloed?*

In het MTO is het werkklimaat op een bepaalde manier geoperationaliseerd. *Zijn alle belangrijke elementen van het werkklimaat wel meegenomen in het MTO? En zijn degene die meegenomen zijn wel op adequate wijze gemeten?*

Samenvattend heeft DJI de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Kader 1 Onderzoeksvragen

a. Wat zijn de belangrijkste elementen van het werkklimaat in justitiële inrichtingen en de diensten Geestelijke Verzorging (DGV) en Vervoer en Ondersteuning (DV&O)?

b. Op welke manier en in welke mate spelen daarin met name (de beleving van) 'Veiligheid' en 'Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' een rol?

c. Op welke manier kunnen de belangrijkste elementen van het werkklimaat worden beïnvloed?

d. Worden de belangrijkste elementen van het werkklimaat voldoende meetbaar gemaakt met het huidige MTO?

e. Met welke organisaties kan de MTO-score van DJI voor 'Veiligheid' en 'Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' vergeleken worden?

OPZET EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

Het accent in dit onderzoek ligt op kwalitatieve methoden. In de eerste plaats zijn twaalf face-to-face interviews gevoerd, met beleidsmedewerkers van DJI op centraal niveau, met leden van de COR en met tien (vestigings-)directeuren van acht inrichtingen en twee diensten: de Dienst Geestelijke Verzorging (DGV) en de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O). Bij de keuze van de acht inrichtingen is onder meer rekening gehouden met verschillen in tevredenheid van het personeel over het werkklimaat (zoals naar voren komt uit het MTO) en verschillen in doelgroepen en regimes.

In de tweede plaats zijn veertien groepsgesprekken gehouden met (vrijwel) alle geledingen van het personeel uit de acht inrichtingen en twee diensten, waar ook de interviews met de (vestigings-)directeuren zijn gehouden. Hierbij waren in totaal 116 medewerkers betrokken. Het was de bedoeling dat voor de meeste groepsgesprekken, SEOR de deelnemers zou selecteren uit een grotere groep van namen die door inrichtingen zouden worden aangeleverd. Op deze wijze wilden we waarborgen dat de deelnemers een zekere variatie in persoonskenmerken zouden vertonen. Verder wilden we door deze opzet voorkomen dat er een selectie zou ontstaan op meningen. Zo'n selectie kan ontstaan als organisaties mensen aanwijzen, maar ook als mensen zichzelf kunnen aanmelden. Deze door SEOR voorgestane opzet bleek echter in veel gevallen niet uitvoerbaar om praktische redenen, als de beschikbaarheid van medewerkers op grond van bijvoorbeeld hun roosters.

Kijken we naar de kenmerken van de medewerkers die feitelijk deelgenomen hebben, dan is er niettemin sprake van voldoende spreiding. Ook lijkt er geen grote selectiviteit te zijn wat betreft opinies. De algemene waardering van de deelnemers aan de gesprekken voor hun werk en werkklimaat wijkt gemiddeld namelijk weinig af van het beeld uit het MTO.[1]

Hoewel in het onderzoek het accent ligt op interviews en gesprekken, is ook naar andere bronnen gekeken. In de eerste plaats gaat het dan om een inventarisatie van de bestaande nationale en internationale wetenschappelijke literatuur over werknemerstevredenheid met hun werk en werkklimaat. We hebben zowel gekeken naar studies specifiek over inrichtingsmedewerkers als naar algemene studies. Uit deze studies komt ook naar voren welke factoren vooral het werkklimaat bepalen.

In de tweede plaats hebben we nadere analyses uitgevoerd op MTO-data. Deze data bevatten gemiddelde scores van teams en afdelingen per inrichting over de algemene tevredenheid over het werk en werkklimaat, alsmede scores met betrekking tot allerlei elementen hiervan (bestuurlijke aandacht, veiligheid, werkinhoud, informatievoorziening, e.d.). Een beperking van deze analyses is dat we niet hebben kunnen beschikken over gegevens van de personeelssamenstelling per afdeling en team.

CONTEXT

Men kan de tevredenheid van DJI-medewerkers over hun werk en werkklimaat niet los zien van de context waarin zij werken en in het verleden gewerkt hebben. Bij DJI zijn namelijk in de afgelopen periode veel veranderingen opgetreden, die ingrijpende gevolgen voor het personeel hebben gehad.

Als eerste contextfactor noemen we de terugloop in het aantal gedetineerden. Deze heeft te maken met de afname in de criminaliteit[2] en de toename in het aantal alternatieve straftoepassingen. Als gevolg van het lagere aantal gedetineerden is ook de benodigde detentiecapaciteit sterk afgenomen. Dit heeft ertoe geleid dat de nodige inrichtingen gesloten zijn en er veel ontslagen zijn gevallen onder DJI-medewerkers. Ook zijn veel medewerkers herplaatst. Hoewel de overheid heeft aangegeven dat er in de eerstkomende jaren geen nieuwe sluitingen zullen komen, zijn veel medewerkers onzeker over hun toekomst bij DJI.

De tweede contextfactor betreft de veranderingen in de aard van het werk. Veel van de huidige inrichtings-medewerkers zijn bij DJI komen werken in een tijd dat bij detentie voorop stond dat mensen voor hun criminele daden moeten worden gestraft. Veilige opsluiting en bewaking stonden voorop. Geleidelijk is de

[1] Dit betekent niet per se dat er geen selectiviteit is: dezelfde selectiviteit in de samenstelling van de deelnemers aan de groepsgesprekken kan in het MTO zijn opgetreden (vooral de zelfselectie).

[2] Volgens verschillende DJI-medewerkers gaat dit over de geregistreerde criminaliteit en niet over de feitelijke.

overheid echter meer prioriteit gaan geven aan re-integratie. In die visie wordt het belangrijk geacht dat gedetineerden meer eigen verantwoordelijkheid ontwikkelen en leren om te gaan met vrijheid. Dat vraagt andere vaardigheden van PIW'ers, die hierin een belangrijke rol moeten spelen.

Een contextfactor die voor alle sectoren geldt, maar zeker ook voor DJI, is de vergrijzing. Het aandeel oudere werknemers neemt toe. De directeuren van de inrichtingen die wij hebben gesproken zijn vrij negatief over de inzetbaarheid en het functioneren van veel oudere werknemers. Zij stellen dat de inzetbaarheid van oudere werknemers wordt verminderd, doordat velen onder hen gebruikmaken van de PAS-regeling. Ook stellen zij dat veel oudere werknemers zich niet hebben kunnen aanpassen aan de veranderingen in de benadering van gedetineerden. De directeuren wijten dit aan een vastgeroeste instelling en een te laag opleidingsniveau van oudere medewerkers. Sommigen zouden oudere werknemers het liefst willen vervangen door hoger opgeleide jongeren. Vastgesteld moet worden dat deze opvatting maatschappelijk gezien achterhaald is en achter de feiten aan loopt. In andere sectoren ziet men steeds meer acceptatie van het gegeven dat de beroepsbevolking vergrijst en dat werknemers langer moeten blijven werken. Dit is ook feitelijk het geval. In veel sectoren is men daarom bezig met een personeelsbeleid gericht op duurzame inzetbaarheid. Dit omvat onder meer scholing om werknemers de gelegenheid te geven veranderingen in hun werk bij te benen. DJI is hiermee nog maar pas begonnen. Een andere kanttekening die wij maken is dat goede contactuele eigenschappen over het algemeen juist een sterk punt van oudere werknemers vormen. De verandering in het werk (de PIW'er als 'sociale werker') lijkt hier eerder bij aan te sluiten dan dat er sprake is van strijdigheid.

Ten slotte wijzen we als contextfactor op het negatieve imago van DJI bij het publiek. De vraag is daarom of jongeren (en zeker hoogopgeleide jongeren) wel staan te trappelen om bij DJI te gaan werken. Door de vergrijzing zullen in de komende jaren veel werknemers met pensioen gaan, terwijl de instroom van jongeren in de arbeidsmarkt afneemt. Het zal dus waarschijnlijk niet makkelijk om voldoende mensen aan te trekken. Dit is een reden te meer om het werkklimaat te verbeteren.

UITKOMSTEN

Welke elementen in het werkklimaat zijn het belangrijkst?

Wetenschappelijke literatuur

Uit de wetenschappelijke literatuur zijn drie hoofdconclusies te trekken:

a) De werkinhoud is de belangrijkste determinant van de tevredenheid met het werk en het werkklimaat;
b) De rol van de leiding speelt ook een belangrijke rol, vooral die van de direct leidinggevende;
c) Beloning speelt slechts een bescheiden rol.

Andere determinanten van tevredenheid over het werkklimaat zijn: de samenwerking en contacten met collega's, de mate waarin het werk gevaar meebrengt, de fysieke zwaarte van het werk, de zelfstandigheid of autonomie, de baanzekerheid, de ontwikkelingsmogelijkheden en het maatschappelijk nut van het werk. Harde persoonskenmerken als leeftijd, geslacht en opleidingsniveau spelen geen grote rol. Persoonlijkheids-kenmerken spelen waarschijnlijk wel een grote rol, maar dit is niet specifiek voor inrichtingsmedewerkers onderzocht.

Bijzonder aan het werk van DJI-medewerkers is dat dit plaatsvindt in een 'total institution', waarin mensen opgesloten zitten en maatschappelijk gere-integreerd moeten worden. Dit betekent dat er een machtsrelatie is tussen de medewerkers en gedetineerden, waarbij de eersten beschikken over sanctiemogelijkheden om de laatsten te disciplineren en hun gedrag te veranderen in de richting die de 'total institution' wenselijk acht. Aan de andere kant brengt re-integratie met zich mee dat gedetineerden moeten leren om eigen verantwoordelijkheid te dragen en met vrijheid om te kunnen gaan. Dat is moeilijk te verenigen met een sterk repressief beleid dat is gebaseerd op heldere en uniforme sancties op overtredingen door gedetineerden. Voor medewerkers brengt dit een zekere ambiguïteit in hun werk mee. Er is daarom een aantal elementen in het werkklimaat die specifiek gelden voor DJI: de houding van gedetineerden, rechtvaardige behandeling en procedurele rechtvaardigheid (waaronder het sanctiebeleid valt). De laatste punten zijn nauw verbonden met

de rol van leidinggevenden, communicatie, bestuurlijke aandacht, veiligheid en werkdruk. Kenmerkend voor DJI is toch wel de onderlinge verwevenheid van allerlei elementen uit het werkklimaat.

De MTO-analyse

Uit de MTO-analyse komt naar voren dat, als we alle teams en afdelingen in beschouwing nemen, de inhoud van het werk, eerlijke behandeling, informatievoorziening en werkdruk de belangrijkste elementen zijn (in die volgorde). Maar bij een afzonderlijke analyse voor PIW'ers vinden we een wat ander beeld. Eerlijke behandeling, bestuurlijke aandacht en zelfstandigheid hebben bij deze functiegroep een groter gewicht, terwijl werkdruk juist een lager gewicht krijgt. Het gewicht van de inhoud van het werk is ongeveer even hoog als bij andere DJI-medewerkers.

Opvallend is verder dat beloning bij PIW'ers een groter gewicht krijgt dan bij DJI-medewerkers in het algemeen, zij het dat dit gewicht altijd nog relatief laag is vergeleken met de genoemde elementen. We weten overigens niet of het element 'beloning' in het MTO alleen slaat op de financiële beloning of ook op niet-materiële beloning ('waardering').

Bij alle analyses spelen veiligheid en collegiale samenwerking geen of geen grote rol. Hierbij moet echter worden aangetekend dat de invloed van deze elementen deels verscholen zit in het element 'inhoud van het werk'. Als we dit laatste element niet opnemen in de analyse komt namelijk met name samenwerking wel naar voren. Veiligheid is ook in dat geval van beperkt belang, zeker als er rekening wordt gehouden met inrichting-specifieke kenmerken. Dit doet ons vermoeden dat veiligheid eerder een afgeleide, dan een zelfstandige factor is. Er is bovendien sprake van een sterke correlatie tussen veiligheid enerzijds en de elementen bestuurlijke aandacht, informatievoorziening en eerlijke behandeling anderzijds.

De groepsgesprekken

De belangrijkste positieve elementen in het werkklimaat die de deelnemers van de groepsgesprekken aangeven zijn (naar volgorde van belang):

- Collegiale samenwerking;
- Werkinhoud;
- Sfeer, waardering en vertrouwen tussen collega's;
- Autonomie ten aanzien van de verschillende aspecten van het werk (waaronder ook zelfroostering);

De belangrijkste negatieve punten zijn (naar volgorde van belang):

- Te hoge werkdruk;
- Tekortschieten van de leiding (omvat mede bestuurlijke aandacht);
- Slechte communicatie;
- Gevoel van onveiligheid;
- Instabiliteit van de werkomgeving (veranderingen in het werk, personeelswisselingen, onzekerheid over de toekomst);
- Personeelsbeleid (gebrek aan (niet-materiële) waardering, onvoldoende aandacht voor ontwikkeling/bijhouden vakmanschap);
- Zwaardere doelgroepen.

Op de rol van de leiding (bestuurlijke aandacht) en de veiligheid gaan we in paragraaf 7.4.2 nog uitvoeriger in.

Hoewel de lijst van negatieve punten langer is dan die van de positieve punten, geven de deelnemers het grootste gewicht aan de positieve punten. Gemiddeld genomen is de algemene waardering van de deelnemers van hun werk en werkklimaat positief. Dit geldt ook voor de PIW'ers en beveiligers uit de vijf GW-inrichtingen (gemiddelde cijfer 6,7). Kennelijk heeft de meestal negatieve beoordeling van bestuurlijke aandacht en veiligheid een minder groot gewicht in de overall beoordeling van het werk en het werkklimaat dan de positieve beoordeling van elementen als collegiale samenwerking en werkinhoud. Verder zijn bestuurlijke aandacht en veiligheid niet de belangrijkste negatief gewaardeerde elementen. De rol van leidinggevenden staat weliswaar als tweede op de lijst van negatieve elementen, maar bestuurlijke aandacht is maar een onderdeel hiervan. Veiligheid komt slechts op de vierde plaats.

Vergelijking tussen de verschillende bronnen

Er zijn veel overeenkomsten tussen de verschillende bronnen. In alle bronnen zijn werkinhoud, collegiale samenwerking, de rol van leidinggevenden, autonomie en werkdruk bepalend voor de tevredenheid met het werk en het werkklimaat, terwijl de rol van beloning relatief klein is. Werkdruk komt uit de gesprekken sterker naar voren dan uit de algemene literatuur en de MTO-analyse. Dit geldt ook voor autonomie. In de MTO-analyse komt dit element vooral bij PIW'ers naar voren. Baanzekerheid is een factor die zowel uit de algemene literatuur als uit de gesprekken naar voren komt: voor de MTO-analyse waren hier geen gegevens over. Maar het gewicht hiervan is beperkt.

Dit geldt ook voor veiligheid. De MTO-analyse suggereert dat het gewicht van dit element sterk per inrichting verschilt, terwijl dit bij andere elementen veel minder het geval is. Elementen die zowel uit de gesprekken als de MTO-analyse sterk naar voren komen zijn de communicatie/informatievoorziening en vooral ook eerlijke behandeling, beide elementen die met leidinggeven te maken hebben.

Wat is de rol van bestuurlijke aandacht en veiligheid?

Voor de algemene tevredenheid met het werk en het werkklimaat zijn bestuurlijke aandacht en veiligheid minder doorslaggevend dan andere elementen. Bestuurlijke aandacht is een van de aspecten van leiding-geven. Medewerkers willen gehoord worden en stellen prijs op persoonlijke uitingen van waardering door leidinggevenden. Medewerkers zijn van mening dat leidinggevenden hier onvoldoende gehoor aan geven. Maar de kritiek op leidinggevenden is aanzienlijk breder en omvat ook onder meer het sanctiebeleid en de communicatie. Bovendien richt deze kritiek zich niet alleen op de directie en het managementteam, waar het element 'bestuurlijke aandacht' in het MTO zich op richt, maar ook op de direct leidinggevende.

Veiligheid is naast bestuurlijke aandacht een van de elementen met de laagste score in het MTO, maar dit element heeft geen hoog gewicht in de algemene tevredenheid van werknemers over hun werk(klimaat). Mogelijk heeft dit laatste te maken met het feit dat men bij de keuze voor dit werk weet dat er een veiligheidsrisico aan kleeft. Door de hoge werkdruk ontstaan echter wel vaker situaties die door medewerkers als onveilig worden ervaren. Verder stellen zij dat de gedetineerdenpopulatie agressiever is geworden en meer mensen met stoornissen bevat dan vroeger. Dit uit zich ook in verbale agressie. De kans op een gewelddadig incident is nog steeds beperkt, maar als er een incident is heeft dit wel verstrekkende gevolgen voor een PIW'er. De problemen die PIW'ers hebben met het sanctiebeleid hebben hier ook mee te maken: zij vinden dat in dit beleid de balans tussen een reële straf voor de gedetineerde/ingeslotene en genoegdoening voor het personeel te veel doorslaat naar de kant van de gedetineerden. De werkvloer ervaart dit als ondermijning van hun gezag.

Op welke manier kunnen de belangrijkste elementen van het werkklimaat worden beïnvloed?

Wat bestuurlijke aandacht betreft zijn het MT, middenkader en medewerkers het grotendeels eens. Alle geledingen noemen dat het MT moet weten wat er speelt op de werkvloer en dat het MT toegankelijk en laagdrempelig moet zijn. Dit laatste kan bereikt worden door medewerkers bij beleids- en besluitvorming te betrekken. Men is het ook eens dat het voor de directie lastig is om overal actief bij betrokken te zijn, dat het middenkader versterkt en mondiger moet worden en een belangrijke rol moet spelen bij de verbetering van de bestuurlijke aandacht.

Het is tevens belangrijk dat het middenkader onderling meer op één lijn komt. Dit geldt ook voor de informatievoorziening en de communicatie, elementen die nauw samenhangen met bestuurlijke aandacht. Wel wordt opgemerkt dat er al veel informatie beschikbaar is en dat medewerkers zelf ook in beweging moeten komen door actief informatie uit de bestaande informatiekanalen op te halen. De verstrekte informatie zou in sommige opzichten wel wat beter begrijpelijk kunnen worden gemaakt (bijvoorbeeld de MTO-rapportage, zie paragraaf 7.4.6).

Alle geledingen zijn het erover eens dat er een tekort aan personeel is en dat de veranderingen in de aard van het werk en de populatie van gedetineerden vraagt om andere vaardigheden en meer vakmanschap. Er wordt niet alleen van het uitvoerend personeel meer gevraagd, maar ook van de leidinggevenden.

Op andere punten zijn er verschillen in opvattingen die voor een belangrijk deel te maken hebben met een verschillende visie op het werk. De leiding volgt het officiële beleid waarin re-integratie een belangrijke rol speelt. Dit vraagt van uitvoerende medewerkers een benadering van gedetineerden die de laatsten leert eigen verantwoordelijk te dragen en met vrijheid om te gaan. Uitvoerende medewerkers willen juist een strikt sanctiebeleid.

Ook op het punt van veiligheid is er geen overeenstemming. Volgens de leidinggevenden is er geen groot probleem op gebied van veiligheid. Men wijst in dit verband op het relatief kleine aantal geweldsincidenten. Uitvoerenden ervaren echter wel een gevoel van onveiligheid, wat onder meer voortkomt uit de agressieve verbale bejegening door gedetineerden en een te kleine personeelsbezetting. Zij denken dat meer personeel en een strikter sanctiebeleid tot verbetering kunnen leiden.

Worden de belangrijkste elementen van het werkklimaat door het MTO meetbaar gemaakt?

Het MTO is een goed instrument om de tevredenheid van medewerkers te peilen en inzicht te krijgen in wat deze goed en minder goed vinden aan het werkklimaat. Er zijn zeker mogelijkheden om het MTO te verbeteren, maar prioriteit zou moeten worden gegeven aan het toegankelijker maken en beter gebruiken van het huidige MTO. De huidige MTO-presentatie is voor veel mensen moeilijk te doorgronden. Om een voorbeeld te geven: een hoge score op werkdruk, geeft aan dat de werkdruk laag is. Als mensen de rapportage niet begrijpen en daardoor denken dat uitkomsten niet kloppen met hun eigen ervaringen, kan dit hun vertrouwen in het MTO verminderen. Ook hier geldt dat het probleem niet alleen bij lager opgeleide medewerkers geldt. Wij hebben in de gesprekken met hoger opgeleide medewerkers gemerkt, dat ook zij moeite hebben om de MTO-rapportage te snappen. Dit probleem is vrij makkelijk te verhelpen.

Dat iedereen de uitkomsten van het MTO begrijpt, is een noodzakelijke voorwaarde voor het gebruik ervan. Alleen dan is een zinnige discussie mogelijk over wat er mis is in het werkklimaat en wat daaraan kan gebeuren. Hoewel inrichtingen de opdracht hebben om de uitkomsten van het MTO te bespreken en samen met de medewerkers oplossingen te zoeken voor de problemen, zijn zeker niet alle medewerkers tevreden over de manier waarop dit momenteel gebeurt.

Bij veel medewerkers bestaat onduidelijkheid over de vertrouwelijkheid van de data. Bijvoorbeeld het feit dat ze bij de uitvoering van de enquête voor het MTO een rappel krijgen als ze de enquête nog niet hebben ingevuld geeft argwaan. Deze argwaan kan worden weggenomen door uit te leggen dat alleen het enquête-bureau dit weet. Ook het feit dat de gegevens die ter beschikking van directeuren komen niet uitgesplitst zijn naar persoonskenmerken is niet algemeen bekend. Het is belangrijk om de argwaan bij medewerkers op deze punten weg te halen. Ook dit is een zaak van beter informeren en communicatie.

Sommigen stellen dat je weinig aan het MTO hebt. Hiervoor worden drie argumenten gegeven. Het eerste argument is dat de verschillende elementen van het MTO met elkaar samenhangen, waardoor het oordeel over een afzonderlijk element weinig zegt. We hebben echter in onze analyse laten zien dat het door aanvullende analyse wel degelijk mogelijk is de afzonderlijke gewichten van de elementen te bepalen. Denkbaar is elementen die heel sterk met elkaar samenhangen te clusteren in bredere onderwerpen. Ook zou men elementen waarvan het gewicht in de algemene tevredenheid over het werkklimaat vrijwel nul is kunnen schrappen uit het MTO of er slechts één vraag over stellen.

In de tweede plaats wordt gesteld dat de uitkomsten sterk worden bepaald door incidenten. Aan de andere kant laten de uitkomsten van het MTO wel degelijk algemene patronen in de meningen zien. Verder is het mogelijk verschillen in uitkomsten tussen inrichtingen en diensten en veranderingen in uitkomsten in de tijd achteraf te interpreteren. Voor dit laatste is het wel noodzakelijk dat de vraagstelling van het MTO niet (abrupt) verandert.

In de derde plaats is in de gesprekken als bezwaar genoemd dat de stellingen in het MTO onvoldoende zijn afgestemd op de specifieke kenmerken van een specifieke inrichting, dienst en/of functie, waardoor zij te algemeen en dientengevolge multi-interpretabel zijn. Daar heeft men wel een punt. Bijvoorbeeld een aspect als veiligheid is vooral van belang voor PIW'ers en beveiligers. Denkbaar is dat iedereen een algemene vraag over veiligheid krijgt, maar dat genoemde functiegroepen daarnaast een aantal specifieke vragen over veiligheid krijgen. Bij andere functiegroepen zouden andere aspecten specifieke aandacht kunnen krijgen.

Maar het lijkt verstandig om een algemene kern van vragen voor iedereen te handhaven. Het verder uitdiepen van allerlei elementen waarvan sommigen voorstander zijn, staat overigens haaks op de mening van anderen die het MTO juist willen vereenvoudigen.

Als ontbrekend element is genoemd dat het MTO medewerkers niet de gelegenheid biedt om aan te geven wat zij graag veranderd willen zien in hun werk en hun werkomgeving. Dat zou kunnen in de vorm van een open vraag. Hiermee zou men direct input hebben voor de discussie over verbetering van het werkklimaat. Verder is er in het MTO maar één tevredenheidsvraag over de inhoud van het werk, terwijl dit een van de belangrijkste, zo niet het belangrijkste element van het werkklimaat is. Daarom is te overwegen om meer aandacht aan de verschillende aspecten van de werkinhoud te besteden of via een open vraag medewerkers in de gelegenheid te stellen suggesties te doen om de werkinhoud verder te verbeteren. Verder is in de gesprekken ook genoemd dat ontwikkelings- en doorstromingsmogelijkheden meer aandacht zouden moeten krijgen in het MTO.

Een element dat niet is genoemd, maar waarvan het belang voor tevredenheid met het werk en het werkklimaat wel uit de wetenschappelijke literatuur naar voren komt zijn persoonlijkheidseigenschappen. Op zichzelf zou het nuttig zijn om te weten welke persoonlijkheidseigenschappen goed passen bij het werken bij DJI. Het is wel de vraag of er voldoende draagvlak is om dit element in het MTO op te nemen.

In het algemeen is het bij enquêtes van belang om vragen zo neutraal mogelijk te stellen. Dus bijvoorbeeld: ‘hoe tevreden of ontevreden bent u over …….’. Stellingen zijn per definitie niet neutraal, maar men kan wel positief en negatief geladen stellingen afwisselen. Sommigen zijn van mening dat de negatieve lading in het MTO te veel overheerst. Nadeel van het wijzigen van een groot deel van de vragen is echter dat daarmee nieuwe jaargangen van het MTO onvergelijkbaar worden met eerdere jaren. Het is verstandig om in elk geval de bestaande tevredenheidsvragen over allerlei elementen te handhaven.

Over de gewenste frequentie van het MTO lopen de meningen uiteen. Sommigen vinden een frequentie van om de twee jaar voldoende, terwijl anderen ieder jaar een MTO zouden willen. Aan een betere benutting van het MTO lijken de meesten meer prioriteit te willen geven dan aan een hogere frequentie.

Ten slotte moet worden vastgesteld dat er meer kennis uit het MTO te halen is dan nu gebeurt. Tot nu toe wordt er alleen gekeken naar scores. Het MTO kan echter ook benut worden om te bepalen wat het gewicht is van de verschillende elementen en hoe deze onderling samenhangen. Onze analyses in dit onderzoek zien we als een eerste aanzet hiervoor. Ook is het mogelijk om een relatie te leggen tussen de tevredenheid/ meningen van medewerkers op allerlei punten en objectieve maatstaven (bijvoorbeeld tevredenheid over veiligheid in relatie tot het aantal geweldsincidenten en de onderbezetting). Door het analyseren van de ontwikkeling van MTO-uitkomsten in de tijd zou men het MTO ook voor evaluatiedoeleinden kunnen gebruiken. Daarvoor is het wenselijk dat er meer mogelijkheden komen om analyses te doen op individuele gegevens (inclusief persoonsgegevens).

Met welke andere organisaties kunnen de MTO-scores worden vergeleken?

Een aantal andere organisaties is door de aard van hun werk in zekere mate vergelijkbaar met DJI. Men moet daarbij denken aan organisaties als zorginstellingen, politie, brandweer en defensie. Deze organisaties hebben elk hun eigen tevredenheidsonderzoeken. Bij alle genoemde organisaties wordt veiligheid als element daarin meegenomen. Uit de uitkomsten blijkt dat de meeste organisaties hierop beter scoren dan DJI. Alleen de score bij defensie is vergelijkbaar met DJI.

Bestuurlijke aandacht komt als element alleen expliciet naar voren in het tevredenheidsonderzoek bij de brandweer. Ook bij de brandweer is de tevredenheid op dit punt relatief laag.

Uitkomsten voor specifieke diensten binnen DJI

In het onderzoek is ook aandacht besteed aan de diensten DGV en DV&O. De medewerkers binnen deze diensten hebben voor een deel met andere zaken te maken dan de medewerkers van de inrichtingen. Daarom besteden we daar apart aandacht aan.

Dienst Geestelijke Verzorging

De medewerkers bij deze dienst die wij gesproken hebben zijn over het geheel genomen behoorlijk tevreden met hun werk en werkklimaat. Dit wordt vooral bepaald door de inhoud van het werk en de vrijheid die men heeft in het werk. Dit neemt niet weg dat er ook een aantal punten zijn waar men niet tevreden over is. Er komen steeds meer geestelijk verzorgers met een flexibel contract. Hoewel men begrip heeft voor het feit dat de omvang en de samenstelling van de groep geestelijk verzorgers moet worden aangepast aan de kleiner wordende en van samenstelling veranderende gedetineerdenpopulatie, voelen mensen uit deze groep zich niet behandeld als volwaardig medewerker. Zo geven zij aan dat er binnen de tijd die door DJI wordt betaald geen ruimte is voor vakontwikkeling. Een andere klacht is dat zij voor de uitoefening van hun werk sterk afhankelijk zijn van de directeuren van inrichtingen. Deze geven niet allemaal evenveel prioriteit aan geestelijke verzorging. Sommige geestelijke verzorgers bepleiten dat er landelijke regels komen voor de inpassing van geestelijke verzorging in dagprogramma's.

Een bijzonder aspect van deze dienst is dat de aansturing van de medewerkers langs twee lijnen loopt: de ambtelijke lijn en die van de denominatie. Er is zeker waardering voor zowel de bestuurlijke leiding als voor die vanuit de denominatie. Maar medewerkers vinden ook dat een heldere aansturing ontbreekt. Zij wijzen tevens op spanningen tussen de denominaties in verband met de periodieke herijking van de verdeling van menskracht tussen de denominaties. Gesprekken tussen medewerkers vanuit verschillende denominaties, zoals het gesprek dat in het kader van dit onderzoek is gevoerd, zouden tot meer onderling begrip kunnen leiden. Verder kwam in ons gesprek met geestelijk verzorgers naar voren dat zij meer uitleg over het MTO zouden willen hebben en de uitkomsten ervan zouden willen bespreken.

Dienst Vervoer en Ondersteuning

Over het geheel genomen is de tevredenheid over het werkklimaat van de medewerkers bij DV&O hoog. De medewerkers die wij gesproken hebben, benoemden de diversiteit van de werkzaamheden en de omgang met collega's als de positieve aspecten van het werk. Een DV&O-medewerker werkt, door de jaren heen, regelmatig in verschillende functies op verschillende locaties (zowel in binnen- als buitenland). Dit betekent contact en interactie met veel andere DJI- en DV&O-collega's op verschillende werkplekken. Dat dit mogelijk is, maakt volgens de medewerkers het werk bij DV&O uniek. Er zijn echter ook aspecten waarover men ontevreden is. Daar gaan wij hieronder op in.

Allereerst betreft het de verschillende werkwijzen (o.a. regels en protocollen) tussen het GW en DV&O. De verschillen in werkwijze creëren communicatieproblemen en veroorzaken belemmeringen om het werk goed uit te voeren. Hierdoor ontstaan frustraties bij de DV&O-medewerkers. Zo moet een DV&O-medewerker de werkcultuur binnen een nieuwe werkplek (zoals een PI) zich eigen maken, en zich weten aan te passen. Maar als een DV&O-medewerker na enkele weken niet geaccepteerd wordt binnen het team van directe collega's omdat het een DV&O-medewerker is, dan geeft dat veel spanning. De direct leidinggevende speelt hierin een belangrijke rol. Een goede ondersteuning en aandacht van een direct leidinggevende is voor de medewerkers belangrijk om zich in te willen zetten, ondanks de situatie.

Een ander punt waarover men ontevreden is, betreft het nakomen van de afspraken rondom veiligheid. Zo kunnen DV&O-medewerkers een klacht over veiligheidsrisico's indienen, maar is het vaak onduidelijk of er iets met deze klacht wordt gedaan. Hierdoor weten medewerkers niet waar zij aan toe zijn. Daarnaast is er te weinig capaciteit om nieuwe medewerkers volgens de regels in te werken, waardoor zij aan het werk gaan zonder de benodigde ervaring in het veld. Ook dat heeft effect op het veiligheidsgevoel: het gemis van zekerheid en vertrouwen dat je met iemand werkt die bekend is met de werkrichtlijnen. Als laatste, zijn de veiligheidsvoorschriften op verschillende werkplekken niet in lijn met de minimale voorschriften die voor DV&O-medewerkers gelden. Dit betekent dat, volgens de veiligheidsregelgeving DV&O, DV&O-medewerkers eigenlijk niet op die plek mogen werken.

Evenals bij DGV, kwam in ons gesprek met DV&O-medewerkers de wens naar voren om meer betrokken te worden bij de uitkomsten van en vervolgacties op het MTO.

SLOTOPMERKINGEN

Opvallend is dat een aantal directeuren van inrichtingen die wij hebben gesproken een vrij negatief oordeel heeft over het functioneren van het executieve personeel (PIW'ers en beveiligers), terwijl omgekeerd dit personeel weinig vertrouwen heeft in de kwaliteiten van deze directie. Deze directeuren geven aan dat veel executieve medewerkers te oud en/of te laag opgeleid zijn en dat zij deze mensen het liefst zouden willen vervangen door jonge, hoger opgeleide medewerkers. Bij medewerkers is dit oordeel bekend. Tegelijkertijd blijft de status quo in stand, wat betekent dat men vooralsnog met elkaar verder moet. Dit doet de stemming onder de medewerkers op de werkvloer en hun motivatie geen goed. Executieve medewerkers geven aan dat het weinig voorkomt dat de directie waardering uitspreekt voor het werk dat zij doen. Dit is typisch iets dat weinig of niets kost, maar voor medewerkers belangrijk is en daardoor voor de organisatie veel kan opleveren.

Omgekeerd zit in de kritiek van medewerkers op de directie in feite kritiek opgesloten op de leidende visie binnen DJI, namelijk de visie dat re-integratie hoge prioriteit heeft en dat PIW'ers in hun benadering van gedetineerden eraan moeten bijdragen dat de laatsten eigen verantwoordelijkheid ontwikkelen en leren om te gaan met vrijheid. Directies zijn aan dit uitgangspunt gebonden. Het uitvoerende personeel heeft moeite met dit uitgangspunt. Dit is maar ten dele toe te schrijven aan het vasthouden aan de traditionele rol van PIW'er als bewaker of aan het feit dat veel PIW'ers al wat ouder zijn en geen hogere opleiding hebben. Een andere factor is de hoge werkdruk, waardoor PIW'ers weinig tijd hebben om de nieuwe rol te vervullen.

De stijl van leidinggeven is een belangrijke factor. Directeuren staan veelal een stijl voor die uitgaat van het delegeren van verantwoordelijkheid. Medewerkers blijken autonomie en zelfstandigheid in hun werk op prijs te stellen. Dit lijkt met elkaar te kloppen, maar beide partijen blijken hier verschillende verwachtingen over te hebben. Bij directeuren betekent delegeren dat medewerkers zelf de problemen in hun werk moeten oplossen. Aan de andere kant worden voorstellen van medewerkers over sancties voor gedetineerden die overtredingen begaan lang niet altijd overgenomen. Zo ver gaat het delegeren van bevoegdheden kennelijk niet. Een punt dat in dit verband wordt genoemd is dat veel medewerkers moeite hebben om hun voorstellen schriftelijk te motiveren. Een delegerende stijl werkt alleen als duidelijk is welke 'outputs' werknemers moeten leveren en als werknemers in beginsel toegerust zijn om deze te leveren. Bij DJI is aan beide voorwaarden vaak niet voldaan. Delegeren heeft bij DJI te veel het karakter van 'zoek het maar uit', terwijl medewerkers het hier te druk voor hebben en een deel van hen hiervoor sommige vaardigheden missen. Het is niet zo dat een leiderschapsstijl gebaseerd op delegeren altijd beter is. Is een organisatie sterk in verandering en zijn veel medewerkers niet voldoende toegerust voor hun werk, dan kan een meer directieve benadering (tijdelijk) nodig zijn.

Veel executieve medewerkers, en vooral ook oudere medewerkers, hebben moeite met de veranderingen in hun werk. DJI is hierin bepaald niet uniek. Steeds snellere veranderingen in het werk en vergrijzing van personeel vindt men in vrijwel alle sectoren. In antwoord hierop zoekt men het in andere sectoren in scholing en in vergroting van duurzame inzetbaarheid van (ook de oudere) werknemers. DJI lijkt hierin achter te lopen. De DJI-medewerkers zijn onvoldoende begeleid in de veranderingen in hun werk en scholing is lang een ondergeschoven kindje geweest. Aan de andere kant kan van medewerkers worden verlangd dat zij bereid zijn om deel te nemen aan scholing en vakontwikkeling. Medewerkers zien de noodzaak daarvan niet altijd in. Inmiddels zijn er meer financiële mogelijkheden voor vakontwikkeling, maar is er in de praktijk geen tijd voor vanwege de werkdruk.

1 INLEIDING

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING EN DOEL VAN HET ONDERZOEK

In april 2017 is DJI-breed een medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) uitgevoerd. Uit het resultaat van deze meting is gebleken dat:

a. Het onderwerp 'Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' binnen DJI laag scoort;
b. Het onderwerp 'Veiligheid' maar net voldoende scoort, terwijl veiligheid de kern raakt van het primaire proces van DJI en van diensten zoals de Dienst Geestelijke Verzorging (DGV) en de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O).

Deze resultaten zijn voor de DJI aanleiding geweest voor een onderzoek dat antwoord moet geven op de vraag hoe de in dit MTO behaalde (lage) score op de onderwerpen 'Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' en 'Veiligheid' verbeterd zou kunnen worden. DJI heeft samen met de centrale ondernemingsraad (COR) de onderzoeksopdracht als volgt geformuleerd:

> Onderzoek hoe het komt dat DJI over het algemeen relatief[3] laag scoort op 'Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' en dat de score op 'Veiligheid' maar net voldoende is.

Het MTO geeft immers aan hoe medewerkers van de verschillende inrichtingen hun werkklimaat en specifieke aspecten daarvan beoordelen ('WAT' en 'WAAR'). Het is echter niet bekend waarom op bepaalde aspecten hoog of laag wordt gescoord ('WAAROM'). Het MTO geeft evenmin antwoord op de vraag hoe dit verbeterd kan worden ('HOE').

Met dit onderzoek wil DJI inzicht krijgen in de wijze waarop beïnvloeding van de onderwerpen 'Veiligheid', 'Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' en andere relevante elementen in het werkklimaat van DJI, mogelijk is.

In relatie tot de centrale onderzoeksvraag moet het onderzoek antwoord geven op de volgende vragen:

1. Wat zijn de belangrijkste elementen van het werkklimaat in justitiële inrichtingen en de diensten Geestelijke Verzorging (DGV) en Vervoer en Ondersteuning (DV&O)?
2. Op welke manier en in welke mate spelen daarin met name (de beleving van) 'veiligheid' en 'bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' een rol?
3. Op welke manier kunnen de belangrijkste elementen van het werkklimaat worden beïnvloed?
4. Worden de belangrijkste elementen van het werkklimaat voldoende meetbaar gemaakt met het huidige MTO?
5. Met welke organisaties kan de MTO-score van DJI voor 'veiligheid' en 'bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' vergeleken worden?

De resultaten uit het onderzoek worden eventueel meegenomen in een volgend MTO om het werkklimaat (nog) beter in kaart te brengen.

[3] Relatief ten opzichte van de andere elementen van het werkklimaat waarover in het MTO stellingen zijn opgenomen.

1.2 POLITIEKE EN BESTUURLIJKE CONTEXT

1.2.1 Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

DJI voert namens de minister van Justitie en Veiligheid straffen en vrijheidsbenemende maatregelen uit die door de rechter zijn opgelegd. DJI is verantwoordelijk voor de dagelijkse verzorging van justitiabelen en werkt op vele manieren met hen samen aan hun voorbereiding op terugkeer in de maatschappij. In kader 1.1 is opgenomen hoe de missie van DJI is verwoord.

Kader 1.1 Missie van DJI

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

DJI is een van de grootste overheidsorganisaties van Nederland. DJI bestaat uit 38 locaties verspreid over het land. Bij DJI werken ruim 13.500 medewerkers. Jaarlijks stromen er meer dan 37.000 nieuwe justitiabelen in.

De insluiting vindt plaats in verschillende soorten inrichtingen:

- Penitentiaire inrichtingen (PI): gevangenissen en huizen van bewaring voor volwassenen;
- Rijks en particuliere justitiële jeugdinrichtingen (RJJI): inrichtingen voor jongeren;
- Forensische psychiatrische centra (FPC) voor (tbs-)patiënten;
- Detentiecentra[4] (DC) voor vreemdelingen.

DJI is een Agentschap van het ministerie van Justitie en Veiligheid en staat op afstand van het ministerie. Het ministerie bepaalt in hoge mate het beleid en het budget voor DJI. Het management van DJI moeten abstract beleid 'vertalen' naar uitvoeringsbeleid, naar de werkvloer. Het Agentschap heeft de ruimte om de besteding van een klein deel van zijn budget zelf in te vullen. De grenzen van het HR-beleid zijn bepaald door rijksbrede regelingen als het ARAR en de Arbowet- en regelgeving: deze gelden voor alle ambtenaren, dus ook voor alle werknemers binnen de inrichtingen en diensten.

1.2.2 Masterplan DJI 2013-2018

Als gevolg van rijksbrede bezuinigingen heeft DJI fors moeten ombuigen. In totaal ging het om een bedrag oplopend tot € 271 miljoen[5] in 2018 (op een begroting van circa € 2 miljard). Om deze bezuinigingsopdracht uit te voeren, is het Masterplan DJI 2013-2018 opgesteld.

Het Masterplan bouwt voort op ontwikkelingen die al in gang waren gezet, maar bevat ook voornemens over vernieuwingen op het gebied van detentie. Zo wil men in de toekomst meer persoonsgericht werken, kiezen voor een beveiligings-, zorg- en begeleidingsniveau op maat en meer uitgaan van zelfredzaamheid van justitiabelen. De kerntaak van DJI blijft onveranderd: het werken aan een veilige en rechtvaardige samenleving door ongestoorde tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen en door samen met andere organisaties justitiabelen voor te bereiden op hun terugkeer in de samenleving, binnen of buiten Nederland. Op die manier levert DJI een bijdrage aan het terugdringen van de recidive.

Het Masterplan heeft alle organisatieonderdelen van DJI geraakt. Randvoorwaarden bij de financiële opgave zijn dat DJI haar kerntaak blijft uitoefenen, dat de veiligheid van personeel en justitiabelen niet onder druk komt te staan en dat het geen heenzendingen van justitiabelen tot gevolg heeft.

---

4 Naast de detentiecentra voor volwassenen is er ook een Gesloten Gezinsvoorziening (GGV) voor gezinnen met minderjarige kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

5 In een eerdere versie van het Masterplan (van 22 maart 2013) werd uitgegaan van een bezuiniging van € 340 miljoen.

De financiële opgave moest worden gerealiseerd door vijf typen maatregelen:

1. Goedkopere modaliteiten: invoering van een basisregime voor arrestanten en preventief gehechten, elektronische detentie, op grotere schaal gebruik maken van meerpersoonscellen (MPC) en verkorting van de gemiddelde behandelduur tbs;
2. Reductie van capaciteit, waarbij voor de keuze van te sluiten locaties is gekeken naar de regionale arbeidsmarkt, de bedrijfsvoering, resocialisatie en specialismen;
3. Reductie van de reservecapaciteit;
4. Het doorvoeren van tariefkortingen en kostprijsverlaging bij particuliere aanbieders;
5. Overige maatregelen zoals kortingen op verschillende ondersteunende diensten en het hoofdkantoor.

Door verhoging van de efficiëntie en sluitingen van inrichtingen ontstond boventalligheid onder het personeel. Op basis van de inzichten ten tijde van het Masterplan, zou de bezetting van de inrichtingen en diensten tussen ultimo 2012 en ultimo 2018 moeten afnemen met bijna 2.000 fte. Om dit te realiseren, zou voor ruim 2.600 medewerkers een baan moeten worden gevonden buiten hun huidige vestiging, sector, directie of dienst. Dit betreft voor het overgrote deel medewerkers binnen het gevangeniswezen. De verwachting was dat van deze 2.600 medewerkers ruim 1.350 medewerkers in het jaar dat hun werk zou vervallen, binnen de regio geplaatst konden worden op passende vacante plekken. Voor ongeveer 1.250 medewerkers zou een zwaardere mobiliteitsinspanning nodig zijn. Meer dan de helft van deze 1.250 medewerkers is inrichtingsbeveiliger, inrichtingswerker of forensisch therapeutisch werker.

Vanaf 1 april 2013 gold binnen DJI een selectieve vacaturestop. Het doel hiervan was om zoveel mogelijk vrijvallende functies beschikbaar te hebben voor medewerkers van DJI, waardoor hen zoveel mogelijk werkbehoud kon worden geboden. De vacaturestop gold niet voor die functies waarvan werd voorzien dat vervulling door DJI-medewerkers onmogelijk is.

De ontstane boventalligheid was niet alleen via natuurlijk verloop op te vangen. Er werd maximaal ingezet op het begeleiden van werk naar werk. Tussen de minister voor Wonen en Rijksdienst en de vakorganisaties is op 15 april 2013 een akkoord gesloten over het Van Werk Naar Werk (VWNW)-beleid. Dit akkoord vormt de basis van de mobiliteitsbegeleiding voor de medewerkers van wie de baan verviel of dreigde te vervallen. De kosten voor het sociaal plan zijn budgettair opgevangen in het Masterplan. Inmiddels is het VWNW-beleid structureel beleid geworden voor rijksambtenaren en zijn de afspraken in het ARAR opgenomen.[6]

Tegelijkertijd werd in het Masterplan aandacht besteed aan de noodzaak van deskundig, betrokken en flexibel personeel. In het Masterplan is daarom opgenomen dat DJI voor het zittende personeel blijft investeren in vakmanschap en ontwikkeling van de deskundigheid die in de toekomst nodig zullen zijn.

1.2.3 Capaciteit in balans

De implementatie van het Masterplan 2013-2018 was nog gaande op het moment dat de notitie **'Capaciteit in Balans'** werd opgesteld. Deze nota behelst een verkenning naar aanleiding van de PMJ[7]-ramingen tot en met 2021. Nog steeds heeft DJI te maken met een daling in de behoefte aan capaciteit. Ook na het doorvoeren van de sluitingen in het kader van het Masterplan 2013-2018 is er nog steeds substantiële leegstand bij DJI in het gevangeniswezen (GW), de vreemdelingenbewaring (VB) en de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's).

Op 21 maart 2016 heeft de DG Straffen en Beschermen (DGSenB) namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (J&V) DJI gevraagd een voorbereidingsplan te ontwikkelen 'om de leegstand die bij ongewijzigd beleid zou ontstaan in 2021, te verminderen met ongeveer 3.000 plaatsen in het gevangeniswezen/ vreemdelingenbewaring en bijna 300 plaatsen in de jeugdinrichtingen'. Hiertoe heeft DJI in maart 2016 een concept voorbereidingsplan opgesteld dat uitging van implementatie vanaf 2017.

6 https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/06/28/akkoord-op-van-werk-naar-werk-vnnw-binnen-de-rijksoverheid

7 Prognosemodel Justitiële Ketens 2021

De opdracht aan DJI is met de Tweede Kamer besproken in het Algemeen Overleg (AO) Gevangeniswezen op 30 maart 2016 en het AO Justitiële Jeugd op 14 april 2016. Naar aanleiding van deze AO's heeft de Tweede Kamer verschillende moties aangenomen, waaronder de motie Van Oosten/Volp (TK, 2015-2016, 24 587, nr. 641) waarin staat '… *dat sluiting van gevangenissen, inclusief justitiële jeugdinrichtingen, aanvullend op het lopende masterplan nu niet aan de orde is en roept de regering op dienovereenkomstig te handelen.'*

De reactie van de staatssecretaris van J&V op de motie Van Oosten/Volp heeft tot gevolg dat de implementatie van een voorbereidingsplan in 2017 niet meer aan de orde is. Door deze ontwikkelingen in de tijd is het karakter van de notitie 'Capaciteit in Balans' gewijzigd: van een concreet voorbereidingsplan leidend tot een nieuwe penitentiaire landkaart in 2021, naar een verkenning hoe de capaciteit binnen DJI te verminderen met 3.000 plaatsen in GW/VB en 300 in JJI binnen een periode van vijf jaar naar aanleiding van de PMJ-ramingen.

1.2.4 Appèl voor veiligheid en Back to Basic!

In het voorjaar van 2017 hebben vertegenwoordigers in de Tweede Kamer een brandbrief ontvangen van de COR DJI, namens het gevangenispersoneel (30 maart 2017, **'Appèl voor veiligheid'**). Volgens het personeel is er sprake van onderbezetting, is er te weinig personeel, is de werkdruk enorm, is het ziekteverzuim hoog en kan door onvoldoende tijd te weinig gecontroleerd worden op verboden middelen (drugs, mobiele telefoons, etc.). In de brief eist het personeel onder meer dat:

- Overtredingen van de Arbeidstijdenwet worden teruggedrongen;
- Het ziekteverzuim wordt teruggebracht door de oorzaken te onderzoeken en aan te pakken;
- Het gebruik van meerpersoonscellen (MPC) wordt stopgezet;
- Zeer beperkt beveiligde inrichtingen op korte termijn in ere worden hersteld.

Op 19 april 2017 is in de Tweede Kamer over deze brief gedebatteerd met de staatssecretaris. Op 25 juli 2017 heeft de centrale ondernemingsraad van DJI (COR DJI) een dialoogbrief (**'Back to Basic!'**) geschreven aan de hoofddirecteur van de DJI, waarop zij met elkaar in gesprek zijn gegaan. Op 14 augustus 2017 volgde per brief de officiële reactie van de hoofddirecteur DJI.

Kort samengevat zijn de volgende vier hoofdthema's de aanleiding voor de brandbrief van het personeel en de dialoogbrief van de COR DJI:

1. Het geweld tegen DJI-personeel is extreem toegenomen, ondanks een dalend justitiabelenbestand;
2. Medewerkers voelen zich niet serieus genomen en gesteund;
3. De netto personele inzetbaarheid en kostprijsfinanciering zijn niet op orde;
4. Werkklimaat en leefklimaat zijn niet in balans.

In de brief van de COR DJI is elk thema onderbouwd en wordt met stellingen gepoogd bij te dragen aan oplossingen. In april van 2017 is DJI-breed een MTO uitgevoerd, waarvan de resultaten vanaf juni 2017 op verschillende niveaus zijn gepresenteerd. De pijn- en aandachtspunten die de COR benoemt, worden door dit MTO ondersteund op in ieder geval de onderwerpen 'Veiligheid' en 'Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer'.

Uit de gesprekken die de COR naar aanleiding van de dialoogbrief is aangegaan met de hoofddirecteur DJI en waarvan verslag is gedaan in de officiële reactie van 14 augustus 2017, is expliciet aandacht geschonken aan 'Bestuurlijke aandacht' en 'Veiligheid', waarmee thema's 1, 2 en 3 worden getackeld. De hoofddirecteur wil verbetering van deze onderwerpen via twee sporen:

1. Verbetering op basis van de uitkomsten van het MTO. Lokale directeuren geven invulling aan hun (lokale) verantwoordelijkheid door op basis van de uitkomsten van het MTO met hun (management)teams, medewerkers en ondernemingsraad te komen tot een gericht plan van aanpak. In ieder plan van aanpak zal aandacht moeten worden besteed aan de thema's 'Bestuurlijke Aandacht Werkvloer' en 'Veiligheid'.
2. Het instellen van een onderzoek. Het MTO geeft een goede beschrijving van het werkklimaat binnen de diverse organisaties, maar geeft geen antwoord op de vraag waarom op een onderwerp hoog of laag wordt gescoord en op welke wijze een lage score kan worden verbeterd.

De bedoeling is dat spoor 2 de uitkomsten van spoor 1 verdiept, maar niet vervangt. Het onderhavige onderzoek is de uitvoering van het onderzoek dat met spoor 2 is beloofd.

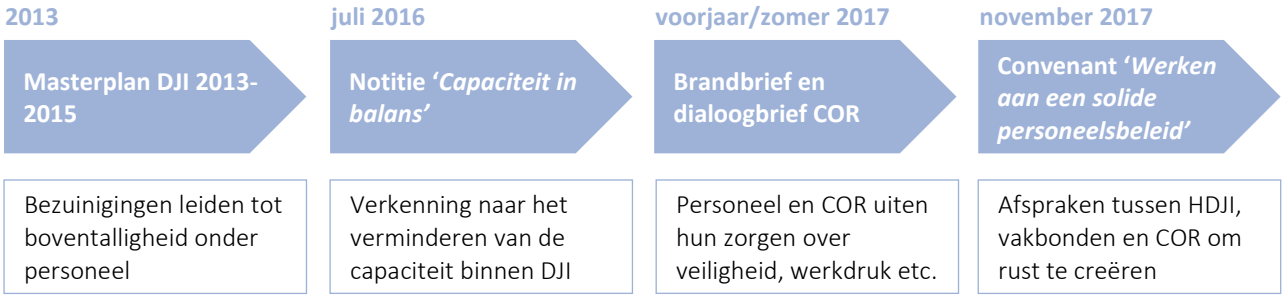
1.2.5 Werken aan een Solide Personeelsbeleid

In november 2017 is tussen de vakbonden, de COR en de hoofddirecteur van DJI het convenant **'Werken aan een 'Solide Personeelsbeleid'**[8] afgesproken. Dit convenant moet rust in de inrichtingen creëren, waardoor er meer aandacht voor het personeel kan komen, wat uiteindelijk ook de veiligheid ten goede zou kunnen komen. Om een stevige impuls te geven aan het in het Regeerakkoord gevraagde solide personeelsbeleid, zijn in het convenant afspraken gemaakt over:

- Het verlagen van de werkdruk;
- Het investeren in vakmanschap;
- Het verhogen van de veiligheid;
- Het verminderen van de baanonzekerheid.

Een van de afspraken is dat bij onverhoopte sluiting of concentratie van leegstand van een inrichting of deel daarvan, de medewerkers gedurende vier jaar de garantie krijgen dat zij worden herplaatst binnen de inrichting of in een naburige locatie van DJI.

Figuur 1.1 Overzicht politieke en bestuurlijke context



1.3 ENKELE BEVINDINGEN UIT VOORGAANDE METINGEN

Het werkklimaat binnen instellingen van de DJI is in het verleden al diverse keren gemeten.[9] Deze metingen zijn binnen de diverse typen inrichtingen op verschillende tijdstippen uitgevoerd. Bovendien zijn hiervoor verschillende onderzoeksinstrumenten gebruikt.[10] Het MTO dat in het voorjaar 2017 is uitgevoerd, is de eerste die DJI-breed is uitgevoerd. Er liggen nu dus resultaten die én op hetzelfde moment gemeten zijn én met hetzelfde instrument. Dit maakt de resultaten op de diverse onderwerpen van de diverse inrichtingen voor het eerst onderling vergelijkbaar, zodat een meer overkoepelend beeld kan ontstaan.

De publicaties die verschenen zijn op grond van de diverse metingen in het verleden, geven vooral een beeld van de ongewenste omgangsvormen tussen het personeel per type inrichting. Op basis van deze publicaties, kan echter ook een overkoepelend beeld worden geschetst dat geldt voor verschillende typen inrichtingen. Zo lijkt het alsof er een verbetering is opgetreden van het werkklimaat in zowel het gevangeniswezen als de vreemdelingenbewaring in de jaren tussen 2007 en 2012, maar dat deze daarna is verslechterd.

8 DJI-convenant 2018 t/m 2021, november 2017.

9 Zo zijn er metingen verricht in PI's (2004, 2007, 2011, 2014), JJI's (2007, 2012, 2015), Forensische Zorg (2007, 2012, 2015) en de Vreemdelingenbewaring (2007, 2012).

10 Basisvragenlijst Amsterdam (BASAM), Medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO), Living Group Work Climate Inventory (LGWCI).

Het algemene beeld voor de justitiële jeugdinrichtingen is een andere (Van Miert et al., 2016, Van den Broek & Molleman, 2012). Het werkklimaat in de JJI's wordt door de medewerkers gemiddeld positief ervaren, maar ten opzichte van een eerdere meting en een referentiegroep wordt wel meer werkdruk ervaren door de medewerkers (Van Miert et al., 2016). Hierbij moet worden aangetekend dat in 2014 en 2015 sprake was van veel onzekerheid, niet alleen binnen de JJI's als gevolg van (voorgenomen) sluitingen van instellingen maar ook door de vele veranderingen binnen de jeugdzorg in het algemeen.

Uit deze voorgaande metingen leiden we af dat:

- De beleving van het werkklimaat een relatie heeft met persoonlijke kenmerken van de medewerkers, zoals geslacht, leeftijd en opleiding. Ter verbetering van het werkklimaat is wellicht specifiek beleid voor groepen met bepaalde persoonlijke kenmerken wenselijk/nodig[11].
- De beleving van het werkklimaat verschilt naar verwachting zowel tussen typen inrichtingen (bijvoorbeeld het GW versus de JJI en binnen het GW tussen bijvoorbeeld de Huizen van Bewaring en gevangenissen) als tussen individuele inrichtingen binnen een type inrichting (bijvoorbeeld tussen de gevangenissen onderling).
- Een deel van de oplossingsrichtingen op politiek niveau moet worden gezocht (bijvoorbeeld de EPC vs. MPC, personeelstekorten, etc.), maar andere oplossingsrichtingen op het niveau van de leiding van de instelling/diensten, op het niveau van de teams of op individueel niveau (zichtbaarheid van de leidinggevende op de werkvloer, communicatie onderling, eigen handelen, etc.).

1.4 ONDERZOEKSDOMEIN

- Het onderzoek richt zich uitsluitend op inrichtingen die rechtstreeks onder DJI vallen
- Ook de twee diensten waarvan de medewerkers rechtstreeks contact hebben met justitiabelen (DGV en DV&O) zijn in het onderzoek betrokken
- Het accent bij de groepsgesprekken ligt op de drie grootste functiegroepen: (inrichtings)beveiligers, inrichtingswerkers, forensisch therapeutisch werkers en pedagogische medewerkers
- In dit onderzoek wordt gekeken naar DJI als geheel, er wordt dus niet ingegaan op de uitkomsten van de individuele inrichtingen en diensten

1.4.1 Afbakening inrichtingen en diensten

Het onderzoek richt zich uitsluitend op de inrichtingen die rechtstreeks onder DJI vallen en de twee diensten waarvan de medewerkers rechtstreeks contact hebben met justitiabelen.[12]

- Gevangeniswezen, GW (23 penitentiaire inrichtingen en 1 justitieel complex);
- Rijks Justitiële Jeugdinrichtingen, RJJI (1 RJJI met 3 locaties);
- Forensische Zorg, ForZo (2 forensisch psychiatrisch centra en 4 penitentiaire psychiatrische centra[13]);
- Vreemdelingenbewaring, VB (3 detentiecentra en 1 GGV);

[11] Uit de MTO-data waarover wij konden beschikken zijn om privacy-redenen persoonskenmerken verwijderd. Daarom hebben we met deze data niet kunnen toetsen in hoeverre de beleving van het werkklimaat samenhangt met deze kenmerken. Eveneens op privacy-gronden hebben we niet op individuele basis vastgelegd wat deelnemers aan de groepsgesprekken naar voren hebben gebracht. Ook hieruit hebben we dus geen verband kunnen afleiden tussen persoonskenmerken en beleving. Wat dit punt betreft hebben we dus alleen kunnen putten uit de literatuur en uit wat in sommige interviews en groepsgesprekken over specifieke groepen is gezegd. Daarom is hierop in het rapport slechts in beperkte mate teruggekomen.

[12] In overleg met DJI zijn de vijf particuliere FPC's en vier particuliere JJI's nadrukkelijk niet in het onderzoek betrokken.

[13] De PPC's bevinden zich in PI's.

- Dienst Geestelijke Verzorging (DGV)[14];
- Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O)[15].

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de verschillende onderdelen en regimes binnen DJI. Gedetineerden worden in principe regionaal geplaatst, met uitzondering van gedetineerden die onder regimes vallen als PPC, TA en het vrouwenregime. Dat komt omdat er in Nederland maar twee inrichtingen zijn met een TA (PI Vught en PI Rotterdam) en ook slechts drie met een vrouwenregime (Zwolle, Nieuwersluis en Ter Peel). Gedetineerden kunnen wel zelf overplaatsing aanvragen.

Tabel 1.1 Overzicht onderdelen en regimes

Soort inrichting	Regime/onderdeel	Populatie
Gevangeniswezen (GW)	Huis van Bewaring (HvB)	Gedetineerden die in voorlopige hechtenis verblijven en nog niet zijn veroordeeld
	Gevangenis	Gedetineerden die al zijn veroordeeld
	Extra Zorgvoorziening (EZV)	Kwetsbare gedetineerden die niet kunnen functioneren in het reguliere regime
	Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC)	Gedetineerden met ernstige psychiatrische stoornissen of psychische problemen
	Inrichting Stelselmatige Daders (ISD)	Veelplegers, zij kunnen maximaal twee jaar lang een ISD-maatregel opgelegd krijgen
	Vrouwenregime	Vrouwelijke gedetineerden (gevangenis of HvB)
	Arrestantenregime	Arrestanten (personen die zijn aangehouden vanwege een openstaand vonnis) in de eerste acht weken van hun straf
	Afdeling voor strafrechtelijke vreemdelingen (VRIS)	Vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven en een strafbaar feit hebben gepleegd
	(Zeer) Beperkt Beveiligd Regime (ZBBI of BBI)	Gedetineerden in de laatste fase van hun gevangenschap, zij krijgen meer vrijheden
	Extra Beveiligde Inrichting (EBI)	Gedetineerden die een extreem vluchtrisico vormen
	Terroristen Afdeling (TA)	Terroristische en/of geradicaliseerde gedetineerden
	Afdeling voor beheersproblematische gedetineerden (BPG)	Beheersproblematische gedetineerden
Rijks Justitiële Jeugdinrichting (RJJI)	Kortverblijf	Jeugdigen in de eerste drie maanden van detentie
	Langverblijf	Jeugdigen die langer dan drie maanden in detentie zitten
	Afdeling voor meisjes	Meisjes
	Forensische Observatie en Begeleiding Afdeling (FOBA)	Jeugdigen waarbij sprake is van een acute crisis en een psychiatrische stoornis
	Very Intensive Care (VIC)	Jeugdigen met ernstige psychiatrische problematiek
	Afdeling voor Ernstige Seksuele Problematiek (ESP)	Obsessieve zedendelinquenten
	Individueel Trajectafdeling (ITA)	Groepsongeschikte jeugdigen
Forensische Zorg (ForZo)	Centrum voor Transculturele Psychiatrie (CTP)	Vreemdelingen die zijn aangewezen op psychiatrische zorg en tbs-patiënten die meer baat hebben bij individuele behandeling
	Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC)	Mensen met een psychiatrische aandoening die een ernstig strafbaar feit hebben begaan
Vreemdelingenbewaring (VB)		Vreemdelingen aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd, dan wel vreemdelingen die niet (meer) in Nederland mogen verblijven en weigeren zelfstandig te vertrekken

[14] Deze dienst schept voorwaarden voor de inhoud van de geestelijke verzorging, het personeelsbeleid en de personeelsinzet van de geestelijke verzorgers.

[15] Deze dienst is onder andere gespecialiseerd in het transport van personen en goederen tussen de verschillende inrichtingen en van en naar instanties als de rechtbank.

1.4.2 Afbakening functiegroepen

Op dit moment bestaat het personeelsbestand van DJI uit ruim 13.500 medewerkers. Tabel 1.2 toont het aantal medewerkers in fte, per type inrichting en dienst en per functiegroep per ultimo november 2017. In het GW zijn verreweg de meeste personen werkzaam. (Inrichtings-)beveiligers en inrichtingswerkers vormen samen twee derde van het personeel in de uitvoering. Om die reden ligt bij de groepsgesprekken het accent op die twee uitvoerende groepen (plus de forensisch therapeutisch werker).

Tabel 1.2 Aantal fte per type inrichting/dienst en functiegroep per ultimo november 2017

Functiegroep	GW	VB	ForZo	JJI	DV&O	DGV	Totaal
(Inrichtings)beveiliger	1927,8	495,5	77,5	85,0	976,8		3562,6
Inrichtingswerker	2578,0	61,4			14,3		2653,7
Forensisch Therapeutisch Werker	696,4	8,8	307,7	290,1			1302,9
Medewerker Verwerken en Behandelen	394,7	27,1	23,0	9,4			454,2
Sociaal-Maatschappelijk Werker	371,9	15,2	14,9	9,6			411,6
Zorgprofessional	250,1	34,2	17,9	5,9			308,0
Medewerker Educatie en Vorming	191,0	24,1	43,7	11,8			270,6
Medicus/Gedragswetenschapper	124,2	6,2	39,2	29,0			198,5
Geestelijk Verzorger						115,4	115,4
Medewerker Behandelen en Ontwikkelen	31,1	3,3	1,3		2,0		37,8
Eindtotaal	*6565,1*	*675,8*	*525,2*	*440,7*	*993,1*	*115,4*	*9315,3*

Bron: DJI

1.4.3 Afbakening taken SEOR en inrichtingen/diensten

Taken inrichtingen/diensten

Het MTO is uitgevoerd in april 2017. Vanaf juni 2017 zijn de uitkomsten op verschillende niveaus gepresenteerd. De verantwoordelijkheid voor vervolgacties naar aanleiding van de uitkomsten van het MTO ligt bij de directies van de inrichtingen en diensten. Onderwerpen die laag scoren kunnen per inrichting/dienst verschillen, dus wat nodig is om de scores op de onderwerpen die laag scoren te verbeteren, kan ook per inrichting verschillen.

Taken SEOR

In dit onderzoek is het de taak van SEOR om naar de totale uitkomsten voor de inrichtingen en diensten te kijken. We kijken naar de elementen van het werkklimaat waar de medewerkers tevreden over zijn en waar medewerkers minder tevreden over zijn. Verder nemen we de algemene oordelen van de medewerkers over de baan en de organisatie in beschouwing. Op deze manier is het mogelijk om de scores op de modules ‘bestuurlijke aandacht voor de werkvloer’ en ‘veiligheid’ in perspectief te plaatsen. We vergelijken de uitkomsten tussen de verschillende typen inrichtingen (GW, JJI, etc.) en diensten alsook tussen de vestigingen binnen een type inrichting (bijvoorbeeld tussen de diverse PI’s binnen het GW). In dit onderzoek gaan we nadrukkelijk niet in op uitkomsten van, voor en binnen individuele inrichtingen en diensten.

1.5 AANPAK VAN HET ONDERZOEK

1.5.1 Aanpak op hoofdlijnen

Het onderzoek heeft bestaan uit de volgende onderzoeksactiviteiten:

- Literatuur- en documentonderzoek;
- Face-to-face interviews;
- Groepsgesprekken;
- Analyse van het MTO 2017;
- Workshop

Nadrukkelijk stellen wij dat het onderzoek vooral een kwalitatief onderzoek is, op basis van persoonlijke visies, meningen en oordelen van betrokkenen uit alle DJI-geledingen. Dit heeft bepaalde beperkingen, die we (deels) opvangen door ook van andere bronnen (zoals literatuur en het MTO 2017) gebruik te maken (zie verder paragraaf 1.6).

In bijlage II is weergegeven welke onderzoeksactiviteiten een onderzoeksvraag heeft helpen beantwoorden.

1.5.2 Selectie van inrichtingen en diensten

Er zijn 23 PI's en er is één justitieel complex. Inrichtingen voor vrouwen zijn te vinden in PI Zuid Oost (Ter Peel), PI Utrecht en PI Zwolle. In overleg met de begeleidingscommissie van het onderzoek is ervoor gekozen om in het onderzoek te focussen op vijf inrichtingen uit het onderdeel GW, één inrichting uit het onderdeel VB, één inrichting uit het onderdeel ForZo, op een van de drie locaties van de RJJI en op de twee diensten die direct contact met justitiabelen hebben, te weten DV&O en DGV.

Voor de selectie van de vijf inrichtingen zijn de volgende criteria gehanteerd:

a. Variatie in de score op het werkklimaat uit het MTO, waarbij zowel de scores op het algemene werkklimaat als op de elementen 'Veiligheid' en 'Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' zijn meegenomen.
b. Variatie in de omvang van de PI naar aantallen medewerkers: groot, middel, klein.
c. Vertegenwoordiging van verschillende regimes (vrouwen, arrestanten, ISD, EZV, TA, (Z)BBI, EBI).

Verder hebben we bewust PI's met een zeer specifiek karakter niet in het onderzoek betrokken (bijvoorbeeld PI Haaglanden, PI Veenhuizen, PI Alphen a/d Rijn).

Op grond van deze criteria zijn de volgende PI's geselecteerd:

- PI Grave: HvB, EZV, arrestantenregime;
- PI Vught: HvB, gevangenis, ISD, EBI, TA, BPG, LFPZ, ZISZ, PPC;
- PI Krimpen: HvB, gevangenis, EZV;
- PI Utrecht: vrouweninrichting met HvB, gevangenis, (Z)BBI;
- PI Rotterdam, locatie De Schie: HvB, gevangenis, EZV, BPG, TA.

DC Rotterdam is geselecteerd als inrichting uit het onderdeel VB, omdat de andere twee detentiecentra een meer specifiek karakter hebben.

Als inrichting voor ForZo is gekozen voor CTP Veldzicht. De argumenten voor deze keuze zijn:

- Er hebben hier veel ontwikkelingen plaatsgevonden de afgelopen tijd;
- Met het oog op een zekere spreiding van inrichtingen over het land, hebben we gekozen voor een inrichting buiten de Randstad.

Wat betreft de RJJI is ervoor gekozen om algemeen directeur te spreken en de locatiemanager van de locatie JJI in Spijkenisse. Argumenten voor de keuze voor De Hartelborgt in Spijkenisse zijn:

- De Hartelborgt is verreweg de grootste JJI-locatie, zeker binnen de RJJI;
- Er zijn hier veel veranderingen geweest in een korte tijd (dynamische organisatie);
- Deze JJI kent een bijzondere landelijke bestemming, de FOBA, waar de zwaarste crisisgevallen kunnen worden geplaatst;
- Daarnaast zijn daar psychiatrische behandelplaatsen voor jeugdigen met een PIJ-maatregel;
- Genoemde bestemmingen leiden tot relatief veel incidenten;
- De Hartelborgt kent een relatief hoog ziekteverzuim.

1.5.3 Onderzoeksactiviteiten

Het onderzoek heeft een sterk kwalitatief karakter. Dat betekent dat het accent ligt op meningen en ervaringen van betrokkenen. Waar het gaat om het leggen van verbanden tussen verschijnselen geeft zo'n benadering niet noodzakelijk betrouwbare uitkomsten. Daarom omvat het onderzoek naast interviews en groeps-

gesprekken ook een inventarisatie van de wetenschappelijke literatuur over factoren die het werkklimaat bepalen en een data-analyse van MTO-gegevens.

Literatuur- en documentonderzoek

Deze onderzoeksactiviteit dient voor en is ondersteunend aan de beantwoording van alle onderzoeksvragen.

Face-to-face interviews

In totaal zijn twaalf face-to-face interviews uitgevoerd, met de volgende respondenten (zie bijlage II voor een overzicht van de gesprekpartners in de interviews):

- Beleidsmedewerker(s) centraal niveau DJI (1);
- Lid/leden van de COR DJI (1);
- Inrichtingsdirecteur(en) GW (5), VB (1), ForZo (1), JJI (1);
- Directeuren DGV (1) en DV&O (1);

Op *hoofdlijnen* hebben we de gesprekspartners de volgende vragen gesteld (zie bijlage II voor de gespreks-puntenlijst die in de interviews is gehanteerd):

- Hebben we (vanuit het MTO en de literatuurstudie) alle elementen van het werkklimaat die op de werkvloer in de dagelijkse praktijk een rol spelen in beeld? Zo nee, wat ontbreekt?
- Wat zijn de belangrijkste elementen van het werkklimaat op de werkvloer in de dagelijkse praktijk?
- Op welke manier en in welke mate spelen op de werkvloer in de dagelijkse praktijk vooral de beleving van de elementen 'Veiligheid' en 'Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' een rol?
- Hoe zouden de belangrijkste elementen van het werkklimaat in de dagelijkse praktijk op de werkvloer kunnen worden beïnvloed?
- Spoort het beeld dat de gesprekspartner heeft van de elementen van het werkklimaat die op de werkvloer in de dagelijkse praktijk een rol spelen en wat de belangrijkste elementen daarvan zijn, met het beeld dat uit het MTO 2017 komt? Zo nee, op welke punten niet?
- Als we kijken naar de onderliggende vragen die in het MTO worden gesteld om de elementen die volgens de gesprekpartner het belangrijkste zijn, te meten, worden deze dan met de huidige MTO voldoende meetbaar gemaakt? Zo nee, hoe kan dit worden verbeterd?
- Met welke organisaties kan de MTO score van DJI voor 'Veiligheid' en 'Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' vergeleken worden? Waarom?

Groepsgesprekken

In totaal zijn veertien groepsgesprekken gevoerd:

- 8 groepsgesprekken met inrichtingswerkers, inrichtingsbeveiligers en forensisch therapeutische werkers uit de 8 inrichtingen;
- 1 groepsgesprek met teamleiders GW;
- 1 groepsgesprek met afdelingshoofden GW;
- 1 groepsgesprek met teamleiders en afdelingshoofden ForZo, JJI, VB;
- 1 groepsgesprek met leden van ondernemingsraden van de 8 inrichtingen;
- 1 groepsgesprek met werknemers van de DGV;
- 1 groepsgesprek met werknemers van de DV&O.

Het voordeel van groepsgesprekken is dat er interactie tot stand komt tussen verschillende personen uit eenzelfde groep (bijvoorbeeld functie of inrichting). Dit kan inzicht geven in de verschillen in de beleving van de (belangrijkste) elementen van het werkklimaat op de werkvloer.

In bijlage II is het draaiboek van de groepsgesprekken opgenomen. Elk groepsgesprek is begeleid door een gesprekscoördinator, een gespreksleider en een onderzoeksassistent die aantekeningen heeft gemaakt en een bandopname heeft verzorgd. Voor de bandopname is vooraf toestemming gevraagd aan alle aanwezigen. Van

elk groepsgesprek is een gestructureerd verslag gemaakt aan de hand van de hoofdthema's van het gesprek op basis van de aantekeningen van de onderzoeksassistent, waarbij de opname als geheugensteun is gebruikt.

Selectie en samenstelling deelnemers groepsgesprekken

In de onderzoeksopzet zijn we uitgegaan van de volgende werkwijze om groepen voor de groepsgesprekken samen te stellen. Een contactpersoon van de inrichting/dienst waar een interview is gehouden met de vestigingsdirecteur stelt een lijst van ca. 30 medewerkers samen. Bij de samenstelling van deze lijst wordt rekening gehouden met een evenwichtige verdeling naar leeftijd, geslacht, regime, functie en de lengte van het dienstverband bij DJI. SEOR selecteert random tien werknemers uit deze lijst, zodanig dat er een evenwichtige groep is samengesteld naar de genoemde kenmerken. De gedachte hierachter is dat een random selectie van tien medewerkers door SEOR voorkomt dat vooral positief georiënteerde, of vooral negatief georiënteerde medewerkers gaan deelnemen aan het groepsgesprek.

In overleg met de contactpersoon worden deze tien deelnemers uitgenodigd en wordt een locatie en een datum gepland waarop het groepsgesprek plaatsvindt.

Deze onderzoeksopzet hebben we in de praktijk niet overal kunnen waarmaken. In vijf groepsgesprekken met deelnemers uit één en dezelfde inrichting/dienst zijn de deelnemers geselecteerd door de contactpersoon van de inrichtingen/diensten, vaak op grond van de pragmatische reden van beschikbaarheid (roosters, verloven, etc.). In de vier groepsgesprekken met afdelingshoofden, teamleiders en OR-leden uit de acht inrichtingen en twee diensten hebben we het aan de inrichtingen/diensten overgelaten om deelnemers te selecteren.

Door de gang van zaken in de praktijk kunnen wij niet uitsluiten dat er in de samenstelling van de deelnemers aan de groepsgesprekken een onevenwichtigheid is als het gaat om een positieve of negatieve oriëntatie. Het zou kunnen dat inrichtingen/diensten vooral positief georiënteerde werknemers hebben geselecteerd, of dat uiteindelijk vooral de positief georiënteerde geselecteerde werknemers naar het groepsgesprek zijn gekomen. Wij hebben hier geen bewijs voor, maar er in enkele groepsgesprekken wel signalen voor gekregen.

In de groepsgesprekken met afdelingshoofden, teamleiders en OR-leden zijn niet alle gewenste inrichtingen en diensten vertegenwoordigd geweest met afdelingshoofden, teamleiders of het OR-lid dat betrokken is bij de uitvoering en follow-up van het MTO in de inrichting waar hij werkt. Ons viel op dat steeds het middenkader en het OR-lid van de inrichtingen die in het MTO het beste scoorden wel aanwezig waren en dat de slechtst scorende inrichtingen niet of maar voor een deel vertegenwoordigd waren.

Aan de veertien groepsgesprekken hebben in totaal 116 werknemers deelgenomen. Het grootste deel (bijna driekwart) heeft een executieve functie. In tabel 1.3 is weergegeven wat de kenmerken van deze werknemers in executieve functies zijn. Uit deze tabel blijkt dat er een onevenwichtigheid is in de samenstelling van de deelnemers in executieve functies aan de groepsgesprekken: er is een oververtegenwoordiging van mannen en medewerkers met een dienstverband met DJI van tien jaar of langer en een ondervertegenwoordiging van medewerkers jonger dan 34 jaar. De verdeling van het aantal deelnemers over de functiegroepen beveiligers, inrichtingswerkers en overig is conform het aantal beoogde deelnemers.

Tabel 1.3 Samenstelling respondenten

Kenmerken	Aantal deelnemers	Aantal beoogde deelnemers
Type respondent		
Executief	86	100
Middenkader	23	30
OR	7	10
Executieve functies		
Geslacht		
Man	51	50
Vrouw	35	50
Leeftijdscategorie		
Jonger dan 34 jaar	14	30
34 tot en met 54 jaar	46	40
55 jaar en ouder	26	30
Werkervaring (binnen DJI)		
Korter dan 10 jaar	18	50
10 jaar of langer	58	50
Functiegroep		
Beveiliger	35	38
Inrichtingswerker	22	25
Overig	29	37

Analyse van het Medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO)

Analyse van het MTO 2017 is vooral relevant voor de beantwoording van de eerste en de tweede onderzoeksvraag, en daarnaast ook in beperkte mate voor de vragen 4 en 5. Voor de analyse beschikken we over de scores op de algemene tevredenheid en op verschillende aspecten van het werkklimaat zoals veiligheid, bestuurlijke aandacht, eerlijke behandeling, werkdruk e.d., per afdeling en team binnen de verschillende inrichtingen en diensten. Iedere score van een afdeling of team wordt als waarneming gezien. In totaal hebben we dan ruim 600 waarnemingen. Door middel van multiple regressieanalyse brengen we de score op algemene tevredenheid in verband met de tevredenheidsscores op de verschillende aspecten van het werkklimaat. Op deze wijze krijgen we een indicatie van de gewichten die medewerkers toekennen aan de verschillende aspecten van het werkklimaat. Dit is van belang, want het is bijvoorbeeld denkbaar dat een negatief scorend aspect in het MTO een betrekkelijk klein gewicht heeft in de algemene waardering van het werkklimaat door medewerkers. We zullen deze analyses niet alleen uitvoeren voor alle afdelingen en teams, maar ook specifiek voor de leefafdelingen en de beveiligheidsteams. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een aspect als veiligheid bij PIW'ers een groter gewicht heeft in de algemene score van het werkklimaat dan bij andere medewerkers.

De analyses geven ook een indicatie van de mate waarin de afzonderlijke aspecten de algemene tevredenheid verklaren. Is de verklaringsgraad laag dan kan dit erop wijzen dat belangrijke aspecten ontbreken in het MTO.

Bij de analyses kijken we ook naar de onderlinge samenhang tussen de waardering van de verschillende aspecten van het werkklimaat. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een hoge werkdruk ertoe leidt dat er minder tijd is voor onderlinge communicatie. Dit kan er dan toe leiden dat er een correlatie is tussen de tevredenheid over beide aspecten.

Een beperking van de analyses is dat we niet hebben kunnen beschikken over gegevens van de personeels-samenstelling per afdeling en team.[16]

[16] Dat we niet hebben kunnen beschikken over gegevens van de personeelssamenstelling per afdeling en team is het gevolg van de afspraken die DJI heeft gemaakt met de COR over de bescherming van de anonimiteit van de respondenten.

Workshop

Als laatste onderzoekactiviteit hebben we *na* oplevering van het concepteindrapport, maar *voor* de oplevering van het definitieve rapport een workshop gehouden. Het doel van deze workshop is om een handelingsperspectief te creëren voor de beleidsmakers bij DJI, zodanig dat daar draagvlak voor is bij de uitvoering. Uitgangspunt van deze workshop zijn de resultaten van dit onderzoek. Na een korte presentatie van de belangrijkste bevindingen, is aan de hand van een aantal stellingen gediscussieerd over hoe het werkklimaat binnen inrichtingen en diensten verbeterd zou kunnen worden. Ook is gediscussieerd over hoe de waarde van het MTO zou kunnen worden vergroot. Voor inhoudelijke details van de workshop (agenda, deelnemers, stellingen) verwijzen wij naar de bijlage bij hoofdstuk 1 (bijlage II.5).

1.6 KANTTEKENINGEN BIJ HET ONDERZOEK

Naar de wens van de opdrachtgever heeft het onderzoek een sterk kwalitatief karakter. Dit betekent dat bij de bespreking van de resultaten het accent ligt op meningen en ervaringen van betrokkenen. Bij onderzoek naar het werkklimaat is dit ook logisch omdat het werkklimaat wordt bepaald door hoe werknemers hun baan en werkomgeving beleven. Het is echter mogelijk dat de beleving van medewerkers in sommige gevallen mede wordt bepaald door interpretaties die niet stroken met de feiten. Dit betekent ook dat het mogelijk is dat in sommige gevallen de citaten van de medewerkers, die in de hoofdstukken zijn opgenomen, weliswaar weergeven wat de betreffende medewerker heeft verteld en wat dus zijn beleving (zijn 'waarheid') is, maar dat het citaat niet helemaal klopt met de feiten. Het probleem is echter dat het lang niet altijd zo makkelijk vast te stellen is wat de feiten zijn. Stel bijvoorbeeld dat werknemers erg ontevreden zijn met een bepaalde maatregel uit het personeelsbeleid. Het zou dan kunnen zijn dat de maatregel in de praktijk anders wordt uitgevoerd dan op centraal niveau was bedoeld en dat men daar op centraal niveau niet van op de hoogte is. Voor ons is dat veelal niet na te gaan. Daarom zijn we er terughoudend in geweest om een filter op antwoorden te zetten of meningen als 'onjuist' te kwalificeren.

Eén van de onderzoeksvragen is wat de belangrijkste factoren zijn die het werkklimaat bepalen. Het is de vraag of interviews en groepsgesprekken die een beperkt aantal personen omvatten een voldoende basis vormen om hierover harde uitspraken te doen. Daarom benutten we naast interviews en groepsgesprekken ook een inventarisatie van de wetenschappelijke literatuur over factoren die het werkklimaat bepalen en een data-analyse van MTO-gegevens voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag. Daarbij kijken we in hoeverre de verschillende bronnen tot vergelijkbare uitkomsten leiden.

In de interviews en de groepsgesprekken hebben we onze gesprekspartners gegarandeerd dat zij open met ons kunnen spreken, omdat wij al hun uitspraken, ervaringen en bevindingen volledig geanonimiseerd in het eindrapport zouden opnemen. Uiteraard hebben wij ons aan deze belofte gehouden. Dit heeft wel tot gevolg dat, om de anonimiteit van de gesprekspartners te borgen, niet alles wat is gezegd tijdens de gesprekken in het rapport kan worden opgenomen. Dit geldt vooral voor de inbreng van medewerkers van kleinere onderdelen van DJI, zoals de beide diensten (GV en DV&O), maar ook voor input over situaties die zich voordoen in een omgeving die afwijkend is van het GW in het algemeen, zoals een vrouwengevangenis, of voor andere typen inrichtingen, zoals een detentiecentrum, een FPC of een JJI.

In het rapport beschrijven we daarom het werkklimaat zoals deze door medewerkers DJI-breed wordt beleefd, meestal zonder te differentiëren naar een specifieke inrichting of dienst. We beschrijven, op een enkele uitzondering na, geen situaties en citaten die kunnen worden herleid tot een specifieke omgeving. We spreken daarom in het rapport consequent van 'justitiabelen' of 'ingeslotenen' en alleen als de betreffende passage duidelijk betrekking heeft op uitsluitend het GW, over 'gedetineerden'.[17]

[17] In detentiecentra bevinden zich immers geen gedetineerden, maar ingeslotenen. Ook in forensisch psychiatrische inrichtingen bevinden zich tevens ingeslotenen die geen strafbaar feit hebben gepleegd en dus geen gedetineerden zijn.

1.7 LEESWIJZER

Dit rapport is als volgt ingedeeld. In het volgende hoofdstuk beschrijven we het conceptuele kader van begrippen en elementen die het werkklimaat binnen DJI-inrichtingen en diensten zouden kunnen bepalen. In hoofdstuk 3 gaan we in op enkele factoren die het werkklimaat binnen inrichtingen en diensten beïnvloeden, maar die gelegen zijn in de context waarbinnen ze werkzaam zijn. Het gaat om factoren die inrichtingen en diensten zelf niet (of in beperkte mate) kunnen beïnvloeden om het werkklimaat te verbeteren.

In hoofdstuk 4 zoomen we in op de beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen (*wat zijn de belangrijkste elementen van het werkklimaat in justitiële inrichtingen en de diensten Geestelijke Verzorging (DGV) en Vervoer en Ondersteuning (DV&O)?* en *op welke manier en in welke mate spelen daarin met name (de beleving van) 'Veiligheid' en 'Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' een rol?*)

Hoofdstuk 5 gaat in op de derde (*op welke manier kunnen de belangrijkste elementen van het werkklimaat worden beïnvloed?*) en hoofdstuk 6 op de vierde en vijfde onderzoeksvraag (*worden de belangrijkste elementen van het werkklimaat voldoende meetbaar gemaakt met het huidige MTO*? en *met welke organisaties kan de MTO-score van DJI voor 'Veiligheid' en 'Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' vergeleken worden?*).

Aan hoofdstuk 1 gaat de samenvatting en synthese van dit rapport vooraf, waarin wij de vijf onderzoeksvragen in samenhang met elkaar beantwoorden.

2 CONCEPTUEEL KADER

2 CONCEPTUEEL KADER

2.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk biedt een conceptueel kader voor de beoordeling van het MTO. In de eerste plaats gaan we in op het begrip werkklimaat (paragraaf 2.2): wat wordt met dit begrip bedoeld? In de literatuur over de beoordeling van werknemers worden ook andere begrippen gehanteerd. Eén van die begrippen, werknemers-tevredenheid ('job satisfaction') wordt zelfs aanzienlijk vaker gebruikt dan werkklimaat. Hoe verhouden deze begrippen zich tot elkaar?

Onder de factoren die het werkklimaat bepalen, zijn er die voor (vrijwel) elk type werk gelden. Voorbeelden hiervan zijn de werkinhoud en de samenwerking met collega's. De werkomgeving bij DJI wijkt echter sterk af van een 'normale' werkomgeving. Er is sprake van inrichtingen waar de medewerkers mensen bewaken, begeleiden en verzorgen die tegen hun wil opgesloten zijn. De werkomgeving heeft dus bijzondere kenmerken die men elders niet of niet in dezelfde mate vindt. Om DJI-inrichtingen te karakteriseren bespreken we het begrip 'total institution' (paragraaf 2.3).

Vervolgens inventariseren we in paragraaf 2.4 wat uit de empirische literatuur naar voren komt als bepalende factoren voor het werkklimaat. Daarbij kijken we zowel naar studies die specifiek gaan over het werkklimaat van gevangenispersoneel, als naar de algemene empirische literatuur over de determinanten van het werkklimaat in arbeidsorganisaties.

In de slotparagraaf (paragraaf 2.5) vatten we samen welke factoren op grond van de literatuur van belang zijn voor een monitor van het werkklimaat bij DJI. Dit vergelijken we met de feitelijke inhoud van het MTO. In hoofdstuk vier zullen de inzichten uit de literatuur vergelijken met de uitkomsten van de interviews en groepsgesprekken.

Vooraf merken we op dat **een groot deel van de studies over het werkklimaat van medewerkers van inrichtingen betrekking heeft op PIW'ers** of (waar het buitenlandse studies betreft) medewerkers met een vergelijkbare functie. De resultaten van die specifieke studies zijn niet zonder meer van toepassing op medewerkers in andere functies. Mogelijk zijn de uitkomsten van algemene studies naar tevredenheid van werknemers meer van toepassing op laatstgenoemde werknemers.

2.2 WERKKLIMAAT EN VERWANTE BEGRIPPEN

Het MTO is bedoeld om in kaart te brengen hoe DJI-medewerkers het werkklimaat bij DJI beoordelen. In de literatuur over personeelsbeleid vinden we het begrip werkklimaat terug. Wat wordt er daarin onder verstaan? Hoe verhoudt dit begrip zich tot andere begrippen die verband houden met personeelstevredenheid?

In de literatuur komen we zowel het begrip *werkklimaat* als *organisatieklimaat* ('organisation climate') tegen, die ongeveer hetzelfde betekenen. Ivancevich, Konopaske en Matteson (2014) definiëren organisatieklimaat als het geheel van eigenschappen van de werkomgeving zoals gepercipieerd door werknemers, dat geacht wordt het gedrag van werknemers te beïnvloeden. Zoals gezegd wordt hiervoor ook de term werkklimaat ('work climate') gebruikt. Dit is de term die wij verder zullen gebruiken. Aspecten van het werkklimaat zijn: arbeidsinhoud, arbeidsrelaties, arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden.

Een begrip dat nauw verband houdt met werkklimaat is het begrip *werknemerstevredenheid* ('employee satisfaction').[18] Dit laatste begrip omvat de tevredenheid over alle aspecten van het werkklimaat, maar houdt daarnaast ook rekening met andere factoren die van invloed zijn op de werknemerstevredenheid, zoals

[18] Zie voor een uitgebreide bespreking van dit begrip Aziri (2011).

persoonskenmerken, persoonlijkheidseigenschappen (zoals vaardigheden en competenties) en persoonlijke omstandigheden. In de meeste studies naar de tevredenheid van werknemers met hun werk en hun werkomstandigheden staat het begrip werknemerstevredenheid centraal. Vaak wordt in plaats van deze term *baantevredenheid* ('job satisfaction') gebruikt, wat dan hetzelfde betekent. Soms wordt de term 'job satisfaction' in een engere betekenis gebruikt, die de mate van bevrediging die mensen uit hun werk halen uitdrukt. Deze betekenis van baantevredenheid is echter minder courant voor dit onderzoek.

Een ander begrip dat men in de literatuur tegenkomt is *bevlogenheid* ('engagement', zie Bakker et al., 2008). Dit geeft de passie aan die werknemers voor hun werk voelen, de mate waarin zij zich gecommitteerd voelen aan de organisatie en de bereidheid om extra inspanningen in hun werk te leveren. Er is een duidelijke overlap tussen bevlogenheid en de eerdergenoemde begrippen, vooral met baantevredenheid in de tweede (engere) betekenis. Aan te nemen is dat als werknemers tevreden zijn over allerlei aspecten van hun werk en hun werkomgeving, zij zich meer willen inspannen. Een belangrijk verschil tussen werknemerstevredenheid en bevlogenheid is dat bij het laatstgenoemde begrip ook de arbeidsinspanning naar voren komt. In die zin is er bij bevlogenheid sprake van een werkgeversperspectief, dat ontbreekt bij werknemerstevredenheid.

Een ander begrip dat men in de literatuur tegenkomt is betrokkenheid of 'employee commitment'. Men spreekt hiervan als een werknemer zich identificeert met de organisatie waar hij werkt en de doelen daarvan onderschrijft (Porter et al., 1974). Hier is nog sterker dan bij bevlogenheid sprake van een werkgevers-perspectief. Overigens wordt 'commitment' ook wel in de betekenis van 'engagement' gebruikt.

Ten slotte is het begrip organisatiecultuur ('organisational culture') van belang (zie bijvoorbeeld Schneider et al., 2013). Organisatiecultuur omvat waarden, opvattingen, overtuigingen en rituelen. Deze worden op nieuwe werknemers overgebracht. Ze zijn dus duurzaam en daardoor moeilijk te veranderen. De cultuur van een organisatie bepaalt sterk hoe men binnen de organisatie met elkaar omgaat en is daardoor van invloed op de relaties tussen collega's onderling en tussen leidinggevenden en onderschikten. Deze relaties zijn ook van groot belang voor het werkklimaat, betrokkenheid, bevlogenheid en werknemerstevredenheid.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van bovengenoemde begrippen. Al deze begrippen hangen dus met elkaar samen, maar overlappen elkaar maar ten dele. Kijken we naar het MTO, dan blijken ze daarvoor wel allemaal in zekere mate relevant te zijn. Het MTO bevat tevredenheidsvragen over alle aspecten van het werkklimaat, met dien verstande dat arbeidsvoorwaarden slechts in beperkte mate aan de orde komen. Het MTO bevat verder een aantal vragen over persoonskenmerken. Het is dus ook geschikt om inzicht te krijgen in de factoren die de baantevredenheid bepalen.

Tevens bevat het MTO vragen die verband houden met engagement, commitment en cultuur. Deze punten spelen bij DJI onder meer een belangrijke rol in verband met de veranderde visie op detentie. Het beleid heeft in de afgelopen decennia sterk ingezet op humanisering van detentie, waarbij het accent is verschoven van bestraffing naar resocialisatie. Vooruitlopend op de onderzoeksresultaten kan worden gesteld dat uit de groepsgesprekken blijkt dat deze verschuiving, of in elk geval de wijze waarop deze tot uitvoering wordt gebracht, op het executieve niveau lang niet door iedereen wordt onderschreven. Er is wat dit betreft niet zonder meer sprake van gemeenschappelijke waarden binnen DJI. Verder speelt een rol dat veel medewerkers al lang bij DJI werken, 'opgegroeid' zijn in het oude klimaat en niet makkelijk kunnen wennen aan de verandering. Ook de tendens dat een steeds groter deel van de gedetineerden ernstige gedragsproblemen heeft speelt hierin een rol. Dit beïnvloedt verder de engagement en commitment van medewerkers. Het MTO omvat dus meer dan het werkklimaat. In die zin sluit de inhoud van het MTO niet alleen op het werknemersperspectief aan, maar ook op dat van de werkgever.

Tabel 2.1 Overzicht verwante begrippen werkklimaat

Begrip	Engelstalige term	Toelichting
Werkklimaat	Work climate	Het geheel van eigenschappen van de werkomgeving dat geacht wordt het gedrag van werknemers te beïnvloeden
Organisatieklimaat	Organisation climate	
Werknemerstevredenheid	Employee satisfaction	De tevredenheid over alle aspecten van het werkklimaat, rekening houdend met andere kenmerken, zoals persoonseigenschappen en persoonlijke omstandigheden
Baantevredenheid	Job satisfaction	
		Engere betekenis: de mate van bevrediging die mensen uit hun werk halen
Bevlogenheid	Engagement	De passie die werknemers voor hun werk voelen, de mate waarin zij zich gecommiteerd voelen aan de organisatie en de bereidheid om extra inspanningen te leveren in hun werk
Betrokkenheid	Employee commitment	De mate waarin een werknemer zich identificeert met de organisatie waar hij werkt en de doelen daarvan onderschrijft
Organisatiecultuur	Organisational culture	De waarden, opvattingen, overtuigingen en rituelen binnen de organisatie

2.3 WAT DJI BIJZONDER MAAKT: HET BEGRIP 'TOTAL INSTITUTION'

- Een total institution wordt gedefinieerd als een gesloten sociaal systeem waarin het leven van ingezetenen sterk gereguleerd is
- Kenmerkend voor een gevangenis is dat mensen tegen hun wil zijn opgesloten
- Nederlandse inrichtingen hebben wel kenmerken van een total institution, maar de negatieve kanten worden zoveel mogelijk verzacht
- Voor dit onderzoek is van belang wat de impact van deze kenmerken (en het verzachten hiervan door humanisering van gevangenissen) is op de medewerkers van DJI

Het werk bij DJI houdt in dat veroordeelde criminelen, maar ook personen die in afwachting van hun veroordeling en vreemdelingen die in afwachting van hun uitzetting zijn, tegen hun wil opgesloten worden gehouden. Voor een deel gaat het hierbij om mensen met psychische stoornissen en/of een lage intelligentie. Dit maakt de omgang van DJI-medewerkers met de ingeslotenen lastig. Opsluiting leidt tot frustraties die ingeslotenen op elkaar en op de medewerkers waar zij mee te maken hebben afreageren. Dit kan beperkt blijven tot verbale uitingen, maar gaat soms gepaard met fysiek geweld jegens medewerkers. Hier kan een negatief effect vanuit gaan op het welbevinden van DJI-medewerkers. Niet alleen geweldsuitingen, maar ook geweldsdreigingen spelen hierbij een rol. Hoe groter medewerkers de kans op een geweldsincident achten, hoe meer hun welbevinden hierdoor wordt geraakt. Daarbij hoeft er niet een eenduidige relatie te zijn tussen de objectieve kans op een geweldsincident en de ervaren veiligheid.

Hoewel detentie nog steeds mede tot doel heeft om de maatschappij te beschermen tegen criminelen en hun daden te vergelden, is er in de loop van de tijd steeds meer aandacht gekomen voor een humane behandeling van deze mensen en voor hun re-integratie in de maatschappij. Humane behandeling houdt in dat gedetineerden zoveel mogelijk kunnen voorzien in normale menselijke behoeften zoals behoorlijke woon- en leefomstandigheden, contact met partner en kinderen, en studie- en ontplooiingsmogelijkheden. Verder houdt het in dat er binnen inrichtingen sprake is van gelijke behandeling, dat gedetineerden een klacht kunnen indienen over hun behandeling (bijvoorbeeld over een opgelegde straf) en dat zo'n klacht door een commissie wordt behandeld die onafhankelijk is van de leiding van de inrichting. Willekeur staat haaks op humaniteit.

Een goede re-integratie in de maatschappij kan recidive voorkomen. Dit is zowel in het belang van de gedetineerde als van de maatschappij.[19] Om een goede re-integratie mogelijk te maken is het essentieel dat de hierop gerichte activiteiten al tijdens de detentie beginnen. Binnen de inrichtingen is het in de eerste plaats de afdeling Re-integratie die zich hiermee bezighoudt. Maar ook de afdeling Arbeid en de afdeling Bibliotheek, Onderwijs en Sport (BOS) spelen een rol in het re-integratiebeleid. De medewerkers van de leefafdelingen (de PIW'ers) hebben het meeste contact met de gedetineerden en daarmee in potentie ook veel mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding.

Voor een goede maatschappelijke re-integratie is het cruciaal dat gedetineerden leren om te gaan met vrijheid van handelen. Daartoe staat de leiding van DJI voor dat gedetineerden tijdens detentie een zekere vrijheid en zelfstandigheid krijgen. De mate waarin hangt mede af van hun gedrag. Gedetineerden die in de fout gaan, worden hierop aangesproken en zo nodig bestraft, wat kan neerkomen op het tijdelijk weer verminderen van de verkregen vrijheid en zelfstandigheid. Uitgangspunt hierbij is echter dat gedetineerden fouten kunnen maken en hiervan kunnen leren. Dit uitgangspunt heeft tot gevolg dat eventuele sanctionering en de aard hiervan afhangt van individuele omstandigheden. Dit is een heel andere bejegening van gedetineerden dan die uit de tijd dat de meeste PIW'ers bij DJI kwamen werken. Van gedetineerden werd toen verwacht dat zij hun straf uitzaten en zich conformeerden aan vaste, uniforme regels die ook op uniforme wijze gesanctioneerd werden. De nieuwe benadering van gedetineerden stelt andere eisen aan een PIW'ers dan de oude. In de nieuwe situatie zijn PIW'ers evenzeer begeleiders als bewakers.

Medewerkers en gedetineerden zijn in zekere zin tot elkaar veroordeeld. Dit betekent dat niet alleen het welbevinden van gedetineerden afhangt van het gedrag van medewerkers, maar dat dit ook omgekeerd geldt. Deze wederzijdse relatie wordt in belangrijke mate bepaald door de regels die gelden voor de omgang tussen gedetineerden en medewerkers. Zijn deze zodanig dat gedetineerden zich moeten voegen naar een strikt gevangenisregime, dan is deze relatie anders dan bij een beleid dat meer is gericht op het aanleren van eigen verantwoordelijkheid van gedetineerden. Op voorhand staat niet vast welk klimaat het meest positief door medewerkers wordt gewaardeerd. Dat hangt mogelijk mede af van de opvattingen en vaardigheden van de laatsten.

2.3.1 Het concept van een 'total institution'

Goffman heeft in 1961 het concept '*total institution*' geïntroduceerd om organisaties als gevangenissen te karakteriseren. Hij definieert een total institution als 'een gesloten sociaal systeem waarin het leven van ingezetenen sterk gereguleerd is (bijvoorbeeld dichtgetimmerde roosters, strenge regels). Total institutions hebben vaak tot doel om ingezetenen in die institutie te veranderen. De regulering is door een centrale autoriteit bedacht en wordt vervolgens uitgevoerd door het personeel. Kenmerkend voor total institutions is dat de ingezetenen ervan weinig vrijheid hebben om anders te handelen dan de autoriteit van de total institution wil. Een gevangenis is een total institution die de maatschappij beschermt tegen een groep mensen en tegelijk probeert deze mensen te resocialiseren en te re-integreren. Overigens geldt niet voor alle total institutions dat er sprake is van een dreiging of van een streven naar verandering van mensen (soms wordt er alleen verzorging gegeven) en ook niet altijd van verplichte opname.[20]

[19] De Koning et al. (2016) hebben getracht een schatting te maken van de kosten en baten van re-integratieactiviteiten. Hoewel het door databeperkingen niet mogelijk is om betrouwbare schattingen te maken van de baten van re-integratie, wijzen de berekeningen uit dat al bij een relatief klein effect op de recidive de re-integratieactiviteiten een positief rendement kunnen opleveren.

[20] Voorbeelden van total institutions waarbij dit niet het geval is zijn internaten, kloosters etc. Bij psychiatrische kan gedwongen opname alleen in bijzondere gevallen. Daarbij gaat het in het eerste plaats om bescherming van mensen tegen zichzelf, al kan het gevaar voor anderen ook een rol spelen.

2.3.2 Kenmerken van een total institution[21]

Goffman beschrijft vier manieren waarop het dagelijks leven in een total institution radicaal anders is dan het dagelijks leven in de maatschappij. In de maatschappij slapen, spelen en werken mensen op verschillende locaties, vaak ook met verschillende personen en is er geen sprake van een overkoepelende autoriteit die deze drie levenssferen beheerst. In total institutions zijn ingezetenen onderworpen aan een samensmelting van hun levenssferen:

1. Alle aspecten van het leven vinden op dezelfde plek plaats (binnen de total institution) en vallen onder een centrale autoriteit;
2. Alle activiteiten worden gezamenlijk met andere ingezetenen uitgevoerd, die allen hetzelfde worden behandeld;
3. Het gehele rooster wordt door een centrale autoriteit besloten en de ingezetenen hebben daar weinig invloed op;
4. Alle activiteiten zijn verbonden en gericht op de officiële taken van de total institution.

Daarnaast is de sociale dynamiek in total institutions anders dan in de maatschappij. In het geval van gevangenissen is er op de werkvloer sprake van een tweedeling: een grote groep individuen (justitiabelen) wier vrijheden ontnomen zijn en weinig contact hebben met de 'buitenwereld' enerzijds, en de relatief kleine groep inrichtingsmedewerkers die toezicht houdt op de grote groep anderzijds.[22] Kenmerkend is verder de bureaucratische wijze waarop een total institution is georganiseerd. Goffman stelt:

> *'The handling of many human needs by the bureaucratic organization of whole blocks of people – whether or not this is a necessary or effective means of social organization in the circumstances – can be taken, then, as the key fact of total institutions.'*

De wereld van de ingezetene

Verstervingsproces. Re-integratie speelt een belangrijke rol in gevangenissen. Re-integratie begint volgens Goffman (1961) met een verstervingsproces. Veel persoonlijke kenmerken die de justitiabelen voor hun arrest een persoonlijke identiteit gaven (familie, carrière, opleidingsniveau), zijn volgens hem in de gevangenis irrelevant; binnen een total institution zijn ingezetenen homogeen. Gevangenissen zorgen er opzettelijk voor dat individuen hun oude identiteit opgeven voor hun nieuwe identiteit als justitiabele, dit is het uitgangspunt van het re-integratieproces volgens Goffman.

Autoriteit speelt een belangrijke rol in het verstervingsproces. Goffman (1961) onderscheidt drie elementen:

1. Autoriteit in de gevangenis houdt in principe in dat ieder personeelslid het recht heeft om iedere justitiabele te disciplineren;
2. Autoriteit omvat veel aspecten van het leven van een justitiabele (kleding, sociale omgang, manieren, etc.);
3. Autoriteit in total institutions brengt met zich mee dat ongewenst geacht gedrag van een ingezetene in de ene sfeer invloed heeft op de andere sfeer van ingezetene. Denk hierbij aan een justitiabele die weinig inzet toonde in arbeid en dat de inrichtingsmedewerker die dit opmerkt ook degene is die verantwoordelijk is voor zijn 'luchten'. In de maatschappij zouden deze twee sferen (werksfeer en privésfeer) als twee aparte sferen worden gezien die weinig invloed op elkaar hebben, maar in een total institution is er slechts één sfeer.

---

[21] Geen van de door Goffman genoemde elementen zijn exclusief voor een total institution. Het gaat volgens Goffman om de mate waarin ieder element aanwezig is. Aan de hand van de aanwezigheid en intensiteit van de elementen, kan men een institutie als een total institution bestempelen.

[22] Het is de vraag of een relatief klein aantal inrichtingsmedewerkers vergeleken met het aantal ingezetenen wel kenmerkend is voor total institutions. Voor Jeugdinrichtingen geldt bijvoorbeeld dat die verhouding helemaal niet laag is, terwijl deze inrichtingen wel als total institutions kunnen worden gezien.

Regels, privileges en straffen. Gelijktijdig aan het verstervingsproces, loopt ook het privilegesysteem: de justitiabele leert (in)formeel hoe de gevangenis werkt (Goffman, 1961). Dit privilegesysteem kent drie elementen:

1. Huisregels: expliciete en formele regels over de omgangsvormen van justitiabelen;
2. Privileges: inrichtingsmedewerkers geven in ruil voor de gehoorzaamheid van justitiabelen beloningen. Deze beloningen zijn vaak bescheiden, maar gezien de zeer beperkte autonomie van justitiabelen, wordt het zo gewaardeerd dat mensen in de buitenwereld vaak de omvang van de waardering niet goed begrijpen;
3. Straffen: straffen worden opgelegd als justitiabelen de regels overtreden. Een straf kan ook het wegnemen van een privilege inhouden. Over het algemeen worden straffen als bijzonder ernstig ervaren door justitiabelen.

Goffman (1961) herkent nog een systeem binnen total institutions: secundaire aanpassingen. Secundaire aanpassingen zijn alle manieren waarop justitiabelen hun niet toegestane genoegens of toegestane genoegens op een niet toegestane wijze verkrijgen (bijvoorbeeld, telefoons, drugs, pillen). Secundaire aanpassingen zijn van groot belang voor justitiabelen, want het bewijst voor hen dat zij nog (enigszins) controle hebben over zichzelf en de situatie. De aanwezigheid van secundaire aanpassingen vereist een interne gedragscode onder de justitiabelen en handhaving daarvan.

Vier aanpassingsmanieren ('Adaptation alignments')

Goffman (1961) beschrijft vier manieren die justitiabelen gebruiken om zich aan te passen aan het verstervingsproces en het privilegesysteem:

a. Terugtrekken: sommige nieuwe ingeslotenen trekken zich terug en worden introspectief. Ze besteden alleen aandacht aan dingen die in hun directe omgeving plaatsvinden.
b. Rebellie: rebellie zorgt voor moreel terwijl de ingeslotene zich aanpast aan de nieuwe omgeving. Rebellie vereist wel dat de ingeslotene zich bewust is van de regels en verbintenissen die gelden in de total institution.
c. Kolonisatie ('colonization'): het proces waarbij de ingeslotene een voorkeur ontwikkelt voor het leven binnen de total institution.
d. Conversie ('conversion'): de ingeslotene sluit zijn gedrag aan op het gewenste gedrag in de total institution.

Het is ook mogelijk dat een justitiabele gebruik maakt van een combinatie van twee of meer aanpassingsmanieren. Goffman (1961) beschrijft ook opportunistische justitiabelen die alle vier aanpassingsmanieren toepassen om hun tijd in de gevangenis gemakkelijker te maken. Dit laatste kan bijvoorbeeld betekenen dat als een justitiabele binnen de gevangenis goed meewerkt aan re-integratieactiviteiten, dit niet automatisch betekent dat hij na vrijlating niet meer het criminele pad opgaat.

2.3.3 Kanttekening van Davies bij het begrip total institution

Volgens Davies (1989) baseert Goffman zijn onderzoek op gestichten ('asylums'). Maar in de visie van Davies hebben andere typen total institutions andere toelatings- en vrijlatingseisen, waardoor de analyse van Goffman niet zonder meer van toepassing is op andere (potentiële) total institutions. Total institutions bestaan wel degelijk en hebben ook belangrijke onderscheidende kenmerken, maar volgens Davies (1989) zijn ze niet zo homogeen als Goffman (1961) voorstelde.[23]

[23] Volgens Davies (1989) zouden total institutions ook bevrijding kunnen bieden. Hij geeft als voorbeeld Oosterse mensen (India en Japan worden in de voorbeelden genoemd) die in een total institution (sanatorium) zich bevrijd voelden van de constante familiedruk. In de total institution konden ze een nieuwe identiteit aannemen en veel verschillende mensen ontmoeten.

Davies (1989) stelt voor om voor ieder kenmerk van total institutions, de intensiteit/aanwezigheidsgraad ervan mee te nemen in de afweging of er daadwerkelijk sprake is van een total institution in plaats van een reguliere institutie. In zijn analyse richt Davies (1989) zich vooral op:

1. De mate van openheid of geslotenheid van een institutie;
2. Het officiële expliciete doel van de institutie;
3. De hoofdmanieren waarop personeel naleving afdwingt, zoals waargenomen door ingezetenen.

Voordat Davies (1989) aan zijn analyse begint, introduceert hij het concept 'greedy institutions' van Coser (1974) om het begrip total institution nauwer af te bakenen. Greedy institutions eisen totale commitment van de leden en hebben dus ook een vergaand effect op het leven van hun leden, maar anders dan total institutions vereisen greedy institutions niet noodzakelijk dat hun leden bij elkaar op een bepaalde plaats verblijven. Er zijn overigens ook instituties die onder beide vallen zoals kloosters.

Gevangenissen vallen niet onder het concept greedy institutions. Volgens Davies (1989) biedt zijn analyse ruimte om te bepalen hoe allesomvattend een total institution eigenlijk is. In het geval van gevangenissen is er sprake van (1) een gesloten en onvrijwillige institutie, die (2) als doel heeft het gedrag van justitiabelen te veranderen (3) op een vooral dwingende, maar ook normatieve, wijze.

2.3.4 Total institutions en het Nederlandse systeem

Het door Goffman ontwikkelde begrip total institution heeft onmiskenbaar relevantie voor DJI-inrichtingen. Niettemin zien we in Nederland een tendens om de negatieve kanten van zo'n instelling zoveel mogelijk te verzachten. Een negatieve kant van een total institution is bijvoorbeeld dat deze een cultuur onder gedetineerden kan doen ontstaan die eerder bijdraagt aan voortzetting van criminele carrières dan aan re-integratie. Er kan een stilzwijgende afspraak tussen de gedetineerden en medewerkers ontstaan waarbij men het elkaar niet al te moeilijk maakt. Zo'n stilzwijgende afspraak kan bijvoorbeeld zijn dat gedetineerden de hiërarchie die tussen hen bestond in de buitenwereld en deels ook de contacten met die buitenwereld, kunnen voortzetten binnen de instellingen, onder voorwaarde dat zij het de medewerkers niet al te moeilijk maken.[24]

In het Nederlandse systeem zien we allereerst dat een deel van de veroordeelden hun straf geheel of voor een deel thuis kunnen uitzitten. Onderzoek wijst uit dat dit de kans op recidive vermindert (zie Blokland et al., 2015). Wat we ook zien is dat binnen inrichtingen verschillende regimes zijn aangewezen. Zo zijn er inrichtingen waar 'open' afdelingen zijn (de ZBBI en de BBI), waar gedetineerden niet opgesloten zijn in hun cel en een meer normaal leven kunnen leiden (en bijvoorbeeld zelf hun maaltijden bereiden). Ook komt het voor dat gedetineerden aan het eind van hun straf al buiten de gevangenis werkzaam zijn en geregeld bij hun familie kunnen verblijven. In het algemeen wordt het contact tussen de gedetineerde en zijn familie gestimuleerd. Wel is het zo dat men dit moet 'verdienen'. Want ook in het relatief humane detentieklimaat van Nederland bepaalt de overheid wat gewenst gedrag is van gedetineerden.

Eerder is gewezen op het feit dat binnen inrichtingen wordt bevorderd dat gedetineerden leren om te gaan met vrijheid en eigen verantwoordelijkheid. Dit betekent dat de verhouding van de gedetineerde ten opzichte van de medewerker minder ongelijk is dan binnen het total institution concept, waarin wordt aangenomen dat gedetineerden een bijna slaafse positie innemen. Gedetineerden kunnen bijvoorbeeld een klacht indienen als de instelling hen naar hun oordeel onrechtvaardig behandelt, die dan door een onafhankelijke instantie wordt behandeld.

Verder moet een kanttekening worden gemaakt bij de toepasbaarheid van het begrip total institution op tbs-afdelingen en jeugdinrichtingen. In laatstgenoemde inrichtingen speelt behandeling en begeleiding een zeer belangrijke rol. Bij JJI's is de gerichtheid op heropvoeding en maatschappelijke re-integratie nog sterker dan bij PI's. Is bij volwassen gedetineerden re-integratie in belangrijke mate hun eigen verantwoordelijkheid, bij jeugdige delinquenten is het primair de verantwoordelijkheid van de overheid. Daarom zien we dat in JJI's veel

[24] In één van de groepsgesprekken is verteld dat er vroeger een hiërarchie onder gedetineerden bestond en dat hiermee gedetineerden zelf voor een zekere orde zorgden, wat het voor de medewerkers makkelijker maakte. Maar dat schijnt nu niet meer zo te zijn.

aandacht wordt besteed aan opvoeding, gedragsbeïnvloeding, zorg en educatie. De personeelsbezetting is daar ook op afgestemd (meer personeel per jeugdige; hogere kwalificaties van personeelsleden). Dit geldt ook voor tbs-inrichtingen, waar zorg (de behandeling van stoornissen) een centrale plaats inneemt. Het maatschappelijk belang van begeleiding, zorg en educatie om zo recidive te voorkomen staat ook hier buiten kijf, maar zeker bij jeugdigen heeft ook het belang van de individuele delinquent hoge prioriteit. Men kan hier niet spreken van een uniforme behandeling van delinquenten, zonder aandacht voor individuele behoeften, zoals in een total institution.

We concluderen dus dat Nederlandse inrichtingen wel kenmerken van een total institution hebben, maar dat het begrip zoals ontwikkeld is door Gofmann, wel enigszins een karikatuur van deze instellingen geeft.

2.3.5 Total institutions en het werkklimaat

Voor dit onderzoek is van belang in hoeverre de mate waarin inrichtingen al dan niet de karakteristieken van een total institution hebben van invloed is op het werkklimaat van DJI-medewerkers. In het bijzonder is de vraag van belang of de Nederlandse ontwikkeling van humanisering van gevangenissen ook gunstig is voor medewerkers.

Een mogelijke theorie is dat bij een meer humaan klimaat gevangenen zich prettiger voelen en dat dit leidt tot minder conflictsituaties tussen gedetineerden onderling en tussen gedetineerden en medewerkers. Dit zou het werk voor medewerkers vergemakkelijken. De humanisering zou dan een positief effect hebben op het werkklimaat van DJI-medewerkers.

Uit een onderzoek van Molleman en Van der Broek (2014) blijkt dat een positieve beleving van gedetineerden positief gecorreleerd is met een gunstig werkklimaat voor medewerkers. Dat maakt dat een goed werkklimaat relevant is in het licht van de missie. Volgens Van den Broek (2012) wijst onderzoek uit dat er een samenhang is tussen de missie van DJI en de arbeidssituatie in een inrichting. Wanneer de arbeidssituatie hoger wordt gewaardeerd, blijkt het inrichtingspersoneel beter in staat de ingeslotene te begeleiden, wat het leefklimaat in een inrichting ten goede komt. Ook is uit onderzoek bekend dat medewerkers minder vaak agressie en geweld ervaren bij gunstige arbeidsomstandigheden in PI's. Waarschijnlijk is hier sprake van een wederzijds verband, een wisselwerking: bij een goed werkklimaat doet het personeel zijn werk beter, waardoor er minder agressie en geweld is en dat leidt op zijn beurt weer tot een beter werkklimaat.

Het is echter ook denkbaar dat een humaner gevangenisklimaat gevolgen heeft die door medewerkers als negatief worden ervaren. Zoals eerder is aangegeven kan het binnen gevangenissen, die in grote mate voldoen aan het total institution concept, zo zijn dat stilzwijgende afspraken tussen gedetineerden en medewerkers bestaan, waarmee gedetineerden een eigen cultuur met een hiërarchie kunnen behouden en daarmee ook een zekere rust bewaren die in het voordeel van medewerkers is.

Een klimaat waarin gedetineerden mondiger zijn en gedragsregels en sanctionering minder eenduidig, kan voor medewerkers ook negatieve aspecten opleveren. Dit hangt dan waarschijnlijk mede af van de houding en vaardigheden van medewerkers.

2.4 WAT ZIJN VOLGENS DE LITERATUUR BELANGRIJKE ELEMENTEN VAN HET WERKKLIMAAT

2.4.1 Elementen die specifiek voor gevangenispersoneel zijn onderzocht

Veiligheid

Het werk van PIW'ers brengt een veiligheidsrisico mee. Naarmate dit risico in de ogen van PIW'ers hoger is, ervaren zij (gegeven alle andere aspecten van hun werk en hun werkomgeving) hun werkklimaat als minder gunstig. Of omgekeerd: naarmate PIW'ers zich veiliger voelen, achten zij hun werkklimaat beter. Veiligheid kan geobjectiveerd worden door het aantal geweldsincidenten,[25] maar het veiligheidsgevoel van PIW'ers kan hiermee slechts ten dele worden verklaard.

[25] Waarmee waarschijnlijk ook geweld tussen gedetineerden aan een gevoel van onveiligheid bij PIW'ers zal bijdragen.

Ook het opstandige en obstructieve gedrag van gedetineerden dat regelmatig voorkomt en gepaard kan gaan met bedreigingen, spelen een rol (Molleman & Van den Hurk, 2012). Verder gaat het niet alleen om het aantal incidenten, maar ook om de ernst ervan. Daarbij wordt de gedetineerdenpopulatie steeds complexer. Het percentage dat verslaafd is, gedragsstoornissen heeft en/of over een lage intelligentie beschikt, neemt toe (Smilde, 2007). Daarmee wordt het gedrag van gedetineerden ook minder goed voorspelbaar.

Ten slotte gaat het ook om de mate waarin binnen een instelling voldaan is aan randvoorwaarden voor een veilige werksituatie. Dit wordt onder meer bepaald door de personeelsbezetting en door de fysieke omgeving en de veiligheidsvoorzieningen die daarin zijn aangebracht. Zijn er te weinig collega's die kunnen bijspringen, dan kan dit bijvoorbeeld een gevoel van onveiligheid bij PIW'ers geven.

Veiligheidsrisico's kunnen worden geminimaliseerd door de vrijheidsbeneming op te schroeven, bijvoorbeeld door gedetineerden alleen uit hun cel te laten om te worden gelucht. Echter, een dergelijke behandeling van gedetineerden staat haaks op de beginselen van minimale beperkingen en resocialisatie van het Nederlandse gevangeniswezen (Molleman & Van den Hurk, 2012). Maar het is niet zo, dat deze beginselen automatisch op gespannen voet staan met veiligheid voor PIW'ers. PIW'ers kunnen namelijk door de wijze waarop zij gedetineerden benaderen, zelf ook bijdragen aan een grotere veiligheid. Liebling (2011) noemt dit relationele veiligheid, in tegenstelling tot de veiligheid op basis van garanties die eerder past bij strengere regimes (meer controle, meer personeel, e.d.).[26] Relationele veiligheid stelt hoge eisen aan de PIW'er. Het vereist dat hij veiligheidsrisico's kan inschatten (Molleman & Van den Hurk, 2012) en naast bewaker ook de rol van begeleider/verzorger kan vervullen.

Op basis van een onderzoek bij twaalf Britse inrichtingen komt Liebling (2011) tot de conclusie dat het begrip veiligheid verschillend wordt geïnterpreteerd door PIW'ers en dat het gevoel van veiligheid onder hen afhangt van regime en inrichting (Liebling, 2011). Zij vindt namelijk een grote variatie in de gepercipieerde veiligheid onder PIW'ers. Het MTO laat ook variatie in de scores voor veiligheid zien bij Nederlandse PIW'ers, zij het dat deze scores toch overwegend negatief zijn.

Rechtvaardige behandeling

Binnen DJI speelt rechtvaardige behandeling voor medewerkers een belangrijke rol, zowel direct (in de relatie met leidinggevenden) als indirect (ten aanzien van gedetineerden). Wat dit laatste betreft: als gedetineerden zich onrechtvaardig behandeld voelen kan dit bijvoorbeeld tot incidenten leiden die het veiligheidsgevoel bij medewerkers verminderen. Maar rechtvaardige behandeling speelt ook een rol voor medewerkers zelf. Als er een onduidelijk sanctiebeleid is voor overtreding van regels door gedetineerden zou dit de positie van medewerkers ten opzichte van gedetineerden kunnen verzwakken. Dit zou dan het werkklimaat van medewerkers negatief kunnen beïnvloeden. Rechtvaardige behandeling is voor mensen zeer belangrijk. Onderzoek wijst uit dat dit evolutionair diep verankerd is en als het ware ingebouwd is in het brein (zie bijvoorbeeld De Waal, 2015).

Moorman (1991) definieert drie typen van rechtvaardigheid:

1. Distributieve rechtvaardigheid heeft betrekking op de rechtvaardigheid van de verdeling van inkomen (of een andere resultaatvariabele) over mensen;
2. Procedurele rechtvaardigheid heeft betrekking op de rechtvaardigheid van de manier waarop mensen worden behandeld;
3. Interactionele rechtvaardigheid richt zich op de kwaliteit van de interpersoonlijke interactie die plaatsvindt tussen personen. Dit gaat niet alleen over waargenomen rechtvaardigheid en eerlijkheid, maar ook over met respect en vriendelijkheid bejegend worden.

Procedurele rechtvaardigheid gaat over de waargenomen rechtvaardigheid en eerlijkheid waarmee bepaalde procedures zijn toegepast en hoe is gehandeld bij het toepassen van deze procedures. In het psychologische proces is het vaak belangrijker hoe procedurele rechtvaardigheid wordt waargenomen dan hoe de formele procedures zijn geregeld (Van den Bos et al., 2005). Mensen kunnen het veelal goed hebben als zij hun zin

[26] Hij noemt nog een derde vorm van omgang met veiligheid, namelijk 'disregard for safety'.

uiteindelijk niet krijgen, als zij wel het gevoel hebben dat er goed naar hen is geluisterd. Gewoonlijk blijkt het mensen vooral te gaan om de rechtvaardigheid van de wijze waarop zij behandeld worden en veel minder om de uitkomsten die zij verkrijgen; het gaat ze vooral om procedurele rechtvaardigheid en minder om distributieve rechtvaardigheid (Van den Bos, 2009). Ook interactionele rechtvaardigheid is waarschijnlijk belangrijker dan distributieve rechtvaardigheid.

Procedurele rechtvaardigheid betreft dus zeker niet alleen de formele regels en procedures die worden gevolgd, maar het gaat er ook om hoe deze procedures worden toegepast in interactie met de ander en hoe erover wordt gecommuniceerd. Dit laatste interactionele deel van procedurele rechtvaardigheid overlapt dus enigszins met het interactionele rechtvaardigheidsbegrip.

De volgende factoren kunnen de perceptie van procedurele rechtvaardigheid beïnvloeden (zie bijvoorbeeld Leventhal, 1980; Lind & Tyler, 1988):

- Accurate informatievoorziening: mensen willen zorgvuldig en op een accurate manier geïnformeerd worden;
- Consistentie in behandeling in de tijd: mensen willen op dezelfde manier behandeld worden als zij in het verleden zijn behandeld;
- Consistentie tussen personen: mensen willen op dezelfde manier behandeld worden als hoe zij denken dat anderen behandeld worden;
- Participatie in besluitvorming: mensen willen het idee hebben dat zij voldoende hun mening hebben mogen geven over de wijze waarop beslissingen worden genomen;
- Representativiteitsregel: mensen willen het idee hebben dat aan elke belanghebbende voldoende aandacht is geschonken.

Beijersbergen et al. (2013) kijken hoe een aantal factoren die met PIW'ers te maken hebben van invloed zijn op de procedurele rechtvaardigheid zoals ervaren door gedetineerden. De volgende factoren blijken een significante invloed te hebben: a) het aandeel vrouwelijke PIW'ers, b) het percentage PIW'ers dat positief denkt over re-integratie, en c) de werkdruk van PIW'ers (gemeten door het aantal gedetineerden per PIW'er). Hoe gedetineerden de procedurele rechtvaardigheid in hun inrichting ervaren zal invloed hebben op hun houding en gedrag en daarmee indirect ook medebepalend zijn voor het werkklimaat van PIW'ers.

Lambert et al. (2009) vinden een significant positief verband tussen de werkstress van PIW'ers en procedurele rechtvaardigheid zoals ervaren door deze groep. Werkstress werkt dus op vele manieren door op het werkklimaat: (i) direct, (ii) via procedurele rechtvaardigheid zoals ervaren door PIW'ers en (iii) via procedurele rechtvaardigheid zoals ervaren door gedetineerden.

Uit het voorgaande blijkt dat procedurele rechtvaardigheid samenhangt met andere aspecten die ook in directe zin het werkklimaat beïnvloeden, zoals informatievoorziening, communicatie en werkdruk. Dit zijn elementen die in het MTO vaak een lage waardering krijgen van PIW'ers.

Bestuurlijke aandacht

Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer is één van de elementen die in het MTO wordt onderscheiden. Van alle onderscheiden elementen is het DJI breed het laagst scorende. Smilde (2007) stelt dat in de inrichtingen de directie weinig aanwezig is op de werkvloer en daarmee het mikpunt vormt voor het ongenoegen van gefrustreerde PIW'ers (Smilde, 2007). Verder stelt hij dat de werkdruk van het middenkader is gestegen, waardoor ook zij minder op de werkvloer aanwezig zijn.

In het MTO wordt bestuurlijke aandacht volledig opgehangen aan het directieteam, waarbij twee punten aan de orde komen: 1) de mate waarin dit team opvattingen van medewerkers meeweegt in haar besluitvorming, en 2) de mate waarin dit team weet wat er leeft onder de medewerkers. Als de leiding niet weet wat er leeft onder medewerkers, kan deze daarmee ook geen rekening houden bij haar besluiten. Aanwezigheid op de werkvloer lijkt daarvoor een randvoorwaarde. Is die aanwezigheid er onvoldoende, dan kan men zich voorstellen dat de beoordeling op beide genoemde punten onvoldoende is. Maar gesteld dat een directie, en in haar kielzog het middenkader, zich wel vaker zou laten zien op de werkvloer, zou dit veel verschil maken?

Als er daarmee niets verandert aan het beleid, is dit nog maar de vraag. Dit beleid wordt namelijk voor een belangrijk deel bepaald door 'Den Haag'. Wat leidinggevenden dan nog wel kunnen doen is het uitleggen van beleid dat van boven komt. In elk geval is niet uit te sluiten dat een deel van de slechte score van bestuurlijke aandacht te maken heeft met besluiten die in 'Den Haag' worden genomen, ook al is de vraagstelling in het MTO gericht op het directieteam.

Veel PIW'ers hebben geen tot weinig vertrouwen in de beleidsmakers van DJI (Smilde, 2007; Schmidt & Van Kleef, 2017). Dit wantrouwen komt grotendeels voort uit de dissonantie tussen de maatregelen die beleidsmakers op kantoor bedenken en de werkelijke situatie op de werkvloer in een PI (Smilde, 2007). Zo wordt de centralisatie van diensten en faciliteiten als onwenselijk ervaren door PIW'ers (Schmidt en Van Kleef, 2017). Verder hebben de bezuinigingen dit wantrouwen in Den Haag versterkt (Schmidt & Van Kleef, 2017). Daarnaast voedt de afwezigheid van beleidsmakers op de werkvloer de wantrouwende houding van PIW'ers. Het gevoel van wantrouwen uit zich tijdens audits. PIW'ers voelen zich tijdens deze audits niet vrij om uitleg te geven over hun werkwijze (Schmidt & Van Kleef, 2017).

Werk- en roosterdruk

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat hoge werk- en roosterdruk een belangrijk element is van het werkklimaat. Dit is niet iets van vandaag of gisteren. Al in een studie van Kommer uit 1990 wordt gewezen op een stijging van de werkdruk van PIW'ers als gevolg van bezuinigingen. Ook Schaufeli en Peeters (2000) noemen dit punt. Wat betreft de recente situatie stellen Schmidt en Van Kleef (2017) dat de laatste jaren de werkdruk sterk is toegenomen. Het is vaak passen en meten om een redelijke personeelsbezetting bij elkaar te krijgen en regelmatig moeten de activiteiten aangepast worden aan een te krappe bezetting. Schmidt en Van Kleef geven verder aan dat een hoge werkdruk leidt tot meer uitstroom en een hoog ziekteverzuim, wat de werkdruk weer verder verhoogt.

Collegiale samenwerking

Volgens Molleman en Van Ginneken (2013) is een goede sfeer onder collega's onmisbaar, want dit creëert ruimte om de moeilijke aspecten van het werk en de verschillende manieren waarop PIW'ers daarmee omgaan, te bespreken. Ook leidt dit tot meer werkplezier.

Interactie met collega's is essentieel om stoom te kunnen afblazen, steun te vinden en te herstellen na emotionele spanningen (Nylander, Lindberg & Bruhn, 2011). Het is belangrijk om '*backstage*' met collega's positieve energie te creëren. Op afdelingen met een laag beveiligingsniveau is het vaak lastiger om afgezonderd met collega's praten, omdat de gedetineerden bijna overal toegang tot hebben.

De mogelijkheid om de moeilijke aspecten van het werk te bespreken wordt ook in het werk van Liebling (2011) genoemd. In dat onderzoek gaat het specifiek om het bespreken van morele kwesties die zich op de werkvloer voordoen. Liebling (2011) pleit voor het creëren van 'ethical space' waarin PIW'ers onderling kunnen praten over hoe ze het beste om kunnen gaan met morele kwesties. Strenge gevangenisregimes leiden ertoe dat bepaalde emoties in een systematische en observeerbare wijze geproduceerd worden. Uit het onderzoek van Liebling kwam naar voren dat '*ethical space*' PIW'ers de gelegenheid biedt om hun ideeën, waarden en normen omtrent het werk te bespreken. Ook binnen het Nederlandse gevangenisstelsel blijkt het soms lastig te zijn om morele kwesties onderling te bespreken (Smilde, 2007). Volgens Smilde ervaren PIW'ers moeite met het corrigeren van ongewenst gedrag van collega's.

Werkinhoud

Uit Amerikaans onderzoek van Lambert et al. (2009) blijkt dat afwisseling in het werk van PIW'ers een positief effect heeft op hun werkplezier. In een ander Amerikaans onderzoek wordt een positief verband gevonden tussen afwisseling in het werk en de betrokkenheid die PIW'ers ervaren bij hun werk (Hogan et al., 2009).

Eerder is gewezen op enkele negatieve aspecten die in het contact tussen PIW'ers en gedetineerden kunnen optreden, zoals onheuse bejegening en zelfs geweld door de laatsten. Het werken met gedetineerden kan echter zeker ook voldoening geven. De positieve contactmomenten van PIW'ers met justitiabelen leiden er niet toe dat PIW'ers hun invloed op de justitiabelen overschatten. Hoewel PIW'ers voldoening krijgen uit de positieve contactmomenten met justitiabelen, zijn en blijven veel PIW'ers sceptisch over hun vermogen om

het gedrag van justitiabelen (blijvend) te veranderen (Molleman & Van Ginneken, 2013). PIW'ers zijn van mening dat de benodigde middelen, waaronder tijd en nazorg, hiervoor ontbreken.

Mogelijk ligt de voldoening die PIW'ers aan hun werk ontlenen in vrouwengevangenissen hoger dan in mannengevangenissen. Dit komt in elk geval naar voren uit een onderzoek van Tait (2011), waarin wordt geconstateerd dat het aantal zorgzame PIW'ers – PIW'ers die zelfverzekerd en betrokken te werk gaan – in vrouwengevangenissen relatief hoger is dan in mannengevangenissen. Tait (2011) onderscheidt drie mogelijke oorzaken hiervan: 1) vrouwen zijn fysiek gezien minder bedreigend, waardoor het voor PIW'ers gemakkelijker is om een *goede* relatie te onderhouden, 2) de gebouwen van vrouwengevangenissen hebben vaak kleinere leefafdelingen dan mannengevangenissen, waardoor er meer gelegenheid is voor privacy en zorgzame contactmomenten en 3) een zorgzame bejegening van ingeslotenen wordt vaker expliciet aangemoedigd door de cultuur van vrouwengevangenissen (in de vorm van bemoedigende borden, posters, etc.) dan in mannengevangenissen.

Roldubbelzinnigheid

Roldubbelzinnigheid betreft het vinden van een balans tussen vrijheidsbeneming enerzijds en resocialisatie anderzijds en is aanwezig in het werk van de meeste PIW'ers (Molleman & Van den Hurk, 2012). In het kader van vrijheidsbeneming dient de omgeving van de gedetineerde te worden beheerst: risico's minimaliseren, het handhaven van regels en voorschriften, controle en het verzorgen van routine en voorspelbaarheid (Molleman & Van den Hurk, 2012). Resocialisatie daarentegen vereist leefbaarheid, dat wil zeggen '*wederzijds respect en vertrouwen, ondersteuning en constructieve betrekking tussen gedetineerden en personeel, het belang van persoonlijke ontwikkeling van gedetineerden en het contact met dierbaren' (*Molleman & Van den Hurk, 2012). Het balanceren tussen deze twee doelen (resocialisatie en vrijheidsbeneming) is wat het werk van PIW'er zwaar maakt. Molleman en Van den Hurk (2012) zien een manier om het werk te versimpelen: de balans tussen vrijheidsbeneming en resocialisatie moet beter geëxpliciteerd worden om verschillen in wijze van bejegeningen tussen inrichtingen te minimaliseren. Als de wet- en regelgeving duidelijk voorschrijft wat wel en niet is toegestaan in welke situaties en onder welke omstandigheden, dan neemt dat een groot deel van de onduidelijkheid weg bij de PIW'er (Molleman & Van der Hurk, 2012).

Finney et al. (2013) stellen dat rolambiguïteit door onduidelijke verwachtingen wordt gecreëerd: PIW'ers zijn zich bewust van wat er van ze verwacht wordt, alleen de middelen die ze mogen gebruiken om de verwachtingen te realiseren zijn onduidelijk. Rolambiguïteit ziet men ook terug in hoe verschillende PIW'ers dezelfde taak op verschillende manieren uitvoeren. De manier waarop de ene PIW'er handelt om een doel te bewerkstelligen kan namelijk aanzienlijk verschillen van de manier waarop een andere PIW'er dat doet. Kortom, rolambiguïteit doet zich voor wanneer de PIW'er geen duidelijk beeld heeft van hoe het werk naar behoren moet worden uitgevoerd en als gevolg daarvan het op zijn eigen manier doet (Schaufeli & Peeters, 2000; Finney et al., 2013).

Emotionele stress

Het werken in een inrichting vereist veel op het gebied van emoties. Emotionele spanning is sterk verbonden met gezondheid en werktevredenheid (Nylander, Lindberg & Bruhn, 2011). Inrichtingsmedewerkers moeten kunnen omgaan met de verschillende emotionele stemmingen van gedetineerden en tegelijkertijd hun eigen emoties onder controle zien te houden. Zo moeten ze om kunnen gaan met teleurstelling en boosheid van gedetineerden, bijvoorbeeld na weigering van een verlofaanvraag. Veel beslissingen worden door de direct leidinggevende of directie genomen, maar de inrichtingsmedewerker is vaak degene die de boodschap moet overbrengen en dus te maken krijgt met de emoties van de gedetineerden.

Emotionele druk heeft te maken met het onderdrukken van emoties om zichzelf naar de buitenwereld zo te kunnen presenteren dat het de juiste gemoedstoestand teweegbrengt bij anderen (Hochschild, 1983 in Nylander, Lindberg & Bruhn, 2011). Emoties moeten gemanaged worden op zo'n manier dat ze overeenstemmen met de gedragsregels zoals van tevoren door de organisatie bepaald (Nylander, Lindberg & Bruhn, 2011, p.471). Er zijn grofweg twee vormen van emotional labour: '*surface'* en '*deep acting'*.

Surface acting gaat om het simuleren van een emotie die de performer eigenlijk niet voelt, men 'doet alsof' om de presentatie overeen te laten komen met de regels van de organisatie (Hochschild, 1983 in Nylander,

Lindberg & Bruhn, 2011). Oprechte gevoelens worden niet geuit. Wanneer de gepresenteerde emoties niet overeenkomen met de oprechte emoties spreek je ook wel van emotionele dissonantie. Een voorbeeld van een dergelijke situatie is dat wanneer een gedetineerde boos wordt, de medewerker zich kalm op moet stellen, ook al is hij van binnen kwaad. Echter, niet elke situatie hoeft tot emotionele dissonantie te leiden. In sommige situaties kan een medewerker op een gecontroleerde manier zijn of haar emoties delen met een gedetineerde door aan te geven dat hij boos wordt van het gedrag dat de gedetineerde vertoont. Deep acting vindt plaats wanneer iemand emotionele inspanning verricht om de emotie te voelen die van hem of haar verwacht wordt in die situatie (Hochschild, 1983 in Nylander, Lindberg & Bruhn, 2011). In de realiteit is vaak sprake van beide vormen van acting. De emotionele eisen verschillen per afdeling en regime.

Op 'behandelafdelingen' ('treatment wings', vergelijkbaar met een extra zorg afdeling) en afdelingen met een laag beveiligingsniveau doet men vooral aan deep acting. De sfeer is relaxter en er is sprake van wederzijds respect tussen personeel en gedetineerden (Nylander, Lindberg & Bruhn, 2011). Er is minder afstand tussen personeel en gedetineerden, waardoor medewerkers meer blootgesteld worden aan spanningen. Gesprekken zijn diepgaander en gedetineerden vertellen vaker persoonlijke verhalen, die impact kunnen hebben op de medewerkers. Te veel emotionele betrokkenheid kan leiden tot stress, emotionele overbelasting en het gevoel dat je niet genoeg helpt (Nylander, Lindberg & Bruhn, 2011).

Op afdelingen met een hoger beveiligingsniveau is de interactie afstandelijker en instrumenteel. Hier doet men vooral aan surface acting (Nylander, Lindberg & Bruhn, 2011). Gevoelens van angst en onzekerheid komen vaker voor op afdelingen met een hoger beveiligingsniveau. Medewerkers stellen zich afstandelijk en formeel op, er zijn strikte rituelen en er is sterke samenwerking tussen medewerkers van de afdeling. Sommige medewerkers geven aan niet te lang op deze afdelingen te willen werken, omdat ze niet altijd willen nadenken over veiligheidsrisico's en omdat ze bang zijn om bot en cynisch te worden.

Vakmanschap

Het werk van een PIW'er is bijzonder zwaar omdat hun veiligheid afhangt van de mate waarin ze relaties met gedetineerden kunnen onderhouden (Liebling, 2011). Vakmanschap is vereist om de werktaken goed uit te oefenen. Bovendien hebben PIW'ers met een persoonlijke bureaucratie te maken: PIW'ers moeten hun macht in persoon uitoefenen. Er is geen anonieme wijze waarop ze dit kunnen doen, zoals bij andere bureaucratieën vaak wel het geval is. PIW'ers kunnen gebruik maken van de sancties die de sanctiekaart voorschrijft, maar zij kunnen op basis van de discretionaire aard van de functie er ook voor kiezen om voor sommige gedetineerden een oogje dicht te knijpen. PIW'ers zijn van mening dat het selectief toepassen van sancties de gang van zaken binnen de gevangenis kan versoepelen.

Verder schrijft Liebling (2011) dat het werk van PIW'ers op twee verschillende manieren gezien kan worden: *low-visibility* en *high-visibility work*. Low-visibility geldt ten aanzien van de (direct) leidinggevenden, namelijk dat leidinggevenden slecht zicht hebben op de besluitvorming van de PIW'er (bijvoorbeeld het wel of niet sanctioneren van een handeling van de justitiabele). High-visibility work daarentegen geldt voor de justitiabelen: in de regel zijn justitiabelen aanwezig wanneer de PIW'er zijn afweging maakt. Hoe een PIW'er met zijn publiek (de justitiabelen) omgaat, speelt een grote rol in hoe hij zijn werk ervaart.

Werk-privé balans

Griffin (2006) constateert dat de werk-privé balans de meest impactvolle factor is met betrekking tot werkdruk. Dit geldt zowel voor mannelijke als voor vrouwelijke PIW'ers. Uit het onderzoek komt naar voren dat er geen significant verschil is tussen de twee geslachten wat betreft werk-prive balans als stressfactor. In eerder onderzoek (Triplett, Mullings & Scarborough, 1999) werd de hypothese geformuleerd dat vrouwen door socialisatie en maatschappelijke druk meer zouden lijden onder een disbalans tussen werk en privé. Echter, het onderzoek van Griffin geeft geen aanleiding om deze hypothese aan te nemen.

Uit een Amerikaanse studie van Armstrong, Atkin-Plunk en Wells (2015) onder 441 medewerkers uit dertien inrichtingen blijkt dat medewerkers met meer familie-werkconflicten een lagere werknemerstevredenheid hebben.

Individuele kenmerken

Individuele kenmerken van medewerkers kunnen op twee verschillende manieren van invloed zijn op de werknemerstevredenheid: indirect (via hun invloed op andere factoren die medebepalend zijn voor werknemerstevredenheid) en direct. Uit bestaand onderzoek komt naar voren dat zowel de indirecte als de directe effecten van individuele kenmerken klein zijn.

Griffin (2006) onderzoekt de factoren die van invloed zijn op de werkstress van mannelijke en vrouwelijke inrichtingsmedewerkers. Zij constateert dat sociale ondersteuning van collega's, organisatorische ondersteuning en conflicten tussen de privésituatie en het werk bij mannen en vrouwen een vergelijkbare invloed hebben. Bestuurlijke aandacht speelt bij mannen een grotere rol dan bij vrouwen. Leeftijd en anciënniteit hebben bij vrouwen wel, maar bij mannen geen significant effect op de werkstress.

Lambert et al. (2009) vinden een verband tussen anciënniteit en werkstress: ouderen kunnen gemiddeld genomen slechter tegen een hoge werkdruk.

Uit het onderzoek van Tait (2011) blijkt dat vrouwelijke PIW'ers zorgzamer zijn in hun bejegening van ingeslotenen dan mannelijke PIW'ers. Dit houdt onder meer verband met de manier waarop vrouwen met zorgtaken omgaan. Vrouwen zijn emotioneel weerbaarder dan mannen omdat zij in de gezinssituatie vaak de rol van primaire verzorger hebben. Vrouwen zijn eerder dan mannen in staat om hun gevoelens uit te drukken. Ook voelen ze minder financiële druk of beroepstrots om hun baan te behouden dan mannen.

Met betrekking tot opleidingsniveau stelt Smilde (2007) dat in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw er vooral hoogopgeleide en ervaren PIW-ers werden aangenomen, omdat ze goed met gedetineerden moesten kunnen omgaan. Later werd er meer lager opgeleid personeel aangenomen. Volgens Smilde moesten er door de personeelstekorten snel mensen bijkomen, waardoor er betrekkelijk weinig aandacht was voor de training van deze mensen. Daardoor zouden deze mensen ook minder vertrouwd zijn met de resocialiserende aspecten van het werk.

Waarschijnlijk hebben individuele kenmerken hoofdzakelijk indirect, via andere factoren, effect op het werkklimaat. Hogan et al. (2009) vinden geen significant direct verband tussen individuele kenmerken en werktevredenheid of baanbetrokkenheid.

Tempo van de veranderingen

Werknemers moeten wennen aan veranderingen in hun werkomgeving. Zijn er teveel snel optredende veranderingen dan heeft dit een negatief effect op de algemene waardering van werknemers van hun werk en werkomgeving. Bij DJI is er de laatste jaren heel veel veranderd. Door de verminderende criminaliteit en de toepassing van alternatieve straffen zijn veel gevangenissen gesloten en banen verdwenen. Verder is het werk van vooral PIW'ers ingrijpend veranderd doordat de gedetineerden van nu met meer problemen kampen dan gedetineerden van vroeger en doordat re-integratie een grotere rol speelt, wat een andere benadering van de gedetineerde vraagt. Het is aannemelijk dat dit voor een deel de relatieve lage waardering van het werkklimaat verklaart door vooral PIW'ers (Schmidt & Van Kleef, 2017).

2.4.2 Bevindingen uit de algemene job satisfaction literatuur

In de literatuur specifiek voor medewerkers van inrichtingen wordt een aantal aspecten onderbelicht. Dit geldt allereerst voor de invloed van beloning op werknemerstevredenheid. Verder hebben we niets gevonden over de rol van persoonlijkheidskenmerken. Ten slotte ontbreekt een meta-achtige studie, waaruit afgeleid zou kunnen worden wat het gewicht van de verschillende elementen uit het werk en de werkomgeving is voor de tevredenheid van medewerkers over hun werkklimaat. In de algemene literatuur zijn deze aspecten wel terug te vinden. Hieronder besteden we daaraan aandacht. Uiteraard is niet zeker of deze algemene bevindingen, die betrekking hebben op werknemers in allerlei sectoren, ook zonder meer van toepassing zijn op inrichtingsmedewerkers.

Beloning

Er is internationaal veel onderzoek gedaan naar de invloed van beloning op werknemerstevredenheid. Judge et al. (2010) hebben een meta-evaluatie uitgevoerd op studies waarin deze relatie is onderzocht. De conclusie

is dat beloning slechts een beperkte invloed heeft op de tevredenheid van werknemers met hun werk. Deze conclusie is in overeenstemming met de economische theorie die uitgaat van dalend marginaal nut van inkomen. Als je heel weinig inkomen hebt en je niet voldoende in je basisbehoeften kan voorzien, zal inkomensgroei ook tot een toename van het nutsgevoel leiden. Naarmate het inkomen hoger wordt zal het nut van een extra euro echter afnemen en vanaf een bepaald inkomen zal verdere inkomensgroei nauwelijks nog extra groei geven.

Internationaal is ook onderzoek naar het effect van inkomen op het geluksgevoel van mensen. Dit onderzoek leidt tot dezelfde conclusie: bij een laag inkomen leidt extra inkomen tot meer geluk maar de relatie tussen inkomen en geluk vlakt al snel af (zie Jebb et al.,2018). Dit betekent dat al bij een modaal inkomen, andere aspecten van het werk dan beloning ook belangrijk worden of zelfs belangrijker dan inkomen. Het gaat dan om zaken als werkinhoud. Dit wil overigens niet zeggen dat beloning helemaal niet meer belangrijk is. Hoeveel werknemers verdienen in vergelijking met collega's die vergelijkbaar werk doen, blijft bijvoorbeeld belangrijk. Verdient een werknemer minder dan een collega die hetzelfde werk doet, dan kan dit worden opgevat als oneerlijke behandeling. Verder kan het zijn dat salarisverhoging als een blijk van waardering voor iemands inzet wordt gezien en vooral (of ook) om het gebaar wordt gewaardeerd.

Het gewicht van een reeks van determinanten gemeten uit de internationale literatuur

Ook Sousa-Poza en Sousa-Poza (2000) doen een meta-analyse op de internationale literatuur. Uit hun analyse is af te leiden wat het gewicht is van een reeks van factoren die bepalend zijn voor werknemerstevredenheid. Zij hebben 14 factoren geïdentificeerd en rangschikken deze naar hun invloed. Deze loopt van een grote positieve invloed naar een grote negatieve invloed. De invloed is gemeten aan de hand van gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten.

'Werkinhoud' heeft het belangrijkste gewicht in de werknemerstevredenheid. De factor 'goede relaties met het management' komt op de tweede plaats. Mogelijk is deze factor enigszins vergelijkbaar met 'bestuurlijke aandacht'. 'Inkomen' komt op de derde plaats in deze analyse. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat het hier gaat om de tevredenheid met het inkomen, niet om de hoogte van het inkomen zelf.

Na inkomen volgen als positieve factoren: ontwikkelingsmogelijkheden, samenwerking met collega's, baanzekerheid, maatschappelijk nut van het werk en nut voor andere mensen. Met de omvang van het dienstverband en het scholingsniveau is geen verband gevonden. Fysieke zwaarte, gevaar en mate waarin het werk vermoeiend is hebben een negatief effect. De omvang van het effect van laatstgenoemde factoren is echter relatief klein. De analyse is ook uitgevoerd voor mannen en vrouwen apart, maar dat levert weinig verschillen op. Bij vrouwen komt inkomen wat lager in de rangorde en contacten met collega's juist hoger.

De factoren die in het artikel zijn meegenomen zijn ingegeven door wat aan factoren is meegenomen in de onderliggende studies. Er kunnen dus nog andere factoren zijn, die ook relevant zijn.

Tabel 2.2 Rangorde van determinanten van werknemerstevredenheid

	Rangnummer van invloed (van positief naar negatief)	Richting invloed
Werkinhoud	1	+
Goede relaties met management	2	+
Inkomen	3	+
Zelfstandigheid	4	+
Ontwikkelingsmogelijkheden	5	+
Relatie met collega's	6	+
Baanzekerheid	7	+
Maatschappelijk nut van het werk	8	+
Nut van het werk voor andere mensen	9	+
Omvang baan in uren	10	Vrijwel geen verband
Scholingsniveau	11	Vrijwel geen verband
Werk is fysiek zwaar	12	-
Werk is gevaarlijk	13	-
Werk is vermoeiend	14	-

Persoonlijkheidskenmerken

Persoonskenmerken zoals leeftijd, geslacht en opleidingsniveau blijken slechts een beperkte invloed te hebben op de werknemerstevredenheid, maar persoonlijkheidskenmerken spelen waarschijnlijk wel een belangrijke rol (zie bijvoorbeeld Staw & Ross, 1985). Er is zelfs onderzoek gedaan naar de werknemerstevredenheid van eeneiige tweelingen, waaruit bleek dat deze een vergelijkbare tevredenheid hebben over hun baan, ook als deze sterk verschillend was (Arvey et al., 1989). Een mogelijke verklaring is dat de persoonlijkheidskenmerken in belangrijke mate bepalen hoe mensen op werksituaties reageren en in welke mate zij hun werkomgeving naar hun hand kunnen zetten. Aan de andere kant is aannemelijk dat persoonlijkheid samenhangt met geschiktheid voor bepaalde functies (denk aan leidinggevende functies) en dus indirect wel invloed heeft op werknemerstevredenheid.

2.5 SAMENVATTING VAN GEVONDEN FACTOREN EN VERGELIJKING MET HET MTO

Op basis van de besproken literatuur kunnen we een lijst maken met factoren waarvoor aanwijzingen zijn gevonden voor een verband met werknemerstevredenheid. Verder vergelijken we deze lijst met de factoren die zijn opgenomen in het MTO. We tekenen hierbij aan dat zowel buitenlandse als Nederlandse studies specifiek voor inrichtingsmedewerkers zich vaak concentreren op PIW'ers.

Tabel 2.3 Factoren waarvoor aanwijzingen zijn gevonden voor een verband met werknemerstevredenheid

Factor	Studies specifiek voor inrichtingsmedewerkers	Algemene studies	MTO	
			Aanwezig	Opmerking
Werkinhoud			X	Bevat hier weinig over. Eén van de algemene vragen is naar tevredenheid over de inhoud van het werk. Er wordt ook gevraagd naar werkplezier, maar dit omvat meer dan werkinhoud
Werkwijze	Zeer beperkt	X	X	Bevat hierover verschillende vragen
De relatie met de leiding	X		X	Bevat hierover verschillende vragen, ook over leiderschapsstijl. Ook bestuurlijke aandacht heeft hiermee te maken
Participatie in besluitvorming/inspraak	X	X	X	Houdt ook verband met bestuurlijke aandacht
Eerlijke behandeling	X		X	
Procedurele rechtvaardigheid	X		X	Gevraagd wordt naar procedurele rechtvaardigheid van personeel naar justitiabelen toe, er wordt niet gevraagd naar procedurele rechtvaardigheid van directie/MT en middenkader naar de werkvloer toe
Informatievoorziening	X		X	
Beloning			X	
Vakmanschap en scholing		X	X	
Zelfstandigheid	X	X	X	
Werkdruk/vermoeidheid		X	X	Gevraagd wordt naar werkdruk
Gevaar/veiligheid	X	X	X	Gevraagd wordt naar veiligheid en relationele veiligheid
Emotionele gevolgen werkstress	X	X	X	
Werkrooster	X		X	
Baanzekerheid				
Persoonskenmerken	X	X	(X)	Wel aanwezig, maar niet beschikbaar voor SEOR (afspraak COR i.v.m. anonimiteit)
Persoonlijkheidskenmerken	(X)	(X)		
Organisatorische ondersteuning		X		
Werkstress	X		X	Gevraagd wordt naar emotionele gevolgen van werkstress
Werk-privébalans	X	X	(X)	Alleen voor ForZo

De conclusie is dus dat heel veel factoren waarvan in de literatuur een effect op de werknemerstevredenheid is gevonden ook in het MTO naar voren komen. Opvallend is alleen dat er geen aandacht is voor afzonderlijke elementen van de werkinhoud. Uit de algemene literatuur over werknemerstevredenheid blijkt dat werkinhoud de belangrijkste determinant hiervan is. Hetzelfde geldt voor persoonlijkheidskenmerken die evenmin in het MTO voorkomen.

3 CONTEXTFACTOREN WERKKLIMAAT

3 CONTEXTFACTOREN WERKKLIMAAT

3.1 INLEIDING

In hoofdstuk 4 gaan we in op de onderzoeksvragen wat de belangrijkste elementen van het werkklimaat zijn binnen DJI-inrichtingen en diensten en op welke manier en in welke mate met name veiligheid en bestuurlijke aandacht voor de werkvloer daarin een rol spelen. Voorafgaande hieraan geven we een beschrijving van enkele contextfactoren die de directie of het managementteam (MT), middenkader, OR en de werkvloer niet (of in beperkte mate) kunnen veranderen om het werkklimaat in hun inrichting/dienst te beïnvloeden. De meeste van deze factoren kunnen (soms maar ten dele) wel beïnvloed worden door de politiek, het beleid van het ministerie van Justitie en Veiligheid/DJI.

In dit hoofdstuk benutten wij informatie uit de twaalf interviews en veertien groepsgesprekken.

3.2 DE INVLOED VAN 'DEN HAAG'

- Het politieke klimaat is van grote invloed op de werkbeleving van medewerkers
- De steeds terugkerende dreiging van sluitingen zorgt voor veel onrust
- De reorganisatie heeft sporen achtergelaten: ervaren medewerkers zijn vertrokken en vervangen door onervaren krachten en er hebben verschuivingen plaatsgevonden in het middenkader
- Het gevoel bestaat dat de menselijke maat verloren is gegaan; er wordt te veel gefocust op cijfers en te weinig op de oorzaken hiervan

Alhoewel elke DJI-inrichting uniek is, zijn de rechten van de justitiabelen wel strak en uniform in wet- en regelgeving vastgelegd. In alle beginselenwetten die betrekking hebben op DJI, worden harde eisen gesteld aan DJI-medewerkers over hoe zij moeten handelen jegens justitiabelen. DJI-medewerkers leven deze eisen strak na. Zo zijn er weliswaar verschillende regimes, bijvoorbeeld voor mannen en vrouwen, maar de rechten tussen beide groepen verschillen nauwelijks. In beginsel zijn de inrichtingen vrij om meer te doen dan het strikte minimum.

De politieke wisselingen in de regering (het 'politieke klimaat') zorgen steeds opnieuw voor veranderende visies en nieuw beleid en is volgens gesprekpartners ongetwijfeld van invloed op de werkbeleving van de medewerkers. Oud beleid ijlt altijd na voordat nieuw beleid effectief wordt.

"Je kunt nooit plannen maken of uitvoeren voor de lange termijn. Elke vier jaar wordt er weer iets veranderd door de politiek"

"Het DJI-personeel zit na nieuwe verkiezingen minstens twaalf maanden in een vacuüm"

Volgens de COR leidt de politieke sturing op DJI soms tot conflicten. Zo vraagt de politiek inspanningen van inrichtingen zonder dat hier financiering voor beschikbaar wordt gesteld. Dit vloeit voort uit de dissonantie tussen de maatregelen die beleidsmakers op kantoor bedenken en de werkelijke situatie op de werkvloer in een PI. Zo ervaren medewerkers in de inrichtingen bijvoorbeeld de centralisatie van diensten en faciliteiten als een onwenselijke situatie (zie verder paragraaf 3.3).

Een ander punt van kritiek op de politiek is dat men vrijwel altijd spreekt over 'het gevangeniswezen', ook als tegelijkertijd gedoeld wordt op andere onderdelen binnen DJI (JJI, VB, ForZo, de landelijke diensten), met andere doelgroepen en doelen.

Al jarenlang is de steeds terugkerende dreiging van sluitingen van inrichtingen van grote invloed op het personeel. Naast de onzekerheid die dit met zich meebrengt, hebben de dreigende sluitingen ook effect gehad op het werk en het werkklimaat binnen de inrichting zelf. Zo zei het middenkader wel eens tegen de medewerkers op de werkvloer: "*doe het nu maar, want anders moeten we misschien sluiten*."

De uitkomsten van het MTO 2017 over het werkklimaat in een specifieke inrichting hebben mede verband gehouden met de stabiliteit van de inrichting. Sluitingen, dreigingen tot sluiting, maar ook veranderingen van de vigerende regimes in een inrichting (de komst van andere of nieuwe regimes) of (tijdelijke) plaatsing in een andere DJI-locatie, hebben negatief bijgedragen aan de werksfeer van die inrichtingen en dus aan de (negatieve) resultaten van het MTO. In inrichtingen waar die dreigingen en veranderingen speelden, stroomden ervaren krachten uit. Dit gebeurde niet alleen omdat de inrichting na de reorganisatie met (veel) minder medewerkers moest gaan draaien, maar ook omdat een deel van de ervaren krachten moeite had met nieuwe doelgroepen in andere regimes, met langere reistijden, met nieuwe leidinggevenden en/of met nieuwe/andere manieren van werken. Aan de andere kant stroomden nieuwe (onervaren) medewerkers in. De hoge uitstroom van ervaren collega's, de instroom van onervaren nieuwe krachten en de wisselingen van teamleiders/afdelingshoofden hebben geleid tot discontinuïteit, instabiliteit, dalend onderling vertrouwen, etc.

"Veel mensen zijn beschadigd door de reorganisatie"

Al deze gebeurtenissen hebben in de periode rondom de reorganisatie tot een (heel) hoog ziekteverzuim in de betreffende inrichtingen geleid, wat weer invloed had op het gevoel van veiligheid. Nieuwe reorganisaties zullen naar verwachting weer grote onrust met zich meebrengen, aldus deelnemers aan groepsgesprekken uit het middenkader.

Een ander gevolg van de sluitingen is dat medewerkers van inrichtingen die gingen sluiten zijn herplaatst in inrichtingen die niet gingen sluiten. In de groepsgesprekken is hierover het volgende gezegd:

- Sommige medewerkers hebben om herplaatst te kunnen worden, taken en verantwoordelijkheden moeten inleveren. Deze medewerkers hebben genoegen moeten nemen met een lagere functie elders, waardoor niet al hun capaciteiten en competenties ten volle worden benut. Deze personen lopen ertegenaan dat het lastig is om meer taken naar zich toe te trekken. In hun nieuwe functie zijn ze dus onderbelast.
- Bij sluiting van een PI stromen in de praktijk de meest ambitieuze PIW'ers snel uit naar ander werk, ook buiten DJI. DJI is ze dan dus kwijt. Het zijn de PIW'ers zonder ambities die tot het laatst blijven zitten. Op basis van het VWNW-beleid worden zij op de loonlijst van de administratieve organisatie (AO) gezet en op vacatures binnen DJI herplaatst.

- Inrichtingen die niet te maken hebben met de dreiging tot sluiting hebben ook 'last' van het VWNW-beleid. Deze inrichtingen worden verplicht om mensen uit de inrichtingen die sluiten aan te nemen voor bepaalde functies, waardoor eigen personeel niet naar die functies kan doorgroeien. Omdat het bij deze instroom van nieuwe medewerkers vaak juist om de minder gemotiveerde mensen gaat (zie het tweede punt) levert dit frustraties op bij het 'oude' personeel. Dit heeft een negatieve invloed op het werkklimaat.

- Ook de inrichtingen die één of meer locaties moesten sluiten hebben 'last' van het VWNW-beleid. Omdat in de regelgeving van het VWNW-beleid het afspiegelingsbeginsel[27] is voorgeschreven, mocht er niet positief worden gediscrimineerd op vrouwen bij het bepalen welke medewerkers mochten blijven. Dit heeft ertoe geleid dat in sommige inrichtingen die één of meer locaties moesten sluiten, de verhouding man/vrouw in het personeelsbestand niet meer in balans is. In bijvoorbeeld een PI met het vrouwenregime leidt dit tot knelpunten op de werkvloer (bijvoorbeeld te weinig vrouwelijke PIW'ers om de visitatie uit te voeren).

Inmiddels is door het convenant tussen vakbonden, de Centrale Ondernemingsraad en de Hoofddirecteur van de Dienst Justitiële Inrichtingen (*Werken aan een 'Solide Personeelsbeleid'*) rust in de inrichtingen gecreëerd. Volgens de COR kan er hierdoor meer aandacht voor het personeel komen, wat de veiligheid ten goede komt. Dit beeld is in geen enkel groepsgesprek met de werkvloer en het middenkader bevestigd.

Volgens de COR is wel een gevaar dat rust kan leiden tot passiviteit van de directie. De 22 miljoen euro die conform dit convenant jaarlijks ter beschikking komt voor de inrichtingen ('vakmanschapsgelden'), zijn bedoeld om achterstallig onderhoud van het personeel aan te pakken. Deze middelen worden gebruikt om te investeren in (voor)opleidingen, om vakmanschap te ontwikkelen en voor vervangingskosten om het personeel dat naar een opleiding gaat op de werkvloer te kunnen vervangen. In geen enkel groepsgesprek met de werkvloer en het middenkader hebben deelnemers spontaan gerefereerd aan deze vakmanschapsgelden of aan een intensivering van mogelijkheden voor opleidingen. Als wij hier in gesprekken expliciet naar vroegen, bleken zij niet op de hoogte te zijn van het bestaan van de gelden en de mogelijkheden die deze gelden bieden (zoals de mogelijkheid de middelen in te zetten om het personeel dat naar een opleiding gaat te kunnen vervangen). In deze gesprekken is opgemerkt dat als er weliswaar nu geld voor is, de werkvloer toch geen tijd heeft om opleidingen te volgen vanwege de werkdruk.

In 2017 is er binnen DJI veel te doen geweest rondom het werkklimaat, onder meer door de brandbrief van het personeel en de dialoogbrief die de COR heeft opgesteld (zie paragraaf 1.2.4). Dit is aanleiding geweest voor de beleidsmakers om zich af te vragen of ze wel dezelfde 'taal' spreken als de medewerkers. Verschillende beleidsmakers zijn daarom naar de inrichtingen gegaan om te kijken of hun beeld strookt met de werkelijkheid.

Diverse gesprekspartners zijn van mening dat binnen de overheidssectoren waar gewerkt en gezorgd wordt met en voor mensen, de menselijk maat verloren is gegaan. Het is een politieke trend geworden om de focus op cijfers en targets te richten. Het gevolg is dat gescoord wordt of moet worden op cijfers, zonder te kijken naar de achterliggende oorzaken van dat cijfer. Zo wordt gestimuleerd dat er concurrentie ontstaat tussen directeuren ("het verzuimcijfer is hier beter dan bij instelling X"), waarbij het belangrijkste vergeten wordt ("waarom is iemand ziek?"). Volgens de COR is in alle geledingen van DJI het menselijke aspect zoek, zowel voor de clientèle, het personeel, als voor de vestigingsdirecteuren. Ook vestigingsdirecteuren zouden zich niet meer gewaardeerd voelen in hun werk door het nieuwe besturingsmodel.

3.3 CENTRALISATIE VAN ONDERSTEUNENDE DIENSTEN (SSC)

DJI-breed (directie, middenkader, werkvloer en OR) is de mening dat de centralisatie van de ondersteunende diensten is en te ver is doorgeschoten. Voor ondersteuning van bijvoorbeeld ICT, financiën, inkoop, technische dienst en p-advies, zijn inrichtingen en diensten afhankelijk van het landelijke SSC in Den Haag. Toch blijft de directie verantwoordelijk voor de aanwezigheid en goed functioneren van allerlei zaken (zoals telefoons, piepers, beveiligingsapparatuur, monitors, maar ook zaken als een bloemetje of gebedskleedje voor een geestelijk verzorgende) en voor het gebouw van de inrichting. Als er iets misgaat in de beveiliging wordt de directie hierop aangesproken, terwijl ze geen invloed heeft op de ondersteuning ervan.

[27] Het afspiegelingsbeginsel houdt het volgende in: werknemers met vergelijkbare ('uitwisselbare') functies worden ingedeeld in leeftijdsgroepen. Binnen elke leeftijdsgroep wordt bekeken wie het laatst is aangenomen. Deze werknemers worden dan als eerste ontslagen.

"Directies van inrichtingen en diensten hebben volgens de wet bepaalde verantwoordelijkheden, maar zij hebben niet de bevoegdheden om deze na te komen"

"Spontaan een middag knutselen kan niet, want de spullen daarvoor moeten centraal ingekocht worden"

Hetzelfde geldt voor de technische dienst. Medewerkers vinden het frustrerend als het lang duurt voordat er iets gerepareerd wordt en klagen hierover bij de directie. Dit leidt tot een hogere werkdruk, omdat deze werkwijze een enorme bureaucratie tot gevolg heeft. De verantwoordelijkheden en de bevoegdheden knellen: er ontstaat een spanningsveld als inrichtingen en diensten niet zelf gaan over de dingen waar zij de verantwoordelijkheid voor dragen.

In de groepsgesprekken met het middenkader is verteld dat het SSC invloed heeft op het eigen functioneren. Het SSC leidt tot frustraties en strijd, het komt de kwaliteit van de dienstverlening aan de justitiabelen niet ten goede en neemt bovendien veel tijd in beslag doordat voor alle aanvragen formulieren moeten worden ingevuld; sommige deelnemers uit het middenkader denken dat zij zo'n 80 procent van de tijd bezig zijn met administratieve taken.[28] Door de afstand van het SSC duurt het ook nog eens langer voordat aanvragen geregeld zijn (zoals de verhuizing van een collega binnen de inrichting: "*het duurde twee weken voordat zijn computer verplaatst werd"*). Ook binnen DGV zijn er veel frustraties over het 'bureaucratische' SSC. Het regelen van materialen verloopt log en de inkoop wordt soms onterecht afgewezen. Geestelijk verzorgers missen dan bijvoorbeeld de bloemen voor de kerkdienst of een gebedskleedje voor het bidden.

"Ik ervaar de dienst niet als ondersteunend. Je moet bij het SSC voor de deur gaan liggen om te vragen of iets mag. Beslissingen die intern al genomen zijn, moet je bij de aanvraag bij het SSC opnieuw onderbouwen"

"Ik had 3 fte aan nieuwe medewerkers nodig. Voor dit soort zaken ben ik afhankelijk van het SSC. Eerst moest ik allerlei formulieren invullen om duidelijk te maken naar wat voor soort medewerkers ik op zoek was. Het SSC zou zo spoedig mogelijk antwoorden, maar uiteindelijk heeft het vijf weken geduurd voordat de vacatures online stonden. Hierdoor schoof het hele proces op. Medewerkers op de werkvloer raakten geïrriteerd omdat ze met 3 fte minder moesten werken"

Door het wegvallen van de eigen ondersteunende diensten moeten afdelingshoofden en teamleiders deze taken er nu bij doen. Zij geven aan dat dit heeft geleid tot taakverzwaring waardoor bij hun werkdruk is gestegen: "*van die bijtaken kom je bijna om*."

Tevens vragen de deelnemers uit het middenkader zich af wat eigenlijk de rol is van het SSC: zijn zij puur ondersteunend of ook medebeslissend? Hierover bestaat geen duidelijkheid. Ook zetten zij vraagtekens bij de vraag of het SSC wel kostenbesparend werkt: in hun beleving leidt het SSC tot veel kosteninefficiëntie.

"Door het SSC is de zeggenschap over wat wel en niet gekocht kan worden verminderd. Vroeger ging ik naar de winkel om een inbussleutel te kopen als ik die nodig had. Nu moet ik dit aanvragen bij het SSC. Vervolgens krijg ik dan een hele set ter waarde van 400 euro, die ik niet nodig heb"

Ook de ondersteuning op het gebied van HR wordt ingehuurd bij het SSC. In de praktijk betekent dit, volgens de deelnemers uit het middenkader, dat het SSC bepaalt wanneer en hoe laat er sollicitatiegesprekken plaatsvinden *("Jij bent verantwoordelijk, maar een ander bepaalt.")*

[28] Niet alleen door het SSC, maar in totaal.

"Er is veel animo om bij deze PI te komen werken, maar de sollicitatieprocedures zijn te lang. Een kennis van mij had gesolliciteerd: het duurde vier maanden voordat hij op gesprek mocht komen"

Een laatste punt van kritiek betreft het landelijk mobiliteitscentrum. Deze is volgens de deelnemers uit het middenkader negatief ingestoken: "*Het mobiliteitscentrum richt zich op mensen die herplaatst moeten worden (door sluitingen, inkrimpingen) en is niet gericht op DJI-medewerkers die een nieuwe uitdaging willen aangaan."*

3.4 VERGRIJZING

Er is in alle lagen van de DJI-organisatie sprake van vergrijzing. De bezuinigingen en reorganisaties hebben ervoor gezorgd dat medewerkers geen carrière meer konden maken, waardoor vooral veel jonge mensen zijn vertrokken naar een andere werkgever (zoals de douane en Rijkswaterstaat).

Eén van de gevolgen van een vergrijsd personeelsbestand is dat een toenemend aantal mensen gebruik maakt van de PAS-regeling. Daardoor neemt de druk op de inzetbaarheid van de rest van het personeel toe, omdat zij de gaten die daardoor ontstaan moeten opvullen.

Met het oog op de vergrijzing van het personeelsbestand zoeken inrichtingen met onderbezetting naar nieuw personeel onder vooral jongeren. Volgens de directeuren zijn jonge mensen vaak zelfredzamer, hebben een frisse blik en stellen kritische vragen. Ouderen zouden vaak minder flexibel zijn en zouden niet van verandering houden. Ze blijven lang op dezelfde plek werken, zijn niet zelfredzaam en niet kritisch genoeg. Aan de andere kant is de levenswijsheid en de ervaring van ouderen zeker waardevol.

Ook het middenkader is zich bewust van de problemen die vergrijzing met zich meebrengt. Zij denken dat deze problemen in de toekomst alleen nog maar groter gaan worden, door een hogere mobiliteit van de nieuwe generatie medewerkers. De nieuwe generatie werknemers is minder justitie-gebonden opgeleid, waardoor zij makkelijker elders een baan kunnen vinden. Aan de ene kant is een hogere doorstroom positief, maar als dit leidt tot een hoog verloop van het personeel, is dat van invloed op de continuïteit en stabiliteit van teams en afdelingen.

In het algemeen zijn zowel de directeuren als de COR van mening dat vergrijzing van het personeelsbestand nog te weinig op de agenda staat. Wat doe je met oudere medewerkers? Sommige zestigers zijn niet meer in staat om op de afdeling te werken. Er zijn echter te weinig middelen om deze casussen op te lossen. De COR is bezig met een Strategisch Personeelsplan (SPP), waar het onderwerp duurzame inzetbaarheid onderdeel van is. Hierbij is het van belang dat er een aanpak wordt geformuleerd die zich ook richt op de jongere medewerkers. Een voorbeeld van een plan uit het SPP is om oudere werknemers als mentor in te zetten voor de jongeren. Er moet dan wel geld vrijgemaakt worden voor de vervanging van deze oudere werknemer. Andere sectoren zijn hier verder mee. Daar heeft men programma's ontwikkeld om duurzame inzetbaarheid van werknemers te vergroten (zie bijvoorbeeld Gelderblom et al., 2017).

3.5 VERSCHIL BEZETTING OP PAPIER EN BEZETTING IN DE PRAKTIJK

Het personeel werkt volgens een zogenaamd 'spoorboekje' (ook wel 'looplijnen' genoemd): een schema van de werkdag waarin tot op het kwartier is geregeld welke activiteiten de werknemer op dat moment dient uit te voeren. De looplijnen zijn ontwikkeld om de juiste personele inzet te bepalen aan de hand van de taken die moeten worden gerealiseerd. Dit hangt dan weer samen met het budget. De looplijnen zijn dus tevens een budgetteringsinstrument, waarmee financiële verantwoording wordt afgelegd.

Bij een strikte uitvoering van de looplijnen divergeert de bezetting op papier (formatie) van de bezetting in de praktijk, omdat er onvoldoende rekening wordt gehouden met medewerkers die bijvoorbeeld kunnen worden vrijgesteld van nachtdiensten, senioren- (PAS-regeling) of ouderschapsverlof hebben[29], ziek zijn etc. Volgens

[29] De secundaire arbeidsvoorwaarden bij DJI zijn geënt op die van rijksambtenaren. Daardoor kan executief personeel gebruik maken van dezelfde rechten als niet-executief personeel.

een medewerker van de werkvloer is er in de bepaling van de benodigde formatie ook te weinig rekening gehouden met neventaken van medewerkers.

Daarnaast werkt dit systeem beperkend, omdat het weinig tot geen ruimte laat om eigen keuzes te maken die afwijken van het spoorboekje. Dit kan bijvoorbeeld belangrijk zijn bij (dreigende) incidenten/calamiteiten (zoals een PIW'er die de tijd wil nemen om met een gedetineerde te praten, omdat hij ziet dat deze het moeilijk heeft en de-escalerend wil optreden).

3.6 VERANDERINGEN IN AARD EN COMPLEXITEIT VAN DE DOELGROEP

In de afgelopen jaren is de aard en de complexiteit van de gedetineerdenpopulatie veranderd: de groep justitiabelen is verhard in vergelijking met vroeger. Er zijn veel meer dan vroeger draaideurcriminelen, respectloze jongeren en meer gedetineerden met psychische klachten en/of verslavingsproblematiek. Er zijn meer conflicten en er is minder respect, "*zowel van boef naar personeel als tussen boeven onderling.*" De (respect-)hiërarchie tussen gedetineerden, die er vroeger was en waarbij de sterkste in de hiërarchie respect afdwong van lageren in de hiërarchie, is er niet meer. Als je als PIW'er een positieve band opbouwde met de sterkste in de hiërarchie, dan kon je op zijn steun rekenen bij incidenten met de gedetineerden die lager in de hiërarchie stonden.

Ook binnen de huizen van bewaring zitten tegenwoordig steeds zwaardere criminelen. Dit geldt voor heel Nederland. Dit komt omdat de rechtbank voor minder zware delicten al gauw een regeling treft, waardoor deze criminelen bijvoorbeeld thuis hun rechtszaak kunnen afwachten. Als gevolg hiervan komen alleen nog de zware gevallen terecht in het HvB.

Een aantal inrichtingen heeft in de afgelopen jaren ook te maken gehad met uitbreiding van typen doelgroepen, met elk een andere problematiek. Dit heeft grote invloed op het werk van de medewerkers. De diverse doelgroepen hebben allemaal verschillende rechten en plichten en dat is als medewerkers af en toe moeilijk schakelen. *"En de een mag dit wel en de ander mag dit niet, maar ik kan aan de neus niet zien wie wat is."*

Uit de verhalen van de werkvloer blijkt dat het voorkomt dat gedetineerden niet in het juiste regime worden geplaatst. Als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en bezuinigingen worden gedetineerden die vroeger naar de GGZ zouden zijn doorverwezen, nu bijvoorbeeld in een gevangenis geplaatst, of worden gedetineerden op een reguliere afdeling geplaatst, terwijl uit rapportages van een vorige PI blijkt dat deze gedetineerde niet op een reguliere afdeling thuishoort.

"Bij ons was een gedetineerde geplaatst, waarbij het advies van de psycholoog niet met de medewerkers gecommuniceerd was. Deze gedetineerde belandde op de reguliere afdeling, terwijl hij volgens het advies in de PPC had moeten zitten. Dit veroorzaakte nare gevolgen"

"Vroeger hadden we nog een BZA (bijzondere zorg afdeling), daar was ruimte voor kwetsbare mensen. Deze afdeling is echter wegbezuinigd. Er is nog wel een EZV (extra zorg voorziening), maar hier zitten nu mensen met zwaardere problematiek dan vroeger op de BZA (terwijl de EVZ een lichtere afdeling is dan de BZA). Als blijkt dat een gedetineerde niet geschikt is voor deze PI kan het nog wel anderhalve week duren voordat deze daadwerkelijk overgeplaatst kan worden"

Volgens de werkvloer heeft een PI niet de capaciteit om voor deze zware doelgroep te zorgen en zijn ze hier ook niet voor toegerust, want zij kunnen deze mensen geen behandelplan bieden.

3.7 VERANDERINGEN IN GEWENST OPLEIDINGSNIVEAU EN COMPETENTIES PIW'ERS

In het onderhavige onderzoek ligt het accent op de medewerkers van de inrichtingen en diensten van DJI. Detentiespecialisten hebben een specifiek beroep: zij dragen zorg voor een nette, humane behandeling van

justitiabelen. Beleidsmedewerkers van DJI hebben daarom voor de beroepsgroep 'detentiespecialisten' een beroepscode opgesteld. Hierin is uitgewerkt waar een detentiespecialist vandaag de dag voor staat en wat er van hem wordt verwacht als het gaat om de gewenste bejegening van de justitiabelen. De beschrijving in de uiteindelijke versie weerspiegelt de veranderende inhoud van het werk van detentiespecialisten: was de detentiespecialist voorheen een 'cipier' of een 'gevangenisbewaarder', de huidige detentiespecialist is veeleer een 'social worker'.

Omdat het werk als PIW'er in de loop van de tijd is veranderd van gevangenisbewaker naar 'social worker', zijn ook de functie-eisen (de gevraagde competenties en vaardigheden) van PIW'ers veranderd. Was de functie van PIW'er op mbo-niveau, nu uiten enkele directeuren in de interviews de wens om een opleiding richting het niveau van hbo. In het huidige klimaat ligt het accent veel meer op begeleiding van gedetineerden dan op beheersing. Door het accent te leggen op begeleiding kunnen PIW'ers positief bijdragen aan de zelfredzaamheid en toekomstige maatschappelijke re-integratie van gedetineerden. Voor veel (met name oudere) medewerkers is dit echter een uitdaging. Men is niet gewend om op die manier te werken, maar zullen niet snel aangeven dat ze iets moeilijk vinden.

"De rol van het personeel, in relatie tot de gedetineerden, is veranderd. Toen ik in deze PI begon te werken was het niet mijn taak de gedetineerden te veranderen, maar de PI en de maatschappij veilig te houden en gedetineerden te begeleiden. Maar tegenwoordig ben ik meer een maatschappelijk werker. Deze rolverandering vind ik niet erg, maar ik vind dat ik niet voldoende tijd en niet voldoende middelen (vooral voldoende collega's) heb om mijn nieuwe rol goed te vervullen"

DJI is van oudsher een top-down organisatie, met een sterk hiërarchische structuur en cultuur. Ook binnen de inrichtingen en diensten heerst van oudsher een cultuur die erg in het hiërarchische denken blijft steken: medewerkers kijken naar hun leidinggevende en directie, 'beslissen jullie maar'. Er zijn veel protocollen en dienstorders waaraan gehouden moet worden (spoorboekje, looplijnen). Deze hiërarchische structuur en cultuur zouden van invloed kunnen zijn op de mentaliteit van het huidige personeel: medewerkers zouden weinig initiatief en weinig zelfreflectie tonen, volgens enkele gesprekpartners. Medewerkers leggen zaken al snel neer bij de leidinggevende en ondernemen zelf geen actie. Verder kijkend is de redenering dat je de zelfredzaamheid van gedetineerden niet kunt vergroten als de medewerkers zelf ook niet zelfredzaam zijn.

Directeuren pleiten daarom voor een opschaling van het opleidingsniveau van PIW'ers. Hun gebrek aan initiatief heeft volgens hen deels te maken met het opleidingsniveau van PIW'ers: laagopgeleiden zouden sneller kijken naar de leiding wanneer er iets is, dan dat ze zelf een oplossing zoeken. In het groepsgesprek met OR-leden is deze uitspraak genuanceerd. Naar hun mening ligt het niet aan het opleidingsniveau dat sommige (mbo/uitvoerende) medewerkers een meer afwachtende houding aannemen voor wat ze moeten doen: *"er zijn ook mensen met een hbo-opleiding die achteroverleunen*."

DJI probeert een minder hiërarchisch aangestuurde organisatie te worden. Dit zie je ook terug in de opleidingen van het Opleidingsinstituut. Deze verandering is wel lastig. In principe werkt een hiërarchische cultuur goed, want het scheppen van duidelijke kaders, het definiëren van protocollen, leidt tot duidelijkheid en dat leidt tot grotere veiligheid. Maar het huidige beleid van DJI is dat inrichtingen, op grotere schaal dan nu het geval is, medewerkers zelf ideeën laten genereren en ook laten uitvoeren.

De PI's die op dit moment nieuw personeel werven, zijn vooral op zoek naar medewerkers op hbo-niveau, omdat hun competenties beter bij het huidige profiel van een PIW'er als maatschappelijk werker zouden passen. Echter, de hoogte van het salaris maakt het werk onaantrekkelijk voor hbo'ers. Mbo'ers daarentegen vinden het salaris juist aantrekkelijk omdat het voor hun opleidingsniveau relatief hoog is, maar in de ogen van een aantal directeuren zijn zij in vergelijking met hbo'ers minder geschikt voor de functie van PIW'er. Directeuren benadrukken in de interviews vooral dat een deel van het personeel niet voldoet en dat ze deze mensen zouden willen vervangen. Eén van de directeuren stelt dat "*als een PI effectief hbo'ers kan toevoegen aan het personeelsbestand, er minder medewerkers met mbo-niveau nodig zijn*".

Wat betreft de werving van complexbeveiligers stelt een directeur dat het lastig is om extern beveiligers te werven, omdat het lage salaris het werk van complexbeveiligers onaantrekkelijk maakt voor mbo'ers.

3.8 VERSCHILLENDE REGIMES, VERSCHILLENDE DYNAMIEK

In het algemeen zijn binnen de DJI de doelgroepen van de HvB en het AR binnen een PI de moeilijkste doelgroepen om mee te werken. De mensen in het HvB hebben veel onzekerheden omtrent hun strafzaak en die stress wordt vaak meegenomen naar het HvB. Deze bron van stress is niet meer aan de orde in het GW. In het GW is meer focus en is er structuur door het dagprogramma. Daardoor heerst er in het GW een rustiger sfeer.

Door het hoge verloop van de gedetineerden in onder meer het AR kan het personeel nauwelijks een band met hen opbouwen. Dit kan een nadeel zijn, maar heeft ook voordelen. Als er een vervelende gedetineerde bij zit, weet het personeel ook dat die binnen enkele weken weer vetrokken is. Ze zitten er geen jaren aan vast. In het AR gaat het in- en uitgaan van gedetineerden 24 uur per dag door.

Medewerkers ervaren de regimes met tbs'ers en (levens)langgestraften als de rustigste regimes. Binnen inrichtingen met deze regimes is er weinig verloop van justitiabelen en dus weinig dynamiek. Voor de medewerkers zijn dit de gemakkelijkste groepen om mee te werken, want men "*kent zijn pappenheimers".*

3.9 PUBLIEKE OPINIE EN HET IMAGO VAN DJI

De signalen die uitgaan van bestuur en politiek, en wat in de media over DJI wordt gezegd en geschreven, voelt vaak onheilspellend voor de medewerkers. De maatschappelijke opinie zou van invloed op de werkbelasting kunnen zijn. DJI-medewerkers hebben behoefte aan erkenning van hun werk. Zij willen de erkenning dat hun werk maatschappelijk zinvol is. De publieke opinie daarentegen is negatief. Een ontsnapping wordt breed uitgemeten. Het DJI-personeel wordt hierop afgerekend, terwijl er "*tegenover die ene ontsnapping duizenden justitiabelen staan waarbij het wel goed gaat".* Mede door de geheimhoudingsplicht waar alle medewerkers aan moet voldoen, is er sprake van eenzijdige berichtgeving in de pers. Het personeel voelt zich gekooid, wat de werkbelasting niet ten goede komt.

Volgens zowel de werkvloer als het middenkader, is het negatieve imago van DJI van invloed op de werving van nieuwe medewerkers. Beide geledingen denken dat men het niet aantrekkelijk vindt om bij DJI te solliciteren, mede door dit imago. Hierdoor blijven vacatures maandenlang openstaan.[30] Eén teamleider merkt op dat "*als gevolg van het grote verloop onder het personeel, DJI de drempel voor het aannemen van personeel steeds lager legt, wat de kwaliteit van het personeel niet ten goede komt".*

"DJI legt de maatschappij niet goed uit wat ze nu eigenlijk doet. DJI heeft een verkeerd imago opgelopen. Mensen wordt niet verteld wat het werk echt inhoudt"

"Men wil liever niet bij DJI werken en solliciteert alleen bij DJI als er elders geen banen zijn. Omdat het nu economisch goed gaat, solliciteren er dus geen of minder mensen bij DJI"

Volgens vestigingsdirecteuren verloopt het opvullen van de vacatures soepel; er zou genoeg belangstelling zijn. Het interview met de vestigingsdirecteur van PI Krimpen in het Algemeen Dagblad van zaterdag 19 mei 2018 spreekt deze uitspraak echter tegen en bevestigt de mening van het middenkader en de werkvloer: "*Het vervullen van de vacatures van complexbeveiliger gaat heel moeizaam. We hebben alles geprobeerd: advertenties gezet, sociale media gebruikt."* [31]

[30] De grootste personeelstekorten spelen bij de functies verpleegkundigen, sociotherapeuten en beveiligers.

[31] AD (19 mei 2018). *Bajes zoekt vrouwen als cipier. Personeelstekort blijft nijpend.*

3.10 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit hoofdstuk is een aantal contextfactoren van het werkklimaat binnen DJI beschreven, op basis van de informatie uit de twaalf interviews en veertien groepsgesprekken. Het gaat hierbij om factoren die wel van invloed zijn op het werkklimaat, maar die directie/MT, middenkader, OR en de werkvloer niet (of soms slechts ten dele) kunnen beïnvloeden.

Geheel in overeenstemming met wat er uit de literatuur komt (zie paragraaf 2.4.1) concluderen we dat veel DJI-werknemers geen tot weinig vertrouwen hebben in 'Den Haag'. Politieke wisselingen in de regering zorgen steeds opnieuw voor veranderende visies en nieuw beleid, politieke sturing leidt soms tot conflicten (de centralisatie van diensten en ondersteuning in een SSC wordt bijvoorbeeld als onwenselijk ervaren) en de al jaren durende en steeds terugkerende dreiging van sluiting van inrichtingen is van grote invloed op het personeel en het werkklimaat.

Wat betreft het SSC is er onduidelijkheid over de rol: zijn zij puur ondersteunend of ook medebeslissend? Wie heeft welke verantwoordelijkheid en waar liggen de bevoegdheden? Door rolonduidelijkheid ontstaat een spanningsveld als inrichtingen en diensten niet zelf gaan over zaken waar zij wel de verantwoordelijkheid over dragen. In de beleving van de deelnemers aan de groepsgesprekken en de interviews leidt het SSC tot kosteninefficiëntie in plaats van dat het SSC kostenbesparend werkt.

Andere contextfactoren die een rol spelen en die mede het werkklimaat binnen inrichtingen en diensten beïnvloeden zijn:

- De vergrijzing die DJI-breed speelt, waardoor de 'operationele wendbaarheid' achteruitgaat (relatief veel medewerkers met een PAS-regeling, die op de inzetbaarheid van de rest van het personeel drukken);
- De veranderingen in aard en complexiteit van de doelgroep justitiabelen: de groep justitiabelen is verhard in vergelijking met vroeger en er zijn nieuwe doelgroepen bijgekomen, met elk een andere problematiek;
- De veranderingen in het gewenste opleidingsniveau en competentie van PIW'ers, als gevolg van de veranderde inhoud van het werk: voorheen was de PIW'er een cipier, de huidige PIW'er is veeleer een 'sociaal werker';
- De verschillen in regimes met verschillen in dynamiek;
- De publieke opinie en het imago van DJI dat negatief zou zijn, en de gevolgen daarvan op de moeizame werving van nieuwe medewerkers die nodig zijn om de werkdruk te verlagen (waardoor het werkklimaat verbeterd kan worden).

4 ELEMENTEN VAN HET WERKKLIMAAT

4 ELEMENTEN VAN HET WERKKLIMAAT

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beantwoorden de eerste twee onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de belangrijkste elementen van het werkklimaat in justitiële inrichtingen en de diensten Geestelijke Verzorging (DGV) en Vervoer en Ondersteuning (DV&O)?
2. Op welke manier en in welke mate spelen daarin met name (de beleving van) 'veiligheid' en 'bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' een rol?

Volgens de leden van de COR is de problematiek voor de verschillende inrichtingen vergelijkbaar: in grote, complexe inrichtingen (zij noemen als voorbeeld PI Vught) spelen dezelfde factoren als bij minder complexe inrichtingen (zoals PI Dordrecht[32]). Er is wel sprake van een lokale kleur, afhankelijk van het regime, de regio etc. Cultuurverschillen tussen medewerkers onderling en tussen medewerkers en justitiabelen kunnen met de regio van de inrichting te maken hebben, maar ook met andere kenmerken van de inrichting (zoals hoe oud de inrichting is (en daarmee samenhangend met de gemiddelde leeftijd van het personeelsbestand) en of de inrichting in het verleden te maken heeft gehad met fusies of met dreiging van sluiting).

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de informatie uit de tien interviews met (vestigings-)directeuren, een interview met leden van de COR, een interview met twee beleidsmedewerkers, veertien groepsgesprekken met de werkvloer, het middenkader en met OR-leden en op analyses van de uitkomsten van het MTO. In paragraaf 4.2 beschrijven wij de elementen van het werkklimaat die de respondenten en de deelnemers aan de groepsgesprekken het belangrijkste vinden (onderzoeksvraag 1). In paragraaf 4.3 presenteren wij de analyses van de resultaten van het MTO, waarmee wij vooral ook in gaan op onderzoeksvraag 2.

Zoals in paragraaf 1.5.3 is beschreven, hebben in totaal 116 werknemers deelgenomen aan groepsgesprekken (zie tabel 1.3). Het grootste deel van hen (bijna driekwart) heeft een executieve functie. In paragraaf 1.5.3 is erop gewezen dat door de wijze waarop de deelnemers aan de groepsgesprekken in de praktijk zijn geselecteerd, het mogelijk is dat de samenstelling van de deelnemers onevenwichtig zou kunnen zijn als het gaat om een positieve of negatieve oriëntatie. Hier dienen we bij de interpretatie van alle gesprekken rekening mee te houden.

4.2 EERSTE BEOORDELING VAN HET WERKKLIMAAT

4.2.1 Directie

De interviews met de tien (vestigings)directeuren[33] zijn gestart met de vraag hoe zij het werkklimaat binnen hun inrichting of dienst ervaren. Hun antwoorden zijn vrij positief: zij schatten het werkklimaat als 'oké', 'prettig', 'gemoedelijk/collegiaal', 'de medewerkers zijn 'tevreden' met hun baan'. Eén vestigingsdirecteur beoordeelt het werkklimaat in zijn inrichting met een 'magere 6'.

De beoordeling van deze directeuren is gebaseerd op de volgende elementen die het werkklimaat bepalen:

- Inhoud van het werk: intrinsieke motivatie om gedetineerden te helpen, zinvol werk, variatie;
- Arbeidsvoorwaarden: beloning en baanzekerheid;
- Saamhorigheid bij de teams;

[32] PI Dordrecht behoort niet tot de acht instellingen die voor het veldwerk van dit onderzoek zijn geselecteerd.

[33] We schrijven vanaf nu 'directeur' waar we ook vestigingsdirecteur bedoelen.

- Complexe doelgroep die veel problemen meeneemt;
- Hoge psychosociale belasting.

4.2.2 Werkvloer en middenkader/OR

Elk groepsgesprek zijn we gestart met de vraag:

Welk cijfer geef jij het werkklimaat waarin jij werkt?

In tabel 4.1 is weergegeven welke cijfers de deelnemers aan de veertien groepsgesprekken hebben gegeven aan het werkklimaat waarin zij dagelijks werken. OR-leden hebben daarnaast ook een cijfer gegeven voor het werkklimaat van de inrichting waar zij werken (naar hun eigen mening).

Tabel 4.1 Gemiddeld cijfer werkklimaat

Inrichting/dienst	Werkvloer	Middenkader		OR	
	Gemiddeld (laagste – hoogste)	Teamleiders	Afdelingshoofden	Eigen werkplek	Instelling
PI 1	7,7 (6 – 8,5)	8	8	7	6
PI 2	5,6 (5 – 7)		7		
PI 3	5,7 (3 – 9)		6,5		
PI 4	7,4 (7 – 9)	8	8	7	6,5
PI 5	7,1 (6,5 – 8)				
Gemiddeld PI	*6,7*				
DC	6,7 (5 – 7,5)		5,8	8	6
ForZo	6,8 (5 – 8,5)		7,4	7,5	5
RJJI	6,8 (5 – 8)		7	7	6,5
DGV	7,5 (5 – 9)				
DV&O	7,4 (6,5 – 8)				

Bron: SEOR; groepsgesprekken (maart/april 2018)

Onze eerste conclusie uit tabel 4.1 is dat de deelnemers van alle groepsgesprekken gemiddeld genomen het werkklimaat in hun inrichting een voldoende geven, al is het gemiddelde cijfer in twee inrichtingen een hele magere voldoende.

Een tweede conclusie is dat de deelnemers van de werkvloer gemiddeld een lager cijfer aan het werkklimaat in hun inrichting geven dan de deelnemers uit het middenkader (op één inrichting na). De OR-leden zijn unaniem positiever over het werkklimaat van hun eigen werkplek dan over het werkklimaat van de eigen inrichting.

Een derde conclusie is dat er kennelijk een relatie is tussen de beleving van het eigen werkklimaat en de afdeling of het team waar de deelnemer werkt. De deelnemers van de groepsgesprekken zijn afkomstig uit zo veel mogelijk verschillende afdelingen en teams. Tabel 4.1 laat zien dat er grote verschillen zijn tussen de cijfers die de deelnemers van de werkvloer binnen één inrichting/dienst geven aan het werkklimaat van de eigen inrichting/dienst. Het grootste verschil is binnen een PI, waar één van de deelnemers van de werkvloer het werkklimaat een ‘3’ geeft en een andere deelnemer een ‘9’ geeft.

Vervolgens hebben we de deelnemers de volgende vraag gesteld:

> Hoe ben je tot dit cijfer gekomen? Welke elementen in je werk bepalen de hoogte van jouw cijfer? Schrijf de twee[34] elementen die gelijk spontaan in je opkomen, op. Zowel positieve als negatieve elementen kunnen bijdragen aan het cijfer, dus je kan zowel positieve als negatieve elementen opschrijven.

In het volgende overzicht (tabel 4.2) zijn die elementen van het werkklimaat opgenomen die door de werknemers op de werkvloer en door het middenkader en de OR-leden, het meest vaak zijn opgeschreven.

Tabel 4.2 Elementen van het werkklimaat die spontaan het meest vaak zijn opgeschreven

Opgeschreven elementen	Rangorde werkvloer	Rangorde middenkader/OR
Positief		
Collega's en collegialiteit, goede sfeer (aandacht voor elkaar; zorg voor elkaar; veilige, open sfeer; eerlijkheid; vertrouwen; waardering; serieus genomen)	1	1
Inhoud van het werk (inhoud van het werk; afwisselend werk; uitdaging; werkzaamheden; zinvol, nuttig, gewaardeerd, intellectueel uitdagend werk; regime; omgaan met doelgroep; nieuwe ontwikkelingen leefklimaat)	2	3
Werkplezier	3	-
Autonomie (zelfstandig beslissingen nemen; ruimte om werktijd zelf in te vullen; zelfroostering; verantwoordelijkheden; managen van een afdeling; verantwoordelijkheid ligt laag in de organisatie; medezeggenschap)	4	2
Negatief		
Werkdruk (te strakke personele bezetting; onderbezetting; hoeveelheid werk; personeelstekort door ziekte; gebrek aan tijd; overwerk; de basis is niet op orde: 'de rek is eruit')	1	1
Invloed leidinggevenden/MT (klein gehouden; inlevingsvermogen van de leiding; leiding/middenkader; onbekwaam middenkader en MT; samenwerking tussen leiding en personeel; betrokkenheid; kantoor; niet gehoord voelen; de leiding boven de direct leidinggevende; bestuurlijke aandacht; gebrek aan vertrouwen; gebrek aan waardering; geen oog voor personeelslid als persoon; personele zorg)	2	2, 3
Communicatie	3, 4	6, 7
Ervaren veiligheid, angst, incidenten, meerpersoonscellen (MPC)	3, 4	4
Instabiliteit, veel veranderingen, personeelswisselingen, veranderingen binnen teams	5	5
Beleid, personeelsbeleid, klachtenbehandeling	6	6, 7
Zwaardere doelgroepen	7	2, 3

Bron: SEOR; groepsgesprekken (maart/april 2018)

Daarnaast hebben deelnemers aan de groepsgesprekken nog zaken genoemd als het sanctiebeleid, taakonduidelijkheid (verwarring over opdrachten en onduidelijke kaders), de slechte klimaatbeheersing en luchtkwaliteit en ontwikkelingsmogelijkheden, maar dit zijn dermate kleine aantallen deelnemers geweest dat we deze zaken niet in de tabel hebben opgenomen.

We zien dat de medewerkers van de werkvloer voor het grootste deel spontaan dezelfde elementen noemen als het middenkader/OR, maar dat er wel accentverschillen zijn. Zo zien we dat het middenkader/OR relatief vaak als positief element de 'autonomie, de eigen regelruimte' noemt, terwijl dit aspect relatief weinig genoemd is door de werkvloer.

Kijken we naar negatieve elementen, dan zien we dat beide groepen werkdruk en alle daaraan gerelateerde zaken het meest vaak noemen. Communicatie is een negatief element dat relatief vaak door de werkvloer is genoemd, terwijl de zwaarder geworden doelgroepen weer relatief vaker door het middenkader/OR is genoemd.

[34] In de groepsgesprekken waar het aantal aanwezigen klein was hebben we om drie elementen gevraagd.

Dat leidinggevenden positiever zijn over de eigen regelruimte is begrijpelijk, omdat hun functie meebrengt dat zij meer regelruimte hebben. Verder zullen zij nauwere contacten hebben met het hogere management dan de mensen op de werkvloer en daardoor over meer informatie beschikken dan de laatsten. Het is dus ook begrijpelijk dat het middenkader positiever is over communicatie.

In de groepsgesprekken hebben we verder ingezoomd op de onderwerpen die de deelnemers hebben opgeschreven: waarom zijn deze elementen belangrijk voor de deelnemers? Wat zijn de verhalen erachter? Herkennen de andere deelnemers deze verhalen? Uitgaande van een onderwerp dat het meest vaak was opgeschreven leidde het groepsgesprek tot aanpalende en andere onderwerpen die ook belangrijk bleken te zijn (maar niet op het memoblaadje geschreven) in het oordeel van de deelnemers over het werkklimaat.

Omdat we de deelnemers gevraagd hebben om spontaan de eerste drie elementen op te schrijven die er in hun hoofd op komen, zien we deze antwoorden als de elementen die voor de deelnemers kennelijk het meest belangrijk zijn (onderzoeksvraag 1). In de gesprekken is daarnaast nadrukkelijk ingegaan op de elementen 'veiligheid' en 'bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' (onderzoeksvraag 2), als de deelnemers hier niet zelf spontaan op waren gekomen, alsook op de onderwerpen die weliswaar niet zijn opgeschreven, maar in het gesprek ook belangrijk bleken te zijn.

In de volgende paragraaf gaan we in op de meest vaak genoemde elementen van het werkklimaat en op de overige onderwerpen die als belangrijk uit de groepsgesprekken naar voren zijn gekomen. Wij beschrijven de visie van zowel de medewerkers op de werkvloer, als die van het middenkader, de OR-leden en die van de (vestigings-)directeur.

4.3 ELEMENTEN VAN HET WERKKLIMAAT

4.3.1 Collega's en collegialiteit, goede sfeer

In alle groepsgesprekken, zowel met de werkvloer als met het middenkader, zijn op tenminste één, maar vaak op meerdere memoblaadjes de woorden 'collega's', 'collegialiteit', 'goede (werk-)sfeer' of varianten op deze termen, opgeschreven als een van de twee (soms drie) belangrijkste bepalende elementen van het cijfer dat ze aan hun werkklimaat hebben gegeven. Collega's hebben respect voor elkaar, er is een groot vertrouwen in de naaste collega's waar goed mee kan worden samengewerkt en gelachen. Belangrijk in dit verband is dat er in en met vaste teams wordt gewerkt. In vaste teams accepteren mensen elkaar en zijn ze gewend aan elkaar. Ook in het geval dat medewerkers het op persoonlijk vlak minder goed met elkaar kunnen vinden staan ze wel voor hetzelfde doel en dat verbindt op een positieve manier.

"Hier is men familie. Onze vijand zit in Den Haag"

"De enige reden waarom ik met plezier naar het werk ga, is omdat het personeel het zo goed met elkaar kan vinden"

Medewerkers van DV&O geven aan dat ze positief zijn over de sfeer binnen hun eigen dienst, maar dat er in de situatie van detachering naar een inrichting frustraties kunnen ontstaan. Het blijkt voor hen vrij lastig om geaccepteerd te worden in het team van vaste medewerkers. Het is hen niet altijd duidelijk wat de redenen hierachter zijn, maar ze horen vaak uitspraken als "je bent niet één van ons, maar alleen iemand die de gaten komt opvullen".

Het middenkader is van mening dat de sfeer in een team beïnvloed wordt door de mate waarin dat team onderbezet is: onderbezetting in een team is niet bevorderlijk voor de sfeer.

4.3.2 Inhoud van het werk

In veel groepsgesprekken hebben de deelnemers als bepalende factor voor hun cijfer van het werkklimaat 'inhoud van het werk' opgeschreven of termen die hieraan gerelateerd zijn: afwisselend werk, uitdaging,

werkzaamheden, zinvol, nuttig, gewaardeerd, intellectueel uitdagend werk, regime, omgaan met doelgroep, nieuwe ontwikkelingen leefklimaat, etc. In de groepsgesprekken hebben we deze termen niet verder uitgediept, omdat al gauw bleek dat de inhoud van het werk gerelateerd was aan het werkplezier.

Directeuren voegen hier nog aan toe dat zij denken dat medewerkers veel energie halen uit hun intrinsieke motivatie om gedetineerden te helpen: *'ze hebben het gevoel dat ze iets doen wat er toe doet.'*

4.3.3 Werkplezier

Een groot aantal keren is op het memoblaadje het woord 'werkplezier' opgeschreven. In de gesprekken blijkt dit in grote mate samen te hangen met de collegiale sfeer, de goede (werk)sfeer en de inhoud van het werk. Medewerkers van DV&O geven aan dat ze veel werkplezier halen uit de variatie in hun werk: ze komen op veel verschillende plekken (zowel in binnen- als buitenland) en hebben afwisselende werkzaamheden.

Het werkplezier neemt in sommige (zeker niet alle) inrichtingen echter wel af. Dit komt door onder meer de hoge werkdruk, het gebrek aan stabiliteit en continuïteit in teams door uitstroom van (ervaren) collega's en onduidelijke kaders wat betreft rol/taak tussen medewerkers. Dit laatste punt is verteld door leden van het middenkader: het is hen soms niet duidelijk wat hun primaire en secundaire taken zijn.

"Iedereen doet z'n stinkende best, maar iedereen doet maar wat, is mijn gevoel"

Het is vaak ook niet duidelijk wie waarover gaat. Als er extra taken bijkomen, is het soms lastig te bepalen wie daar officieel over zou moeten gaan.

Door dit soort ontwikkelingen neemt het vertrouwen in de collega's af. Dit leidt tot angst, wat weer leidt tot meer incidenten en uiteindelijk tot minder werkplezier.

Beloning

Als we tijdens het groepsgesprek ingaan op het 'werkplezier' blijkt dat ook de beloning van invloed is op het werkplezier en dus op het werkklimaat:

"Je zit altijd ingesloten, het is een lastige doelgroep en het salaris is niet hoger dan bij andere organisaties"

Medewerkers uit het middenkader zijn van mening dat medewerkers van DJI relatief veel verdienen en baanzekerheid hebben. Daartegenover staat een bepaalde werkbelasting. Op de werkvloer wordt er onderling zeker over geklaagd, maar volgens deze medewerkers uit het middenkader is klagen over de vergoeding onterecht. "*Bovendien zit in de speciale regimes ook meer geld en ruimte voor meer personeel. Daarom gaat ook niemand weg, hè*." Een punt is wel dat in het kader van herplaatsingskandidaten[35] de salarissen uiteen zijn gaan lopen. Het verschil in salarissen van werknemers onderling, leidt tot problemen: *"Als je kijkt naar salaris en dat soort zaken, dat knalt bij ons alle kanten op. Dat leidt tot onvrede*."

In het algemeen zijn de directeuren van zowel de inrichtingen als DV&O[36] van mening dat medewerkers bij DJI in vergelijking tot veel andere (commerciële) organisaties een goede baan en werkgever hebben. Volgens deze directeuren zijn in veel andere organisaties de arbeidsvoorwaarden slechter en is de werkdruk hoger.

"PIW'ers zitten in een 'gouden kooi': ze ontvangen een hoog salaris voor het opleidingsniveau en de ervaring die ze hebben. Als ze een andere baan zouden willen, moeten ze rekening houden met een lager salaris"

---

[35] Dit zijn kandidaten uit PI's die gesloten worden en vervolgens worden herplaatst in een andere PI. Het salaris dat zij hadden, behouden zij, waardoor er niet meer één lijn te trekken is.

[36] Bovendien kunnen medewerkers bij DV&O vervroegd met pensioen (rond hun 61e). Veel van hen werken echter parttime door.

4.3.4 Autonomie/regelruimte

- Deelnemers uit het middenkader ervaren hun eigen regelruimte vaker als een positief punt dan deelnemers van de werkvloer
- Sommige executieve deelnemers ervaren wel eigen regelruimte, terwijl andere deelnemers (met name complexbeveiligers) het gevoel hebben voor alles toestemming te moeten vragen van de leidinggevende
- De mate van regelruimte is afhankelijk van inrichting, regime en afdeling en hangt samen met de stijl van leidinggeven van het afdelingshoofd/teamleider
- De focus van de inrichtingsdirecties is in de afgelopen jaren verschoven van protocollen naar het gebruiken van 'het gezonde verstand', maar niet alle medewerkers zijn hiervoor geschikt

Een deel van de deelnemers aan de groepsgesprekken van werkvloer en middenkader heeft op de memoblaadjes het woord 'autonomie' opgeschreven, of andere bewoordingen van die strekking.[37] Op grond van tabel 4.1 constateren wij dat het middenkader en de OR-leden dit punt relatief vaak als positief element noemen, terwijl dit aspect relatief weinig genoemd is door de werkvloer.

De protocollen waaraan iedere medewerker zich moet houden, creëren spanning op de werkvloer: er is een constante spanning tussen regeldruk en regelruimte (zie ook paragraaf 3.5, als het gaat over de looplijnen). Er kunnen situaties voorkomen waarin het onmogelijk is om volgens de protocollen te handelen. En anderzijds kan je met protocollen niet elk incident voorkomen.

"Een vrouwelijke gedetineerde begint te bevallen op het moment dat het tijd is voor de gedetineerden om te gaan luchten. Op dat moment is het aan de PIW'ers om ter plekke een werkbare oplossing te verzinnen. Hier is er sprake van regelruimte. Achteraf dienen de medewerkers wel verantwoording af te leggen: kan de medewerker uitleggen waarom (gecontroleerd) van de regel is afgeweken?"

Directie

Volgens directeuren is de mate waarin gebruik kan worden gemaakt van 'regelruimte' verschillend per regime, waardoor het regime medebepalend is voor het werkklimaat.

Diverse directeuren geven in de interviews aan dat in de afgelopen jaren veel meer de focus is komen te liggen op het gebruiken van het gezonde verstand. Deze lijn zorgt ervoor dat er meer regelruimte is voor medewerkers, wat het werkklimaat bevordert. Ook kan het zorgen voor minder fouten, omdat alleen maar regels volgen en daarmee werken op basis van routine, kan leiden tot minder scherpte.

Volgens de directeuren doordenken medewerkers niet wat er achter de vele protocollen en dienstorders zit. Zij willen stimuleren dat medewerkers meer initiatief nemen en (meer) gebruik gaan maken van de vrijheden binnen de bestaande regels.

"Een oma komt wekelijks haar kleinzoon bezoeken in de inrichting. Gewoonlijk heeft ze haar paspoort keurig bij, maar op een dag is zij haar paspoort vergeten. Laat je haar binnen of niet? Veel medewerkers zullen zich vast blijven houden aan de regels, terwijl je op dit soort momenten ook zou kunnen inschatten dat de het veilig is om de oma naar binnen te laten. Je hebt haar nu al meerdere keren gezien en weet eigenlijk al wie het is. Haar paspoort heb je eigenlijk niet per se nodig om te bepalen wie de vrouw is"

[37] Het punt van 'zelfroosteren' behandelen wij bij het onderwerp 'werkdruk', onder het kopje 'gevolgen van onderbezetting'.

De meeste directeuren merken dat de heersende cultuur in de inrichting in het algemeen wordt gekenmerkt door een hiërarchische, afwachtende, passieve houding van de werkvloer. Wanneer medewerkers een probleem op het werk ondervinden, wachten ze vaak op instructies van de directeur in plaats van zelf te handelen. Dit gebrek aan initiatief hangt naar de mening van directeuren samen met het opleidingsniveau van deze medewerkers: personeel met een laag opleidingsniveau zou in hun visie minder om autonomie vragen dan bijvoorbeeld hbo/wo personeel. Deze mensen zouden voor DJI als werkgever kiezen, omdat zij het werken met protocollen juist fijn vinden. In het groepsgesprek met OR-leden en in het gesprek met een enkele directeur is deze visie tegengesproken. De OR-leden zijn van mening dat het niet aan het opleidingsniveau ligt dat sommige (mbo/uitvoerende) medewerkers een meer afwachtende houding aannemen voor wat ze moeten doen: "*er zijn ook mensen met een hbo-opleiding die achteroverleunen*."

Beslissingsruimte van de werkvloer

Ook uit de gesprekken met de werkvloer blijkt dat de oriëntatie op regels in de ene inrichting sterker is dan in de andere. Er zijn ook binnen een inrichting/dienst verschillen tussen de voorkomende regimes en zelfs binnen een regime verschillen tussen de afdelingen binnen dat regime. Protocollen, dienstroosters, lijstjes, benodigde handtekeningen etc. beperken de handelingsvrijheid van PIW'ers.

"De directie doet er alles aan om zo goed mogelijk voor de dag te komen in Den Haag en werkt alleen maar met lijstjes en protocollen. Ze streven ernaar om de beste te zijn en te blijven op basis van lijstjes en cijfers. Dit legt echter veel druk op het personeel"

Uit de groepsgesprekken blijkt dat een deel van de werkvloer (veel) verantwoordelijkheden en (binnen de kaders) eigen regelruimte hebben in hun werk en dat als een positief punt ervaart. Zij vinden dit prettig en begrijpen ook dat keuzes en beslissingen achteraf verantwoord moeten worden.

"Ik vind het fijn dat ik genoeg vrijheid krijg om het programma te bepalen van mijn afdeling. Zo heb ik bijvoorbeeld een kookproject opgezet. Daarvoor krijg ik van de gedetineerden veel waardering en enthousiasme"

Andere deelnemers aan de groepsgesprekken op de werkvloer zijn van mening dat ze geen of te weinig verantwoordelijkheden krijgen en voor alles eerst toestemming moet vragen van een leidinggevende: *"de leiding wil heel erg de touwtjes in handen hebben."* Vooral de beveiligingsfuncties zijn sterk geprotocolleerd. Medewerkers in deze functies kunnen, in ieder geval in hun eigen beleving, slechts in zeer beperkte mate een eigen invulling aan hun werk geven.[38]

"Voorbeeld: een gedetineerde wordt overgeplaatst van cel A naar cel B. Dan moet ik eerst het afdelingshoofd van dienst bellen om te vragen of hij het door wil geven aan de afdeling bevolking. Dat mag ik niet zelf doorgeven. Alsof ik niet voor vol word aangezien"

Uiteindelijk leiden de voorbeelden die in de gesprekken gegeven worden tot de constatering dat de hoeveelheid autonomie die de werkvloer krijgt en ervaart, sterk afhangt van de stijl van leidinggeven van de leidinggevende. Uit de gesprekken wordt duidelijk dat binnen inrichtingen en diensten geen eenduidige lijn van leidinggeven is: ieder afdelingshoofd of teamleider bepaalt individueel zijn eigen lijn. "*Het gaat allemaal niet om grote dingen, maar in het totale plaatje leidt dit wel tot verschillende uitkomsten."*

Wat is de visie van het middenkader op de vraag of en zo ja, hoeveel autonomie en beslissingsruimte zij aan de werkvloer moet geven? Het algemene beeld uit de gesprekken met het middenkader is dat zij medewerkers

[38] Medewerkers van DV&O geven juist aan veel belang te hechten aan protocollen. Zij zijn van mening dat de medewerkers buiten de dienst de regels minder strikt opvolgen of een eigen (PI- of teamgebonden) draai aan de regels geven, wat soms tot botsingen leidt.

willen stimuleren om meer zelf na te denken en om beslissingen te durven nemen. Als er dan iets fout gaat, moet je hen niet straffen, maar dit wel bespreken bij het teamoverleg, zodat collega's hiervan kunnen leren. Aan de andere kant ziet het middenkader dat een deel van de medewerkers die eigen beslissingsruimte aan kan, maar dat anderen die verantwoordelijkheid niet kunnen dragen. Deze groep zou je eerst moeten coachen, maar daar is dan weer te weinig tijd voor.

"Ik heb liever dat medewerkers een verkeerd besluit nemen, dan dat ze geen besluit nemen"

"Ik benadruk dat zij de professionals zijn, dus in staat moeten zijn om goede beslissingen te nemen. Ik laat mijn mensen weten dat ik achter ze sta als ze een beslissing nemen. Op momenten dat het mis gaat moet je hen dan niet afbranden, dan ben je weer terug bij af. Vaak weten medewerkers zelf al heel goed wat er is misgegaan"

Beslissingsruimte van het middenkader

Het algemene beeld uit de gesprekken met het middenkader is dat men genoeg beslissingsruimte en autonomie ervaart. Sommigen nemen deze ruimte zelf door beslissingen eerst zelf achter de schermen te regelen en achteraf verantwoording af te leggen. In het algemeen voelt het middenkader zich gesteund door hun eigen leidinggevende: ze mogen fouten maken, zonder daarvoor afgestraft te worden. In sommige inrichtingen wordt het gewaardeerd als je zelf initiatieven neemt.

"Als je iets hebt besloten waar de directie het achteraf niet mee eens blijkt te zijn, wordt je hierop niet afgerekend. Er wordt wel gevraagd of je het de volgende keer anders wil aanpakken"

Een deelnemer uit het middenkader plaatst hierbij de volgende kanttekening: *"Sinds de publicatie van de MTO-uitkomsten is er iets veranderd. Het managementteam (MT) is zich tegenover het middenkader anders op gaan stellen. Het MT is zich meer gaan bemoeien met de operationele taken op de werkvloer, wat van invloed is op de beslissingsruimte van de afdelingshoofden. Deze verandering vindt het personeel op de werkvloer niet fijn, waardoor afdelingshoofden steeds meer een kant moeten kiezen (MT versus medewerkers). Soms kom je in een spagaat. De een wil je beschermen en de ander wil je dienen. Op een gegeven moment moet je dan zelf keuzes maken. Nu kies ik voor de medewerkers, maar soms krijg ik taken van de directie die ik niet kan weigeren."*

4.3.5 Werkdruk

- De werkdruk binnen DJI is toegenomen, onder andere door de bezuinigingen, problemen met de bezetting en de toenemende administratieve belasting
- Om gaten in de roosters op te vangen, worden uitzendkrachten ingezet. Dit verhoogt echter de werkdruk van vaste medewerkers
- Er moeten (te) veel administratieve taken worden gedaan, waarvan medewerkers niet altijd het nut van inzien
- Als gevolg van de hoge werkdruk is de afstand tussen personeel en gedetineerden groter geworden, wat een negatieve invloed heeft op de veiligheid

Alle geledingen zijn het er met elkaar over eens dat de algehele werkdruk is toegenomen. Redenen die zijn genoemd, zijn:

- Bezuinigingen die in de meeste inrichtingen vooral hebben geleid tot een kleinere formatie;

- Onderbezetting (zie ook paragraaf 3.5: zelfs al is de bezetting qua formatie op papier in orde, kan er sprake zijn van onderbezetting door factoren als ziekte, verloven, werktijdenregelingen, etc.);
- Inrichtingen met (ook) kortgestraften of nog niet gestraften (HvB, AR) ervaren 24/7 een hoge in- en uitstroom van personen die ingesloten moeten worden of op vrije voeten komen. Die inrichtingen zijn 24 uur per dag open en maken enorme switches. De werkdruk is vooral groot in de weekenden, als de bezetting (nog) kleiner is dan op doordeweekse dagen;
- Voor alle geledingen komen er steeds meer taken bij, bovenop het vaste takenpakket;
- Bij de bepaling van de formatie is te weinig rekening gehouden met neventaken van medewerkers;
- Bij de bepaling van de formatie is te weinig rekening gehouden met de inzetbaarheid van medewerkers;
- Regeldruk: aan alle protocollen houden, benodigde handtekeningen vragen, lijstjes afwerken om targets te halen leggen druk op de medewerkers en beperkt hun handelingsvrijheid;
- De inzet van uitzendkrachten om gaten in de bezetting door ziekteverzuim en vacatures op te vullen;
- Administratieve taken.

Directie

De directie heeft er steeds meer taken bij gekregen. Het gaat vooral om taken die naar buiten zijn gericht, zoals het voeren van overleg met gemeenten en veiligheidshuizen.

Werkvloer en middenkader

Net zoals de directie heeft ook het uitvoerend personeel er steeds meer taken bijgekregen. Diensten zijn ingevuld met verplichtingen door programma's als Optimalisering Personele Inzet (OPI) en Model voor Analyse van de Kwaliteiten en Kwantiteiten van Inzet (MAKKI).[39] Hiermee is wel een efficiëntieslag gemaakt, maar deze gaat ten koste van de zingeving van het werk bij DJI. Er is geen ruimte meer voor gesprekken met gedetineerden, terwijl de kracht van de PIW'er juist in het sociale contact met de gedetineerde zit. Ook voor de veiligheid heeft dit gevolgen: goede sociale contacten met gedetineerden werken preventief. Men voelt dan bijvoorbeeld eerder aan als er spanningen zijn, waardoor incidenten kunnen worden voorkomen. Dit komt de veiligheid weer ten goede.

"Wanneer je vroeger met zijn drieën stond en je zag dat een collega niet zo lekker in zijn vel zat of je wist dat hij recent iets heftigs had meegemaakt, dan kon je die collega een beetje in de luwte zetten. Nu ben je maar met zijn tweeën en kunnen dit soort dingen niet meer"

"Tussen de formatie en bezetting zit een wereld van verschil. Er wordt alleen gekeken of de formatie formeel klopt, maar niet of deze mensen ook op de juiste plekken ingezet kunnen worden. Zo wordt er bijvoorbeeld geen rekening mee gehouden dat iemand die last heeft van zijn arm niet voor een alarm kan worden ingezet"

Het middenkader wijt de toegenomen werkdruk daarnaast ook aan:

- De invulling van de agenda door anderen dan zij zelf (*'Je hebt geen regie meer'*);
- De grote hoeveelheid tijd die gaat zitten in de problemen met onderbezetting, (langdurig) zieken en de planning om de gaten in de roosters als gevolg hiervan op te vullen.

[39] Overigens zijn deze programma's al langer geleden ingevoerd, maar deze zijn door de bezuinigingen nog strakker geworden.

De OR-leden van de diverse inrichtingen voegen hier nog het volgende aan toe:

"Iedereen probeert zijn uiterste best te doen, maar de druk van bovenaf wordt steeds groter"

"Als je vroeger met z'n tweeën stond kwam het voor dat een van de twee even vijf minuten weg moest om iets te doen. Nu is iemand soms een halve dag weg omdat er zoveel taken bij zijn gekomen. Maar we kunnen moeilijk de gedetineerden een halve dag insluiten als de ander dan een lange tijd alleen staat: het personeel merkt daar gelijk de negatieve effecten van"

"Vroeger was een afdelingshoofd er voor het team. Tegenwoordig heeft hij er een groot aantal taken bij gekregen en wordt hen 'managen op afstand geleerd"

Sommige medewerkers van de werkvloer ervaren ook positieve kanten van de hoger geworden werkdruk: medewerkers worden er creatiever van.

Uitzendkrachten

Om gaten in de roosters door onderbezetting als gevolg van ziekteverzuim, verloven, werktijdenregelingen, vacatures etc., op te vullen worden in alle inrichtingen uitzendkrachten ingezet. Volgens de COR verhoogt het inhuren van personeel de werkdruk voor de vaste medewerkers, ook als het gaat om het inzetten van medewerkers van een andere afdeling of van DV&O. Veel medewerkers van de werkvloer, het middenkader, maar ook de OR-leden ervaren dat de inzet van deze uitzendkrachten de werkdruk voor het vaste personeel doet toenemen.

Eén van de directeuren merkt op dat uitzendkrachten de saamhorigheid binnen een team kunnen schaden. Als die situatie zich voordoet, schaadt dit de werksfeer en heeft daarmee een (negatieve) invloed op het werkklimaat.

"Gedetineerden spreken de medewerker aan die ze kennen. Als het aantal PIW'ers op de gang dus op orde is, maar er voor de gedetineerden maar één vertrouwd gezicht tussen zit, komen de gedetineerden allemaal naar dat ene vertrouwde gezicht en stijgt voor die PIW'er de werkdruk enorm, ondanks dat de bezetting getalsmatig op orde is"

"Uitzendkrachten mogen en kunnen niet dezelfde taken uitvoeren als het vaste personeel"

In één van de groepsgesprekken is verteld dat mensen die afgewezen worden tijdens het DJI selectieproces wel als uitzendkracht in de inrichting mogen werken. De groep vindt deze constructie onwenselijk: sollicitanten moeten aan bepaalde kwalificatie-eisen voldoen, voldoen ze niet dan worden ze afgewezen en niet in dienst genomen. Maar als uitzendkracht mogen ze dan gewoon komen werken! Ook de inwerkperiode van het inhuurpersoneel is te kort om het werk onder de knie te krijgen, maar kost wel veel energie van de vaste medewerkers.

"Je krijgt gevaar op gevaar, omdat deze mensen te weinig kennis hebben. Zo was er een uitzendkracht die niet eens een celdeur wist open te maken"

Administratieve belasting

Medewerkers ervaren onder meer werkdruk als gevolg van administratieve lasten. Werkvloer, middenkader en OR zijn het erover eens dat de administratieve belasting (te) hoog is. Ondanks onderbezetting moeten er

veel administratieve taken gedaan worden, waarvan medewerkers niet altijd het nut en de noodzaak van inzien. Voorbeelden hiervan zijn:

- PIW'ers zeggen dat er veel tijd en energie gaat zitten in het schrijven van rapporten, maar als PIW'er zie je hier niets meer van terug. Zij ervaren dat als een gedetineerde overgeplaatst wordt, niets met het rapport wordt gedaan. Zij vragen zich af of het niet overbodig is om zoveel tijd te steken in het schrijven van dit soort rapporten, vooral voor detineerden die kort in de PI blijven. De PIW'ers geven aan dat zij het fijn zouden vinden als zij zelf zouden kunnen bepalen in welke gedetineerden ze energie steken, zoals gedetineerden die steeds terugkomen.
- Een medewerker vertelt dat hij over elke gedetineerde van de arbeidszaal een stukje moet schrijven voor drie verschillende doelen, maar het komt erop neer dat hij drie keer hetzelfde verhaal opschrijft.
- Vanuit DJI zijn er kwaliteitseisen opgelegd, vastgelegd in een kwaliteitscontrolesysteem door In-Made. Dit systeem houdt in dat zes keer per dag een product moet worden gecontroleerd (drie keer in de ochtend en drie keer in de middag). Met één product is dit al veel werk, maar wanneer je meerdere producten produceert is het niet te doen. Voor elk product moeten weer andere lijsten worden ingevuld. Deze controleformulieren worden weer gecontroleerd, wat samenhangt met de B-rating. Wanneer je ergens een handtekening vergeet, heb je meteen geen B-rating meer.

"Sommige medewerkers richten zich vooral op administratieve werkzaamheden (achter de computer), zodat ze contact met de gedetineerden kunnen vermijden. Soms is er sprake van strategische verdeling: de mensen die het fijn vinden om administratief werk te doen, focussen zich daarop, terwijl de mensen die het contact met gedetineerden fijn vinden zich daarop richten. Dit kan gezien worden als productieve taakverdeling: het getuigt van vakmanschap als je als team het beste uit elkaar kunt halen"

Gevolgen van de werkdruk

Eén van de gevolgen van de hoge werkdruk is dat de afstand tussen het personeel en gedetineerden veel groter geworden dan bijvoorbeeld 15 jaar geleden. Dit heeft ertoe geleid dat de nadruk tegenwoordig te veel op het programma ligt en te weinig op het persoonlijke contact tussen personeel en gedetineerden. Huidige PIW'ers hebben als taak om 'mentor' te zijn voor een bepaalde gedetineerde, maar PIW'ers hebben door de krappe bezetting in de praktijk geen tijd om het 'goede gesprek' aan te gaan. Hierdoor weet de werkvloer ook minder wat er onder en bij gedetineerden speelt om tijdig te kunnen signaleren als er iets dreigt te gebeuren *("je ziet en hoort niets meer")*. Omdat gedetineerden minder aandacht krijgen van PIW'ers, wordt hun gedrag ook anders: asocialer en gefrustreerd, aldus de werkvloer.

Ook het middenkader ervaart dat ze door de verhoogde werkdruk minder tijd hebben voor contact-momenten met zowel de medewerkers als met gedetineerden: "*er is simpelweg te weinig tijd om beide groepen de benodigde aandacht te geven*."

Gevolgen van onderbezetting

Een gevolg van onderbezetting is dat sommige procedures niet op de voorgeschreven wijze kunnen worden uitgevoerd. De werkvloer noemt als voorbeeld het beleid betreffende het openen van de deuren van meer-persoonscellen. Het voorschrift is dat deuren van MPC's geopend moeten worden door twee medewerkers met het oog op de veiligheidsrisico's, maar dit gebeurt niet omdat er te weinig personeel is.

4.3.6 Roosterdruk

- In vrijwel alle inrichtingen en diensten is het een probleem om de roosters rond te krijgen
- Dit verhoogt de werkdruk van teamleiders en afdelingshoofden
- Vanaf 1 januari 2018 moeten alle inrichtingen en diensten starten met een pilot 'zelfroosteren'
- De eerste geluiden hierover van de werkvloer zijn wisselend: sommige medewerkers zijn positief, anderen juist negatief
- Een voorwaarde voor het succes van het zelfroosteren is dat er van tevoren goede afspraken met elkaar worden gemaakt

Werkdruk en roosterdruk liggen in elkaars verlengde, maar moeten niet met elkaar verward worden. Werkdruk wordt veroorzaakt door basiszaken, terwijl roosterdruk specifiek door roosterproblemen wordt veroorzaakt. In veel inrichtingen leidt onderbezetting (door ziekmeldingen, verloven, regelingen, etc.) tot problemen in de planning van de roosters, bij zowel de werkvloer als het middenkader.

"Het middenkader is soms wel 80 procent van zijn tijd kwijt aan het inroosteren van de teams zodanig dat de teams met een volledige bezetting kunnen draaien"

In vrijwel alle inrichtingen en diensten is het een probleem om de roosters rond te krijgen. Dit verhoogt de werkdruk van teamleiders en afdelingshoofden, omdat het hun taak is om elke dag opnieuw de planning rond te krijgen en om de gaten in de roosters die vallen door bijvoorbeeld een ziekmelding op te vullen. Eén van de oplossingen om de gaten in het rooster te dichten is de inhuur van uitzendkrachten (zie hiervoor). Andere oplossingen zijn bijvoorbeeld het intrekken (of niet toekennen) van verloven, met een '*mannetje minder werken*', extra diensten draaien, etc.

"Iemand vroeg een dag verlof aan voor over drie maanden, maar de leidinggevende gaf direct aan dat dat niet kon omdat hij geen personeel genoeg heeft om dit op te vangen"

"Er zijn structureel moeilijkheden om het rooster rond te krijgen. Elk jaar weer moet er strijd geleverd worden om in de zomer op vakantie te kunnen"

Uit de gesprekken met de werkvloer en het middenkader blijkt dat een goede planner van cruciaal belang is. In een aantal inrichtingen is een goede planner werkzaam en daar is men heel tevreden over de roostering. In die inrichtingen worden verloven nooit ingetrokken en wordt in gezamenlijkheid gekeken waar er nog geschoven kan worden om te voorkomen dat collega's extra diensten moeten draaien.

"Voor mijn team loopt de planning via het Bureau Centrale Planning. Ik durf bijna blind te vertrouwen op de planner. Ik vind het eigenlijk jammer dat er nu is begonnen met zelfroosteren, het plannen gaat zo al goed en medewerkers zijn tevreden"

Zelfroosteren

Vanaf 1 januari 2018 moeten alle inrichtingen en diensten starten met een pilot 'zelfroosteren'. In die inrichtingen waar teams en afdelingen inmiddels ervaring hebben opgedaan met '*zelfroosteren*' zien we een tweedeling: een deel van de werkvloer heeft een positief en een ander deel een negatief oordeel. Deze tweedeling zie je niet alleen tussen inrichtingen en diensten, maar ook tussen teams en afdelingen binnen een en dezelfde inrichting.

Uit de gesprekken blijkt dat het systeem van 'zelfroosteren' (beter) blijkt te werken als teams en afdelingen van tevoren goede afspraken met elkaar maken. Is dat niet het geval, dan leidt zelfroosteren juist tot meer problemen (bijvoorbeeld als er medewerkers binnen een team zijn die nooit in het weekend willen werken). Deze problemen kunnen spanningen opleveren binnen een team.

"Zelfroosteren is leuk, maar je hebt spelregels nodig en mensen met gezond verstand"

Om de problemen met 'zelfroosteren' het hoofd te bieden zijn er teams waar een van de collega's de taak op zich heeft genomen om de problemen op te pakken.

"Sinds de invoering van het zelfroosteren heb ik nog nooit zelf op het systeem ingelogd. Een collega uit het team is de planner geworden en plant het rooster een jaar vooruit. Wij weten van januari tot december wanneer je moet werken. De planner kent de voorkeuren van de medewerkers en houdt hier rekening mee. Het loopt als een trein"

Uit de gesprekken met de werkvloer blijkt dat zij van mening zijn dat leidinggevenden veel meer betrokken moeten zijn bij het zelfroosteren. Leidinggevenden zouden meer moeten ondersteunen en bemiddelen. Bij DV&O is er sprake van 'meeroosteren', waarbij de leidinggevende een actieve rol heeft bij het in goede banen leiden van het roosterproces. De ervaringen hiermee zijn positief, volgens de medewerkers.

"Ze hebben ons in een diep zwembad gegooid: sommigen verzuipen terwijl anderen de rest onderduwen"

In de gesprekken met het middenkader wordt deze oproep gesteund door de aanwezige deelnemers: "*Ik probeer hierin een coachende rol aan te nemen. Het meeroosteren verloopt goed, maar het is voor mijn team ook gemakkelijk omdat we maar met twaalf mensen het rooster hoeven te maken."* Een andere deelnemer uit het middenkader is van mening dat zelfroosteren *"goed is voor de cohesie binnen het team. Medewerkers worden gedwongen om goed met elkaar te praten."*

Directeuren zien vooral dat medewerkers positief en enthousiast zijn over het 'zelfroosteren'. Een aantal directeuren is van mening dat zelfroosteren een oplossing biedt voor versterking van de werk-privé balans. De directeur van een PI, die pas onlangs is begonnen met zelfroosteren, verwacht niet dat deze vorm van roosteren erg grote veranderingen met zich mee gaat brengen; het huidige rooster draait op zichzelf al goed. Zelfroosteren zal medewerkers iets meer het gevoel geven dat ze sturing kunnen geven aan hun rooster.

4.3.7 Invloed van directie en leidinggevenden op het werkklimaat

- Bestuurlijke aandacht is zowel direct als indirect (via elementen als veiligheid, communicatie en informatievoorziening) van invloed op het werkklimaat
- Het lijkt erop dat (in ieder geval in de inrichtingen en diensten die in dit onderzoek zijn betrokken) de werkvloer tevreden is als de directie/het managementteam weet wat er op de werkvloer speelt
- In de inrichtingen/diensten waar men ontevreden is over de directie, spreekt men van een grote afstand tussen directie en werkvloer
- Het middenkader werkt als scharnierpunt tussen de werkvloer en de directie, al kan hier wel ruis door ontstaan
- Medewerkers vinden het belangrijk dat leidinggevenden hen motiveren en persoonlijke interesse tonen, maar hebben begrip voor het feit dat leidinggevenden hier te weinig tijd voor hebben

De directeur en het managementteam (MT) van een inrichting hebben volgens de COR een belangrijke rol in het werkklimaat. Het kader van DJI laat voor een directeur ruimte om een keuze te maken tussen 'sturing op macht' of 'sturing op verantwoordelijkheid'. Een vestigingsdirecteur die stuurt op macht is een heel andere directeur dan een directeur die stuurt op overleg.

Volgens de COR zorgt een directeur die de verantwoordelijkheid legt bij de uitvoerenden voor een prettiger klimaat, omdat het personeel dan het gevoel krijgt dat ze zelf kunnen beslissen over hun onderdeel en ze daarin worden gewaardeerd en gecorrigeerd als dat nodig is. Schaalgrootte is hierbij niet zo relevant volgens de COR-leden. Wel bestaat bij de COR het gevoel dat er een verschil is tussen generaties. De nieuwe generatie directeuren is zakelijker en kent het personeel minder goed. Hierbij wordt wel aangetekend dat dit mogelijk te maken heeft met meer algemene maatschappelijke ontwikkelingen *("het zijn ook andere tijden").*

Directie/MT – werkvloer (bestuurlijke aandacht van het directieteam voor de werkvloer)

Volgens de COR zijn veel elementen die van belang zijn voor het werkklimaat (zoals veiligheid, communicatie, informatievoorziening, scholing) te relateren aan het element 'bestuurlijke aandacht'. Bestuurlijke aandacht is dus niet alleen direct, maar ook indirect van invloed op het werkklimaat. Bovendien is er ook een effect van bestuurlijke aandacht op (ervaren) veiligheid: als medewerkers zich gewaardeerd voelen, groeit hun zelfvertrouwen en wordt hun weerbaarheid groter. Dit heeft een gunstig effect op hun (ervaren) veiligheid. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het investeren in scholing, wat ook een onderdeel is van bestuurlijke aandacht. Als de bestuurlijke aandacht tekortschiet, kan dit ertoe leiden dat personeel bepaalde problemen niet meer aangeeft omdat men het gevoel heeft dat er niets met dergelijke informatie wordt gedaan. Ook dit beïnvloedt de veiligheid in een inrichting.

Bestuurlijke aandacht is relevant binnen alle lagen van een inrichting of dienst. Er is hierin sprake van een doorlopende lijn: een PIW'er wordt beoordeeld door een afdelingshoofd, dit afdelingshoofd wordt weer beoordeeld door de directeur. *"Als een afdelingshoofd zelf nooit een functioneringsgesprek heeft, zal hij de functioneringsgesprekken met PIW'ers ook minder belangrijk vinden."*

Volgens de COR schiet bestuurlijke aandacht tekort als het gaat om het voeren van gesprekken en het ontwikkelen van beleid op het terrein van duurzame inzetbaarheid van de medewerkers en de toekomst van ouder personeel.

Uit de gesprekken met de directeuren leiden wij af dat er grofweg twee typen directeuren zijn: een directie/ MT die leidinggeeft aan de inrichting of dienst vanuit de visie dat de directie:

- op afstand moet staan van de werkvloer. Informatie van en over de werkvloer moet via de hiërarchische lijn bij de directie terecht komen;
- moet weten wat er op de werkvloer speelt.

Volgens één directeur is de manier van werken van de directie zelfs doorslaggevend bij de verklaring van het goede werkklimaat in deze PI.

Ook uit de diverse groepsgesprekken met de werkvloer komt het beeld dat de stijl van leidinggeven van de directie/MT sfeerbepalend is voor een inrichting/dienst. In een deel van de inrichtingen en diensten is de werkvloer tevreden met de directie/het directieteam, in het andere deel is de werkvloer ontevreden. Het lijkt erop dat in ieder geval in de inrichtingen en diensten die in dit onderzoek zijn betrokken de werkvloer tevreden is, als de directie/het MT weet wat er op de werkvloer speelt. In de inrichtingen waar de werkvloer tevreden is over de directie, spreekt de werkvloer over een open communicatie, rust, biedt de directie een '*luisterend oor*', probeert de directie de (werk)druk weg te nemen, heeft de directie persoonlijke interesse in de medewerkers en gedetineerden en is er sprake van *'managen met gevoel*'.

De medewerkers van de inrichtingen/diensten waar de werkvloer ontevreden is over hun directie, wordt de afstand tussen de directie en de werkvloer 'groot' genoemd.

In een aantal gesprekken hebben medewerkers gezegd dat de directie zich te veel op buiten, op 'Den Haag', richt en te weinig naar binnen. Ook in een van de inrichtingen waar de werkvloer zeer tevreden is over hun directie/MT, is hier geen begrip voor.

"Ook de directie heeft te maken met hogere werkdruk door de papieren rompslomp vanuit Den Haag. Ik begrijp daarom wel dat ze nu minder tijd hebben om koffie te drinken met de medewerkers"

"De directie is veel tijd kwijt om als inrichting 'goede cijfers' te halen voor Den Haag. Ik heb liever dat de inrichting open mag blijven in plaats van dat de directeur elke dag op de werkvloer is"

De meest genoemde kritiekpunten door de werkvloer van die inrichtingen waar men ontevreden is over de directie, zijn:

- De communicatie van de werkvloer met de directie/MT is gebrekkig, waardoor het personeel geen band voelt met de directie;
- Het personeel heeft weinig vertrouwen in de directie;
- De directie mist inlevingsvermogen ("*Alles staat of valt met het inlevingsvermogen van de directie"*);
- Het personeel voelt zich niet gehoord door de directie;
- Het personeel voelt zich niet betrokken bij wat de directie/MT achter de schermen doet;
- Het personeel wil van de directie meer waardering krijgen voor het werk dat ze doen.

In de meeste inrichtingen is de werkvloer van mening dat het goed zou zijn als de directie/MT wat vaker op de werkvloer langs zou komen, zonder een formele reden als de behandeling van een rapport of om sancties te geven. Hun inlevingsvermogen over hoe het er op de werkvloer aan toe gaat zou versterkt moeten worden. Door vaker hun gezicht 'zo maar' te laten zien, kunnen zij hun waardering tonen voor het werk dat de medewerkers dagelijks doen.

"Ze bedenken van alles voor je […] maar je ziet die mensen nooit op de werkvloer. Op papier klopt het, maar in werkelijkheid niet. Het is heel mooi op een presenteerblaadje naar Den Haag toe, van 'kijk eens, ik heb alles voor mekaar', maar inhoudelijk, nee…"

Directie/MT – middenkader

Volgens de directeuren werkt een goede samenwerking tussen het middenkader en de directie positief door op de medewerkers op de werkvloer. De direct leidinggevenden dienen het scharnierpunt te zijn tussen de medewerkers en de directie. Vanuit deze visie is de focus dan ook gericht op de direct leidinggevenden om de bestuurlijke aandacht te verbeteren.

"Het MT werkt nauw samen met het middenkader. Hierdoor legt het middenkader ook weer dingen bij de PIW'ers neer. Dit geeft een groter gevoel van vrijheid en eigen initiatief. Ook al is er altijd wel iemand aanwezig van de directie, het middenkader kan veel dingen zelf ook goed oplossen"

In het groepsgesprek met OR-leden is ingegaan op de vraag of en zo ja, hoe de verhouding tussen de directie en het middenkader in de praktijk van invloed is op het werkklimaat binnen een inrichting. Uit dit gesprek kwamen de volgende kritische opmerkingen:

- De directie en sommige bestuursleden van de inrichting van dit OR-lid zijn volgens hem niet vakbekwaam. Een algemeen directeur moet in staat zijn om mensen aan te spreken, maar de betreffende directeur doet vooral aan dienend leiddinggeven.
- Het OR-lid van deze inrichting geeft aan dat het middenkader binnen hun PI niet op een lijn zit. Een deel van het middenkader is bang om naar de directeur te gaan om te zeggen: '*mijn personeel kan niet meer op een veilige manier werken'.*
- De directie weet *'voor 80 procent'* niet weet wat er speelt. De directeur doet wel zijn best, maar de plaatsvervangende directeur en het middenkader houden veel informatie tegen.

Er is echter niet alleen kritiek. *'Het is belangrijk is om niet iedereen over één kam te scheren. Een deel van de leidinggevenden is wel degelijk in staat om goed leiding te geven'*, aldus een aantal deelnemers van de werkvloer.

Middenkader - werkvloer

Uitgaande van de groepsgesprekken met de werkvloer, is ook de relatie met de direct leidinggevende sfeerbepalend voor een inrichting of dienst. Er zijn tussen de inrichtingen en diensten, maar ook binnen inrichtingen en diensten verschillen met betrekking tot de stijl van leidinggeven: in de ene inrichting/dienst/afdeling/team is de leidinggevende meer een meewerkend voorman of -vrouw, in een andere inrichting/dienst/afdeling/team is de leidinggevende meer een manager. Sommigen zijn erg streng, terwijl anderen weer zeer los zijn.

De werkvloer vindt het belangrijk dat leidinggevenden de medewerkers motiveren en persoonlijke interesse tonen in hen, maar hebben er ook begrip voor dat leidinggevenden hier niet of nauwelijks tijd meer voor hebben. Zij signaleren dat ook de werklast van teamleiders en afdelingshoofden is toegenomen:

- Teamleiders en afdelingshoofden hebben er veel taken bij gekregen;
- Het aantal medewerkers die onder elk van hen valt is in veel gevallen erg groot.

"Mijn teamleider doet erg hard zijn best om zijn werk zo goed mogelijk te doen. Het is voor zo'n teamleider alleen ook niet houdbaar, omdat hij veel te veel personeel onder zich heeft. Er zou een teamleider per vijftien man moeten staan, deze teamleider staat in zijn eentje op 60 man. Dat is geen houdbare situatie"

Een algemeen geluid is dat het middenkader maar weinig op de werkvloer te vinden is, al is dit wel verschillend per leidinggevende. Sommige leidinggevenden zitten alleen maar afgezonderd op hun eigen kantoor en laten zich niet op de werkvloer zien, maar er zijn ook leidinggevenden die op de afdeling achter een computer gaan werken en op die manier toegankelijk zijn voor het team.

Een ander belangrijk aspect in dit verband is de vraag hoe een leidinggevende omgaat met een werknemer die van een protocol afwijkt en een foute beslissing neemt. In de ene stijl van leidinggeven wordt een veilige sfeer gecreëerd waarin van protocollen kan worden afgeweken, als er sprake is van een bewuste afweging vooraf en een evaluatie van de afweging achteraf. In die sfeer wordt de medewerker die van het protocol afwijkt en achteraf gezien een foute beslissing maakt, niet afgerekend op de fout maar wordt hij op een positieve manier gecorrigeerd en gestimuleerd. In een andere stijl van leidinggeven wordt de persoon voor de fout bestraft. De persoon kan dan bang worden om initiatieven te nemen.

De werkvloer wil dat leidinggevenden hen steunen bij de directie/MT in het geval van incidenten. Een aantal medewerkers geeft aan dat zij die steun van hun leidinggevende missen.

"Het middenkader durft niet tegen de directie te praten namens het personeel. Zij durven het niet voor het personeel op te nemen. Er is geen afdelingshoofd meer die nog opkomt voor zijn personeel"

Ook missen executieve deelnemers aan de groepsgesprekken transparantie van hun direct leidinggevende: *"wij worden niet meegenomen in processen, alles gebeurt achter de schermen en valt vervolgens voor ons uit de lucht."*

Aan de andere kant zijn er ook teams waarbinnen de medewerkers proberen alles zoveel mogelijk binnen het team met elkaar op te lossen: *"wij hebben niet direct behoefte aan een leidinggevende die zich ermee bemoeit. Het afdelingshoofd is een mooie aanvulling wanneer deze een aantal dingen voor je regelt. Maar verder doen wij alles het liefst als team met elkaar."*

In de groepsgesprekken met het middenkader is het beeld dat uit de groepsgesprekken met de werkvloer komt, bevestigd: het middenkader heeft er zoveel taken bij gekregen, dat ze niet of nauwelijks aan hun andere

taken toe komen. Teamleiders van grote teams (één van de teamleiders spreekt over zijn team van 67 medewerkers) vertellen dat zij een dermate hoge werklast hebben, dat zij weinig aandacht kunnen schenken aan hun teams. Er is ook te weinig tijd om elkaar als middenkader op te zoeken, om te vragen hoe het met elkaar gaat. Dit is weer negatief van invloed op de onderlinge communicatie: *"iedereen trekt zich terug op zijn eigen eilandje"*.

4.3.8 Communicatie

- De communicatie tussen directie(team) en werkvloer wordt in een aantal groepsgesprekken met executieve medewerkers als 'slecht' bestempeld
- Men mist transparantie; de directie zou moeten communiceren dat zij weet welke problemen er spelen, dat ze ermee aan de slag gaan en waarom iets wel of niet gebeurt
- Leidinggevenden hebben te weinig contact met de werkvloer, volgens medewerkers daar
- Zowel de directie als het middenkader is van mening dat er veel aan communicatie wordt gedaan, maar dat medewerkers hier zelf weinig gebruik van maken
- OR-leden vinden dat de communicatie via de lijnen verbeterd kan worden; zij spannen zich in om te zorgen dat informatie wel bij de juiste persoon terecht komt

Binnen DJI wordt gecommuniceerd via diverse kanalen: intranet, landelijke internetpagina, er is een DJI-magazine, Facebook, Twitter, Instagram, etc. Vanuit het beleidsniveau is de wens dat medewerkers meer gaan meedenken over hoe de werkvloer in te richten en het werkklimaat te verbeteren. De grote vraag hierbij is hoe DJI dat zou kunnen organiseren. Hoe kan de communicatie georganiseerd worden en hoe kan de grote middengroep bereikt worden? Het idee is om nieuwe technieken in te zetten om dichter bij de mensen te komen. Er wordt op dit moment een 'participatie-app' ontwikkeld (een innovatie van onder meer het Opleidingsinstituut) om de interne communicatie binnen een inrichting te vergemakkelijken.

Tussen directie/MT en werkvloer

In een aantal groepsgesprekken met de werkvloer is de communicatie met de directie/het MT als 'slecht' beoordeeld. De afstand tussen de directie en de werkvloer zou te groot zijn. In een van de inrichtingen is gesproken van een fysieke barrière die voor de werkvloer een psychologische drempel opwerpt om bij een directeur of MT-lid binnen te stappen.

Uit de gesprekken blijkt dat deze als 'slecht' betitelde communicatie voor een deel voortkomt uit de wantrouwende houding van de werkvloer naar de directie toe, waardoor zij niet open en vrij durven aan te geven welke zaken zij niet goed vinden gaan of welke problemen er spelen. Het gevolg is dat de directeur niet weet wat zich op de werkvloer afspeelt.

"De directeur heeft geprobeerd om in een gesprek met de medewerkers erachter te komen waarom de resultaten uit het MTO zo negatief waren. Niemand wilde in het bijzijn van de directeur zijn ongenoegen uiten, uit angst voor de (persoonlijke) gevolgen. Onze ervaring is namelijk dat als er iets niet goed loopt, de medewerkers de schuld krijgen"

De communicatie van de directie/het MT met de werkvloer zou gericht moeten zijn op transparantie: zij zou moeten laten merken dat zij weet welke problemen er spelen op de werkvloer (zoals hoog ziekteverzuim), de werkvloer laten weten dat ze met de gesignaleerde problemen aan de slag gaan en hen uitleggen waarom iets wel/niet gebeurt. Het MT zou volgens de deelnemers vaker kort bij teamvergaderingen aan kunnen sluiten om dit soort mededelingen te doen.

"Ik zou willen dat de directie de medewerkers meer betrekt door hen te informeren. Zo was het al twee maanden bekend dat een collega uit mijn team zou weg gaan. Ik had het heel erg gewaardeerd als de directeur was aangeschoven bij een teamvergadering om te vertellen dat hij wist dat deze collega weg zou gaan, dat ze hard bezig zijn om vervanging te zoeken en in wel stadium die zoektocht is. Wees transparant, laat weten wat er achter de schermen gaande is"

Wat is de visie van de andere kant, van de directie en het MT? Op de eerste plaats zijn zij vrij unaniem van mening dat klagen over slechte communicatie en een tekort aan informatie een universeel fenomeen is, dat in heel veel organisaties voorkomt. Ook zij wijzen erop dat er binnen de eigen inrichting veel aan communicatie vanuit de directie naar de werkvloer wordt gedaan: mail, magazine, intranet, (wekelijkse) nieuwsbrieven, zeepkistsessies, delen van de notulen van MT-vergaderingen, etc. In principe kunnen medewerkers over alle nodige informatie beschikken, zowel de informatie 'need to know' als 'nice to know'. Maar de medewerkers maken hier te weinig gebruik van en blijven klagen over een tekort aan informatie. Wat betreft het klagen van personeel over de informatievoorziening en de communicatie merken de directeuren het volgende op:

- Er is twijfel of medewerkers wel moeite doen om de nieuwsbrieven echt te lezen;
- Het communicatieprobleem wordt juist gecreëerd door de enorme hoeveelheid informatie: mensen kunnen niet selecteren wat voor hun functie(groep) relevante informatie is;
- De mailboxen van de medewerkers raken regelmatig vol door de hoeveelheid aan informatie die over de mail verstrekt wordt;
- In de praktijk zijn er situaties waarin de communicatie een struikelblok vormt. Een voorbeeld van zo'n situatie is als een bepaalde functiegroep een taak moet uitvoeren samen met een andere functiegroep, omdat de overleglijnen veelal hiërarchisch en top-down zijn;
- Het zou kunnen liggen aan de manier waarop gecommuniceerd wordt. Niet iedere medewerker zoekt en leest informatie via de computer. Hierbij spelen ook het opleidingsniveau en de laaggeletterdheid van sommige medewerkers een rol.

Daarnaast zijn de directeuren vrij unaniem van mening dat communiceren tweerichtingsverkeer moet zijn. Het gaat niet alleen om de communicatie en informatieverschaffing van directie/leidinggevende naar personeel (informatie brengen) maar ook andersom, van de medewerker naar de directie/leidinggevende (informatie halen). Op dit moment ligt de focus van de werkvloer te veel op het brengen van informatie en te weinig op het halen. Directeuren proberen nu meer te focussen op de 'haalplicht' in plaats van de 'brengplicht'. Medewerkers zouden zelf ook actief informatie moeten opzoeken. Wanneer iets niet gemakkelijk terug te vinden is, kunnen ze dit uiteraard bij de leiding aangeven.

"Als een collega een regel overtreedt, meldt niemand deze overtreding bij de directie. En als de directie in algemene zin met medewerkers wil spreken over overtredingen, dan zullen medewerkers hen niets vertellen, want dat gaat tegen de interne code in. Hoewel het personeel onderling schande spreekt over collega's die de regels overtreden, houdt iedereen zich toch aan deze interne code. Volgens de medewerkers moet de directie er zelf achter zien te komen wat er speelt, want van het personeel zullen zij niks horen"

"Teams willen wel dat de directeur tijdens hun vergaderingen aanschuift, maar op de uitnodiging van de directie aan de medewerkers om aan te schuiven bij open vergaderingen van het MT komen er gemiddeld twee medewerkers"

Door het opnemen van videoboodschappen wil DCR de informatie toegankelijker maken voor het personeel. Daarnaast is de directeur van DCR betrokken bij de ontwikkeling van een participatie-app voor het personeel, om de toegankelijkheid van informatie te vergemakkelijken.

Tussen directie/MT en middenkader

Over de communicatie tussen directie/MT en het middenkader is niet veel gesproken tijdens de groepsgesprekken. Eén werknemer uit het middenkader heeft opgemerkt dat de toegankelijkheid van directieleden verschilt per directielid: de een heeft een meer autoritaire leiderschapsstijl dan de ander. Een andere deelnemer uit het middenkader heeft onderstaande opmerking geplaatst:

"In tegenstelling tot mijn verwachting toen ik bij DJI ging werken, is de organisatiecultuur helemaal niet recht door zee. Als je een boodschap wil overbrengen moet je deze goed verpakken, anders zit je meteen bij de integriteitscommissie"

Tussen middenkader en werkvloer

De visie van de werkvloer is dat leidinggevenden te weinig contact hebben met de werkvloer. Dit heeft deels te maken met veel wisselingen van leidinggevenden.

"Bij ons is er een groot verloop onder teamleiders. Dit geldt in het algemeen, maar ikzelf krijg in de zes jaar dat ik nu bij deze PI werk binnenkort mijn zesde teamleider"

Vanuit de groepsgesprekken is het beeld dat vooral beveiligers gebukt gaan onder geen of miscommunicatie. Vooral veranderingen van procedures en uitzonderingen daarop worden niet goed met de werkvloer gecommuniceerd. "*Vaak vertellen ze ons om het maar op de mail te zetten, in plaats van een gesprek aan te gaan."*

"Ik weet vaak niet wat er speelt op mijn afdeling. Als zich een calamiteit voordoet, ben ik vaak de laatste die weet wat er aan de hand is. Ik heb dit probleem al diverse keren aangegeven bij mijn leidinggevende, maar er wordt niks mee gedaan"

Medewerkers van DV&O missen transparantie. Als zij bijvoorbeeld een klacht over veiligheidsrisico's indienen bij een afdelingshoofd, is het vaak onduidelijk of er iets met deze klacht wordt gedaan. Er is geen sprake van terugkoppeling. Medewerkers weten daardoor niet waar ze aan toe zijn.

De deelnemers uit het middenkader zijn in het algemeen tevreden over de onderlinge communicatie met de naaste collega's. Volgens medewerkers van de werkvloer is de miscommunicatie met de werkvloer echter mede een gevolg van de gebrekkige communicatie van de teamleiders en afdelingshoofden onderling. In een inrichting wordt hiervan het volgende voorbeeld gegeven:

"Ik vind dat teamleiders en afdelingshoofden meer moeten samenwerken. De beveiligers waren bijvoorbeeld niet goed ingelicht over het nieuwe project, waarin gedetineerden overdag buiten de inrichting mogen werken. Een gedetineerde kwam langs de beveiliging en zei dat hij naar buiten mocht, maar de beveiliger wist van niets en liet haar niet gaan. PIW'ers moesten aan de beveiligers uitleggen wat deze nieuwe werkwijze inhield. Maar ik vind dat het de taak van de teamleiders en afdelingshoofden is om dit soort zaken van tevoren goed af te stemmen"

Het middenkader signaleert wel dat de communicatie naar de werkvloer verbeterd kan worden: daar valt volgens het middenkader "*zeker nog winst te behalen"*. An de andere kant is de ervaring van het middenkader dat er op de werkvloer altijd ontevredenheid heerst over de communicatie vanuit 'boven' ("*wanneer zijn medewerkers dan wel tevreden?*"). Het middenkader heeft de ervaring dat de werkvloer informatie vaak slecht (of niet) leest. Ondanks vele informatiebronnen blijken medewerkers toch niet op de hoogte te zijn van veranderingen. Binnen de inrichtingen en diensten wordt steeds opnieuw de afweging gemaakt "*welke informatie aan welke geledingen en met welke frequentie wel of niet moet worden gecommuniceerd".*

"Er zou een nieuwe pas voor het telefoonsysteem van gedetineerden komen. Dit was ruim van tevoren naar iedereen gemaild, heeft in de nieuwsflits gestaan en is besproken bij teamoverleggen. Toen de pas uiteindelijk werd ingevoerd, waren er alsnog medewerkers die er niets vanaf wisten"

Net zoals de directie/het MT, zou het middenkader ook graag zien dat de werkvloer wat meer zelfreflectie zou hebben en zelf ook actief communiceert.

"Medewerkers zijn regelmatig ontevreden over de sanctie die een gedetineerde krijgt naar aanleiding van een rapport. Maar een deel van de medewerkers is niet kritisch genoeg op het eigen handelen. Vaak schrijven zij dusdanig slechte rapporten, dat de directeur er niets mee kan. Ik stimuleer medewerkers om het gesprek aan te gaan met de directeur als ze het niet eens zijn met een sanctie"

"Informatievoorziening moet van beide kanten komen, dus van zowel directie als personeel. Iedereen heeft tegenwoordig een computer met internet, maar het lijkt wel alsof alle informatie persoonlijk gebracht moet worden. Zo werkt het voor mij ook niet. Medewerkers moeten zelf meer initiatief nemen"

Tussen OR en directie/middenkader/werkvloer

OR-leden communiceren uit hoofde van hun functie met zowel de directie, het middenkader als de werkvloer. Naar hun mening kan de communicatie tussen de lijnen verbeterd worden: regelmatig komt in de praktijk de informatie vanuit de werkvloer niet in zijn geheel bij de directie terecht, omdat de informatie gefilterd wordt via de lijn. Het is dan de OR die ervoor kan zorgen dat deze informatie wel bovenaan (dus bij de directie) terecht komt.

De filter tussen de werkvloer en de directie werkt overigens ook andersom: niet alle informatie vanuit de directie bereikt de werkvloer. Ook dan is er de OR om ervoor te zorgen dat informatie terecht komt op de juiste plaatsen binnen de inrichting of dienst. Een manier om de communicatie te verbeteren zou kunnen zijn om minder te mailen en vaker onderling het gesprek aan te gaan.

"Er is gecommuniceerd dat voor een bepaalde handeling iedereen met hetzelfde formulier moet gaan werken. Alle plaatsvervangende directeuren hadden aangegeven dit te gaan doen. Vervolgens komt het OR-lid erachter dat bepaalde MT-leden voor bepaalde groepen medewerkers de tekst op het formulier hadden aangevuld. De reactie van de directie luidde vervolgens iets in de trant van 'Ja ik kan ze niet allemaal onder controle hebben'"

4.3.9 Veiligheid

- Het veiligheidsgevoel van de executieve medewerkers wordt onder andere aangetast door een zwaardere populatie, het mildere sanctiebeleid, (de gevolgen van) onderbezetting, etc.
- Factoren die in positieve zin bijdragen aan het gevoel van veiligheid zijn ervaring, vertrouwen in collega's en het idee dat hun rapporten serieus worden genomen en er iets mee wordt gedaan
- Het nieuwe sanctiebeleid heeft geleid tot onrust op de werkvloer; in de beleving van executieve medewerkers wordt hun gezag ondermijnd door te milde en niet consequente sancties
- De deelnemers zijn overwegend positief over de opvang en nazorg na incidenten
- De juridische nazorg zou wel verbeterd kunnen worden, bijvoorbeeld door het mogelijk te maken om anoniem aangifte te doen

Volgens de leden van de (C)OR wordt op het beleidsniveau het element veiligheid anders gedefinieerd dan op de werkvloer. Op beleidsniveau gaat het meer om de cijfers of om materiële aspecten (bijvoorbeeld of de piepers goed werken), terwijl het voor het executieve personeel vooral gaat om *het gevoel* van veiligheid. Volgens de COR zijn er vier soorten veiligheid binnen inrichtingen/diensten: relationele (sociale/psychische), fysieke en materiele veiligheid en geheimhouding. Vooral de relationele veiligheid is belangrijk, zowel voor de medewerkers als voor de gedetineerden. Deze staat altijd voorop; zonder deze veiligheid houdt alles op.

In alle interviews met directeuren en groepsgesprekken met de medewerkers van de werkvloer is het onderwerp 'veiligheid' aan de orde geweest. Wij zijn in de gesprekken ingegaan op het begrip 'veiligheid', en merken hierbij op dat fysieke en relationele veiligheid door elkaar heen lopen. In het volgende kader vatten we samen wat de directeuren zoal hebben genoemd als verklaring van de resultaten van het MTO op het aspect 'veiligheid' voor de eigen inrichting.

Kader 4.1 Samenvatting verklaring resultaten MTO door directeuren

- De verhouding tussen mannen en vrouwen op de werkvloer: een gemengde bezetting kan de veiligheid vergroten. Vrouwen hebben vaak een meerwaarde in een team, omdat zij andere kwaliteiten kunnen hebben dan mannen (gechargeerd: ze vertonen gemiddeld genomen minder machogedrag, roepen geen agressie op en kiezen voor andere oplossingsstrategieën om te de-escaleren);
- Door de vele protocollen worden situaties soms als onveilig ervaren, terwijl ze dit eigenlijk niet zijn. Protocollen zorgen voor schijn(on)veiligheid. Als je vaak hoort dat een situatie (in theorie) onveilig is, ga je dit ook als onveilig ervaren;
- Veiligheid is breder dan alleen veiligheid ten opzichte van gedetineerden, uitgangspunt van veiligheid is het bestaan van goede relaties tussen alle geledingen binnen een inrichting: OR, werkvloer, middenkader en directie/MT;
- Duidelijke communicatie draagt bij aan een gevoel van veiligheid;
- Het aantal ervaren beveiligers is gehalveerd en opzichte van een aantal jaren geleden. Beveiligers zijn geen luxe, maar vervullen in de dagelijkse praktijk een grote behoefte die voor het goed functioneren van de inrichting onmisbaar is;
- Veranderde regimes, waardoor er meer dynamiek is dan vroeger;
- Taalbarrières;
- Gebrek aan kennis over patiënten;
- Afgenomen collegiaal vertrouwen;
- Onderbezetting;
- Inzet van uitzendkrachten;
- Een aantal keren per jaar bewust bezig zijn met trainingen op het gebied van veiligheid maakt dat je je ook zekerder en veiliger voelt.

De rode draad in de groepsgesprekken met de werkvloer is dat het veiligheidsgevoel op de werkvloer wordt aangetast door de volgende ontwikkelingen (in willekeurige volgorde):

- Zwaardere problematiek populatie: zwaardere criminaliteit, respectlozer naar medewerkers toe, meer (fysieke en verbale) agressie en geweld, meer gedetineerden met psychische problemen, etc. (zie paragraaf 3.6);
- Invoering en naleving van de nieuwe sanctiekaart: het huidige sanctiebeleid is milder dan vroeger. Dit ondermijnt het gezag van de medewerkers op de werkvloer, wat het gevoel van onveiligheid vergroot (zie later);
- Vertrek van ervaren collega's;
- Er is geen sprake van een veilige omgeving waarin de werkvloer kan werken en fouten kan maken, zonder daarvoor te worden afgestraft;
- Onderbezetting (men voelt zich minder veilig als er geen voldoende back-up is);

- Ontwikkelingen die het gevolg zijn van onderbezetting en werkdruk, zoals:
    - Inzet van uitzendkrachten (G4S) om gaten op te vullen;
    - Loslaten van officiële termijn van inwerkperiode van nieuwe medewerkers (in plaats van de officiële bijvoorbeeld zes weken wordt een nieuwe medewerker al na vier weken of soms na enkele dagen al losgelaten als volwaardige collega, zonder evaluatie van zijn functioneren. Dit heeft effect op de stabiliteit binnen een team, het onderling vertrouwen en het gevoel van veiligheid);[40]
    - Minder aandacht voor gedetineerden door gebrek aan tijd, waardoor de signaleerfunctie en de mogelijkheid om de-escalerend op te treden onder druk staan. Het voorkomen van onveilige situaties komt hier mee onder druk te staan.

"Ik wijt een deel van het veiligheidsprobleem aan de mensen van G4S. Dit zijn uitzendkrachten die vaak keihard hun best doen, maar niet altijd weten wat ze moeten doen. Dit zorgt ervoor dat vaste krachten zich minder veilig voelen omdat ze niet altijd het vertrouwen hebben dat er goed ingegrepen zal worden"

"Op een groep van 24 justitiabelen staan we met twee medewerkers. Dit kan ten koste gaan van de veiligheid. Als ik merk dat een justitiabele onveilig gedrag vertoont, krijg ik te maken met morele dilemma's op het gebied van veiligheid. Als een van ons twee de tijd willen nemen om met de betreffende justitiabele te praten, om de-escalerend op te treden, laat de PIW'er de collega achter met 23 andere gedetineerden"

- Door bezuinigingen is er geen tijd meer gereserveerd voor een goede werkoverdracht bij het wisselen van diensten. Goede werkoverdracht is cruciaal om de nieuwe ploeg op de hoogte te stellen van alles wat er zich in de voorbije dienst heeft voorgedaan (bijvoorbeeld met welke gedetineerden incidenten zijn geweest). Fysieke agressie tegen het personeel komt vaak voort uit frustraties die eerder zijn ontstaan;
- Een punt dat specifiek voor DV&O geldt, betreft de veiligheidsvoorschriften. Deze zijn niet overal in lijn met de minimale voorschriften die voor DV&O-medewerkers gelden. Volgens de eigen regelgeving van DV&O, zouden DV&O-medewerkers eigenlijk niet op deze plekken mogen werken.

Medewerkers van de werkvloer noemen ook factoren die in positieve zin bijdragen aan hun gevoel van veiligheid:

- Hoe meer dienstjaren iemand heeft, hoe meer iemand gewend raakt aan de gevaren en het gevoel van onveiligheid afneemt;
- Vertrouwen in de collega's;
- Verbetering van de rapporten die medewerkers schrijven naar aanleiding van een incident kunnen leiden tot een positieve verandering in het sanctiebeleid van een inrichting. Medewerkers zien dat hun rapporten serieus worden genomen door de directie en ze zien dat er iets met het rapport wordt gedaan. Dit heeft een positief effect op het veiligheidsgevoel.
- Het vorige punt leidt ertoe dat het sanctiebeleid binnen een inrichting in het gevoel van de medewerkers in positieve zin is veranderd.

[40] Dit punt kwam ook naar voren in de gesprekken met medewerkers van DV&O.

In de groepsgesprekken met het middenkader is ingegaan op zowel het gevoel van veiligheid van de eigen medewerkers op de werkvloer als op hun eigen veiligheidsbeleving. Als het gaat om het gevoel van veiligheid van hun mensen vinden teamleiders en afdelingshoofden het lastig om het begrip af te bakenen: alle elementen van veiligheid die medewerkers noemen, dienen gerespecteerd te worden. Afdelingshoofden en teamleiders zouden een bruikbare definitie van veiligheid kunnen definiëren door alle aspecten van het werk bespreekbaar te maken. Zij zouden hierover de discussie moeten aangaan met hun medewerkers, maar in die discussie moeten medewerkers niet vergeten dat ze vrijwillig in een PI zijn gaan werken: "*Je weet waar je gaat werken. Je gaat niet op een kinderdagverblijf of een kleuterschool werken. Je werkt in een gevangenis. Anders wordt het watjesgedoe*."

"Wat mij opvalt is dat het begrip 'veiligheid' over het algemeen heel veel gevoel is. Ja, gevoel... daar kan ik niet zoveel mee. 'Ik voel me hier niet veilig.' Ja, dat komt doordat we op de elfde verdieping zitten en jij hoogtevrees hebt. Je kunt er wel begrip voor hebben, maar je kunt er niks mee"

"Als ik 41 mensen vraag, 'wat is veiligheid?', dan schiet dat alle kanten op. Voor de een is veiligheid de pieper, voor de ander is veiligheid het gebouw, voor een ander is veiligheid handboeien. Maar ik kreeg heel veel medewerkers vanuit een andere PI die met andere gedetineerden hebben gewerkt, en zij zeggen 'veiligheid is een gesprek', 'veiligheid is contact met de gedetineerde'"

Als het gaat om hun eigen veiligheid noemen zij (net zoals de werkvloer) als een factor die hun veiligheids-gevoel positief beïnvloed, het vertrouwen in de collega's. Aan de andere kant merken zij dat jong, onervaren en niet goed opgeleid personeel het gevoel van veiligheid in negatieve zin beïnvloedt. Net zoals de werkvloer wijst het middenkader hierbij op de inzet van uitzendkrachten, die vaak weinig ervaring mee brengen als zij worden ingehuurd. Evenals de werkvloer merkt het middenkader op dat een strenger sanctiebeleid (strengere straffen) leidt tot meer gevoel van veiligheid en duidelijkheid (ook naar de gedetineerden toe).

Vanuit het groepsgesprek met OR-leden is de opmerking dat de veiligheid automatisch in het geding is in die situaties waar het middenkader onbekwaam is. Volgens de OR-leden zijn de problemen rondom de veiligheid veroorzaakt door de bezuinigingen. Om de veiligheid op de werkvloer te verbeteren is volgens deze OR-leden de enige oplossing 'geld' en dan vooral om daarmee de norm voor de feitelijke bezetting op afdelingen en binnen teams (de formatie) te veranderen van bijvoorbeeld één PIW'er op acht gedetineerden naar één PIW'er op vijf gedetineerden.

Sanctiebeleid

Uit het voorgaande blijkt dat het gevoel van veiligheid mede verband houdt met het vigerende sanctiebeleid van een inrichting. DJI heeft in 2016 een landelijk geldende sanctiekaart opgesteld voor gedetineerden, waarop staat welke sancties gedetineerden worden opgelegd voor welke overtredingen. De landelijke sanctiekaart is ontworpen om te komen tot een uniformering van de sanctierichtlijnen binnen de penitentiaire inrichtingen van DJI.[41] De sanctiekaart fungeert als richtlijn, met behoud van de discretionaire bevoegdheid van de sanctiebevoegden in de PI. Dit houdt in dat lokale sanctiebevoegden te allen tijde de mogelijkheid hebben om gemotiveerd af te wijken van deze richtlijn.

Deze sanctiekaart is milder dan het personeel gewend was in de oude situatie. Deze kaart is ontworpen door de portefeuillehouder 'leefklimaat'. Hieruit leidt een van de directeuren af dat "*deze nieuwe versie is opgesteld vanuit de gedachte om het leefklimaat voor de gedetineerden verder te verbeteren*". Deze directeur is van mening dat "*deze nieuwe sanctiekaart eigenlijk ontworpen had moeten worden door de portefeuillehouder 'beveiliging', die waarschijnlijk andere ideeën zou hebben gehad voor een nieuwe sanctiekaart*".

41 https://www.commissievantoezicht.nl/nieuws_lijst/3748/

Alleen de directie is bevoegd om straffen te geven of maatregelen te nemen. Uitganspunt is dat er een balans moet zijn tussen een reële straf voor de gedetineerde en genoegdoening voor het personeel. Toch verschillen de directeuren van mening over de sanctiekaart:

- De sanctiekaart is door sommigen omarmd, vanuit de visie dat er met deze sanctiekaart sprake is van procedurele rechtvaardigheid: gedetineerden moeten ongeacht de inrichting waar ze gedetineerd zijn, onder hetzelfde sanctiestelsel vallen.
- Anderen zijn ontevreden over de nieuwe sanctiekaart, omdat de straffen bij overtredingen van gedetineerden milder zijn dan in de oude situatie.

Ondanks deze uiteenlopende visies, heeft, volgens de directeuren, in beide situaties de sanctiekaart geleid tot onrust en ontevredenheid op de werkvloer. De directie van één van de inrichtingen in het onderzoek die de sanctiekaart heeft omarmd merkt de onrust onder het personeel: in de wandelgangen is het grote verschil tussen sancties onder het oude regime en deze sanctiekaart vaak het onderwerp van gesprek: "*vroeger was alles beter"* en "*gedetineerden mogen hier alles"*.

De directie van een andere inrichting in het onderzoek was zelf ook ontevreden over de milde straffen volgens de sanctiekaart en heeft het voor elkaar gekregen dat de nieuwe sanctiekaart is ingetrokken: de oude situatie van sanctioneren is van toepassing gebleven. Deze directeur spreekt de voorkeur uit om per casus te bekijken welke sanctie passend is.

In het algemeen vinden de directeuren het belangrijk dat na een incident het personeel ziet dat het incident door de leidinggevende wordt opgepakt en dat er echt iets gebeurt. Dit kan gaan om een waarschuwing geven aan de gedetineerde of het geven van een sanctie. Het opleggen van sancties gaat het liefst in overleg met de betrokken medewerkers. PIW'ers verwachten ook dat er een sanctie volgt wanneer een gedetineerde zich misdraagt. Het is belangrijk om uitleg te geven aan de medewerkers, zodat zij begrijpen waarom een bepaalde straf wordt opgelegd of waarom iemand slechts een waarschuwing krijgt. Op die manier kunnen zij de maatregel beter accepteren. Eén van de directeuren steekt op dit punt de hand in eigen boezem, terwijl een ander directeur opmerkt dat '*medewerkers ook zelf aan de bel moeten trekken wanneer ze vinden dat ze niet genoeg gehoord worden.'*

"Soms wordt onvoldoende uitvoering aan meldingen gegeven en dat schaadt de meldcultuur. Ook ontbreekt er vanuit de directie soms een terugkoppeling op de ontvangen meldingen"

"De medewerkers worden gestimuleerd om rapporten te maken van incidenten en niet om hun hoofd weg te draaien, ook al weten ze dat het slechts tot een waarschuwing zal leiden"

In het gesprek met de directeur van DV&O wordt gewezen op de te gescheiden werelden van PI's en DV&O wat betreft regels om justitiabelen te sanctioneren bij overtredingen:

"'Als een gedetineerde tijdens het vervoer een medewerker aanvalt of de bus probeert te vernielen, kunnen de transportbegeleiders bij aankomst in de PI de PI verzoeken om deze gedetineerde in de strafcel te zetten (als sanctie voor het gedrag in de bus). PI's geven vaak geen gehoor aan deze opdracht, waardoor de gedetineerde binnen een PI wordt ontvangen zonder gevolgen van zijn/haar gedrag tijdens het vervoer. Hiermee worden de transportbegeleiders ondermijnd in hun gezag en kunnen zij gefrustreerd raken in de samenwerking met de PI's." [42]

[42] Volgens de directeur van DV&O vinden er op dit moment gesprekken plaats tussen PI's en de DV&O, om onderling beter af te stemmen hoe dit type incidenten door PI's moet worden gestraft, om frustratie bij de medewerkers van de DV&O te voorkomen.

De werkvloer pleit niet alleen voor hardere sancties, maar ook voor meer consequent uitgevoerde sancties *("er wordt met verschillende maten gemeten")*. In hun beleving wordt hun gezag ondermijnd door te milde en niet consequente sancties, wat hun gevoel van veiligheid aantast.

"Als een gedetineerde je uitscheldt, en je geeft hem een rapport en hij krijgt vijf dagen OBS, en na twee dagen komt hij alweer lachend binnenwandelen... Ja dan heb je ook zoiets van waar doe ik het allemaal voor? Waarom geef ik een rapport als hij toch na twee dagen weer terug mag? En andere gedetineerden zien dat ook natuurlijk, dus die denken ook van 'ik kan gerust iets roepen, daar wordt toch maar twee dagen voor gegeven, als er al iets voor wordt gegeven'"

"De PBW is zo dat het bijna lijkt alsof een gedetineerde meer rechten heeft dan het personeel. Gedetineerden gaan tegen alles in beklag tegenwoordig en omdat de directeuren op deze cijfers worden afgerekend, schikken zij vaak. De gedetineerden weten feilloos wat hun rechten zijn binnen het gevangeniswezen. Ze hebben 24/7 uur de tijd om de regelgeving te bestuderen en te kijken hoe het loopt in de gevangenis ('zo, jullie lopen vandaag met drie man minder hè?'). Het personeel loopt hierdoor altijd achter de feiten aan"

Het middenkader kijkt positiever aan tegen het huidige, mildere sanctiebeleid, vanuit de gedachte dat de maatschappij en de DJI-inrichtingen veranderen. Omdat het plaatsen van gedetineerden in OBS/ISO-cellen schadelijk kan zijn voor de persoon, is het huidige beleid om personen zo min mogelijk in dit soort cellen plaatsen. Het middenkader ervaart dat sommige medewerkers moeite hebben met dit type 'nieuw' beleid. Het middenkader heeft wel begrip voor de frustraties van de werkvloer: de werkvloer heeft dagelijks veel te verduren als het gaat om bijvoorbeeld verbale en fysieke agressie. Een groot deel van het personeel is van oudere leeftijd en verlangt dan ook dat de overtredende gedetineerden een flinke straf opgelegd krijgen ter vergelding van hun gedrag naar de medewerkers toe.

Opvang en nazorg na een incident

De deelnemers aan de groepsgesprekken die in een inrichting werken waar een opvang- en nazorgteam actief is, zijn hier positief over. In een van de acht inrichtingen van het onderzoek is sinds een aantal jaren een opvang- en nazorgteam actief, bestaande uit collega's die hiervoor een cursus hebben gehad. Wanneer zich een grote calamiteit heeft voorgedaan, wordt de casus geëvalueerd met het opvangteam. Tijdens zo'n evaluatie wordt besproken wat er goed ging en wat er beter had gekund. Ook wordt er gevraagd of er medewerkers zijn die extra zorg nodig hebben om alles te verwerken.

De meningen over de effectiviteit van zo'n team zijn wat verdeeld. De een zegt dat het op zich goed is om een opvangteam te hebben, maar dat hij een incident liever binnen zijn eigen team verwerkt. Een ander stelt dat de klap van een incident pas dagen later kan komen en dus in een later stadium alsnog opvang behoeft. In het gesprek komt dan bovendrijven dat de opvang en de nazorg toch niet helemaal goed is geregeld. De juiste procedure is dat een opvangteam alle informatie doorgeeft aan de leidinggevende van de desbetreffende medewerkers, met het doel dat de leidinggevende een aantal dagen later kan terugkoppelen naar de medewerkers met de vraag hoe het nu met ze gaat. De ene medewerker heeft wel de ervaring dat de leidinggevende deze terugkoppeling doet, maar anderen hebben deze ervaring niet en denken dat zij na een paar dagen zelf alsnog het initiatief moet nemen om extra zorg te vragen.

Ook in de andere inrichting zijn de deelnemers aan het groepsgesprek positief over de opvang en nazorg. Directe collega's doen het eerste opvanggesprek, daarna is er nog drie keer een gesprek met het nazorgteam. Als het dan nog niet goed gaat wordt er doorverwezen naar de traumapsycholoog. In deze inrichting is het mogelijk om medewerkers die een heftig incident hebben meegemaakt zo nodig tijdelijk in de luwte te houden.

Juridische nazorg na een incident

Volgens een aantal medewerkers van de werkvloer is de wijze waarop geweldsincidenten worden afgedaan van invloed op het veiligheidsgevoel van medewerkers. Medewerkers die tijdens hun werk zijn mishandeld

door een gedetineerde zouden hier eigenlijk aangifte van moeten doen. Hun ervaring is echter dat dit niet anoniem gedaan kan worden: daders krijgen de verklaring van de medewerker die aangifte doet onder ogen en zien dan alle contactgegevens van de medewerker. Dit weerhoudt een medewerkers ervan om aangifte te doen. Medewerkers zouden graag meer juridische ondersteuning willen hebben, bijvoorbeeld door een speciale advocaat voor de eigen inrichting of door de optie dat de inrichting aangifte doet, zodat de medewerker zelf anoniem blijft. Een lid van het middenkader vertelt dat het sinds een half jaar namens de inrichting mogelijk is om anoniem aangifte te doen, op een nummer. De overige deelnemers betwijfelen de anonimiteit, want als het tot een rechtszaak komt, moet volgens de wet de naam van het slachtoffer (de medewerker namens wie aangifte is gedaan) altijd ergens staan.

Dat medewerkers vaak geen aangifte doen, houdt ook verband met de uitkomsten van de aangiftes. Veel zaken worden geseponeerd en als een aangifte wel leidt tot een rechtszaak dan kan het zijn dat de justitiabele uiteindelijk geen of een zeer lage straf krijgt. Als een aangifte uiteindelijk niet leidt tot een uitkomst dat de betreffende medewerker voldoening geeft, kan het voor de betreffende medewerker soms schadelijker zijn om dit proces te doorlopen, want uiteindelijk wordt dan zijn gezag op de werkvloer ondermijnd. Een ander punt is dat het heel lang kan duren voordat een aangifte tot een rechtszaak komt, omdat ook de politie, die de aangiftes opneemt, onderbezet is. Voordat een aangifte is opgenomen kunnen er weken overheen gaan. Ook dat kan in de tussentijd het gezag van de werkvloer ondermijnen.

4.3.10 Personeelsbeleid en personele zorg

Waardering

In de gesprekken met de werkvloer is een aantal keren aangegeven dat de werkvloer het als gemis ervaart dat de leiding niet meer waardering geeft voor hun dagelijks werk. Het gaat dan bij waardering niet alleen om de beloning. Ook zaken als een leidinggevende die moeite voor je doet, op vakantie kunnen en complimenten krijgen zijn belangrijk. Het kunnen kleine dingen zijn waarmee je medewerkers gemakkelijk tevreden kunt stellen. Dit hoeft niet moeilijk te zijn of veel geld te kosten, *'gewoon een compliment geven is genoeg'*.

"Wij zouden graag vanuit de directie een betere aandacht willen voor zieke collega's. Als er iemand ziek wordt, vraagt de directie alleen wanneer diegene weer kan werken. Er is weinig aandacht voor de toestand van de zieke medewerker. Collega's sturen onderling kaarten en bloemen, maar vanuit de directie wordt er weinig gedaan"

"Er wordt nooit gezegd: goed gedaan!"

"Gehoord voelen, maar ook er iets mee doen, investeren in je personeel. Als ze over vakantie zeggen van 'tja, roosters, jullie mogen nog maar twee weken op vakantie'… Ja, hallo, we hebben heel het jaar hard gewerkt, ik verdien gewoon die drie weken"

Het gaat hierbij niet alleen om de aandacht van het middenkader voor de werkvloer, maar ook om de aandacht van het directieteam: "*Ik wil gezien worden, ik wil gehoord worden"* en "*een schouderklopje blijft heel erg belangrijk"*.

Vanuit het middenkader wordt het gebrek aan waardering ook gesignaleerd: "*Voor een deel is waardering aanwezig binnen de organisatie, maar op sommige momenten mis je het nog steeds. Het wordt vaak als vanzelfsprekend gezien dat je aan het einde van de dag weer alles gerealiseerd hebt. Hierover zou best vaker waardering mogen worden uitgesproken. Ik vind voor mijzelf dat ik genoeg waardering krijg en ik probeer ook waardering uit te stralen naar mijn team."*

Achterstallig onderhoud in vakmanschap

Door alle bezuinigingen, sluitingen, etc., is in de huidige situatie sprake van achterstallig onderhoud in personele zorg. Dit schuurt des te meer omdat de veranderde visie op detentie ('meer gericht op re-integratie') en de steeds moeilijkere gevangenispopulatie hogere eisen stelt aan het personeel, wat begeleiding en training vereist. Volgens enkele gesprekspartners heeft DJI in het verleden niet voldoende geïnvesteerd in haar personeel. Dit geldt voor alle functielagen. Het gaat dan niet alleen om duurzame inzetbaarheid, maar ook om bijvoorbeeld de scholing van medewerkers. Zo worden er niet voldoende herhalingen of updates van cursussen aangeboden. De mate waarin dit gebeurt verschilt per inrichting, zelfs als landelijk is bepaald dat een bepaalde opleiding moet worden gevolgd.[43] Ook voor het ondersteunende personeel geldt dat veel medewerkers niet de benodigde opleidingen hebben gehad. Men zou op landelijk niveau hogere eisen moeten stellen aan het niveau van het personeel. Daarbij is echter wel de vraag hoe men om moet gaan met het oudere, zittende personeel.

Het ministerie heeft extra geld gevraagd voor gevangenispersoneel. In het convenant dat DJI met de vakbonden heeft afgesloten (*Werken aan een 'Solide Personeelsbeleid'*) is onder meer opgenomen dat er jaarlijks 25 miljoen euro beschikbaar komt waarmee inrichtingen extra investeringen kunnen plegen in vakmanschap. De inrichtingen dienen een aanvraag in op basis van een plan om een bepaald aspect op het gebied van personele zorg binnen hun inrichting te verbeteren. In principe kunnen inrichtingen het geld vrij besteden, zolang het maar op het terrein van HR is. Iedere inrichting heeft zijn eigen noden en stelt eigen prioriteiten.

Zouden deze extra gelden structureel worden, dan wil DJI deze constructie behouden. Er is achteraf controle en verantwoording van hoe de middelen zijn besteed, waarbij de resultaten van het MTO en andere kerngetallen ter sprake kunnen komen. Er wordt voorrang verleend aan functiegroepen die contact met gedetineerden hebben (PIW'ers, beveiligers, arbeidsmedewerkers, etc.). Die vakmanschapsgelden zijn voor een deel ook 'vervangingsgelden': uitgaven om de vervanging van een medewerker te regelen zodat hij de training onder werktijd kan volgen. Dit is cruciaal, omdat het voorheen een knelpunt was dat een medewerker niet naar een opleiding in werktijd kon gaan, omdat er dan geen vervanging voor hem was.

In diverse gesprekken hebben directeuren bevestigd dat hun huidige personeel niet is opgeleid om met de huidige, complexe doelgroep met de bijbehorende problematiek om te gaan.

"Inmiddels krijgt de huidige directie langzaam maar zeker meer grip op de vereiste competenties. Er is zelfs een speciale medewerker aangetrokken die zich richt op de loopbaanperspectieven van het personeel: wat missen ze op het gebied van vaardigheden en competenties?"

"De directie van deze PI heeft besloten om eerst in het middenkader te investeren, omdat het middenkader het hele primaire proces begeleidt. […] Door eerst het middenkader te verstevigen, worden deze medewerkers beter klaargestoomd om zelfstandig leiding te geven en worden zij beter voorbereid op de volgende stap in hun loopbaan binnen DJI"

"Binnen onze inrichting werken vooral hbo'ers. De directie is van mening dat er eigenlijk nog relatief te veel mbo'ers op de locatie werkzaam zijn. Daarom wordt geprobeerd om medewerkers intern op te leiden tot hbo-niveau. Sommigen kunnen dit niveau aan, maar voor anderen is dit echt te lastig, met name door de combinatie van werk/privé en scholing. Er zijn wel andere wegen, bijvoorbeeld via een EVC-traject, om aan te tonen dat een werknemer wel hbo-niveau heeft"

---

[43] Als voorbeeld is genoemd een opleiding over gijzelingsbeleid, waarover de toenmalige directeur van zijn inrichting zei "als mijn personeel gegijzeld wordt, doe ik de deur open".

"Onlangs heeft [inrichting] een nieuw kwalificatiedossier ontwikkeld. Uit dit kwalificatiedossier blijkt dat de ideale werknemer van vele markten thuis moet zijn en op mbo-niveau 3, niveau 4 of hbo-niveau moet werken. Dit nieuwe kwalificatiedossier heeft [inrichting] naar het Opleidingsinstituut binnen DJI gebracht om een nieuwe opleidingscyclus te ontwikkelen. Nu is [inrichting] de vestiging voor een pilot specifiek voor de VB-opleiding (met elementen als radicalisering, vreemdelingenrecht en het ervaren van een isoleercel) geworden. Er wordt een inhaalslag gemaakt op het gebied van multicultureel besef, cultuur en vreemdelingenrecht"

In het groepsgesprek met OR-leden van diverse inrichtingen is benadrukt dat de volgende typen 'onderhoud in vakmanschap' belangrijk zijn:

- Hoe moeten medewerkers om gaan met de veranderde doelgroep?;
- Behoud van het 'vak' (vooral nieuwe medewerkers hebben al geruime tijd geen opleidingen en/of trainingen hierin gevolgd);
- Deskundigheidsbevordering.

"Het is belangrijk dat mensen meegaan met de tijd. Neem bijvoorbeeld de communicatiemedewerkers. Zij leven nog in de jaren '80. Wanneer je weet dat intranet niet werkt, dan moet je iets anders gaan verzinnen"

Wat merken de werkvloer en het middenkader ervan dat er weer financiële middelen beschikbaar komen voor onderhoud van 'vakmanschap'? En wat is hun ervaring daarmee?

Medewerkers ervaren hun mogelijkheden voor onderhoud van 'vakmanschap' verschillend. Zelfs tussen de medewerkers van verschillende afdelingen binnen één inrichting treden er verschillen op. Een deel ervaart dat zij '*altijd een opleiding kunnen aanvragen en daar wordt ook altijd gehoor aan gegeven'*. Bij anderen zijn deze mogelijkheden veel geringer tot nihil. Sommigen denken dat er in hun inrichting geen geld en tijd voor opleidingen is. Verplichte cursussen moeten ze thuis in de vrije tijd volgen; *'dat motiveert niet'*.

"Ik heb een collega die na vier jaar in dienst te zijn nog steeds niet zijn basiscursus arbeid heeft behaald, onder het mom van tekort aan personeel"

Medewerkers van de werkvloer met een hbo-opleiding ervaren dat zij *'aan het plafond zitten'* en dat je als hbo'er weinig mogelijkheden hebt om je verder te ontwikkelen.

"De mensen die er vroeger voor hebben gekozen om door te leren, worden nu eigenlijk gestraft. De directie heeft andere prioriteiten, namelijk mbo'ers opleiden tot hbo'ers. Degene die al hbo hebben, staan al acht jaar in de wacht om door te kunnen groeien. Dit geeft wel eens frustraties en leidt soms tot uitstroom van medewerkers"

Tenslotte wordt door de werkvloer uitgesproken dat het allemaal wel mooi klinkt, maar dat er in de praktijk door de hoge werkdruk onvoldoende tijd is om naar cursussen te gaan als ook om opgedane kennis en vaardigheden toe te passen. Dit frustreert en zorgt ervoor dat de motivatie zeer laag is om zoiets als de wens voor een cursus aan te kaarten bij de leidinggevende.

"Je kunt wel meer kennis opdoen, maar je moet dan ook wel de kans krijgen om het überhaupt te gebruiken. Je wordt aan alle kanten tegengewerkt. Het heeft geen nut"

Binnen DV&O speelt bovenstaand probleem wat minder. Medewerkers moeten gecertificeerd zijn en training blijven volgen om in het veld te kunnen werken (ook als men na het vervroegd uittreden parttime blijft werken). Zo moet men zeven keer per jaar op onderhoudstraining zijn geweest om het vuurwapen te kunnen blijven dragen. Dit is wettelijk verplicht. Ook de fysieke vaardigheidstoets moet iedereen drie keer binnen een bepaalde periode succesvol voltooien, anders volgt er uitsluiting van werk. Voor reguliere DJI-medewerkers in de PI's gelden deze verplichtingen en consequenties niet.

4.4 OVERIGE GENOEMDE ELEMENTEN DIE VAN INVLOED ZIJN OP HET WERKKLIMAAT

4.4.1 Invloed van mobiliteit op het werkklimaat

In de interviews met directeuren is ingegaan op de invloed van de mobiliteit van medewerkers op het werkklimaat. In het algemeen is de mobiliteit van DJI-medewerkers binnen het GW gering[44]. Dit geldt zowel intern binnen een inrichting of dienst (medewerkers blijven vaak lang op dezelfde afdeling/hetzelfde team binnen dezelfde inrichting werken) of tussen inrichtingen en diensten van DJI, als extern (van en naar organisaties buiten DJI). Veel medewerkers zien hun baan als een 'life-time' job. Extra inkomsten als gevolg van de 'Toeslag onregelmatige diensten (TOD)' maakt het werk nog aantrekkelijker en maakt het ook lastiger om uit te stromen naar een baan buiten DJI. Omdat de organisatie hierdoor 'op slot' zit, is er in het algemeen weinig ruimte voor aanwas van nieuw en jonger personeel. Inmiddels is mede daardoor het personeelsbestand erg vergrijsd. Maar de motivatie om binnen DJI te blijven werken is niet puur financieel, medewerkers zijn ook intrinsiek gemotiveerd. Hieronder wordt ingegaan op de drie verschillende vormen van mobiliteit.

Binnen een inrichting/dienst

In het verleden groeide men soms intern door naar hogere functies, terwijl men niet de vereiste diploma's had. Vroeger werd volstaan met 'werk- en denkniveau' en was het mogelijk dat anciënniteit en verworven rechten tot promotie leidde van beveiliger naar PIW'er. Op deze manier is het mogelijk dat er een aantal medewerkers een enorme werkdruk ervaren, omdat zij ongeschikt zijn om hun werk te doen. Dit verandert langzaam maar zeker. Nu wordt meer en meer harde diploma-eisen gesteld en worden de vereiste diploma's verwacht.

Tussen inrichtingen/diensten

De arbeidsmobiliteit tussen inrichtingen is beperkt. In beginsel zou het werk binnen de inrichtingen vergelijkbaar met elkaar moeten zijn, maar dit is niet altijd het geval. Sommige opleidingen worden bijvoorbeeld niet in alle inrichtingen aangeboden, waardoor het opleidingsniveau van de medewerkers verschilt. Daardoor is doorstroom van de ene naar de andere inrichting niet te realiseren.

Extern naar buiten DJI

Wat betreft externe mobiliteit is het volgende opgemerkt. Na de sluitingen van inrichtingen kwamen er allerlei stimuleringsregelingen, zoals de stimuleringsregeling van het Van Werk Naar Werk-beleid of de loopbaanpremie van de zogenaamde regeling 'Tweede Carrière', het afkopen van een substantieel bezwarende functie. Hierdoor kunnen ze elders, buiten DJI, een tweede carrière maken.

"Een medewerker in schaal 5 die na 10-15 jaar ontslag neemt, koopt zijn vervroegde pensioen af en krijgt ca. 70 duizend euro mee, als hij een verklaring ondertekent waarin staat dat hij alleen in een niet-executieve functie terug mag komen bij DJI. Vervolgens gaat hij ergens anders, in een organisatie buiten DJI, werken. In sommige gevallen komt dezelfde medewerker terug om in dezelfde inrichting te gaan werken. Alleen is de medewerker in de nieuwe situatie niet in dienst van DJI, maar wordt hij ingezet als uitzendkracht die in loondienst is bij bijvoorbeeld G4S"

[44] Deze geringe mobiliteit geldt niet voor pedagogische medewerkers en forensische therapeuten.

"Een deel van de medewerkers die boventallig zijn geworden door sluitingen en inkrimpingen van PI's en op de loonlijst van de AO staan, maakt nu ook gebruik van deze SBF-regeling. Voorheen waren er voor hen voorzieningen in het kader van het VWNW-beleid om in een ver(der) weg gelegen PI te gaan werken (reiskostenvergoeding, etc.), maar deze voorzieningen drogen op. Daarom gaan deze medewerkers kijken of ze in hun eigen omgeving ander werk kunnen vinden"

Externe mobiliteit heeft voor een inrichting voor- en nadelen. Een voordeel is dat door het vertrek van medewerkers er ruimte komt om nieuwe, jonge(re) medewerkers aan te trekken. Nieuwe medewerkers hebben een frisse blik op het werk. Binnen de gevangenis zijn medewerkers soms zo gewend aan wat altijd gedaan wordt, dat er niet altijd '*out of the box*' gedacht wordt. Het binnenhalen van nieuwe mensen kan zorgen voor andere inzichten op het werk, andere manieren van werken.

Nadelen van uitstroom is dat het vaak de ervaren collega's zijn die vertrekken en de instroom vaak onervaren, jonge krachten zijn. De vertrekkende collega's behoren vaak qua leeftijd tot de midden categorie, waar er al relatief weinig van zijn. Het zijn de ouderen die blijven. Nieuwe medewerkers die net van school komen hebben wel een diploma, maar nog geen ervaring. Hierdoor kan het lastig zijn om deze mensen te vertrouwen wanneer je met hen moet werken.

"Een net afgestudeerde hbo'er weet wel waarom hij iets moet doen, maar hij weet niet wat hij moet doen. Er moet een goede balans zijn tussen het papiertje en de ervaring"

"Als je een of twee nieuwe medewerkers hebt, kunnen die gewoon meelopen met de rest. Maar als je er zes hebt, is het een ander verhaal"

In de groepsgesprekken met de werkvloer is gezegd dat de (soms vele) wisselingen van teamleiders of afdelingshoofden geleid hebben tot discontinuïteit, instabiliteit, een dalend onderling vertrouwen, etc. (zie paragraaf 3.2).

4.4.2 Achterstallig onderhoud en functionaliteit van gebouwen

Achterstallig onderhoud en verouderde functionaliteit van gebouwen zijn in een aantal inrichtingen van invloed op het werkklimaat. Wij zijn hierop gewezen door zowel enkele vestigingsdirecteuren als door medewerkers van de werkvloer. Zo is de luchtkwaliteit in een inrichting van dien aard dat sommige medewerkers uitgeput raken van regelmatig terugkerende hoofdpijn en droge ogen. Medewerkers van een andere inrichting vertellen dat de interne klimaatbeheersing al jaren slecht is. Op bepaalde plekken in het gebouw is het ofwel 10 graden ofwel 35 graden, er is geen middenweg. Volgens deze medewerkers is deze slechte klimaatbeheersing mede van invloed op het ziekteverzuim.

Er zijn ook inrichtingsgebouwen waarbij zich achterstallig onderhoud voordoet bij de functionele inrichting ervan. Ook dit kan mede weerslag hebben op het werkklimaat via het element 'veiligheid'. Die gebouwen zijn voor een bepaalde functie gebouwd, maar in de loop van de tijd is de functie ervan veranderd. De inrichting van het gebouw voldoet dan onvoldoende voor de nieuwe functie: zo'n gebouw geeft geen fijn gevoel, is onoverzichtelijk, heeft onvoldoende werkzalen of de ruimtes waarin moet worden gewerkt zijn (veel) te klein.

4.4.3 Verouderde apparatuur en systemen

Zowel het middenkader als de werkvloer van een aantal inrichtingen wijzen op de verouderde apparatuur en systemen. Volgens de deelnemers aan de groepsgesprekken is er geen centrale regeling voor systemen en apparatuur, dit is per inrichting verschillend. Vooral de beveiliging heeft hier mee te maken. Zo vertelt een medewerker dat de meldkamer van de inrichting waar hij werkt al zo'n 15 jaar niet meer aangepast is. In ieder geval twee inrichtingen vertellen medewerkers over verouderde apparaten, waarvan geen nieuwe onderdelen kunnen worden geleverd wanneer er iets kapotgaat. Een andere inrichting heeft elke dag te maken met

storingen. Het gevolg is dat er dagelijks een aantal mensen moeten worden ingehuurd die constant bezig zijn met het verhelpen van deze storingen. Dit gebeurt overdag, zodat het systeem er regelmatig één uur of enkele uren eruit ligt. Dit komt het gevoel van veiligheid niet ten goede.

"De gemiddelde parkeergarage heeft betere camera's dan wij'"

"Wij worden altijd zenuwachtig als er onweer voorspeld is. Wij zijn bang dat als de bliksem zou inslaan de halve PI platligt omdat de bliksemafleiders niet goed meer zijn. Dit probleem speelt nu al 5-6 jaar"

Vernieuwing van de systemen waarmee gewerkt wordt kan van invloed zijn op de werkdruk: door in alle geledingen binnen een inrichting op dezelfde manier te werken met nieuwe(re) software kunnen bijvoorbeeld afspraken voor gedetineerden (voor de arbeid, (ambtelijk) bezoek, tandarts, etc.) efficiënter gecoördineerd worden. Dit kan veel tijdswinst opleveren voor PIW'ers en beveiligers en frustraties voorkomen.

4.5 ANALYSE MTO

4.5.1 Doel van de analyse

Doel van de analyse is vast te stellen welke elementen van het werk en het werkklimaat het belangrijkste gewicht hebben in de algemene tevredenheid van werknemers over hun werk en hun werkklimaat. Het idee achter de analyse is dat er bepaalde variatie is tussen de gemiddelde scores van afdelingen en teams op de algemene tevredenheid met betrekking tot het werk en het werkklimaat, alsmede op de gemiddelde scores op de factoren die hierop van invloed zijn. Door middel van regressieanalyse kunnen we dan vaststellen welke factoren het meest van invloed zijn op de algemene tevredenheid met het werk en het werkklimaat.

4.5.2 De data

We hebben gebruik gemaakt van een dataset waarin per inrichting op afdelingsniveau en, voor afdelingen die uit verschillende teams bestaan, per team de gemiddelde scores van de antwoorden op de vragen uit het MTO zijn opgenomen. In totaal zijn er 606 waarnemingen. Het bestand waar mee we hebben gewerkt bevat geen informatie over de samenstelling van de afdelingen en teams naar persoonskenmerken als leeftijd, geslacht en opleidingsniveau. Bovendien betreft het bestand waarop we bij DJI analyses konden uitvoeren alleen het gevangeniswezen en de vreemdelingenbewaring.

Met deze data hebben we analyses uitgevoerd waarin we de score van de antwoorden op het 'werkplezier' (een combinatie van tevredenheid met de baan en tevredenheid met de organisatie) in verband hebben gebracht met de antwoorden op de stellingen over elementen als bestuurlijke aandacht voor de werkvloer, werkdruk, zelfstandigheid en veiligheid. Dit is gedaan door middel van regressies, waarin het werkplezier is verklaard uit deze elementen. De term werkplezier wordt in de officiële rapportage over de MTO-uitkomsten gehanteerd. In de wetenschappelijke literatuur worden veelal andere termen gebruikt zoals job satisfaction, werknemerstevredenheid en tevredenheid over het werkklimaat (zie hoofdstuk 2). Gezien de breedte van de elementen die in het MTO naar voren komen, is het waarschijnlijk het beste om over tevredenheid met het werk en het werkklimaat te spreken.

De mening over zo'n element is gemeten door het gemiddelde te nemen van de antwoorden op een aantal stellingen die betrekking hebben op dat element. Bijvoorbeeld: voor het element veiligheid zijn de volgende vier stellingen opgenomen:

Kader 4.2 Stellingen over het element veiligheid

De werkomgeving is zo ingericht dat ik me veilig voel
Er wordt hier alles aan gedaan om mijn veiligheid te waarborgen
Het werk is zo georganiseerd dat mij weinig kan overkomen
Ik voel me op mijn gemak als ik door het gebouw loop

Bron: Vragenlijst MTO

Het antwoord op elke stellingen is gemeten door middel van een vijfpuntsschaal die varieert van helemaal 'mee eens' tot 'helemaal mee oneens'. Hoe meer men het eens is met de stelling hoe hoger de score. Bij alle elementen zijn de stellingen zo geformuleerd dat een hogere score wijst op een positieve beoordeling door de medewerker. Het enige element waarover geen stellingen zijn voorgelegd aan de medewerkers (althans niet aan de meeste medewerkers) is zelfstandigheid. Daarom hebben we voor deze factor de score op tevredenheid gebruikt. Tevredenheid is eveneens gemeten door middel van een vijfpuntsschaal. Deze schaal varieert van 'zeer tevreden' tot 'zeer ontevreden'. Daarvoor worden dezelfde waarden gebruikt als voor de antwoorden op de stellingen.[45]

We hebben analyses gedaan voor de volgende groepen:

- Alle afdelingen en teams;[46]
- Leefafdelingen (PIW-ers)
- Beveiligingsteams (beveiligers)

4.5.3 Uitkomsten op basis van alle teams en afdelingen

In tabel 4.3 zijn de gevonden gewichten van de factoren opgenomen (met/zonder correctie voor inrichting-specifieke factoren) uitgaande van gegevens over alle afdelingen en teams.

Tabel 4.3 Gewichten met en zonder correctie voor inrichting-specifieke factoren: alle afdelingen en teams

Afhankelijke variabele: werkplezier	Zonder correctie voor inrichting-specifieke factoren	Met correctie voor inrichting-specifieke factoren
Bestuurlijke aandacht	0,074**	0,099**
Veiligheid	0,063**	0,004
Zelfstandigheid	0,167**	0,172**
Werkdruk	0,144**	0,132**
Samenwerking	0,089**	0,078**
Informatievoorziening	0,229**	0,200**
Eerlijke behandeling	0,270**	0,298**
Emotionele gevolgen werkstress	0,023	0,048
Corrigerend leiderschap	0,026	0,016
Stimulerend leiderschap	-0,030	-0,037
Constante term	0,295	0,800**
N	606	606
R^2-adj	0,712	0,743

*** Sterk significant*

[45] Men zou kunnen stellen dat tevredenheid een ander soort variabele is als het eens zijn met een stelling of stellingen en dat de regressiecoëfficiënt van zelfstandigheid daardoor niet vergelijkbaar is met de andere regressiecoëfficiënten. Uit de resultaten blijkt echter dat de gestandaardiseerde coëfficiënten vrijwel hetzelfde beeld geven als de regressiecoëfficiënten.

[46] Voor afdelingen met verschillende teams zijn de teams als waarnemingen opgenomen.

De conclusie hieruit is dat van de onderscheiden elementen eerlijke behandeling en informatievoorziening het grootste gewicht in het werkplezier hebben. Daarna komen zelfstandigheid en werkdruk. Ten slotte hebben de elementen samenwerking, bestuurlijke aandacht en veiligheid van alle significante factoren het kleinste gewicht. Emotionele gevolgen van werkstress, corrigerend leiderschap en stimulerend leiderschap zijn niet significant voor de verklaring van het werkplezier.[47]

Als we corrigeren voor inrichting-specifieke factoren veranderen de meeste gewichten weinig.[48] De enige uitzondering hierop betreft het element 'veiligheid': na correctie voor inrichting-specifieke factoren is het gewicht hiervan vrijwel nul.

We hebben tevens regressies gedaan waarin we enkele elementen hebben toegevoegd die in de literatuur over job satisfaction ook een rol spelen, namelijk inhoud van het werk, beloning en loopbaanmogelijkheden (zie tabel 4.4 voor de uitkomsten). Inhoud van het werk blijkt dan van alle elementen het grootste gewicht te krijgen. De beloning heeft slechts een klein gewicht, dat niet significant is. Beide resultaten komen overeen met de algemene wetenschappelijke literatuur over job satisfaction. Ontwikkelingsmogelijkheden hebben geen significante invloed. Opvallend is verder dat het toevoegen van deze drie elementen weinig invloed heeft op de gewichten van bestuurlijke aandacht, werkdruk, informatievoorziening en eerlijke behandeling, maar wel leidt tot veel lagere gewichten van veiligheid, zelfstandigheid en samenwerking. Kennelijk is de waardering van deze elementen sterk gerelateerd aan die van werkinhoud. Bij deze regressie geeft correctie voor inrichting-specifieke factoren weinig veranderingen.

Tabel 4.4 Gewichten met en zonder correctie voor inrichting-specifieke factoren: alle afdelingen en teams

Afhankelijke variabele: werkplezier	Zonder correctie voor inrichting-specifieke factoren	Met correctie voor inrichting-specifieke factoren
Bestuurlijke aandacht	0,072**	0,098**
Veiligheid	0,020	-0,025
Zelfstandigheid	0,048	0,061*
Werkdruk	0,141**	0,131**
Samenwerking	0,039	0,031
Informatievoorziening	0,190**	0,152**
Eerlijke behandeling	0,247**	0,278**
Emotionele gevolgen werkstress	0,007	0,037
Corrigerend leiderschap	0,016	0,010
Stimulerend leiderschap	-0,037	-0,042
Inhoud van het werk	0,275**	0,270**
Beloning	0,023	0,030
Loopbaanontwikkelingsmogelijkheden	0,027	0,002
Constante term	0,195	0,589**
N	606	606
R^2-adj	0,755	0,781

*** Sterk significant; * zwak significant*

Door de opgenomen elementen wordt iets meer dan 75 procent van de variantie van het werkplezier verklaard. Dat is vrij veel[49], maar niettemin is er toch ook een onverklaard deel. Dat zou te maken kunnen hebben met het feit dat we geen informatie hebben over persoons- en persoonlijkheidskenmerken. De literatuur suggereert dat vooral persoonlijkheidskenmerken relevant zijn. Maar het is ook niet uit te sluiten dat elementen relevant zijn die niet in het MTO zijn opgenomen. Hierbij valt onder meer te denken aan de

47 Een verfijning van de analyse zou nog kunnen worden verkregen door rekening te houden met verschillende groottes van de afdelingen en teams.

48 Deze correctie wordt uitgevoerd door dummy-variabelen voor de instellingen op te nemen.

49 Hierbij moet worden bedacht dat de data waarop de analyses zijn gemiddelden op afdelingsniveau zijn. Hadden we over individuele gegevens beschikt, dan zou de verklaringsgraad aanmerkelijk lager zijn geweest.

mate waarin medewerkers niet-materiële waardering medewerkers krijgen voor hun werk.[50] Ook is denkbaar dat de wijze waarop sommige elementen worden gemeten niet volledig de ervaringen van medewerkers 'pakken'. Zo is de score op 'bestuurlijke aandacht' bepaald door het rekenkundig gemiddelde van de scores op twee stellingen die beide betrekking hebben op de directie van de instelling waar de medewerker werkt. Hierin komt bijvoorbeeld niet naar voren in welke mate de directie 'zichtbaar' is op de werkvloer en contact zoekt met medewerkers.

4.5.4 Uitkomsten apart voor het gevangeniswezen

De dataset heeft betrekking op twee typen inrichtingen die een verschillend karakter hebben. Denkbaar is daarom dat de resultaten per type inrichting verschillend zijn. Maar de mogelijkheden om met deze dataset analyses per type inrichting te doen zijn zeer beperkt, omdat 561 van de 606 waarnemingen betrekking hebben op het gevangeniswezen. De overige waarnemingen (45) hebben betrekking op de vreemdelingenbewaring, maar dit aantal is te klein voor een zinvolle analyse. We kunnen daarom wel een apart analyse doen voor het gevangeniswezen, maar niet voor andere typen inrichtingen. De uitkomsten alleen voor het gevangeniswezen wijken nauwelijks af van de eerder gepresenteerde resultaten.

4.5.5 Uitkomsten voor aparte functiegroepen

Resultaten voor aparte functiegroepen zijn opgenomen in tabel 4.5. Alleen voor PIW'ers en beveiligers is het aantal waarnemingen voldoende om regressies uit te voeren. De resultaten zijn gebaseerd op regressies waarin gecorrigeerd is voor inrichting-specifieke factoren. Als we de resultaten voor PIW'ers vergelijken met de algemene resultaten dan zien we overeenkomsten en verschillen. De gewichten van eerlijke behandeling, bestuurlijke aandacht, beloning en zelfstandigheid zijn bij PIW'ers groter dan bij andere medewerkers. Beloning is overigens ook bij PIW'ers zeker geen dominante factor. Het gewicht van de inhoud van het werk is ongeveer even groot als bij andere medewerkers. Werkdruk en informatievoorziening hebben een kleiner gewicht bij PIW'ers. Veiligheid speelt een betrekkelijk kleine rol en valt, net als bij de algemene analyses, weg als we rekening houden met inrichting-specifieke factoren. Kennelijk is veiligheid meer een afgeleide, dan een zelfstandige factor. Dat minder factoren significant zijn heeft ook te maken met het geringere aantal waarnemingen. Zouden we alleen voor PIW'ers 600 waarnemingen hebben gehad, dan was het element informatievoorziening waarschijnlijk ook significant geweest.

Bij beveiligers is het aantal waarnemingen nog kleiner. Bij deze functiegroep komen drie factoren sterk naar voren: werkinhoud, eerlijke behandeling en informatievoorziening. Zelfstandigheid en werkdruk hebben ook een vrij groot gewicht. Als we voor deze groep een vergelijkbaar aantal waarnemingen hadden gehad als voor PIW'ers zouden deze factoren mogelijk ook significant geweest.

Tabel 4.5 Gewichten met correctie voor inrichting-specifieke factoren: alle afdelingen en teams

Afhankelijke variabele: werkplezier	PIW'ers	Beveiligers
Bestuurlijke aandacht	0,161**	0,040
Veiligheid	-0,001	-0,041
Zelfstandigheid	0,124**	0,084
Werkdruk	0,043	0,107
Samenwerking	0,013	0,023
Informatievoorziening	0,094	0,217**
Eerlijke behandeling	0,318**	0,274**
Emotionele gevolgen werkstress	-0,003	0,063
Corrigerend leiderschap	-0,001	-0,069
Stimulerend leiderschap	-0,051	-0,031
Inhoud van het werk	0,253**	0,366**
Beloning	0,075*	0,059

[50] Uit de gesprekken komt naar voren dat medewerkers dat een waarderend woord van hun leidinggevende op prijs stellen, maar ook dat ze dit lang niet altijd krijgen.

Afhankelijke variabele: werkplezier	PIW'ers	Beveiligers
Loopbaanontwikkelingsmogelijkheden	-0,003	0,039
Constante term	0,652	-0,177
N	216	147
R^2-adj	0,788	0,757

*** Sterk significant; * zwak significant*

4.5.6 Conclusies en kanttekeningen

De algemene conclusie is dat voor DJI-medewerkers het werkplezier (een combinatie van tevredenheid met de baan en de organisatie) vooral wordt bepaald door de inhoud van het werk, eerlijke behandeling, informatievoorziening en werkdruk. Bestuurlijke aandacht speelt ook enige rol, vooral bij PIW'ers. De rol van veiligheid is beperkt. Als we rekening houden met werkinhoud en inrichting-specifieke factoren valt deze factor zelfs weg. Daarom denken we dat de ervaren veiligheid vooral een afgeleide factor is. Maar met de beschikbare gegevens kunnen we niet nagaan wat dan de achterliggende factoren zijn. Dat zou met allerlei zaken te maken kunnen hebben zoals verschillen tussen instellingen in samenstelling van het personeelsbestand, verschillen in samenstelling van de gedetineerden en verschillen in beleid.

Ook in de afzonderlijke analyses voor PIW'ers en beveiligers komen inhoud van het werk en rechtvaardige behandeling als de belangrijkste factoren naar voren. Beloning lijkt (vooral bij PIW'ers) van meer belang dan gemiddeld voor medewerkers van inrichtingen, maar hebben ook hier een relatief laag gewicht. Bestuurlijke aandacht speelt bij PIW'ers een belangrijke rol, terwijl bij beveiligers de informatievoorziening juist veel gewicht krijgt. Hierbij moet echter aangetekend worden dat het aantal waarnemingen over leefafdelingen en beveiligingsteams relatief klein is, vooral bij laatstgenoemde. Dat leidt ertoe dat minder factoren significant zijn. Tevens zijn de resultaten dan gevoeliger voor hoge onderlinge correlatie tussen factoren. Ook voor de analyses die gebaseerd zijn op alle afdelingen en teams geldt overigens dat de onderlinge correlatie tussen de elementen vaak hoog is. Dit maakt het moeilijker om de afzonderlijke gewichten goed te bepalen. Alleen werkdruk vertoont weinig correlatie met de andere elementen.

Een belangrijke beperking van de analyses is dat we geen informatie hebben over de samenstelling van afdelingen en teams naar persoonskenmerken. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat medewerkers van de leefafdelingen gemiddeld ouder zijn dan die van andere afdelingen en dat dit (mede) de ietwat afwijkende uitkomsten voor deze groep verklaart. Vooralsnog moet daarom de meeste waarde worden gehecht aan de uitkomsten op basis van alle afdelingen en teams (tabel 4.3).

Ook het feit dat de gegevens die we hebben gemiddelde scores van afdelingen en teams betreffen is een beperking. Om verschillende redenen is het gebruik van individuele gegevens te prefereren. In de eerste plaats zal voor individuele gegevens waarschijnlijk gelden dat de onderlinge correlatie tussen de elementen van het werkklimaat kleiner is, waardoor de gewichten van deze elementen in het werkklimaat met meer precisie kunnen worden geschat. Verder biedt een dataset met de individuele gegevens meer mogelijkheden om analyses te doen voor afzonderlijke afdelingen en typen inrichtingen. Het is immers heel goed denkbaar dat de gewichten van de afzonderlijke elementen in de algemene tevredenheid met het werk en het werkklimaat van individuele medewerkers verschilt tussen afdelingen en typen inrichtingen.

4.6 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit hoofdstuk zijn de eerste twee onderzoeksvragen beantwoord, op basis van informatie uit de interviews, groepsgesprekken en de analyse van de MTO-resultaten.

1. Wat zijn de belangrijkste elementen van het werkklimaat in justitiële inrichtingen en de diensten Geestelijke Verzorging (DGV) en Vervoer en Ondersteuning (DV&O)?
2. Op welke manier en in welke mate spelen daarin met name (de beleving van) 'veiligheid' en 'bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' een rol?

Executieve medewerkers noemen als belangrijkste, positieve elementen van het werkklimaat collega's, de inhoud van het werk, werkplezier en autonomie. Als negatieve factoren worden het vaakst werkdruk, invloed

van leidinggevenden en/of het MT, communicatie en veiligheid genoemd. Het middenkader en de OR noemen grotendeels dezelfde elementen, al is de rangorde hiervan wat anders. Communicatie wordt door hen minder vaak genoemd, de zwaardere doelgroepen juist meer.

Ook uit de analyse van het MTO komt naar voren dat eerlijke behandeling (hangt samen met de invloed van leidinggevenden en MT), informatievoorziening (communicatie), werkdruk en zelfstandigheid (autonomie) een groot gewicht hebben in het werkplezier. De MTO-scores op bestuurlijke aandacht en veiligheid zijn ondermaats, maar deze elementen blijken een relatief klein gewicht te hebben in het werkplezier. Veiligheid valt in sommige regressies zelfs weg. We denken daarom dat veiligheid vooral een afgeleide factor is, die in grote mate samenhangt met de andere factoren.

5 OPLOSSINGSRICHTINGEN

5 OPLOSSINGSRICHTINGEN

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk gaan we in op de derde onderzoeksvraag:

> 3. Op welke manier kunnen de belangrijkste elementen van het werkklimaat worden beïnvloed?

In paragraaf 5.2 beschrijven we welke ideeën er uit de interviews met COR en (vestigings-)directeuren en uit de veertien groepsgesprekken met werkvloer en middenkader/OR zijn gekomen als oplossingsrichtingen om het werkklimaat (verder) te verbeteren. We plaatsen hierbij de kanttekening dat we in de groepsgesprekken met het middenkader en de werkvloer de onderwerpen waarover de oplossingsrichtingen moesten gaan, zelf hebben bedacht naar aanleiding van het verloop van het groepsgesprek: wat bleken tijdens het gesprek de sterkst levende problemen te zijn?

In elk gesprek hebben we de volgens ons twee of drie (afhankelijk van de grootte van de groep) belangrijkste onderwerpen gepakt als onderwerp voor het formuleren van een probleem dat in de groep leeft. Vervolgens zijn de deelnemers in groepjes verdeeld om samen te komen tot oplossingsrichtingen. Het kan dus zijn dat er op de werkvloer en bij het middenkader nog meer oplossingsrichtingen voor problemen leven, die in de groepsgesprekken niet aan de orde gekomen zijn. Toch proberen we hier wel een vergelijking te maken tussen oplossingsrichtingen van de verschillende lagen. Al zijn de onderwerpen voor de oplossingsrichtingen in de groepsgesprekken door ons gestuurd, ze zijn gebaseerd op de belangrijkste thema's die uit de gesprekken kwamen. Ze geven dus wel weer wat het meest leeft op de werkvloer en bij het middenkader. In de interviews met de directie is de vraag naar oplossingsrichtingen meer algemeen gesteld.

Paragaaf 5.3 vat dit hoofdstuk samen en geeft de belangrijkste conclusies uit dit hoofdstuk weer.

5.2 OPLOSSINGSRICHTINGEN

Welke oplossingsrichtingen hebben de gesprekpartners genoemd om het werkklimaat in hun inrichting of dienst te verbeteren? Een algemene opmerking van de COR is dat men terug zou moeten gaan naar de basis: het op een veilige manier binnenhouden van gedetineerden met voldoende mensen. Door becijfering willen directeuren en medewerkers scoren, waardoor ze andere dingen laten liggen om die scores maar te kunnen behalen *('de menselijke maat is verloren gegaan'*). Protocollen zijn nodig om grenzen en kaders aan te geven, maar het moeten geen targets worden of zijn: de menselijke maat moet teruggebracht worden.

Een tweede, meer algemene opmerking betreft de interne code, dat voor de veiligheid van een PIW'er, de PIW'er niet op de hoogte wordt gebracht van het delict dat gedetineerden hebben gepleegd.[51] Maar dit is volgens deze gesprekspartner 'schijnveiligheid'. Met het oog op de complexer geworden doelgroep zou het de veiligheid en het werkklimaat van de PIW'er juist verbeteren als de PIW'er wel weet wat een gedetineerde heeft gedaan, zodat er preventief aan veilige oplettendheid en signalering kan worden gewerkt.

In bijlage III zijn de oplossingsrichtingen zoveel mogelijk naar onderwerp ingedeeld en per groep (directie, middenkader en werkvloer) weergegeven. Op deze manier creëren we een beeld van de oplossingsrichtingen van de verschillende gesprekspartners. Hieronder zullen we de oplossingsrichtingen samenvatten per element van het werkklimaat.

[51] Wel hebben we een aantal keren gehoord dat PIW'ers dit wel kunnen inzien, maar dat het aan de PIW'er zelf is om te bepalen of ze dat willen.

We beginnen elke volgende subparagraaf met de vragen die we in de veertien groepsgesprekken met de werkvloer, het middenkader en OR hebben geformuleerd naar aanleiding van het gesprek en waarop de deelnemers in groepjes oplossingsrichtingen moesten bedenken.

5.2.1 Bestuurlijke aandacht van het directieteam en het middenkader voor de werkvloer

Wat zouden de directie en het middenkader moeten doen om het vertrouwen van het personeel te herstellen?
Wat moet de directie doen om de kloof met het personeel te verkleinen?
Wat kun je als middenkader doen om het werkklimaat te verbeteren?

Zowel de directie als de werkvloer hebben ideeën over het verbeteren van de bestuurlijke aandacht voor de werkvloer. Een punt van aandacht is dat de stellingen in het MTO gaan over de bestuurlijke aandacht van het *directieteam*, niet van die van het middenkader. Uit de interviews en de groepsgesprekken bleek dat een deel van de medewerkers de stellingen over bestuurlijke aandacht verkeerd heeft geïnterpreteerd: zij hebben de stellingen beoordeeld met in gedachte de direct leidinggevende in plaats van het directieteam. Bij de oplossingsrichtingen over bestuurlijke aandacht loopt dit dus ook door elkaar heen: sommige gaan over het middenkader, andere gaan over de directie.

De directeuren erkennen in de diepte-interviews dat de bestuurlijke aandacht verbeterd dient te worden. Een oplossingsrichting is dat het MT toegankelijk en laagdrempelig moet zijn. Toegankelijkheid kan vergroot worden door medewerkers bij de besluitvorming te betrekken, een punt dat verschillende keren wordt aangegeven in de interviews. Daarnaast is het belangrijk dat de directie weet wat er speelt op de werkvloer, dat men de medewerkers en de gedetineerden kent.

Tegelijkertijd legt de directie de verantwoordelijkheid van ‘bestuurlijke aandacht’ ook bij anderen. Er wordt aangegeven dat het verbeteren van het werkklimaat een gedeelde verantwoordelijkheid is van zowel directie als medewerkers. Ook wordt er meerdere malen benoemd dat het middenkader een belangrijke taak heeft in de verbetering van de bestuurlijke aandacht, omdat het middenkader de schakel is tussen directie/MT en de werkvloer.

Oplossingsrichtingen vanuit directie/MT
Stel medewerkers van de werkvloer aan die meedenken over het beleid
Zorg dat het managementteam toegankelijk en laagdrempelig is
Ken je inrichting, weet wat er op de werkvloer speelt, weet hoe het eraan toe gaat met de gedetineerden
De directie en de medewerkers hebben een gedeelde verantwoordelijkheid om op basis van de resultaten van het MTO een plan van aanpak op te stellen voor verbetering van het werkklimaat: ‘wat kunnen we er met z’n allen aan doen?’
Betrek je medewerkers bij nieuwe ontwikkelingen door bijvoorbeeld bijeenkomsten te organiseren
Zorg voor een positieve beeldvorming van het MT. Benadruk bewust dat de directie voor de medewerkers klaarstaat
Het MT dient zich te richten op de direct leidinggevenden: zij zijn het scharnierpunt tussen de medewerkers en de directie
Leidinggevenden meer ruimte geven om het aantal contactmomenten met de medewerkers te verhogen
Versterken van het middenkader, over de functiegroepen heen meer eenheid creëren in het middenkader

In de gesprekken met het middenkader en de OR-leden zijn weinig oplossingsrichtingen voor het probleem van bestuurlijke aandacht genoemd. Een punt dat wel genoemd wordt, is dat directeuren aanwezig zouden moeten zijn tijdens werkoverleggen, omdat op die manier de drempel naar de directie lager wordt. Ook wordt de relatie gelegd tussen communicatie en bestuurlijke aandacht: wanneer de informatievoorziening beter is, wordt ook de bestuurlijke aandacht als positiever ervaren. Net als de directie/het MT, zien het middenkader en de OR-leden als oplossingsrichtingen de versterking van het middenkader en het stimuleren van de werkvloer om zelf meer initiatief te nemen, door stimulering van hun professionaliteit (vakmanschap) en hun persoonlijke ontwikkeling.

In de volgende tabel is een aantal oplossingsrichtingen om bestuurlijke aandacht te verbeteren opgenomen die voorkomen uit de groepsgesprekken met de werkvloer.

Oplossingsrichtingen vanuit de werkvloer
Eerlijk zijn naar het personeel toe en achter het personeel staan, in plaats van achter de gedetineerden
Personeel meer betrekken bij beleidsvorming en -uitvoering, bijvoorbeeld door met een nieuw beleidsplan langs te komen en aan de medewerkers op de vloer te vragen wat zij ervan vinden
Meer waardering in de vorm van meer salaris en meer complimenten vanuit de directie
Persoonlijke aandacht, bijvoorbeeld door als leiding ook even langs te komen op het werk tijdens feestdagen of om iemand een fijne vakantie te wensen
Het middenkader moet sterker en mondiger worden
Directie en middenkader moeten weten wat er speelt op de werkvloer
Directie en middenkader moeten af en toe meewerken op de afdeling (dus niet alleen even hun gezicht laten zien) om begrip te krijgen voor waar de werkvloer dagelijks mee te maken heeft en tegen aan loopt

De werkvloer is van mening dat het personeel meer moet worden betrokken bij de beleidsvorming en beleidsuitvoering. Op dit punt zitten werkvloer en directie dus op één lijn. Ook komt naar voren dat zowel directie als middenkader zich meer zou moeten laten zien op de werkvloer en ziet de werkvloer, evenals directie en middenkader, een rol weggelegd voor een sterker en mondiger middenkader. Daarnaast is waardering een veel gehoord punt in de gesprekken met de werkvloer. Deze waardering kan in meerdere vormen tot uiting komen. De een vindt dat waardering terug te zien moet zijn in de salariëring, een ander zoekt het vooral in complimenten van de directie en weer een ander vindt het belangrijk dat er persoonlijke aandacht gegeven wordt.

5.2.2 Communicatie en informatievoorziening

Hoe zou je de communicatie tussen directie, middenkader en werkvloer kunnen verbeteren en wat heb je daar voor nodig?

Hoe verbeter je de communicatie tussen het middenkader en de directie?

Hoe zou de communicatie binnen de beveiliging verbeterd kunnen worden?

In de groepsgesprekken met de werkvloer is het onderwerp communicatie vaak aan de orde geweest, omdat dit element door veel deelnemers is opgeschreven op de memoblaadjes aan het begin van het gesprek (zie paragraaf 4.2.2, tabel 4.2). De werkvloer ziet, veel meer dan de directie/MT en het middenkader, het element communicatie als een element dat negatief van invloed is op het werkklimaat. In de gesprekken met de directie is dan ook maar beperkt ingegaan op oplossingsrichtingen om de communicatie met middenkader en werkvloer te verbeteren, terwijl de werkvloer hier wel veel ideeën over heeft.

Volgens de directie wordt er vanuit hen al erg veel aan communicatie en informatievoorzienig gedaan. In principe kunnen medewerkers over alle nodige informatie beschikken, zowel de informatie ‘need to know’ als ‘nice to know’. Een aantal directeuren legt de verantwoordelijkheid voor de klachten over communicatie en informatievoorziening deels bij de werkvloer zelf: medewerkers moeten zelf actiever de informatie ophalen en zij moeten meer doen met de informatie die geboden wordt. Wel wordt aangegeven dat er soms te veel informatie wordt verspreid, waardoor mensen het niet meer bij kunnen houden.

Het middenkader en de OR-leden komen wel met een aantal oplossingsrichtingen voor het verbeteren van de communicatie. Meer transparantie en minder mails zijn punten die overeenkomen tussen middenkader en de werkvloer. Aan de andere kant zit het middenkader weer op één lijn met de directie als het gaat om verantwoordelijkheid van de medewerker. Ook vanuit het middenkader komt het geluid dat medewerkers meer initiatief zouden moeten tonen als het gaat om het ophalen en benutten van alle beschikbare informatie. Een punt waar alle groepen mee komen is dat het middenkader meer op één lijn moet zitten, in die zin dat het

middenkader meer transparant moet zijn naar de werkvloer, door eenduidige antwoorden en overdracht van informatie.

Vanuit de werkvloer worden de volgende oplossingsrichtingen aangedragen, voor zowel communicatie met de directie/MT en het middenkader, als tussen medewerkers onderling:

Oplossingsrichtingen vanuit de werkvloer
Luisteren naar personeel
Teamleiders en afdelingshoofden binnen een PI moeten op één lijn zitten
Er moet (weer) overlap komen tussen de dag-, avond- en nachtdiensten, zodat er tijd is om de dienst over te dragen aan de volgende medewerker
Er moet een (maandelijkse) nieuwsbrief komen (over de mail) waarin alle veranderingen en aandachtspunten (procedures en/of richtlijnen) benoemd worden, in plaats van dagelijks mail met een enkele verandering
Veranderingen opsparen en in één keer mailen aan alleen die medewerkers die met die veranderingen moeten werken (dus niet aan alle medewerkers)
Transparant zijn naar elkaar (bijvoorbeeld openheid over voortgang van sollicitaties)
Meer (tussentijdse) communicatie over beleid, maatregelen, wat er speelt, etc.
Middenkader moeten vaker aanwezig zijn op de werkvloer
Leidinggevenden handvatten geven om een goede gespreksleider te zijn
Tijdens teamoverleg altijd een stukje communicatie ter sprake brengen

Wat betreft de communicatie met de leidinggevenden komt naar voren dat er te veel informatie wordt verspreid. Als oplossing wordt aangedragen dat de mails meer ‘to the point’ moeten zijn, en dat inhoud van mails moet worden opgespaard zodat alles één keer per maand verstuurd kan worden in plaats van elke dag. Wat betreft het middenkader vindt de werkvloer dat deze meer op één lijn moeten zitten, wat ook bij het middenkader zelf en bij de directie genoemd wordt.

Daarnaast vindt de werkvloer dat het middenkader handvatten moet krijgen om betere gespreksleiders te zijn en dat ze open en transparant moeten zijn. De communicatie tussen het personeel onderling moet ook beter door bijvoorbeeld vergaderingen te houden tussen verschillende disciplines. Ook komt uit één inrichting het geluid dat er weer een overlap moet komen tussen verschillende diensten (dag, avond, nacht). Dit was er vroeger wel maar deze is wegbezuinigd. Wanneer er een overlap zit tussen de verschillende diensten kan een dienst secuur overgedragen worden aan de volgende ploeg medewerkers, wat de veiligheid van de werkvloer ten goede komt. Immers, fysieke agressie tegen het personeel komt vaak voort uit frustraties die eerder zijn ontstaan.

Dat een betere communicatie via ICT leidt tot verlaging van de werkdruk en daarmee tot een verbetering van het werkklimaat illustreert het volgende voorbeeld.

Eén van de PIW’ers die wij hebben gesproken is erg gefrustreerd over de manier waarop intern wordt gecommuniceerd. Afspraken met gedetineerden worden op hele verschillende manieren door verschillende mensen doorgegeven. De een doet het via een apart mailtje, de ander via een briefje, weer een ander weer op een andere manier. Hierdoor is het erg moeilijk bij te houden welke gedetineerde wanneer een afspraak heeft. En zo kan het ook gebeuren dat er twee afspraken tegelijk gepland staan of dat een gedetineerde voor niets naar een afspraak gaat. Dit zorgt voor allerlei frustraties bij zowel gedetineerden als PIW’ers en kost heel veel tijd. De PIW’er pleit ervoor om afspraken allemaal op één manier te plannen, namelijk via Outlook. Wanneer iemand een afspraak heeft met een gedetineerden moet diegene dat gewoon als agendapunt in Outlook zetten. Zo weet iedereen waar men aan toe is.

5.2.3 Veiligheid

Hoe zou het veiligheidsgevoel van medewerkers verbeterd kunnen worden?

In de gesprekken met de directie zijn er weinig concrete punten genoemd als oplossingsrichting om het werkklimaat te verbeteren door de veiligheid van de medewerkers te verhogen. In een aantal gesprekken is gezegd dat veiligheid moeilijk te meten is en dat sommige situaties als onveilig ervaren worden, terwijl ze dit eigenlijk niet zijn. Toch is het punt van verbetering van de veiligheid in een aantal inrichtingen wel opgepakt, bijvoorbeeld door het uitvoeren van een intern onderzoek naar veiligheid of door bijeenkomsten te organiseren met directie/MT en medewerkers.

De directie van een inrichting waar de scores op veiligheid relatief goed zijn, geeft aan wat ervoor zorgt dat de medewerkers zich veilig voelen: het is belangrijk dat het personeel serieus wordt genomen als het gaat om (veiligheids)incidenten en dat het personeel ziet dat er daadwerkelijk iets met hun klacht gebeurt. Ook duidelijke communicatie en een goede omgang met collega's dragen bij aan een gevoel van veiligheid.

Vanuit de directie is wel een aantal oplossingsrichtingen genoemd met betrekking tot verbetering van de personele zorg. Sommigen worden al ingezet in bepaalde inrichtingen. Een voorbeeld hiervan is het bieden van ondersteuning door het organiseren en inzetten van een opvang- en/of een nazorgteam. Een ander voorbeeld is de invoering van 'roulatiebeleid': in een inrichting waar sprake is van zo'n roulatiebeleid worden medewerkers van wie veel gevergd wordt, met enige regelmaat ergens anders geplaatst (bijvoorbeeld bij cameratoezicht of ze lopen tijdelijk mee op een andere afdeling) dan op hun normale plek. Hierdoor worden medewerkers niet meer elke dag geconfronteerd met de belasting op de afdeling. Dit moet wel doorlopend gebeuren en niet pas wanneer een medewerker er al doorheen zit. In een andere inrichting is er sprake van recuperatietijd voor medewerkers die incidenten meemaken. Hier is een adem-/interventieteam voor als het een werknemer te veel wordt. De medewerker wordt dan voor vier uur vervangen door iemand uit het interventieteam, terwijl hij of zij 'kan bijkomen'.

Ook het middenkader heeft in de groepsgesprekken weinig concrete punten genoemd als oplossingsrichting voor verbetering van de veiligheid. In één van deze gesprekken kwam naar voren dat veiligheid moeilijk te meten is: het concept veiligheid wordt door verschillende personen verschillend ingevuld. Uit de diverse gesprekken komt wel dat de (te) lage feitelijke bezetting tot een onveilig gevoel leidt, wat verder wordt versterkt als uitzendkrachten worden ingezet om de bezetting getalsmatig op orde te krijgen. (Het gevoel van) veiligheid kan worden verbeterd door de norm van de formatie te veranderen van bijvoorbeeld één medewerker op acht gedetineerden naar één op vijf.

Veel van de genoemde oplossingsrichtingen die de werkvloer in de groepsgesprekken aandraagt ter verhoging van de veiligheid houden verband met andere elementen van het werkklimaat. Zo zal verbetering van het sanctiebeleid positief bijdragen aan de veiligheid op de werkvloer, evenals betere communicatie en continuïteit in het personeelsbestand. De verbetering van de communicatie zit ook in een stuk duidelijkheid: aangegeven wordt dat het soms onduidelijk is binnen welke kaders medewerkers moeten handelen, wat tot gevaarlijke situaties kan leiden.

Oplossingsrichtingen vanuit de werkvloer
Verbetering van het sanctiebeleid
Duidelijke kaders maken: concrete regels op de afdeling, per doelgroep. Iedereen betrekken bij de kaders
Een strakker regime
Investeren in de teams, onder meer door trainingen (maandelijkse agressietraining) en door stabiliteit te creëren (medewerkers niet meer steeds uitlenen of van afdeling laten veranderen)
Meer continuïteit in het personeelsbestand creëren
Meer communicatie en samenwerking tussen de verschillende teams en afdelingen
Zorgen voor voldoende faciliteiten, zodat vrijetijdsactiviteiten van gedetineerden door kunnen gaan

5.2.4 Sanctiebeleid

Hoe krijg je evenwicht/balans tussen een reële straf voor gedetineerden en genoegdoening voor het personeel na een incident?

Hoe kan het interne sanctiebeleid worden verbeterd?

Wat is nodig om goede juridische nazorg te krijgen?

Voor zover er in de interviews met directeuren is ingegaan op de invloed van het sanctiebeleid op het werkklimaat en hoe dit verbeterd zou kunnen worden, is er alleen geopperd dat het personeel meer bij het sanctioneren van gedetineerden betrokken zou moeten worden en dat de directie beter uit moet leggen waarom wel of niet een bepaalde keuze van sanctioneren wordt gemaakt (versterken van de procedurele rechtvaardigheid). Niet alle directeuren zijn blij met de huidige sanctiekaart van DJI, omdat deze te mild zou zijn. In een inrichting is op deze problemen ingespeeld door terug te keren naar de wijze van sanctioneren van de tijd voor de nieuwe sanctiekaart.

Het middenkader wijst ook in dit verband weer op de verantwoordelijkheid van de werkvloer. In een van de gesprekken is verteld dat de rapporten van sommige medewerkers dusdanig weinig zelfreflectie bevatten, dat deze moeilijk te behandelen zijn door de directie. Een ander punt dat genoemd wordt, is dat het belangrijk is om te investeren in contactherstel tussen medewerker en gedetineerden na een sanctionering.

In een van de gesprekken met het middenkader is toegelicht hoe contactherstel in zijn werk gaat. Wanneer een gedetineerde een sanctie opgelegd heeft gekregen, stuurt het desbetreffende afdelingshoofd de medewerker naar de cel van de gesanctioneerde om het contact te herstellen. De medewerker en de gedetineerde kijken gezamenlijk naar de situatie en besluiten hoe samen verder te gaan. Dit voorbeeld illustreert volgens een van de afdelingshoofden de noodzaak van speciale trajecten die het contact tussen het personeel en de gedetineerden herstelt. Na de sanctie (bijvoorbeeld een tijd in de isoleercel) moeten diezelfde medewerker en de gedetineerde namelijk wel weer samen op de werkvloer staan.

Het punt van de directie dat de werkvloer meer betrokken zou moeten worden bij sanctionering van een gedetineerde na een incident, komt ook meerdere keren terug in de groepsgesprekken met de werkvloer. Over dit punt moet meer communicatie en terugkoppeling komen.

Oplossingsrichtingen vanuit de werkvloer
Consequent, duidelijk sanctiebeleid
Sanctionering in overleg met personeel en rapporteur: hoe heeft rapporteur het incident ervaren en welke straf vindt hij nodig?
Directie moet minder gevoelig zijn voor excuses van gedetineerden
Daadwerkelijk uitvoeren van opgelegde straf
Personeel op de hoogte houden van hoe en waarom een gedetineerde wel/niet gestraft wordt na een incident
Meer communicatie over sancties
Waarborgen van anonimiteit personeel bij aangiften
Aanstellen van een juridisch adviseur die belangen behartigt van aangevallen medewerkers

Daarnaast vindt men dat er een consequenter uitgevoerd sanctiebeleid moet komen. Dit betekent onder meer dat opgelegde sancties daadwerkelijk uitgevoerd worden.

In een aantal groepsgesprekken met de werkvloer is aangegeven dat men na een incident geen aangifte durft te doen, omdat dit niet gegarandeerd anoniem zou kunnen. De werkvloer zou graag zien dat de inrichting of DJI als organisatie namens het slachtoffer aangifte doet, op een manier dat het slachtoffer voor de dader van het incident anoniem blijft. Ook pleit de werkvloer dat de inrichting waar zij werkzaam zijn gebruik kan maken van de diensten van een juridisch adviseur die de belangen behartigt van aangevallen medewerkers.

5.2.5 Ondersteuning en systemen

Hoe kun je de ondersteuning (SSC) zo inrichten dat deze efficiënter wordt en tot minder frustratie leidt?

Deze vraag is ingebracht in een van de groepsgesprekken met het middenkader. Het middenkader heeft in de ondersteuning vooral te maken met het SSC (Shared Service Center). Uit de gesprekken komt naar voren dat men vindt dat het SSC meer moet ondersteunen en uitvoeren in plaats van kaderen en bepalen. Men moet ervoor zorgen dat er binnen het SSC geen grote personele verschuivingen plaatsvinden en dat er deskundig en ervaren personeel wordt ingezet om inrichtingen en diensten te adviseren en ondersteunen. Een oplossing die ook genoemd wordt, is het decentraliseren van zaken als HRM en IT. Wat betreft de systemen vindt men dat er meer moet worden geïnvesteerd in het vernieuwen van de systemen. De systemen lopen vaak vast, kunnen niet samenwerken en zijn traag. Het punt van de verouderde systemen wordt ook in één van de groepsgesprekken met de werkvloer genoemd.

Oplossingsrichtingen vanuit middenkader
Systemen afstemmen op de verschillende gebruikers
Deskundig en ervaren personeel inzetten
Voorkomen van forse personele wisselingen
Minder kaderen/bepalen → meer faciliteren en ondersteunen
Houden aan afspraken en reactietermijnen
ICT op orde: alles loopt vast. Onderhoud 's nachts? (Nu gebeuren reparaties vaak overdag waardoor het systeem er overdag uitligt. Soms is dit een uur, maar soms een hele dag)
Meer decentraal werken, terug naar deskundigheid op locatie. Met name personeelszaken en IT zou weer terug op locatie moeten komen. Financiën zou nog centraal kunnen werken
Systemen die gekoppeld zijn ook echt goed laten samenwerken/ondersteunend zijn: justitie heeft geen opensource systemen. De systemen zijn niet compatible en kunnen niet met elkaar samenwerken
Er moet geïnvesteerd worden in het vernieuwen van de systemen

5.2.6 Algemene vraag naar oplossingsrichtingen om werkklimaat te verbeteren

In een enkel groepsgesprek is, ofwel vanwege de beperkte duur van het gesprek ofwel vanwege de (geringe) omvang van de groep deelnemers, een meer algemene vraag gesteld:

Wat is er nodig om het werkplezier te vergroten? Hoe zouden de belangrijkste problemen die jullie in je werk ervaren kunnen worden opgelost?

Vanuit de directie van DGV komt een aantal concrete suggesties om het werkklimaat (verder) te verbeteren:

Oplossingsrichtingen vanuit de directie DGV
Organisatieveranderingen binnen DJI ook bespreken met de landelijke diensten. Landelijke diensten zouden benadeeld zijn door de afwezigheid van dergelijk overleg. Immers, de directie van de inrichting is niet financieel verantwoordelijk voor het recht van alle gedetineerden op religieuze ondersteuning (en alles wat daarbij een rol speelt), maar de reorganisatie heeft wel een enorm effect gehad op de stand van (financiële) zaken van de DGV
Instellen van flexibele werktijden voor de GV'er, zoals avonddiensten. Op dit moment mogen GV'ers zich beroepen op hun rechtspositie als ambtenaar om niet in de avond te werken. Bovendien krijgen zij een toeslag wanneer zij in het weekend werken voor de verplichte kerkelijke zondagsdienst
Meer ruimte in het dagprogramma binnen de inrichtingen maken en laat inrichtingen losser omgaan met het beleid van het Spoorboekje, zodat er PIW'ers zijn om gedetineerden te begeleiden naar hun religieuze dienst of afspraak
Stimuleer GV'ers en bereidt hen voor op parttime werken bij de DGV of eventueel parttime met een nevenfunctie naast parttime bij DGV. Het idee dat je in een functie als GV'er je leven lang fulltime kan werken bij DJI, zal moeten verdwijnen
Het opleidingsniveau van GV'ers moet niet zozeer omhoog maar wel moeten er cursussen worden gevolgd, omdat de doelgroep in de loop van de tijd complexer is geworden
Erken PTSS bij medewerkers van de DJI (dat is er op dit moment niet), zodat GV'ers ook ingezet kunnen worden voor het eigen DJI-personeel (wat nu ook langzamerhand meer gebeurt binnen de regionale eenheden van de NP). Bijkomend voordeel is dat dit beroepsperspectief creëert voor GV'ers
Rekruteer hbo+ stagiaires en studenten, die zeer enthousiast zijn om parttime te werken als en met een GV'er

Tijdens groepsgesprekken met de werkvloer waar de bovenstaande algemene vragen zijn gesteld, zijn onder meer de volgende oplossingsrichtingen gegeven:

Oplossingsrichtingen vanuit de werkvloer
Meer personeel
Het juiste personeel qua niveau en kennis
De juiste opleidingen kunnen volgen
Meer waardering
Duidelijk sanctiebeleid
Personeel meer betrekken in besluitvorming en de evaluatie daarvan
Meer budget voor persoonlijke begeleiding
Iedereen moet zich houden aan afspraken over de werkzaamheden
Meer contact tussen directie en werkvloer
Terugkoppeling bij vragen

Ook tijdens de gesprekken met de medewerkers van de twee diensten is in algemene zin gevraagd naar oplossingsrichtingen:

Oplossingsrichtingen vanuit de medewerkers van DV&O en DGV
Verhogen van algemene veiligheid bij het aannemen van nieuwe projecten. Er moet bij het aannemen van nieuwe projecten beter gekeken worden naar de mogelijke risico's (DV&O)
Duidelijke afspraken met afdelingshoofden. De afdelingshoofden zouden een eigen project moeten hebben, bijvoorbeeld dat de een verantwoordelijk is voor Alphen aan de Rijn, en de ander voor Zaanstad. Zodoende moet die ook goed weten wat hij moet doen en hoe hij moet handelen (DV&O)
Input, ervaringen, oplossingen en meningen van medewerkers moeten serieus genomen worden (DV&O)
Meer waardering m.b.t. salaris (DV&O)
Meer erkenning door vestigingsdirecteuren (DGV)
Meer teambuildingsactiviteiten (DGV)
Meer uren voor medewerkers, zodat er een goede band opgebouwd kan worden met de mensen waarmee gewerkt wordt (DGV)
Arbeidsdoorbrekend werken: gedetineerdenarbeid wordt wel onderbroken voor advocaten en casemanagers, maar niet voor geestelijke verzorging (DGV)

5.2.7 Personele bezetting

In de groepsgesprekken is niet expliciet een probleem gedefinieerd in relatie tot de personele bezetting, omdat tijdens alle groepsgesprekken (en in alle interviews), dit probleem uitgebreid aan de orde is geweest. Tijdens het gesprek zelf zijn dan steeds punten genoemd die de personele bezetting zouden kunnen verbeteren, en daardoor dus ook het werkklimaat.

Alle directeuren noemen als eerste oplossingsrichting voor het probleem van de personele bezetting dat *'de balans op orde gebracht moet worden'*: de formatie versus de bezetting. Ook moet een betere balans komen tussen jongere en oudere medewerkers en de mobiliteit van medewerkers vergroot: intern moet het makkelijker worden om op een andere afdeling te werken en extern moet het makkelijker worden om personeel uit een andere instelling te halen.

Veel oplossingen die de directeuren noemen houden verband met het opleidingsniveau van medewerkers: deze zou verhoogd moeten worden. Ook zien zij het investeren in cursussen, bijscholing, etc., om zo het vakmanschap van de medewerkers te vergroten, als oplossingsrichting.

Oplossingsrichtingen vanuit directie/MT
De basis (vooral formatie en bezetting) op orde brengen
Betere balans aanbrengen tussen jonge en oude medewerkers
Vergroten van de mobiliteit van medewerkers: stimuleren van zowel interne als externe mobiliteit
Samenwerkingsverband aangaan met een hoge school om stagiaires/medewerkers op hbo-niveau aan te trekken, met onder meer als doel om het zittende personeel weer nieuw elan te geven en hen te enthousiasmeren voor hun werk
Aantrekken van hoger opgeleiden (mbo+/hbo), omdat zij naar verwachting in de omgang met patiënten beter toegerust zijn
Hoger opleidingsniveau medewerkers
Gebruik maken van alle beschikbare middelen/instrumenten (waaronder 'vakmanschapsgelden') voor cursussen, bijscholing etc.
Inzetten van het Opleidingsinstituut
Ontwikkeling van een nieuw kwalificatiedossier en een nieuwe opleidingscyclus
Aangaande verzuim: om de drempel op ziekmelding te verhogen, minder uitzendkrachten inhuren

Net als de directie, ziet ook het middenkader als een van de oplossingsrichtingen het op orde brengen van de basis. Het middenkader zoekt de oplossing in het aantrekken van extra medewerkers die overkoepelende taken (administratieve taken) overnemen van leidinggevenden die gebruik maken van de PAS-regeling.

Het bevorderen van mobiliteit wordt tevens benoemd door het middenkader en dan vooral om het vergrijzingsprobleem op te lossen. In een van de inrichtingen werkt men met een interne doorstroom van jongeren om de plekken van de medewerkers die bijna met pensioen gaan op te vullen. Eveneens komt uit de gesprekken met het middenkader het punt dat er meer naar het werkveld geluisterd moet worden bij het aantrekken van nieuw personeel, iets wat ook genoemd wordt door de werkvloer. Een oplossingsrichting voor een betere personele bezetting van het middenkader tenslotte is gericht op 'Den Haag': "*stop vanuit de politiek de onrust door (dreigende) sluitingen".*

Oplossingsrichtingen vanuit het middenkader
Interne doorstroom van jongeren om vergrijzing tegen te gaan
Extra leidinggevende aannemen die de overkoepelende taken (administratieve taken) overneemt van leidinggevenden die gebruik maken van de pasregeling
HR positioneren in de inrichting
Luisteren naar werkveld bij het aantrekken van nieuw personeel, wat is nodig?
Onrust vanuit politiek qua sluitingen stoppen.

Net zoals uit de interviews met de directeuren en de groepsgesprekken met het middenkader, ziet de werkvloer als oplossingsrichting dat er meer en beter/kundiger personeel aangetrokken moet worden binnen

de inrichtingen. Ook moet er meer tijd beschikbaar komen om dit nieuwe personeel beter in te werken dan hoe dat op dit moment gebeurt.

Een aantal ideeën van de executieve medewerkers gaat over de sollicitatieprocedure. Wat ook al genoemd werd bij het punt communicatie, is dat er meer openheid moet komen over de procedure. Medewerkers willen op de hoogte gesteld worden van het verloop van de procedure en of er iemand aangenomen gaat worden. In de ene inrichting wil men dat er een pr-functionaris bij de sollicitatiegesprekken aanwezig is, in de andere inrichting vindt men dat er een senior medewerker bij een sollicitatiegesprek moet zitten.

Oplossingsrichtingen vanuit de werkvloer
Meer personeel/zorgen voor voldoende personeel
Het juiste personeel met de juiste opleidingen aannemen/kundig personeel aantrekken
Betere en langere inwerkperiode van nieuw personeel en uitzendkrachten
PR-functionaris bij sollicitaties
Senior medewerker bij sollicitaties
Openheid over sollicitatie (ook stukje communicatie)
Directie zou meer moeite kunnen doen om personeel te behouden. Vooral door te investeren in mensen door middel van waardering en interesse
Vaste invalkrachten inzetten

5.3 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Uit paragraaf 5.2 blijkt dat de verschillende geledingen (directie, middenkader/OR en werkvloer) voor de geformuleerde probleemstellingen in de groepsgesprekken deels overeenkomstige en deels verschillende oplossingsrichtingen benoemen. In deze slotparagraaf beschrijven we welke oplossingsrichtingen die in paragraaf 5.2 zijn benoemd DJI-breed worden gedragen en welke oplossingsrichtingen vooral binnen een bepaalde geleding leven.

5.3.1 Belangrijkste overeenkomsten

Op het punt van verbetering van bestuurlijke aandacht van het directieteam en het middenkader voor de werkvloer zijn overwegend oplossingsrichtingen genoemd die DJI-breed worden gedragen. Alle geledingen noemen dat het MT moet weten wat er speelt op de werkvloer en dat het MT toegankelijk en laagdrempelig moet zijn. Dit laatste kan bereikt worden door medewerkers bij beleids- en besluitvorming te betrekken.

Tegelijkertijd is men het erover eens dat verbeteren van het werkklimaat een gedeelde verantwoordelijkheid is van zowel directie/MT als de medewerkers en dat daarmee ‘bestuurlijke aandacht’ ook een gedeelde verantwoordelijkheid is. Zowel de directie/MT als de werkvloer, maar ook het middenkader zelf, ziet hierin een taak voor het middenkader als schakel tussen directie/MT en werkvloer. Versterking en het mondiger maken van het middenkader is dan ook een breed gedragen oplossingsrichting.

Het punt van communicatie en informatievoorziening lijkt veel meer het probleem te zijn van de werkvloer dan van de directie en het middenkader. Volgens de directie/MT en het middenkader beschikken de medewerkers over alle nodige informatie, maar moeten medewerkers zelf actiever de informatie ophalen en er wat mee doen. Waar alle geledingen het met elkaar over eens zijn, is dat het middenkader meer op één lijn moet zitten. De concrete invulling van deze oplossingsrichting wordt niet genoemd, maar het is duidelijk dat de heersende mening is dat het middenkader op dit moment te weinig transparant is naar de werkvloer door gebrek aan eenduidigheid van antwoorden op vragen vanuit de werkvloer en bij de overdracht van informatie.

Directie, middenkader, OR en werkvloer zijn het met elkaar eens als het gaat om oplossingsrichtingen voor de personele bezetting: de basis moet op orde komen, door meer en vooral kundig personeel aan te trekken. Ook moet er een betere balans komen tussen jonger en ouder personeel en moet zowel interne als externe mobiliteit worden gestimuleerd. Het middenkader zit met de werkvloer op één lijn als het gaat om het luisteren naar de medewerkers in sollicitatieprocedures.

5.3.2 Belangrijkste verschillen

Als het gaat om de vraag hoe je bestuurlijke aandacht van het directieteam voor de werkvloer zou kunnen vergroten, zou de werkvloer graag zien dat de directie en het middenkader zich persoonlijk meer zouden laten zien op de werkvloer. In de gesprekken met de meeste directeuren is echter gezegd dat dit niet realistisch is gelet op de vele (extern gerichte) taken van een directeur in deze tijd. Deze oplossingsrichting wordt dus vooral door de werkvloer gedragen. Een groot verschil tussen de werkvloer enerzijds en het middenkader en de directie anderzijds, is hoe de drie geledingen aankijken tegen de verantwoordelijkheid van de medewerkers zelf. Het middenkader en de directie benoemen dat er meer initiatief moet komen vanuit de medewerkers (bijvoorbeeld als het gaat om meedenken in het beleid, ophalen van informatie, verantwoordelijkheid nemen en dragen), terwijl de medewerkers vinden dat de directie en het middenkader meer moeten doen om de medewerkers erbij te betrekken. Ook (te weinig) waardering van directie/MT en middenkader is een belangrijk punt voor de werkvloer.

Op de vraag hoe (het gevoel van) veiligheid zou kunnen worden verbeterd zijn de antwoorden van directie/ MT en het middenkader enerzijds, verschillend van die van de werkvloer anderzijds. Zowel directie/MT als het middenkader zijn van mening dat het begrip 'veiligheid' moeilijk te meten is en dat een situatie als onveilig kan worden ervaren terwijl het dat niet is. Het gevolg van deze instelling is dat er maar weinig concrete oplossingsrichtingen worden geboden om de veiligheid te verbeteren.

Uit de gesprekken met de werkvloer blijkt echter dat de medewerkers wel degelijk met situaties te maken hebben die zij als onveilig ervaren. Toch komen ook zij maar beperkt met concrete oplossingen. Wel wordt genoemd dat een harder en vooral consequenter uitgevoerd sanctiebeleid zal leiden tot een veiliger gevoel op de werkvloer (het versterken van de procedurele rechtvaardigheid voor medewerkers). Daarnaast zit een groot deel van mogelijke oplossingen in de sfeer van de communicatie. Er moeten duidelijke kaders zijn en er moet goed gecommuniceerd worden door en tussen de verschillende teams en afdelingen om de veiligheid te verbeteren. Daartoe is het belangrijk dat de werknemers uit het middenkader meer dan nu het geval is op één lijn zitten bij het overbrengen van instructies en informatie en transparant zijn naar elkaar en naar de werkvloer.

Oplossingsrichtingen om het sanctiebeleid te verbeteren is ook zo'n issue waar veel oplossingen voor worden geopperd door de werkvloer en een stuk minder door het middenkader en de directie. Directie en werkvloer zijn het er wel met elkaar over eens dat het personeel meer moet worden betrokken bij de mate en wijze van sanctionering van een ingeslotene na een incident. Nu wordt er volgens de werkvloer te weinig gedaan met de rapporten van de medewerkers en volgt er vaak geen feedback. Het middenkader stelt echter dat een deel van deze rapporten dusdanig weinig zelfkritiek bevatten, dat de directie er niet veel mee kan. Daarnaast stelt de werkvloer dat de directie standaard uitleg en hun motivatie moet geven aan de werknemer die het rapport heeft geschreven over de sanctie die uiteindelijk wordt opgelegd na het incident.

Vanuit de directie worden er oplossingen genoemd voor het verbeteren van de personele zorg en autonomie van medewerkers. Deze punten komen nauwelijks naar voren in de gesprekken met het middenkader en de werkvloer.

Bij het middenkader zijn we ingegaan op de problemen rond de ondersteuning en de systemen. Naar hun mening moet de dienstverlening van het SSC naar de inrichtingen en diensten toe verbeterd worden. Het SSC moet zich meer focussen op faciliteren in plaats van kaderen en bepalen. Daarnaast vinden ze dat de (soms zwaar verouderde) systemen binnen DJI vervangen moeten worden. Veel systemen zijn te traag en werken niet goed samen. Deze geluiden hebben we ook gehoord in de groepsgesprekken met de werkvloer.

6 VERBETERING MTO

6 VERBETERING MTO

6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk zoomen we in op de vierde en vijfde onderzoeksvraag:

4. Worden de belangrijkste elementen van het werkklimaat voldoende meetbaar gemaakt met het huidige MTO?
5. Met welke organisaties kan de MTO-score van DJI voor 'Veiligheid' en 'Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' vergeleken worden?

We gaan eerst in op de vraag of het huidige MTO, zoals deze is opgesteld en DJI-breed is verspreid, voldoet. Wat is de belangrijkste kritiek op de inhoud en uitvoering van het huidige MTO (paragraaf 6.2)?

In paragraaf 6.3 gaan we in op de vraag of de belangrijkste elementen van het werkklimaat voldoende meetbaar worden gemaakt met het huidige MTO en in paragraaf 6.4 op de vraag met welke organisaties de MTO-scores van DJI voor 'Veiligheid' en 'Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' vergeleken kunnen worden. Paragraaf 6.5 sluit dit hoofdstuk af met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

In dit hoofdstuk maken we gebruik van literatuur en documenten waarin onderzoeken onder medewerkers in andere, relevante sectoren worden besproken. Ook de informatie uit de interviews en groepsgesprekken wordt gebruikt voor dit hoofdstuk.

6.2 BELANGRIJKSTE KRITIEK OP INHOUD EN UITVOERING VAN HET MTO

- Er is veel onzekerheid bij respondenten over de anonimiteit van het MTO; dit kan leiden tot het geven van sociaal wenselijke antwoorden
- Medewerkers zijn van mening dat er te weinig met de resultaten wordt gedaan
- Het MTO is een momentopname: de uitkomsten zijn afhankelijk van het moment dat de enquête wordt afgenomen en geven daardoor mogelijk een vertekend beeld
- Volgens het middenkader hebben niet alle medewerkers de stellingen even goed begrepen

De belangrijkste kritiekpunten uit de twaalf interviews met directeuren, COR en beleidsmedewerkers zijn gegroepeerd naar hoofdpunten. De hoofdpunten en de diverse toelichtingen hierop, zijn in tabel 6.1 weergegeven. De belangrijkste kritiekpunten zijn algemeen van aard. Naast enkele algemene kritiekpunten, is er een aantal inhoudelijke kritiekpunten en kritiek op het MTO als een momentopname en het (toevallige, maar wel resultaatbepalende) moment waarop het MTO wordt afgenomen.

Tabel 6.1 Punten van kritiek op het MTO van de directeuren, de COR en beleidsmedewerkers

Hoofdpunten	Toelichting
Algemeen	• In het MTO worden politieke en maatschappelijke indrukken te veel meegenomen, waardoor het MTO sterk politiek geladen is • De uitkomsten van het MTO kunnen voor de instelling zelf vrijwel nooit verrassend zijn. Als het op een afdeling niet goed gaat, dan zou de directie daar al van af moeten weten en is het MTO meer een bevestiging, dan dat het nieuwe inzichten geeft • Garanties van anonimiteit schieten tekort. Zeker in een periode met veel onzekerheid in verband met de mogelijke sluitingen, zoals bij het laatste MTO, is men misschien geneigd om sociaal wenselijke antwoorden te geven en de enquête positiever in te vullen (omdat men bijvoorbeeld op die manier denkt te voorkomen dat de inrichting wordt gesloten) • Het MTO leidt ertoe dat er minder direct binnen teams wordt gesproken over problemen, maar dat ontevredenheid vooral wordt geuit via het MTO
Inhoudelijk	• Het is niet mogelijk om alle verschillende elementen van het werkklimaat van elkaar 'los te knippen' zoals het MTO doet. Het is multifactorieel wat bepaalt of mensen een goede of slechte score geven. Alle modules zijn radertjes die met elkaar in verband staan. Het hangt af van incidenten die net zijn gebeurd, stijl van leidinggeven van de leidinggevende, hoe leuk de collega's zijn, hoe hoog het salaris is, etc. Evenzo beïnvloedt de stijl van leidinggeven de bestuurlijke aandacht op de werkvloer en beïnvloedt deze weer de veiligheid • In het MTO worden onder meer vragen gesteld over factoren die inherent zijn aan het werk in een risicovolle omgeving en waar niets aan kan worden gedaan • Veiligheid is eigenlijk niet te meten in een MTO: aantallen incidenten zijn te meten, maar het gevoel van veiligheid niet. Het veiligheidsgevoel bij DJI is voor het grootste deel gebaseerd op de emotionele toestand van een medewerker, dat afhankelijk is van veel verschillende factoren, niet alleen het aantal incidenten, maar bijvoorbeeld ook de onderlinge verhoudingen (met zowel gedetineerden als collega's en leidinggevenden) • De resultaten van het MTO zijn lastig te vergelijken met het MTO van drie jaar geleden, omdat er nog maar 75 procent van de vragen in zitten, het andere respondenten zijn, de tijden anders zijn etc.
Over het moment waarop het MTO wordt afgenomen	• Het MTO is een momentopname • Het moment waarop het MTO wordt afgenomen maakt uit. Als het MTO wordt afgenomen in een periode waarin het onrustig is, zal dat de uitkomsten beïnvloeden • Incidentele gebeurtenissen zijn erg bepalend voor het werkklimaat en hebben een grote impact op een team van medewerkers. De scores die mensen geven zijn sterk onderhevig aan het algehele gevoel dat iemand op dat moment heeft. Als er net een incident is geweest en een medewerker voelt zich niet veilig, dan zal diegene waarschijnlijk overal negatieve scores invullen, ongeacht over welke categorie de vraag gaat

Bron: SEOR; diepte-interviews (januari-februari 2018)

Uit vrijwel alle groepsgesprekken met medewerkers van de werkvloer, het middenkader en de OR komen de volgende kritiekpunten op het MTO:

- De waarborging van de anonimiteit: er is sprake van een breed gedragen wantrouwen dat de beloofde anonimiteit van de respons ook echt anoniem is. Dit kan (deels) te maken hebben met communicatieproblemen. Verschillende deelnemers geven aan dat de medewerkers die het MTO nog niet hebben ingevuld, een herinnering krijgen van hun direct leidinggevende.
- Follow-up van de resultaten van het MTO door de directie: DJI-breed ervaren medewerkers dat de directie niets (of onvoldoende) doet met de uitkomsten van het MTO voor de eigen inrichting of dienst.[52]
- De uitkomsten van het MTO geven geen goed beeld, omdat:
    - De meting een momentopname is en dus afhankelijk is van het referentiekader van dat moment (reorganisaties, incidenten, etc. hebben een negatief effect op de uitkomsten): *"80 procent van mijn team was slechts twee maanden in dienst toen het MTO werd afgenomen"*;
    - Er een selectie-effect optreedt: "*de 30 procent die het MTO niet invult is de 30 procent waarvan je wilt dat die hem invult.*"
- De stellingen in het MTO zijn onvoldoende afgestemd op de specifieke kenmerken van de inrichting, dienst en/of functie. Dit leidt ertoe dat stellingen te weinig concreet zijn geformuleerd, waardoor zij soms multi-interpretabel zijn.

"Als er al iets met het MTO gedaan zou worden, krijgen wij daar in ieder geval niks over te horen"

Sommige aanwezigen van het middenkader geven aan dat zij het moeilijk vinden om de uitkomsten van het MTO te interpreteren. Zij noemen de volgende redenen als voorbeelden:

- Niet alle medewerkers op de werkvloer hebben de stellingen altijd even goed gelezen. Zo hebben de stellingen over 'bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' betrekking op 'het directieteam', maar hebben sommigen deze beantwoord voor hun direct leidinggevende en sommigen zelfs voor hun voormalige direct leidinggevende.
- Het is voor de medewerkers niet altijd even duidelijk dat het MTO een monitor wil zijn van het werkklimaat in de afgelopen twee jaar. Sommige medewerkers hebben de stellingen beantwoord met in gedachte (veelal oude) frustraties of incidenten die veel langer geleden zijn gebeurd.
- De MTO-uitkomsten bevatten weinig achtergrondinformatie (toelichtingen op gegeven antwoorden: waarom is dat antwoord gegeven?). Zonder nadere, gedetailleerde informatie zouden verkeerde conclusies getrokken zouden kunnen worden.

6.3 WORDEN DE BELANGRIJKSTE ELEMENTEN VOLDOENDE MEETBAAR GEMAAKT?

Onderzoeksvraag 4 hebben we gesplitst in de volgende twee vragen, die zijn gesteld in alle interviews en groepsgesprekken:

> Heeft het MTO alle elementen van het werkklimaat die op de werkvloer in de dagelijkse praktijk een rol spelen in beeld? Zo nee, wat ontbreekt (paragaaf 6.3.1)?
>
> Als we kijken naar de onderliggende vragen die in het MTO worden gesteld om de elementen die het belangrijkste zijn, te meten, worden deze dan met de huidige MTO voldoende meetbaar gemaakt? Zo nee, hoe kan dit worden verbeterd (paragraaf 6.3.2)?

[52] Dit punt is in de groepsgesprekken met het middenkader bevestigd, maar door sommigen ook enigszins genuanceerd: *'Zelfs wanneer de resultaten worden besproken in de teams, is daar weinig belangstelling voor. Ik moet ze er aan de haren bijtrekken.'*

6.3.1 Zijn alle elementen in beeld?

Kijken we naar de conclusies van hoofdstuk 4 over wat de belangrijkste elementen zijn van het werkklimaat, dan is onze conclusie dat het huidige MTO niet alle belangrijke elementen in beeld heeft. Opmerkingen vanuit de interviews met de directeuren zijn onder meer:

- Meet meer positieve zaken in het MTO, zoals de vraag waar er bij de medewerkers behoefte aan is: waar wil je meer aandacht op hebben? Wat zijn zaken waar medewerkers blij van worden?;
- Meer focussen op zelfreflectie, eigen verantwoordelijkheid en initiatief van medewerkers;
- Om het MTO beter toepasbaar te maken, zouden elementen moeten worden toegevoegd die te maken hebben met het optreden en de veiligheid in de publieke ruimte.

In ieder geval de volgende onderwerpen uit de gesprekken met de directeuren en deelnemers aan de groepsgesprekken zijn in het huidige MTO niet of in zeer beperkte mate opgenomen:

- Collegialiteit/werksfeer;
- Werkinhoud;
- Procedurele rechtvaardigheid, als het gaat om procedurele rechtvaardigheid van directie/MT en leidinggevende naar de werkvloer toe;
- Ontwikkelings- en doorstroommogelijkheden;
- Juridische nazorg.

Het onderwerp ‘ontwikkelings- en doorstroommogelijkheden’ sluit aan de wens van directeuren om meer aandacht te vestigen aan de behoeften die medewerkers hebben.

6.3.2 Verbetering huidige MTO

In tabel 6.2 is in samenvattende vorm weergegeven welke punten de diverse geledingen in de interviews en groepsgesprekken hebben voorgesteld om het MTO te verbeteren.

Uit de interviews en de groepsgesprekken ontstaat het beeld dat alle geledingen het erover eens zijn dat een DJI-breed MTO aan de ene kant de vergelijkbaarheid tussen inrichtingen en diensten op een heleboel punten vergroot, maar dat dit aan de andere kant leidt tot vage, te weinig concrete, multi-interpretabele en zelfs suggestieve stellingen. De huidige stellingen zijn niet afgestemd op de diversiteit van de inrichtingen, diensten en functies. Om het MTO DJI-breed te kunnen houden zijn stellingen dermate ruim geformuleerd, dat een deel niet eenduidig en voor meerdere interpretaties vatbaar is. Hierdoor is het niet altijd duidelijk waar de stelling over gaat en wat ermee wordt bedoeld. Omdat het MTO niet gaat over specifieke inrichtingen/diensten of functies kunnen niet alle geledingen de antwoorden die specifiek voor hen gelden, in het MTO kwijt. In het MTO zijn overigens wel specifieke stellingen toegevoegd voor bepaalde onderdelen binnen DJI.

Een aantal vestigingsdirecteuren ziet het als een verbetering van het MTO als de stellingen over het elementen ‘werkplezier’ verder uitgediept zouden worden. Werkplezier is immers een van de positieve aspecten van het werken bij DJI en omdat deze directeuren het belangrijk vinden om zowel de positieve als de negatieve aspecten van het werk te monitoren, dient ‘werkplezier’ nadrukkelijk in het MTO te worden meegenomen.

De diverse geledingen zijn het niet met elkaar eens wat de frequentie zou moeten zijn waarmee het MTO zou moeten worden afgenomen. Sommigen vinden een jaarlijks afname gewenst voor een stabieler beeld. Nu wordt het MTO eens in de twee jaar afgenomen, waardoor medewerkers hun ervaringen en klachten een lange tijd hebben kunnen opstapelen om vervolgens in het MTO, onterecht, verouderde klachten in de beantwoording mee te nemen. Volgens anderen zou het MTO juist niet vaker dan elke twee jaar gehouden moeten worden. Dan zou het draagkracht verliezen en zou de respons dalen, want ‘*mensen zijn interview-moe’*.

Sommige deelnemers aan de groepsgesprekken zijn van mening dat een frequentie van één keer in de twee jaar prima is zolang medewerkers tevreden blijken te zijn. Maar als de scores (te) laag zijn, is twee jaar een te

lange periode om te monitoren of er verbeteringen zijn. Aan de andere kant wordt er nu elke twee jaar een MTO uitgevoerd, terwijl er tussendoor nog geen concrete stappen ter verbetering zijn gezet. Het duurt lang voor de resultaten besproken worden en plannen van aanpak worden geïmplementeerd. Ook gebeurt dit nog niet in alle inrichtingen, ondanks dat het landelijk verplicht is om plannen van aanpak te maken voor de verbetering van de elementen 'veiligheid' en 'bestuurlijke aandacht'.

Het MTO zou volgens anderen meer een doorlopende, rode draad moeten zijn. Door tussentijdse evaluaties uit te voeren, kun je erachter te komen of je als leidinggevende op de juiste weg bent met de ingezette veranderingen. Men draagt als mogelijkheid aan om het team tussentijds stellingen uit het MTO voor te leggen, bijvoorbeeld de stellingen die horen bij die elementen die slecht hebben gescoord bij het laatste MTO. Dan kan je zien of er een verbetering is opgetreden ten opzichte van de score op die elementen van de vorige afname. Deze uitkomsten zouden dan behandeld moeten worden in het teamoverleg.

Een punt dat verbetering behoeft is de presentatie van de uitkomsten van het MTO. In de gesprekken is opgemerkt dat de rapportage onleesbaar is, dat het onduidelijk is hoe de kleurtjes moeten worden geïnterpreteerd en wat de benchmark inhoudt: met wie wordt wat vergeleken en waarom? Sommige deelnemers aan de gesprekken uit het middenkader weten niet goed hoe zij de resultaten moeten lezen en vinden het lastig om de resultaten te vertalen naar de eigen medewerkers. Ook vanuit de werkvloer komt het signaal dat zij het idee hebben dat leidinggevenden zelf de uitkomsten niet goed begrepen en de uitkomsten daardoor ook niet goed hebben kunnen overbrengen.

Het algemene beeld uit alle interviews en groepsgesprekken is dat er uiteindelijk weinig is gedaan met de resultaten van het MTO 2017. Wel is een gespreksdeelnemer uit het middenkader van mening dat het MTO een goede aanleiding is om met regelmaat het gesprek aan te gaan met zijn medewerkers. Het MTO kan gebruikt worden om de bestuurlijke aandacht te vergroten: als de directie en het middenkader laten zien dat ze serieus met het MTO aan de slag gaan, ziet de werkvloer dat er naar hen geluisterd wordt. Dat komt het werkklimaat ten goede. Als aan de andere kant directie en middenkader niet laten zien dat ze serieus met het MTO aan de slag gaan, zorgt dit juist voor meer frustraties met als gevolg dat de werkvloer minder geneigd zal zijn om een volgende keer opnieuw aan een MTO mee te doen

Voor sommige inrichtingen zou een verbeterpunt kunnen zijn om de OR een grotere rol te geven als het gaat om het aanpakken van slecht scorende elementen uit het MTO.

In bijlage IV geven we een eerste aanzet om het MTO te verbeteren. Hiervoor hebben we gekeken naar de vraagstelling in andere medewerkerstevredenheidsonderzoeken bij vergelijkbare instellingen zoals de politie, de brandweer en de zorgsector[53] en naar het algemeen werkbelevingsonderzoek van Integron.

[53] De vragenlijst van het 'Living group work climate inventory' (LGWCI) brengt het werkklimaat van instellingen in kaart en is speciaal ontwikkeld voor medewerkers in (forensische) (gesloten) (jeugd)zorg- en behandelinstellingen die in hun werk dagelijks professioneel contact hebben met de doelgroep.

Tabel 6.2 Punten om het huidige MTO te verbeteren

Verbeterpunten	Interviews	Groepsgesprekken		
		Werkvloer	Middenkader	COR/OR
Meer prioriteren: richten op de belangrijkste elementen en de rest schrappen: welke stellingen zijn echt relevant?	X			
Elementen die belangrijk zijn en ontbreken, toevoegen (bijvoorbeeld: de behoeften van medewerkers, ontwikkelings- en doorstroommogelijkheden, juridische nazorg)	X	X		
In de vraagstelling onderscheid maken tussen stellingen voor specifieke inrichtingen/diensten en functies (bijvoorbeeld onderscheid naar executieve functies en niet-executieve functies)	X	X	X	X
Verbetering van de vraagstelling in huidige MTO door deze scherper, meer feitelijk te formuleren, simpeler en concreter te maken, etc.	X	X	X	X
Verbetering van de vraagstelling in huidige MTO door multi-interpretabele stellingen eenduidig te maken (bijvoorbeeld: als iemand pas kort de huidige leidinggevende heeft is het niet duidelijk of de stellingen over de nieuwe of de voormalige leidinggevende gaat)	X	X		X
Veel van de huidige stellingen zijn negatief geformuleerd en moeten neutraler (of in positieve termen) geformuleerd worden	X			
Het element 'werkplezier' verder uitdiepen in positieve en negatieve stellingen, zodat zowel de negatieve als de positieve kanten van het werk gemonitord kunnen worden	X			
Concreter doorvragen op bepaalde stellingen (bijvoorbeeld de stellingen naar ongewenste omgangsvormen zijn onvolledig: meer aandacht besteden aan de vraag hoe je hier op de werkvloer mee omgaat; stellingen over 'communicatie': wanneer is het (on)voldoende?)	X			X
Het element 'bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' definiëren om de stellingen op de bedoelde manier te interpreteren en af te stemmen op de realiteit van werken bij DJI in deze tijd	X	X	X	
Bij elke stelling ruimte open laten om de mogelijkheid te bieden om het gegeven antwoord toe te lichten ('het 'waarom'), ruimte laten voor toelichting aan het einde van het MTO, open vragen toevoegen	X	X	X	
MTO jaarlijks afnemen om te monitoren of er verbeteringen zijn in de elementen van het werkklimaat	X			
Tussentijdse evaluaties (eventueel van specifieke elementen die slecht scoorden in het laatste MTO)		X	X	
Presentatie van de uitkomsten, interpretatie van huidige kleurtjes is onduidelijk, de benchmark is onduidelijk (met wie wordt wat vergeleken en waarom?)			X	

Bron: SEOR; diepte-interviews (januari-februari 2018) en groepsgesprekken (maart-mei 2018)

6.4 MET WELKE ORGANISATIES KAN DE MTO-SCORE VERGELEKEN WORDEN?

Volgens de gesprekpartners van de interviews kunnen de scores van DJI voor 'veiligheid' en 'bestuurlijke aan dacht voor de werkvloer' in algemene zin vergeleken worden met:[54]

- Alle organisaties waarbij met mensen (onberekenbare factoren) wordt gewerkt;
- Organisaties die net als DJI in een risicovolle omgeving werken;
- Alle sectoren/organisaties met een gesloten setting, 24-uurs diensten met gevaar voor incidenten, laagopgeleid personeel en een moeilijke doelgroep;
- Organisaties die *on-* en *offstage* handelen: punt van overeenkomst is dat het voor een medewerker niet op te brengen is om acht uur lang vriendelijk en redelijk te zijn als de klant dat niet is. *Offstage* kan het personeel de frustraties uiten, terwijl *onstage* de nadruk op de kerntaken moet blijven liggen;
- Organisaties waar net als bij DJI alles strak is ingepland, waardoor er geen ruimte meer is voor het sociale aspect van het werk. Er worden cijfermatige targets worden gesteld, terwijl werk van en met mensen niet te becijferen valt (als voorbeeld wordt de ouderenzorg genoemd);
- Diensten die te maken hebben met het hoogste geweldsniveau;
- Met betrekking tot bestuurlijke aandacht is een PI met alle organisaties te vergelijken: bestuurlijke aandacht is in alle organisaties belangrijk.

Deze argumenten leveren het volgende rijtje aan organisaties op:

Kader 6.1 Organisaties waarmee DJI vergeleken kan worden

- Zorg (ziekenhuis, hulpverlening, verpleging en ambulance)
- GGZ (gesloten psychiatrische inrichting, gesloten jeugdzorg)
- Politie: de politie kent een vergelijkbare manier van kennis opdoen, namelijk de praktische vaardigheden die je in de praktijk opdoet delen met je collega's. Maar DJI is wel anders dan de politie: total institution[55] (compleet andere en gesloten omgeving). Andere verschillen met de politie zijn:
  - De politie draagt een wapen, gevangenismedewerkers niet (een bepaalde groep medewerkers van de DV&O is ook vuurwapen dragend).
  - Gevangenismedewerkers kunnen met één druk op de knop versterking inschakelen tijdens een calamiteit, politieagenten kunnen niet zo snel worden bijgestaan door collega's.
- Brandweer
- Defensie
- Marechaussee
- Douane

Bron: diepte-interview (januari-februari 2018)

Maar hoe scoren vergelijkbare organisaties op het gebied van veiligheid en bestuurlijke aandacht dan? Om hiervan een beeld te krijgen hebben we gekeken naar scores van andere sectoren zoals de (psychiatrische) gezondheidszorg, jeugdzorg, de politie, defensie en de brandweer. We hebben gebruik gemaakt van:

- Werknemersenquête zorg en welzijn (2017);
- Monitor werkbeleving defensie Q1 + Q2 (2016);
- Werknemersenquête Zorg en Wijk (2015);
- Werkbeleving in zorg en welzijn (2015);
- Medewerkersmonitor korps politie (2016);
- Belevingsonderzoek repressief brandweerpersoneel (2017).

[54] DV&O vergelijkt zichzelf met name met de politie, omdat een groot deel van hun werkzaamheden de publieke veiligheid betreffen.

[55] Zie hoofdstuk 2 voor een uitwerking van dit concept.

Veiligheid

Uit bovenstaande peilingen maken we op dat medewerkers in de (geestelijke) gezondheidszorg zich over het algemeen een stuk veiliger voelen dan de medewerkers binnen DJI. Met name de vergelijking tussen de ForZo en de GGZ is interessant, omdat zij met vergelijkbare patiënten werken. Binnen ForZo scoort het gevoel van veiligheid een 6,2, terwijl 95 procent van de medewerkers binnen de GGZ zich doorgaans veilig voelt. Het kan interessant zijn om te kijken wat het veiligheidsbeleid binnen de GGZ is en hoe dit verschilt met het beleid binnen DJI.

Bij de brandweer geeft 71 procent aan dat de uitrusting en materieel voldoende veiligheid biedt, 61 procent vindt dat de brandweer er alles aan doet om het werk veilig uit te voeren. Defensie scoort een stuk minder goed op het gebied van veiligheid. Slechts 56 procent geeft aan dat veiligheid voldoende aandacht krijgt. Je zou kunnen stellen dat dit percentage vergelijkbaar is met de score van DJI op het gebied van veiligheid.

Bestuurlijke aandacht

De brandweer heeft met DJI vergelijkbare resultaten op het gebied van bestuurlijke aandacht. Uit de percentages kan worden opgemaakt dat het brandweerpersoneel tamelijk ontevreden is over de betrokkenheid van het management bij de werkvloer.

In de enquêtes van overige vergelijkbare organisaties wordt niet verwezen naar bestuurlijke aandacht van het directie/managementteam. Vaak wordt er slechts ingegaan op de relatie met de direct leidinggevenden.

Tabel 6.3 Scores voor 'Veiligheid' en 'Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer'

	Veiligheid	Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer
GW	5,7	4,2
VB	5,6	4,2
RJJI	4,4	5,9
ForZo	6,2	3,9
DV&O	6,3	4,3
DGV	7,2	5,7
Scores van vergelijkbare organisaties		
Totaal zorg	*97,2% van de respondenten voelt zich doorgaans veilig op het werk*	
GGZ	95% van de respondenten voelt zich doorgaans veilig op het werk	
Jeugdzorg	92,4% van de respondenten voelt zich doorgaans veilig op het werk	
Zorg & Welzijn	7,9 (schaal 1-10) voor het gevoel van veiligheid op de werkvloer	
Defensie	56% van de respondenten vindt dat veiligheid voldoende aandacht krijgt binnen zijn/haar defensieonderdeel. (23% neutraal, 22% (helemaal) oneens	
Brandweer	- 71% van de beroepsbrandweer respondenten vindt dat de brandweer de goede uitrusting en het juiste materieel biedt om veilig te kunnen werken - 63% van de beroepsbrandweer respondenten vindt dat de brandweer er alles aan doen om hen veilig hun werk te laten doen.	- 14% van de respondenten vindt dat managers weten wat er op de werkvloer speelt. - 11% van de respondenten vindt dat managers de werkvloer centraal stellen. - 17% van de respondenten ervaart een goede dialoog tussen de werkvloer en de managers. - 31% van de respondenten vindt dat managers goed reageren op voorstellen van brandweer-medewerkers. - 40% van de respondenten vindt dat managers naar de mening van het brandweerpersoneel informeren.

Bron: MTO (2017); Werknemersenquête zorg en welzijn (2017); Monitor werkbeleving defensie Q1 + Q2 (2016); Werknemersenquête Zorg en Wijk (2015); Werkbeleving in zorg en welzijn (2015); Medewerkersmonitor Korps Politie (2016); Belevingsonderzoek repressief brandweerpersoneel (2017).

Tenslotte merkt een aantal gesprekpartners op dat de resultaten van het MTO voor 'veiligheid' en 'bestuurlijke aan dacht voor de werkvloer' met *geen enkele organisatie* vergelijkbaar is. Argumenten hiervoor zijn:

- De scores zijn niet met de politie te vergelijken: werken voor DJI is het moeilijkste werk in Nederland, omdat je moet werken met mensen van wie hun vrijheid ontnomen is;
- De politie is ook heel executief, maar op een andere manier: bij de politie is de interactie met burgers fundamenteel anders (en wat betreft een straatagent ook risicovoller) dan in DJI-inrichtingen met gedetineerden en patiënten.

Tot slot merkt één gesprekspartner op dat de scores zelfs niet intern (binnen de inrichtingen en diensten van DJI onderling) met elkaar vergeleken kunnen worden, omdat elke instelling uniek in zijn soort is: iedere inrichting en dienst werkt met weer andere groepen gedetineerden en patiënten.

6.5 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Hieronder geven we een samenvatting en de belangrijkste conclusies per onderzoeksvraag.

Worden de belangrijkste elementen van het werkklimaat voldoende meetbaar gemaakt met het huidige MTO?

In alle geledingen is men zich bewust dat het MTO een momentopname is. De uitkomsten zijn afhankelijk van het moment waarop de enquête wordt afgenomen, wat een vertekend beeld kan geven. De belangrijkste kritiek op het MTO vanuit de medewerkers op de werkvloer betreft (onzekerheid over) de anonimiteit en de follow-up van de resultaten. Men heeft het gevoel dat er weinig tot niets gebeurt met de uitkomsten van het MTO, wat zorgt voor frustraties. Een aantal leden van het middenkader geeft aan het te moeilijk vinden de uitkomsten te interpreteren, omdat bijvoorbeeld niet alle medewerkers de stellingen op de juiste manier hebben begrepen en beantwoord. Verder mist men achtergrondinformatie: waarom is een bepaald antwoord gegeven?

Als we de vragen van het MTO vergelijken met de uitkomsten uit hoofdstuk 4, blijkt dat niet alle elementen die belangrijk zijn voor het werkklimaat hierin worden meegenomen. Het gaat dan om bijvoorbeeld werksfeer, werkinhoud, procedurele rechtvaardigheid en ontwikkelings- en doorstroommogelijkheden. Directeuren zouden ook meer aandacht willen vestigen op positieve zaken, zoals de behoeften van medewerkers. De DJI-brede insteek van het huidige MTO heeft zowel positieve als minder positieve kanten. De resultaten zijn beter vergelijkbaar voor de verschillende onderdelen binnen DJI, maar dit zorgt er ook voor dat stellingen onvoldoende zijn afgestemd op de diverse onderdelen en functies. Sommige stellingen zijn zo ruim geformuleerd, dat het voor medewerkers lastig is deze in te vullen.

Met welke organisaties kan de MTO-score van DJI voor 'Veiligheid' en 'Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' vergeleken worden?

Op basis van de argumenten van de gesprekspartners, hebben we de MTO-scores vergeleken met de volgende sectoren: (geestelijke) gezondheidszorg, jeugdzorg, politie, defensie en brandweer. Hieruit blijkt dat DJI het slechter doet op het gebied van veiligheid dan de geestelijke gezondheidszorg en brandweer. De score op veiligheid is wel vergelijkbaar met defensie. Op het gebied van bestuurlijke aandacht, heeft DJI vergelijkbare scores als de brandweer. Voor de andere organisaties zijn hier geen gegevens over. Overigens heeft een aantal gesprekspartners aangegeven dat DJI met geen enkele organisatie vergelijkbaar is: het werk bij DJI (als *total institution*) is zo specifiek, dat een dergelijke vergelijking niet op zou gaan. Zelfs binnen DJI kan het lastig zijn uitkomsten te vergelijken volgens een gesprekspartner, omdat iedere instelling uniek in zijn soort is.

LITERATUURLIJST

I LITERATUURLIJST

- Armstrong, G. S., & Griffin, M. L. (2004). Does the job matter? Comparing correlates of stress among treatment and correctional staff in prisons. *Journal of Criminal Justice*, *32*(6), 577-592.
- Armstrong, G. S., Atkin-Plunk, C. A., & Wells, J. (2015). The relationship between work-family conflict, correctional officer job stress, and job satisfaction. *Criminal Justice and Behavior, 42*(10), 1066-1082.
- Arvey, R. D, Bouchard, T. J., Segal, N. L. (1989). Job Satisfaction: Environmental and Genetic Components. *Journal of Applied Psychology, 74(2),* 187-192.
- Aziri, B. (2011). Job satisfaction: a literature review. *Management review and practice, 3*(4), 77-86.
- Bakker, A. B., Schaufeli, W. B., Leiter, M. P., & Taris, T.W. (2008). Work engagement: An emerging concept in occupational health psychology. *Work & Stress, 22*(3), 187-200.
- Beijersbergen, K. A., Dirkzwager, A. J. E., Molleman, T., & Laan, P. H. van der & Nieuwbeerta, P. (2013b). Procedural justice in prison: the importance of staff characteristics. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, *20*(10), 1-20.
- Blokland, A., Wermink, H., Robert, L., Maes, E. (2015). Wederopsluiting na elektronische detentie en reguliere detentie in België. *Tijdschrift voor Criminologie, 57*(1), 31-58.
- Bos, K. van den (2009). Rechtvaardigheid en onzekerheid, in: WRR-rapport. D*e menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag.* W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.). Amsterdam University Press.
- Bos, K. van den, Poortvliet, P. M., Maas, M., Miedema, J. & Van den Ham, E. J. (2005). An enquiry concerning the principles of cultural norms and values: The impact of uncertainty and mortality salience on reactions to violations and bolstering of cultural worldviews. *Journal of Experimental Social Psychology, 41*, 91-113.
- Broek, van der T. C., Molleman, T. (2012). *Tevredenheid van gevangenispersoneel 2011, een verdieping van personele en inrichtingspecifieke kenmerken.* Den Haag: WODC.
- Centrale Ondernemingsraad DJI. (2017). *Appèl voor veiligheid.* Geraadpleegd via: https://eenvandaag.avrotros.nl/fileadmin/editorial/docs/briefcor.pdf.
- Centrale Ondernemingsraad DJI. (2017). *Back to Basic* (dialoogbrief). Geraadpleegd via: https://www.dji.nl/binaries/COR%20DJI%2017-399%20Dialoogbrief%20Back%20to%20Basic_tcm41-276753.pdf.
- Coser, L. A. (1974). *Greedy Institutions.* Free Press, ISBN 0029067502 (ISBN13: 9780029067505).
- Davies, C. (1989). Goffman's concept of the total institution: Criticisms and revisions. *Human studies*, *12*(1-2), 77-95.
- DJI. (2016). *Capaciteit in Balans. Verkenning naar aanleiding van de PMJ ramingen tot en met 2021.*
- DJI-Convenant. (2017). *Werken aan een "Solide Personeelsbeleid".*

- Finney, C., Stergiopoulos, E., Hensel, J., Bonato, S., & Dewa, C. S. (2013). Organizational stressors associated with job stress and burnout in correctional officers: a systematic review. *BMC public health*, *13*(1), 82.

- Gelderblom, A., Gravesteijn, J., Koning, J. de, Driessen, T., & Buiskool, B. J. (2017). *Evaluatie ESF-regeling duurzame inzetbaarheid regio's en sectoren,* Rotterdam: SEOR/Ockham-IPS.

- Goffman, E. (1961). On the characteristics of total institutions. In: *Symposium on preventive and social psychiatry* (pp. 43-84). Washington, DC: Walter Reed Army Medical Centre.

- Griffin, M. L. (2006). Gender and stress: A comparative assessment of sources of stress among correctional officers. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, *22*(1), 5-25.

- Hochschild, A.R. (1983). *The Managed Heart: Commercialization of Human Feelings.* Los Angeles: University of California Press. In Nylander, P., Lindberg, O., Bruhn, A. (2011). Emotional labour and emotional strain among Swedish prison officers. *European Journal of Criminology*, 8 (6), 469-483.

- Hogan, N. L., Lambert, E. G., Jenkins, M., & Hall, D. E. (2009). The impact of job characteristics on private prison staff: Why management should care. *American Journal of Criminal Justice*, *34*(3-4), 151.

- Internetspiegel in samenwerking met Effectory. (2017). *Medewerkerstevredenheidsonderzoek 2017. Dienst Justitiële Inrichtingen.*

- Ivancevich, J., Konopaske, R. and Matteson, M. (2014). *Organizational Behavior and Management.* McGraw Hill.

- Jebb, A. T., Tay, L., Diener, E., & Oishi, S. (2018). Happiness, income satiation and turning points around the world. *Nature Human Behaviour, 2*, 33–38.

- Judge, T. A., Piccolo, R. F., Podsakoff, N. P., Shaw, J. C., & Rich, B. L. (2010). The relationship between pay and job satisfaction: A meta-analysis of the literature. *Journal of Vocational Behavior, 77*(2), 157-167.

- Koning, J. de, Gravesteijn, J. H., Hek, P. de, Vries, D. de (2016). *Kosten en baten van maatschappelijke (re-)integratie van volwassen en jeugdige (ex-)gedetineerden.* Rotterdam: SEOR.

- Lambert, E. G., Hogan, N. L., Moore, B., Tucker, K., Jenkins, M., Stevenson, M., & Jiang, S. (2009). The impact of the work environment on prison staff: The issue of consideration, structure, job variety, and training. *American Journal of Criminal Justice*, *34*(3-4), 166.

- Leventhal, G. S. (1980). What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships, in K. J. Gergen, M. S. Greenberg en R. H. Willis (red.), *Social exchange: Advances in theory and research* (27-54). New York: Plenum.

- Liebling, A. (2011). Distinctions and distinctiveness in the work of prison officers: Legitimacy and authority revisited. *European Journal of Criminology, 8*(6), 484-499.

- Lind, E. A., & Tyler, T. R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum.

- Miert, van V. S. L., van der Helm, G. H. P., Stad, A. D. D., Kuiper, C. H. Z. (2017). *Rapportage Justitiële Jeugdinrichtingen 2016. Een onderzoek naar het leef-, werk- en leerklimaat binnen de Justitiële Jeugdinrichtingen.* Hogeschool Leiden, Dienst Justitiële Inrichtingen.

- Molleman, T., & Van den Hurk, A. (2012). Een kwestie van evenwichtskunst: Over de doelen en taken van het gevangenis-wezen. *Delikt en Delinkwent*, *7*, 576-590.

- Molleman, T., & Van der Broek, T. C. (2014). Understanding the links between perceived prison conditions and prison staff. *International Journal of Law, Crime and Justice*, *42*(1), 33-53.

- Molleman, T., & Van Ginneken, E. F. J. C. (2013). We moeten samen het dansje afmaken. *Justitiële verkenningen*, *39*(3), 28.
- Moorman, R. H. (1991). Relationship between organizational justice and organizational citizenship behaviors: Do fairness perceptions influence employee citizenship. *Journal of Applied Psychology, 76*, 845-855.
- Nylander, P., Lindberg, O., Bruhn, A. (2011). Emotional labour and emotional strain among Swedish prison officers. *European Journal of Criminology*, 8 (6), 469-483.
- Porter, L. W., Steers, R., Mowday, R., & Boulian, P. (1974). Organizational commitment: job satisfaction and turnover amongst psychiatric technicians. *Journal of Applied Psychology, 59*, 603-609.
- Schaufeli, W. B., Peeters, M. C. (2000). *Job Stress and Burnout Among Correctional Officers: A Literature Review*. Utrecht University.
- Schmidt, J. E. T., & Kleef, D. van (2017). All about the money? De gevolgen van het DJI voor het gevangeniswezen. *Sancties,* 36(5): 277-289.
- Schneider, B., Ehrhart, M. G., & Macey, W. H. (2013). Organizational climate and culture. *Annual review of psychology, 64*, 361-388.
- Smilde, M. (2007). 'Het nieuwe rooster is altijd klote': Een impressie van de werkvloer. *Justitiële verkenningen*, *5*(4), 4.
- Sousa-Poza, A., & Sousa-Poza, A. A. (2000). Well-being at work: a cross-national analysis of the levels and determinants of job satisfaction. *The journal of socio-economics*, 29(6), 517-538.
- Staw, B. M. & Ross, J. (1985). Stability in the Midst of Change: A Dispositional Approach to Job Attitudes. *Journal of Applied Psychology, 70 (3),* 469-480.
- Tait, S. (2011). A typology of prison officer approaches to care. *European Journal of Criminology*, *8*(6), 440-454.
- Teeven, F. (2013). *'Masterplan DJI 2013-2018'.*
- Triplett, R., Mullings, J. L., & Scarborough, K. E. (1999). Examining the effect of work-home conflict on work-related stress among correctional officers. *Journal of Criminal Justice*, *27*(4), 371-385.
- Waal, F. (2015). De Bonobo en de tien geboden. Atlas Contact.

ONDERZOEKSVERANTWOORDING

Bijlage bij hoofdstuk 1

II ONDERZOEKSVERANTWOORDING

Bijlage bij hoofdstuk 1

II.1 RELATIE TUSSEN ONDERZOEKSVRAGEN EN -INSTRUMENTEN

Tabel II.1 Relatie tussen de onderzoeksvragen en -instrumenten

Onderzoeksvraag	Literatuur- en document-onderzoek	Interviews en groepsgesprekken	MTO	Work-shop
Wat zijn de belangrijkste elementen van het werkklimaat in justitiële inrichtingen en DGV en DV&O	X	X	X	X
Op welke manier en in welke mate spelen daarin met name (de beleving van) 'Veiligheid' en 'Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' een rol?	X (manier, mate)	X (manier, mate)	X (mate)	X
Op welke manier kunnen de belangrijkste elementen van het werkklimaat worden beïnvloed?	X	X		X
Worden de belangrijkste elementen van het werkklimaat voldoende meetbaar gemaakt met het huidige MTO?	X	X	X	X
Met welke organisaties kan de MTO-score van DJI voor 'Veiligheid' en 'Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' vergeleken worden?	X	X	X	X

II.2 GESPREKSPARTNERS INTERVIEWS

Tabel II.2 Naam en functie van de gesprekspartners

	Functie	Afdeling/inrichting/dienst	Naam
1	Beleidsmedewerker(s) DJI centraal	MT-D-GW/VB Opleidingsinstituut	Toon Molleman Bert Koops
2	Vestigingsdirecteur	PI Grave	Arend de Korte
3	Directeur zorg en behandeling	PI Vught	Erik Masthoff
4	Vestigingsdirecteur	PI Krimpen	Peter Baaijens
5	Vestigingsdirecteur	PI Utrecht	Harry Versteeg
6	Vestigingsdirecteur	PI Rotterdam	Jan Kees de Gier
7	Vestigingsdirecteur	DC Rotterdam	Roger Pellemans
8	Directeur FPC Veldzicht	FPC Veldzicht	Rob van der Plank
9	Algemeen directeur JJI Manager opvoeding en behandeling De Hartelborgt	JJI JJI (locatie Spijkenisse)	Bart van Els Jaap Nagtegaal
10	Directeur DGV	DGV	Thea Bogers
11	Directeur DV&O	DV&O	Eric de Borst
12	Leden van de COR DJI	COR DJI	Ben de Boer Geoffrey Damopoli-i Jos Pecher

II.3 GESPREKSPUNTENLIJST INTERVIEWS

II.3.1 Doel interview

Doel van deze interviews:

1. Inzicht in de vraag hoe het komt dat binnen DJI in het algemeen laag gescoord wordt op de 'bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' en dat de score voor 'veiligheid' maar net voldoende is.
2. Inzicht in de mechanismen achter de factoren die het werkklimaat in een inrichting op de werkvloer in de dagelijkse praktijk bepalen.
3. Input voor en ter voorbereiding van het groepsgesprek met medewerkers van de betreffende inrichting/dienst.

Ter voorbereiding op de interviews in de inrichtingen en diensten moeten we voor onszelf een aantal dingen op een rijtje hebben:

- Is deze inrichting de 'goede', de 'gemiddelde' of de 'slechte'(op basis van de MTO resultaten)?
- Kenmerken van de specifieke inrichting (grootte, aanwezige regimes, etc.;
- De uitkomsten uit het MTO voor deze specifieke inrichting, naar zowel de verschillende afdelingen/teams als (indien mogelijk) naar functie(groep);
- Kennis van de specifieke inrichting uit de literatuur of het nieuws.

II.3.2 Gesprekspunten

A. Inleidende vraag

Wat zijn de taken en bevoegdheden van de directeur?

B. Organisatie van de inrichting:

1. Organogram van de inrichting: organisatie naar type regime, afdelingen, XXXX; naar leidinggevend (functienaam)/uitvoerend (functienaam);
2. Organisatie naar type medewerker: welke afdelingen/regimes zijn er en wie werken er? In teams? Per afdeling? Welke functiegroepen zitten in 1 team (of afdeling) en werken met elkaar samen?

*C Context van het werk van de medewerkers in **deze specifieke** inrichting*

Wat is in het algemeen de context waarbinnen de werknemers in deze inrichting dagelijks werken? (Beschrijving van de context voor het totaal, maar ook voor specifieke functiegroepen voor zover dat specifiek is voor **deze** inrichting). Het gaat hierbij om zowel de aard van de gedetineerden en de verschillende regimes waaronder ze zijn gedetineerd als om factoren zoals de feitelijke bezetting in relatie tot de personeelsbehoefte).

D. Het werkklimaat: de belangrijkste elementen binnen deze inrichting

1. Hoe beoordeelt de directeur het werkklimaat in deze inrichting? Zijn de werknemers over het geheel van het werkklimaat genomen tevreden of juist ontevreden? Zijn er verschillen tussen (bijvoorbeeld) functiegroepen, afdelingen, teams?

2. Welke factoren/omstandigheden (elementen) zijn volgens de directeur vooral bepalend voor de beoordeling van het werkklimaat door de werknemers in deze inrichting? Welke factoren/omstandigheden werken positief, welke negatief?
    i. Geldt dit in het algemeen? Zijn er belangrijke verschillen in beleving van deze elementen tussen de verschillende functies? Zo ja, wat zijn die verschillen?

3. Spoort het beeld dat de directeur heeft van de elementen van het werkklimaat die op de werkvloer in de dagelijkse praktijk in deze inrichting een rol spelen met het beeld dat uit het MTO 2017 komt? Zo nee, op welke punten niet?

4. Welk(e) element(en) van het werkklimaat spelen volgens de directeur in deze inrichting de belangrijkste rol?
    i. Geldt dit in het algemeen of zijn er belangrijke verschillen in beleving van dit/deze element(en) tussen de verschillende functies?

    IN HET GEVAL DE DIRECTEUR NIET UIT ZICHZELF MET DE BEIDE ELEMENTEN 'VEILIGHEID' EN 'BESTUURLIJKE AANDACHT VOOR DE WERKVLOER' KOMT: hoe zit het met de elementen 'veiligheid' en 'bestuurlijke aandacht voor de werkvloer'?

5. Hoe zouden de belangrijkste elementen van het werkklimaat in de dagelijkse praktijk op de werkvloer kunnen worden beïnvloed volgens de directeur? Per element (of met elkaar samenhangende elementen):
    i. Type beleid, type instrumenten: welke? Algemeen beleid? Beleid specifiek gericht op werknemers uit de verschillende functies, werkzaam in specifieke inrichtingen/diensten?
    ii. Wat wordt er al gedaan?

E. Het werkklimaat: het element 'veiligheid' binnen deze inrichting

1. Voor de (groep van) werknemers die de situatie in de inrichting als 'onveilig' of 'niet veilig genoeg' ervaren: wat kan er gedaan worden om deze situatie te verbeteren?
    i. Type beleid, type instrumenten: welke? Algemeen beleid? Beleid specifiek gericht op werknemers uit de verschillende functies die de situatie als 'onveilig' of 'niet veilig genoeg' ervaren?
    ii. Wat wordt er al gedaan?

F. Het werkklimaat: het element 'bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' binnen deze inrichting

1. Voor de (groep van) medewerkers die de aandacht van het directieteam onvoldoende (of niet genoeg genoeg) vinden: wat kan er gedaan worden om deze situatie te verbeteren?
    i. Type beleid, type instrumenten: welke? Algemeen beleid? Beleid specifiek gericht op werknemers uit de verschillende functies die de situatie als 'onveilig' of 'niet veilig genoeg' ervaren?
    ii. Wat wordt er al gedaan?

G. Verbetering van het MTO

1. Heeft het MTO alle elementen van het werkklimaat die op de werkvloer in de dagelijkse praktijk een rol spelen in beeld? Zo nee, wat ontbreekt?
2. Als we kijken naar de onderliggende vragen die in het MTO worden gesteld om de elementen die volgens de directeur het belangrijkste zijn, te meten, worden deze dan met de huidige MTO voldoende meetbaar gemaakt? Zo nee, hoe kan dit worden verbeterd?

H. Tot slot

1. Met welke organisaties kan de MTO score van DJI voor 'Veiligheid' en 'Bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' vergeleken worden volgens de directeur? Waarom?
2. Heeft de gesprekspartner nog andere inzichten om met ons te delen met het oog op ons onderzoek?

II.4 DRAAIBOEK GROEPSGESPREKKEN

II.4.1 Voorbereiding

Van tevoren stellen we een top-3 op van onderwerpen die in het gesprek met de directeur van de inrichting/dienst waar het groepsgesprek wordt gehouden nadrukkelijk aan de orde zijn gekomen, als zijnde elementen van het werkklimaat die volgens de directeur de belangrijkste zijn voor deze specifieke inrichting.

1.

2.

3.

II.4.2 Inleiding (maximaal 2 minuten)

Goedemorgen/middag en welkom!

De gespreksleider noemt de namen van de SEOR-medewerkers die aanwezig zijn.

Dit groepsgesprek is 1 van de 14 groepsgesprekken die wij voeren in het kader van een onderzoek naar het werkklimaat binnen inrichtingen en diensten van DJI. Het werkklimaat is de omstandigheden en sfeer waarin je werkt.

Het doel van deze groepsgesprekken is om antwoorden vinden op de volgende vragen:

1. Wat zijn volgens jullie de belangrijkste elementen van het werkklimaat op de werkvloer in de dagelijkse praktijk en waarom?
2. Wat wordt er al gedaan om het werkklimaat te verbeteren en wat zou (nog) moeten gebeuren?
3. Voldoet het MTO? Zijn de stellingen duidelijk? Missen jullie in het MTO onderwerpen?

Het gaat om kwalitatief onderzoek, we zijn op zoek naar **persoonlijke** ervaringen, het gaat om uitspraken, meningen, ervaringen, emoties, et Het is van cruciaal belang om de **eigen** ervaringen te horen. Elk verhaal is belangrijk. Er bestaan dus geen 'juiste' of 'foute' antwoorden.

Krijgen we van jullie toestemming om het gesprek op te nemen? De gespreksleider kan daardoor beter het gesprek volgen en achteraf documenteren, verslagleggen.

Belangrijk: alles wat hier gezegd wordt, blijft vertrouwelijk, we gaan in het eindrapport niets beschrijven op een manier dat herleid zou kunnen worden wie wat gezegd heeft. Wel zullen we in het rapport geanonimiseerde citaten opnemen, dat wil zeggen, een citaat zal gekoppeld worden aan een kenmerk die voor dat citaat relevant is**, bijvoorbeeld** de functie (bijvoorbeeld: 'dit is een citaat van een PIW'er), maar dan zal niet de inrichting of andere kenmerken worden beschreven. Een dergelijk citaat mag nooit herleidbaar zijn tot een individu.

In de map voor jullie ligt, behalve papier en pen, ook een A4'tje met een **vragenlijstje**.

Zouden jullie deze voor ons willen invullen? In de pauze of achteraf?

Wij doen in 8 inrichtingen en voor 2 diensten soortgelijke groepsgesprekken als deze. Met de antwoorden op dit vragenlijstje weten we straks ook nog wat de kenmerken zijn van alle medewerkers die aan deze groepsgesprekken hebben meegedaan (functie, aantal mannen, aantal vrouwen, etc.), Het vragenlijstje is volstrekt anoniem, maar als jullie het leuk vinden om na afronding van het onderzoek een link naar het eindrapport te ontvangen, dan kan je je e-mailadres opschrijven, maar dit is helemaal vrijwillig.

Zijn er nog vragen uit de groep?

Vertellen hoe de sessie gaat verlopen.

- Voorstelrondje
- Introductie
- Discussie (plenair)

- Pauze
- Oplossingsrichtingen (in groepjes waarna plenair)
- Vragen over het MTO zelf (plenair)

II.4.3 Het groepsgesprek

Voorstelrondje **(maximaal 5 minuten)**

Starten met onszelf voorstellen op de kenmerken die wij ook van hen willen weten: naam, leeftijd, gezinssituatie, functie.

Ook als de deelnemers elkaar kennen: laat alle deelnemers kort iets over zichzelf vertellen om karakteristieken van de deelnemers en de context waarbinnen de persoon werkt te identificeren: naam, functie, team/afdeling, aantal jaren werkzaam in deze inrichting en het aantal jaren bij DJI.

Introductie vraag **(maximaal 5 minuten)**

1. Welk cijfer geef jij het werkklimaat waarin jij werkt?

Geef iedereen 1 minuut de tijd om op kaarten/post-it briefjes hun cijfer op te schrijven en op een white board/flipover te plakken.

2. Hoe ben je tot dit cijfer gekomen? Welke elementen in je werk bepalen de hoogte van jouw cijfer? Schrijf de belangrijkste 3 elementen die dit cijfer bepalen op een post-it kaartje en hang het op het white board/flip over, etc.
   Let op: jullie antwoorden kunnen zowel positief als negatief zijn. Maak er een duidelijke zin van, of dit antwoord positief of juist negatief bijdraagt aan het werkklimaat dat jij ervaart.

Geef weer iedereen 1 minuut de tijd om op kaarten/post-it briefjes hun antwoorden op te schrijven (elk antwoord apart op 1 briefje) en op een white board/flipover te plakken.

Plenaire discussie **(maximaal 70 minuten)**

De post-it kaartjes categoriseren en vragen naar verduidelijking van wat er op een kaartje staat als dat niet duidelijk is (van wie is dit kaartje, wat bedoel je hiermee?).

Daarna: inzoomen op de zaken die op die kaartjes zijn genoemd:

- Wat zit erachter? Waarom zijn deze elementen genoemd? Wat zijn de verhalen erachter?
- Vraag steeds naar herkenbaarheid voor de anderen (die dit element niet hebben genoemd) en vraag naar voorbeelden.

Wij gaan ervan uit dat in deze open discussie de elementen 'veiligheid' en 'bestuurlijke aandacht' in meer of mindere mate vanzelf (expliciet of impliciet) aan de orde komen. Zodra dit onderwerp aan de orde is, inzoomen op de onderstaande vragen! Komen 1 of beide elementen niet expliciet en niet impliciet aan de orde, dan is dat element (of zijn die elementen) kennelijk niet zo belangrijk, maar zoomen we toch apart nog even in op onderstaande vragen.

Inzoomen op 'veiligheid':

1. Algemeen oordeel van de werknemers over de veiligheid die zij ervaren (let op: signaleer onderscheid tussen psychische (geestelijke), sociale, fysieke en materiële veiligheid);
2. Waarom ervaart men 'veiligheid' zoals verteld?
3. Liggen hier relaties met de punten die onder Algemeen zijn genoemd? Met welke vooral?

Inzoomen op 'bestuurlijke aandacht voor de werkvloer':

1. Algemeen oordeel van de werknemers (let op: heeft men de vraag juist geïnterpreteerd en beantwoord? In het MTO wordt gevraagd naar bestuurlijke aandacht van het directieteam. Is de vraag ook zo opgevat of heeft men geantwoord met de direct leidinggevende voor ogen?
2. Waarom heeft men dit oordeel? Wat verwacht men van een directieteam?

3. Wat verwacht men van een direct leidinggevende?
4. Liggen hier relaties met de punten die onder Algemeen zijn genoemd? Met welke vooral?

Als er nog tijd over is:

Bekijk welke top-3 onderwerpen uit het gesprek met de directeur zijn gekomen en die je van tevoren hebt opgeschreven. Zijn deze 3 onderwerpen in de tot nu toe gevoerde discussie aan de orde geweest en besproken?

Zo nee: zoom vervolgens in op die onderwerpen van die 3, die nog niet aan de orde zijn gekomen in de voorafgaande discussie.

Zo ja, zijn die 3 onderwerpen wel al aan de orde geweest, kijk dan welke van de volgende elementen die volgens het MTO een significante bijdrage leveren aan het werkplezier, in de voorafgaande discussie nog niet aan de orde zijn geweest. Zoom daar dan op in.

- Eerlijke behandeling;
- Informatievoorziening;
- Zelfstandigheid;
- Werkdruk.

Pauze **(maximaal 10 minuten)**

In de pauze selecteren wij 3 onderwerpen om oplossingsrichtingen voor te bedenken.

Als er uit de discussie gekomen dat 'veiligheid' en/of 'bestuurlijke aandacht' voor deze groep belangrijke elementen zijn die het werkklimaat in deze inrichting/dienst bepalen, dan vormen deze elementen al 1 (in geval het 1 van de 2 elementen is) of 2 (in het geval ze allebei belangrijk zijn) de onderwerpen waarvoor oplossingsrichtingen worden gevraagd. Als een van beide, of beide elementen geen issue is/zijn valt/vallen ze af.

Oplossingsrichtingen **(maximaal 40 minuten)**

In overleg met de deelnemers vullen we deze aan tot we 3 onderwerpen hebben. Het moeten onderwerpen zijn die als belangrijk uit de discussie naar voren zijn gekomen en waar wat te verbeteren valt, die als kapstok kunnen dienen om beleid op te voeren.

- 20 minuten: discussie in groepjes.
- 20 minuten: plenair.

Discussie in groepjes (20 minuten)

We verdelen de deelnemers in 3 groepjes, 2 van 3 en 1 van 4. Elk groepje krijgt een ander element voorgelegd. We delen de deelnemers in al naar gelang hun affiniteit (de intensiteit/gedrevenheid) met het betreffende onderwerp, dat ze hebben laten blijken in de discussie.

Wij vraag de deelnemers:

- Wat zijn oplossingsrichtingen voor deze top 3 elementen? Wat wordt er al gedaan? Wat zou (ook) gedaan moeten worden?

Plenair (20 minuten)

Een woordvoerder van elk groepje laten vertellen met welke oplossingsrichtingen het eigen groepje is gekomen en de beide andere groepen daarop laten reageren.

- Is er in alle groepjes consensus over de oplossingsrichtingen die een groepje heeft gekozen voor het probleem waar zij over hebben gediscussieerd?
- Zo nee, wat vinden zij dan van die gekozen oplossingsrichtingen? En aan welke oplossingsrichtingen zouden zij dan denken? En wat vinden de anderen daar dan weer van? Is hier consensus over te vinden?

Vragen over het MTO **(maximaal 20 minuten)**

Dit onderzoek gaat over het werkklimaat. Het werkklimaat is de omstandigheden en sfeer waarin je werkt. Het MTO meet het werkklimaat binnen de DJI.

1. Vinden jullie het MTO een goede manier om het werkklimaat te meten?
2. Wordt er naar alle onderwerpen die voor jullie belangrijk zijn, gevraagd in het MTO?
    a. Zo nee, wat ontbreekt er?
3. Geven de stellingen voldoende weer hoe jij over het onderwerp denkt?
4. Heb je bij sommige stellingen getwijfeld waarover die gingen?
    a. Zo ja, om wat voor stellingen ging dat dan? Waar gingen die stellingen oevr?
5. Zijn er onderwerpen overbodig?
6. Het MTO wordt 1 keer per 2 jaar gedaan, vinden jullie dit goed? Zouden jullie dit vaker of minder vaak willen?

II.4.4 Tot slot, dank en afsluiting (zo lang als we nog tijd hebben)

Zijn er nog zaken die jullie kwijt willen over het werkklimaat die wij vandaag niet hebben besproken?

II.5 WORKSHOP

II.5.1 Agenda

1. Inleiding door de voorzitter (Thijs Biemans)
2. Presentatie van de resultaten door Jaap de Koning
3. Gelegenheid om vragen te stellen naar aanleiding en ter verduidelijking van de onderzoeksresultaten
4. Discussie
5. Resultaat
6. Sluiting

II.5.2 Lijst met deelnemers

Functie	Organisatie	Naam
HDJI	DJI	Gerard Bakker
Divisiedirecteur GW/VB	GW/VB	Monique Schippers
Plv. divisiedirecteur ForZo/JJI	ForZo/JJI	Angelique Koevoets
Directeur PI Grave	PI Grave	Arend de Korte
Directeur PI Rotterdam	PI Rotterdam	Jan Kees de Gier
Directeur DC Rotterdam	DC Rotterdam	Roger Pellemans
Directeur FPC Veldzicht	FPC Veldzicht	Rob van der Plank
Algemeen directeur JJI	JJI	Bart van Els
Directeur Operatie DV&O	DV&O	Ronald de Jong
Lid COR-DJI	COR DJI	Ben de Boer
Lid COR-DJI	COR DJI	Geoffrey Damopoli
Lid COR-DJI	COR DJI	Jos Pecher
Lid COR-DJI	COR DJI	Harm de Boer
Lid Begeleidingscommissie		Arie van Leeuwen
Lid Begeleidingscommissie		Martin van Middelaar
SSC HRM	SSC	Karin Besjes
Technisch Voorzitter	Opleidingsinstituut	Thijs Biemans

II.5.3 Stellingen

Stelling 1

Het ontbreken van een gedeelde visie op het werk door beleid en uitvoering maakt succesvolle verbeteringen onmogelijk.

Toelichting:

Een groot deel van de medewerkers is niet meegenomen in de veranderde visie op detentie (een veel groter accent op resocialisatie en re-integratie en minder accent op straffen) en onderschrijven deze vaak niet. De ervaring van deze medewerkers is dat door een lager accent op straffen, hun gezag op de werkvloer wordt ondermijnd, wat van invloed is op hun gevoel van veiligheid en de ervaren bestuurlijke aandacht.

Verder zijn veel medewerkers van mening dat de werkomstandigheden onvoldoende zijn afgestemd op de realisatie van deze visie (in de praktijk van de werksituatie te weinig personeel).

Stelling 2

Het uiten van waardering is in onze organisatie sterk onderbelicht.

Toelichting:

Onderdeel van 'bestuurlijke aandacht' is persoonlijke aandacht schenken aan de mensen die in de inrichtingen en de diensten werkzaam zijn. Gezien en gehoord worden, dat is wat deze mensen missen. Het gaat dan niet om geld, maar om een schouderklopje, een complimentje als er iets goed is gegaan, een bloemetje bij ziekte,

huwelijk geboorte, even vragen hoe iemands weekend of vakantie is geweest, de tijd nemen om uit te leggen waarom een bepaalde beslissing is genomen of om andere kleine, maar o, zo belangrijke tekenen van attentie, aandacht.

Stelling 3

Houdt het MTO op hoofdlijnen zoals deze nu is en maak er vooral beter gebruik van.

Toelichting:

Allerlei zaken zoals het gewicht van allerlei werkelementen in de algemene tevredenheid en verbanden tussen elementen (maar bijvoorbeeld ook verschillen in opvattingen tussen leeftijdsgroepen binnen afdelingen) kun je uit het MTO halen. Maar daarvoor is het wel nodig dat analyses kunnen worden uitgevoerd op de (individuele) basisdata.

OPLOSSINGSRICHTINGEN

Bijlage bij hoofdstuk 5

III OPLOSSINGSRICHTINGEN

Bijlage bij hoofdstuk 5

In deze bijlage zijn de genoemde oplossingsrichtingen zoveel mogelijk naar onderwerp ingedeeld en per groep (directie, middenkader en werkvloer) weergegeven.

Tabel III.1 Oplossingsrichtingen uit diepte-interviews met directeuren PI's, DC, RJJI en CTP

Onderwerp	Oplossingsrichting
Met betrekking tot bestuurlijke aandacht van het directieteam en het middenkader voor de werkvloer	Stel zogenaamde 'bruggenbouwers' in. Dit zijn medewerkers van de werkvloer die meedenken over het beleid
	Laat medewerkers met ideeën over het verbeteren van het leefklimaat altijd bij de directie aankloppen
	Stel een platform voor het leefklimaat in
	Leidinggevenden administratieve ondersteuning geven in de vorm van extra mensen die bepaalde administratieve taken voor hen kunnen doen. Zo krijgen ze meer ruimte voor bestuurlijke aandacht
	Zorg dat het managementteam toegankelijk en laagdrempelig is
	Ken je inrichting, weet wat er op de werkvloer speelt, weet hoe het eraan toe gaat met de gedetineerden
	De directie en de medewerkers hebben een gedeelde verantwoordelijkheid om op basis van de resultaten van het MTO een plan van aanpak op te stellen voor verbetering van het werkklimaat. Insteek in de plannen van aanpak is dat vanuit alle geledingen mee moet worden gedacht over oplossingsrichtingen: 'wat kunnen we er met z'n allen aan doen?'. Dit is vormgegeven door per team aan de slag te gaan met drie verbeterpunten: één punt dat is aangegeven door medewerkers in het team, één punt dat is aangegeven door de leidinggevende van het team en één punt dat door het managementteam als generiek thema voor heel de inrichting is benoemd. Wat dit thema is, wordt besproken met de leidinggevenden tijdens een startbijeenkomst
	Betrek je medewerkers bij nieuwe ontwikkelingen door bijvoorbeeld bijeenkomsten te organiseren
	Zorg voor een positieve beeldvorming van het MT. Benadruk bewust dat de directie voor de medewerkers klaarstaat
	Zorg dat calamiteiten worden opgepakt. Laat het personeel zien dat er iets wordt gedaan met hun klachten
	Investeren in het kwaliteitsmanagement binnen de PI
	Om bestuurlijke aandacht te verbeteren dient het MT zich te richten op de direct leidinggevenden: zij zijn het scharnierpunt tussen de medewerkers en de directie. Leidinggevenden krijgen meer ruimte om het aantal contactmomenten met de medewerkers te verhogen
	Versterken van het middenkader, over de functiegroepen heen meer eenheid creëren in het middenkader
	Afdelingshoofden en hoofdbehandelaars werken in duo's om zo efficiënter te werken. De ene richt zich op de bedrijfsvoering, terwijl de ander op de inhoud van de behandeling is gericht
	Vaker teamvergaderingen bijwonen
	Vaker op de werkvloer langs
	Stimuleren van innovatie van medewerkers
Communicatie	Zorg voor goede communicatie en duidelijkheid
	Als alternatief voor sport en communicatie (waaraan vaak niet wordt deelgenomen) worden er per team 8 themadagen georganiseerd. Teams worden dan volledig uit geroosterd. Tijdens themadagen worden bijvoorbeeld cursussen gegeven. Er wordt ook aandacht besteed aan de uitkomsten van het MTO
	Technologische innovaties: het ontwikkelen van een app en het opnemen van videoboodschappen
	Versterken van het middenkader, over de functiegroepen heen meer eenheid creëren in het middenkader
Sanctiebeleid	Betrek het personeel bij het sanctioneren van gedetineerden. Leg uit waarom je iets wel/niet doet
Personele bezetting	Vergroten van de mobiliteit van medewerkers. / Stimuleren van zowel interne als externe mobiliteit
	De basis (vooral formatie en bezetting) op orde brengen
	Betere balans aanbrengen tussen jonge en oude medewerkers

Onderwerp	Oplossingsrichting
	Samenwerkingsverband aangaan met een Hogeschool om stagiaires/medewerkers op hbo-niveau aan te trekken, met onder meer als doel om het zittende personeel weer nieuw elan te geven en hen te enthousiasmeren voor hun werk; (Pi Krimpen) / Aantrekken van hoger opgeleiden (MBO+/HBO), omdat zij naar verwachting in de omgang met patiënten beter toegerust zijn. Zij zijn beter in staat om in te schatten waarom een patiënt agressief kan reageren in plaats van direct zelf een offensieve houding aan te nemen. / Hoger opleidingsniveau medewerkers
	Gebruik maken van alle beschikbare middelen/instrumenten (waaronder de 'vakmanschapsgelden') voor cursussen, bijscholing etc.
	Inzetten van het Opleidingsinstituut
	Ontwikkeling van een nieuw kwalificatiedossier en een nieuwe opleidingscyclus
	Aangaande verzuim: om de drempel op ziekmelding te verhogen, worden minder uitzendkrachten ingehuurd
Personele zorg	Ondersteuning bieden door het hebben van een opvangteam en een nazorgteam
	Roulatiebeleid (bijvoorbeeld cameratoezicht of meelopen op een andere afdeling) op afdelingen met regimes die heel veel vergen van het personeel (incidenten die het team belastte), waardoor medewerkers niet meer elke dag geconfronteerd worden met de belasting op de afdeling
	Niet pas gaan rouleren als iemand er al doorheen zit, maar doorlopend rouleren: met name voor medewerkers op zware groepen periodiek laten rouleren van soort werk
	Recuperatietijd inbrengen voor medewerkers die incidenten meemaken. Het bieden van een herstelperiode zou het werkklimaat verbeteren (een adem-/interventieteam voor als het de werknemer te veel wordt; dan wordt hij voor 4 uur vervangen terwijl hij 'kan bijkomen')
Versterken van de autonomie, de eigen regelruimte van medewerkers	Invoeren van zelfroosteren
	Als directie minder directief en meer coachend te werk gaan, om zo de zelfstandigheid (verantwoordelijkheid nemen om zelf na te denken en besluiten te nemen) van medewerkers te stimuleren
	Vergroten van de zelfredzaamheid van medewerkers
	Het geven van zoveel mogelijk regelruimte, weliswaar binnen de kaders
Verbeteren van de relatie tussen werk-klimaat enerzijds en leefklimaat anderzijds	Focussen op interactie met gevangenen en hen voorbereiden op terugkeer in de maatschappij
	De medewerkers laten inzien dat het verbeteren van het leefklimaat van de gedetineerden, het werkklimaat binnen de PI ook ten goede komt
	Invulling van een zinvolle dagbesteding voor de vreemdelingen (immers, vreemdelingen mogen niet werken)
Investeren in renovatie van gebouwen	Aanpassing van gebouwen op basis van de expertise van een omgevingspsycholoog als gebouwen geen fijn gevoel geven en onoverzichtelijk zijn

Bron: SEOR; diepte-interviews (januari-februari 2018)

Tabel III.2 Oplossingsrichtingen uit groepsgesprekken middenkader/OR-leden

Onderwerp	Oplossingsrichting
Met betrekking tot bestuurlijke aandacht van het directieteam en het middenkader voor de werkvloer	Directeur moet aanwezig zijn bij werkoverleggen
	Versterken van het middenkader
	Betere informatievoorziening (nieuwsbrieven en zeepkistsessies)
	Meer initiatief vanuit de medewerkers
	'Houdbaarheidsdatum' voor de directeur: elke 4 jaar moet een OR-lid herkozen worden en hij of zij moet zich dus bewijzen. Dit zou ook goed zijn voor de directeur
	Directeur moet aanwezig zijn bij werkoverleggen
	Versterken van het middenkader
	Betere informatievoorziening (nieuwsbrieven en zeepkistsessies)
	Meer initiatief vanuit de medewerkers
	'Houdbaarheidsdatum' voor de directeur: elke 4 jaar moet een OR-lid herkozen worden en hij of zij moet zich dus bewijzen. Dit zou ook goed zijn voor de directeur
Communicatie	Middenkader op één lijn krijgen
	Werken aan eenduidige antwoorden en overdracht van informatie
	Meer transparantie
	Meer persoonlijk bij elkaar naar binnen lopen i.p.v. te mailen
	Betere informatievoorziening (nieuwsbrieven en zeepkistsessies)
	Meer initiatief vanuit de medewerkers
Veiligheid	Meer geld (onveiligheid oorzaak van bezuinigingen)
	Andere norm voor de formatie (aantal medewerkers op aantal gedetineerden)
Sanctiebeleid	Zorg voor contactherstel tussen personeel en gedetineerden na een sanctie
	Medewerkers moeten kritischer zijn over hun eigen handelen in de rapporten die ze schrijven
Personele bezetting	HR positioneren
	Luisteren naar werkveld, wat is nodig
	Onrust vanuit politiek qua sluitingen stoppen
	Interne doorstroom van jongeren om vergrijzing tegen te gaan
	Extra leidinggevende aannemen die de overkoepelende taken (administratieve taken) overneemt van leidinggevenden die gebruik maken van de PAS-regeling
Ondersteuning en systemen	Afstemmen op de verschillende gebruikers
	Deskundig en ervaren personeel inzetten
	Voorkomen van forse personele wisselingen
	Minder kaderen/bepalen → meer faciliteren en ondersteunen
	Houden aan afspraken en reactietermijnen

Onderwerp	Oplossingsrichting
	ICT op orde: alles loopt vast. Onderhoud 's nachts? (Nu gebeuren reparaties vaak overdag waardoor het systeem er overdag uitligt. Soms is dit een uur, maar soms een hele dag)
	Meer decentraal werken, terug naar deskundigheid op locatie. Met name personeelszaken en IT zou weer terug op locatie moeten komen. Financiën zou nog best centraal kunnen werken.
	Systemen die gekoppeld zijn ook echt goed laten samenwerken/ondersteunend zijn: justitie heeft geen opensource systemen. De systemen zijn niet compatible en kunnen niet met elkaar samenwerken. P-direct is een zeer traag systeem
	Er moet geïnvesteerd worden in het vernieuwen van de systemen
Versterken van de autonomie, de eigen regelruimte van medewerkers	Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden meer bij medewerkers neerleggen
Overig	Minder administratie
	DJI moet waarmaken wat beloofd wordt
	Deskundigheidsbevordering, persoonlijke ontwikkeling van middenkader

Bron: SEOR; groepsgesprekken (april-mei 2018)

Tabel III.3 Oplossingsrichtingen uit groepsgesprekken werkvloer

Onderwerp	Oplossingsrichting
Met betrekking tot bestuurlijke aandacht van het directieteam en het middenkader voor de werkvloer	Eerlijk zijn naar het personeel toe en achter het personeel staan i.p.v. de gedetineerden
	Personeel meer betrekken bij beleidsvorming en -uitvoering/betrek de medewerkers bij het beleid: als er een beleidsplan is, zou men moeten langskomen en aan de medewerkers op de vloer moeten vragen wat zij ervan vinden
	Meer waardering in de vorm van meer salaris en meer complimenten vanuit de directie
	Persoonlijke aandacht: Het is gewenst dat de leiding ook even langskomt op het werk tijdens feestdagen of om iemand een fijne vakantie te wensen
	Eigen beleid aanpassen; Beleid komt vanuit Den Haag, maar de directie mag hier een eigen draai aan geven. Dit gebeurt onvoldoende
	Het middenkader moet mondiger worden
	Zorg door leidinggevenden na heftige incidenten (gaat vooral om de laag boven de direct leidinggevenden)
	Terugkoppeling van vragen van medewerkers
	Leidinggevenden moeten zich meer laten zien (minimaal 1 keer per dag), zodat ze niet alleen horen wat er gebeurt maar het ook daadwerkelijk zien. Dit maakt de drempel naar de leidinggevenden lager/directie en middenkader zouden hun gezicht moeten laten zien op de werkvloer, weten wat er speelt
	Directie en afdelingshoofden moeten af en toe meewerken op de afdeling (dus niet alleen even hun gezicht laten zien). Dan krijgen ze begrip voor waar de werkvloer dagelijks mee te maken heeft en tegen aan loopt. Daarvoor is medewerking van de leidinggevenden vereist, wat ook betekent dat ze niet in kostuum moeten meewerken, maar in bedrijfskleding van de medewerkers. Anders gaan de ingezetenen zich anders gedragen omdat ze weten dat het een leidinggevende betreft
	Een klankbordgroep met veel verschillende disciplines en de directieleden
	Leidinggevenden moeten meer betrokken zijn bij het zelfroosteren
Communicatie	Luisteren naar personeel
	Men (iedereen binnen de PI) moet zich beter houden aan afspraken
	Bij elkaar meekijken/lopen zodat je van elkaar weet wat je aan het doen bent
	Vergaderingen tussen verschillende disciplines
	Teamleiders en afdelingshoofden binnen een PI moeten op één lijn zitten
	Er moet (weer) een overlap komen tussen de diensten, zodat er tijd is om de dienst over te dragen aan de volgende medewerker
	Er moet een (maandelijkse) nieuwsbrief komen (over de mail) waarin alle veranderingen en aandachtspunten (procedures/richtlijnen) benoemd worden, in plaats van dagelijks mail met een enkele verandering: veranderingen dus opsparen en in één keer mailen aan alleen die medewerkers die met die veranderingen moeten werken (dus niet aan alle medewerkers)
	Men moet open en transparant zijn naar elkaar (bijvoorbeeld openheid over voortgang van sollicitaties). / Meer (tussentijdse) communicatie over beleid, maatregelen, wat er speelt, etc.
	Teamleiders moeten vaker aanwezig zijn op de werkvloer
	Interactieve communicatietrainingen. (I.p.v. trainingen achter een computer)
	Leidinggevenden handvatten geven om een goede gespreksleider te zijn
	Tijdens teamoverleg altijd een stukje communicatie ter sprake brengen
	Minder mails en mails moeten meer ‘to the point’ en gerichter verstuurd worden
Veiligheid	Alle punten die genoemd zijn om het sanctiebeleid te verbeteren, zullen positief bijdragen aan het veiligheidsgevoel van de medewerkers
	Duidelijke kaders maken: concrete regels op de afdeling, per doelgroep. Iedereen betrekken bij de kaders

Onderwerp	Oplossingsrichting
	Een strakker regime
	Investeren in de teams, onder meer door trainingen (maandelijkse agressietraining) en door stabiliteit te creëren (medewerkers niet meer steeds uitlenen of van afdeling laten veranderen)
	Meer continuïteit in het personeelsbestand creëren
	Meer communicatie en samenwerking tussen de verschillende teams en afdelingen
	Zorgen voor voldoende faciliteiten, zodat vrijetijdsactiviteiten door kunnen gaan
Sanctiebeleid	Eén lijn met betrekking tot sanctionering/duidelijk sanctiebeleid
	Sanctionering in overleg met personeel en rapporteur: Hoe heeft de rapporteur het incident ervaren en welke straf vindt hij nodig?
	Directie is te gevoelig voor excuses van gedetineerden
	Daadwerkelijk uitvoeren van opgelegde straf
	Waarborgen van anonimiteit personeel bij aangiften
	Meer/betere protocollen: er is een prik en bijt protocol, maar er is geen protocol voor wanneer iemand in zijn gezicht wordt geslagen
	Personeel op de hoogte houden van hoe en waarom een gedetineerde wel/niet gestraft wordt na een incident / meer communicatie over sancties
	Aanstellen van juridisch adviseur die belangen behartigt van aangevallen medewerkers
Personele bezetting	Meer personeel/zorgen voor voldoende personeel
	Het juiste personeel met de juiste opleidingen aannemen/kundig personeel
	Nieuw personeel moet beter worden ingewerkt
	Pr functionaris bij sollicitaties
	Senior medewerker bij sollicitaties
	Openheid over sollicitatie (ook stukje communicatie)
	Directie zou meer moeite kunnen doen om personeel te behouden. Vooral door te investeren in mensen doormiddel van waardering en interesse
	Vaste invalkrachten inzetten
	Betere en langere inwerkperiode
Werken met verschillende doelgroepen	Een overzicht maken van wat wel en niet mag per doelgroep
	De doelgroepen scheiden en kleinere groepen maken
	Als patiënten niet willen werken, laat ze dan achter de deur blijven
	De doelgroepen bij elkaar houden tijdens de arbeid, bijvoorbeeld allemaal in de assemblage. Nu kiezen de patiënten zelf waar ze willen werken, maar dit heeft met de huidige populatie geen meerwaarde voor de behandeling
Overig	Orders moeten op tijd en compleet worden geleverd. Verbeteren van facilitaire diensten. Bijvoorbeeld bestellingen binnen een week leveren of medewerkers zelf spullen mee naar binnen laten nemen, die ze kunnen declareren
	De mogelijkheid om gevangen af te tekenen: gedetineerden uit het HvB zijn niet verplicht om te werken, gevangen wel. Sommigen gevangenen willen gewoon echt niet werken. Ze nemen veel tijd in beslag, je blijft rapporten schrijven, je produceert minder terwijl hij wel op je order staat. Het zou fijner zijn als de gedetineerde overdag gewoon in zijn cel blijft zitten, in plaats van de arbeid verstoren
	Minder administratie
	Meer budget voor persoonlijke begeleiding voor zowel personeel als gedetineerden

Bron: SEOR; groepsgesprekken (april-mei 2018)

EERSTE AANZET TER VERBETERING MTO

Bijlage bij hoofdstuk 6

IV EERSTE AANZET TER VERBETERING MTO

Bijlage bij hoofdstuk 6

In deze bijlage geven we een voorzet om het MTO te verbeteren.

Tabel IV.1 Eerste aanzet ter verbetering van het MTO

Verbeterpunten	Andere werktevredenheidsonderzoeken
Meer prioriteren: richten op de belangrijkste elementen en de rest schrappen: welke stellingen zijn echt relevant?	
Elementen die belangrijk zijn en ontbreken, toevoegen (bijvoorbeeld: behoefte van medewerkers, ontwikkelings- en doorstroommogelijkheden, juridische nazorg, collegialiteit)	Groei- en ontwikkelmogelijkheden Medewerkersmonitor korps politie (2016) 1. Ik kan mezelf binnen de organisatie voldoende ontplooien. ➢ Geheel mee oneens ➢ Mee oneens ➢ Neutraal ➢ Mee eens ➢ Geheel mee eens 2. In mijn werk heb ik de mogelijkheid om mijn sterke punten te ontwikkelen. 3. Mijn werk biedt mij de mogelijkheid nieuwe dingen te leren 4. De mogelijkheden die de organisatie biedt om mijzelf te ontwikkelen, zijn voldoende om mijn huidige functie goed uit te voeren. 5. De mogelijkheden die de organisatie biedt om mijzelf te ontwikkelen, zijn voldoende om ook in de toekomst inzetbaar te blijven. Belevingsonderzoek repressief brandweerpersoneel (2017) 1. Het werk bij de brandweer biedt mij de ruimte mij verder te ontwikkelen. ➢ Helemaal mee eens ➢ Mee eens ➢ Neutraal ➢ Mee oneens ➢ Helemaal mee oneens 2. De brandweer biedt mij de mogelijkheid carrière te maken. 3. Ik voel mij onzeker over de toekomst van mijn werk bij de brandweer. 4. Binnen de brandweer is er aandacht voor talentontwikkeling. Werkbelevingsonderzoek Integron (2017) 1. Ik ontwikkel mij voldoende om mijn huidige werk te kunnen blijven doen. ➢ Absoluut ➢ In sterke mate ➢ In zwakke mate 2. Niet 3. Ik ontwikkel mij voldoende om op termijn een andere functie binnen [*organisatie*] te kunnen gaan doen 4. Ik ontwikkel mij voldoende om kans te blijven maken op de arbeidsmarkt. 5. Ik voel mij door [*organisatie*] gesteund in mijn ontwikkeling. 6. Ik voel mij door [*organisatie*] belemmerd in mijn ontwikkeling. Tevredenheid over:

Verbeterpunten	Andere werktevredenheidsonderzoeken
	1. De doorgroeimogelijkheden binnen [*organisatie*]. ➢ Zeer goed ➢ Goed ➢ Redelijk goed ➢ Redelijk slecht ➢ Slecht ➢ Zeer slecht 2. De mogelijkheden voor het volgen van trainingen/cursussen. 3. De mate waarin [*organisatie*] mij zekerheid op werk biedt.
Elementen die belangrijk zijn en ontbreken, toevoegen (bijvoorbeeld: behoefte van medewerkers, ontwikkelings- en doorstroommogelijkheden, juridische nazorg, collegialiteit)	<u>Relatie met collega's</u> **Medewerkersmonitor korps politie (2016)** 1. Kun je als dat nodig is je directie collega's om hulp vragen? ➢ Nooit ➢ Soms ➢ Regelmatig ➢ Vaak altijd 2. Kun je op je directe collega's rekenen wanneer jij het in je werk wat moeilijk krijgt? 3. Voel je je in jouw werk gewaardeerd door je directe collega's? 4. Heerst er binnen jouw team een goede werksfeer? 5. Wordt er binnen jouw team effectief samengewerkt? 6. Wordt er tussen teams effectief samengewerkt? 7. Lijden de prestaties binnen jouw team onder een ontbrekende teamgeest? 8. Zijn er hinderlijke meningsverschillen en conflicten binnen jouw team? **Werkbelevingsonderzoek Integron (2017)** 1. De collegiale sfeer binnen [*organisatie*]. ➢ Zeer goed ➢ Goed ➢ Redelijk goed ➢ Redelijk slecht ➢ Slecht ➢ Zeer slecht 2. De samenwerking tussen de afdelingen. 3. De samenwerking met collega's binnen mijn afdeling. **Werknemersenquête zorg en welzijn (2017)** Er heerst een prettige sfeer op de afdeling/ in het team. ➢ Volledig mee eens ➢ Grotendeels mee eens ➢ Neutraal

Verbeterpunten	Andere werktevredenheidsonderzoeken
	➢ Grotendeels mee oneens ➢ Volledig mee oneens
In de vraagstelling onderscheid maken tussen stellingen voor specifieke inrichtingen/diensten en functies (bijvoorbeeld onderscheid naar executieve functies en niet-executieve functies)	
Verbetering van de vraagstelling in huidige MTO door deze scherper te formuleren, simpeler en concreter te maken, etc.	
Verbetering van de vraagstelling in huidige MTO door multi-interpretabele stellingen eenduidig te maken	In het **Living group work climate inventory (2014)** wordt onderscheid gemaakt tussen vragen over direct leidinggevende/afdelingshoofd en de inhoudelijk leidinggevende/hoofdbehandelaar. Over deze leidinggevenden moeten wel dezelfde vragen worden beantwoord, zie onder 'bestuurlijke aandacht'. **Werkbelevingsonderzoek Integron (2017)** *De direct leidinggevenden* 1. De toegankelijkheid van mijn direct leidinggevende (open voor vragen/ problemen) ➢ Zeer goed ➢ Goed ➢ Redelijk goed ➢ Redelijk slecht ➢ Slecht ➢ Zeer slecht 2. De coaching en motivatie door mijn leidinggevende 3. Het vertrouwen in de aansturing door de direct leidinggevende *Het managementteam* *4.* De informatie over de gekozen strategie en het gekozen beleid 5. De mate waarin het managementteam weet wat er leeft onder de medewerkers Het vertrouwen in de gekozen strategie en het gekozen beleid
Veel van de huidige stellingen zijn negatief geformuleerd en moeten neutraler (of in positieve termen) geformuleerd worden	
Het element 'werkplezier' verder uitdiepen in positieve en negatieve stellingen, zodat zowel de negatieve als de positieve kanten van het werk gemonitord kunnen worden	**Werkbelevingsonderzoek Integron (2017)** 1. Ik ga dagelijks met voldoende energie naar mijn werk: ➢ Absoluut ➢ In sterke mate ➢ In zwakke mate ➢ Niet 2. Ik behaal resultaten in mijn werk waar ik energie van krijg: ➢ Absoluut ➢ In sterke mate ➢ In zwakke mate ➢ Niet *3.* In mijn werk krijg ik vooral energie van: *(Open vraag).*

Verbeterpunten	Andere werktevredenheidsonderzoeken
Concreter doorvragen op bepaalde stellingen (bijvoorbeeld de stellingen naar ongewenste omgangsvormen zijn onvolledig: meer aandacht besteden aan de vraag hoe je hier op de werkvloer mee omgaat)	**Werkbelevingsonderzoek Integron (2017)** 1. Ik vind mijn werkdruk: ➢ Veel te laag ➢ Te laag ➢ Goed ➢ Te hoog ➢ Veel te hoog 2. Kunt u aangeven waardoor u de werkdruk als (veel) te hoog ervaart? Kies maximaal 3 antwoorden. ➢ Beschikbare tijd om het werk te doen ➢ Beschikbare informatie om het werk te doen ➢ Beschikbare middelen op de werkplek ➢ Hoge kwaliteitseisen die aan het werk gesteld worden ➢ Personele bezetting (aantal aanwezige collega's) ➢ Mijn persoonlijke vaardigheden/kennis ➢ De hoeveelheid contacten *3.* Welke mogelijkheden ziet u om de ervaren werkdruk te verlagen? *(Open vraag).* **Medewerkersmonitor Korps Politie 2016** *Grensoverschrijdend gedrag binnen de politie* 1. Ik heb te maken gehad met pesten ➢ Nee ➢ Een enkele keer ➢ Regelmatig ➢ Vaak ➢ Heel vaak of voortdurend 2. Ik heb te maken gehad met ongewenste seksuele aandacht 3. Ik heb te maken gehad met discriminatie 4. Ik heb te maken gehad met intimidatie 5. Ik heb te maken gehad met lichamelijk geweld 6. Door wie werd je gepest? ➢ Collega's ➢ Leidinggevende ➢ Beide 7. Van wie kreeg je ongewenste seksuele aandacht? 8. Door wie werd je gediscrimineerd? 9. Door wie werd je geïntimideerd? 10. Wie gebruikte lichamelijk geweld tegen je? 11. Met wie heb je afgelopen jaar besproken dat je grensoverschrijdend gedrag hebt ervaren? (meerdere antwoorden mogelijk)

Verbeterpunten	Andere werktevredenheidsonderzoeken
	➢ Leidinggevende ➢ Collega's ➢ Vertrouwenspersoon ➢ Anderen op het werk ➢ Niemand op het werk
Het element 'bestuurlijke aandacht voor de werkvloer' definiëren om de stellingen op de bedoelde manier te interpreteren	**Werkbelevingsonderzoek Integron (2017)** Tevredenheid over: *De direct leidinggevenden* 1. de toegankelijkheid van mijn direct leidinggevende (open voor vragen/ problemen) ➢ zeer goed ➢ goed ➢ redelijk goed ➢ redelijk slecht ➢ slecht ➢ zeer slecht ➢ geen mening 2. de coaching en motivatie door mijn leidinggevende 3. het vertrouwen in de aansturing door de direct leidinggevende *Het managementteam* 4. de informatie over de gekozen strategie en het gekozen beleid 5. de mate waarin het management team weet wat er leeft onder de medewerkers 6. het vertrouwen in de gekozen strategie en het gekozen beleid **Belevingsonderzoek repressief brandweerpersoneel (2017)** In de volgende vragen wordt zowel naar het functioneren van ploegchefs als van managers gevraagd. Ploegchefs resp. managers… 1. …weten wat repressieve brandweermensen nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen. ➢ Helemaal mee eens ➢ Mee eens ➢ Neutraal ➢ Mee oneens ➢ Helemaal mee oneens 2. … weten wat er speelt op de werkvloer. 3. Ik voel mij gewaardeerd door mijn … 4. … stellen de werkvloer centraal. 5. … komen over het algemeen hun afspraken na. 6. Ik ervaar een goede dialoog tussen de werkvloer en … 7. … zijn er open over als ze hun afspraken niet kunnen nakomen. 8. … zijn transparant over de keuzes die zij maken.

Verbeterpunten	Andere werktevredenheidsonderzoeken
Bij elke stelling ruimte open laten om de mogelijkheid te bieden om het gegeven antwoord toe te lichten (‘het ‘waarom’) of ruimte voor toelichting aan het einde van het MTO	**Living group work climate inventory (2014)** Veiligheid voor uzelf en uw collega’s *Rapportcijfer (1-10): ….* *Korte toelichting:…* **Werkbelevingsonderzoek Integron (2017):** Welke mogelijkheden ziet u om de ervaren werkdruk te verlagen? … In mijn werk krijg ik vooral energie van:….
MTO jaarlijks afnemen om te monitoren of er verbeteringen zijn in de elementen van het werkklimaat	
Tussentijdse evaluaties (eventueel van specifieke elementen die slecht scoorden in het laatste MTO)	
‘Veiligheid is lastig te meten, het is een gevoel’	**Living group work climate inventory (2014)** 1. De teamleden voelen zich veilig in elkaars gezelschap. ➢ *Helemaal van toepassing* ➢ *Een beetje wel* ➢ *Neutraal* ➢ *Een beetje niet* ➢ *Helemaal niet van toepassing* 2. Ik voel mij altijd veilig op mijn werk. 3. Binnen de instelling is er voldoende de mogelijkheid om alarm te slaan, wanneer dit nodig is. 4. Als ik op de afdeling ben met patiënten voel ik mij soms bang. 5. In de ruimte waar de patiënten gezamenlijk verblijven, is het voldoende mogelijk de patiënten in de gaten te houden. 6. Ik kan mij veilig en gemakkelijk verplaatsen binnen de instelling tijdens een crisissituatie. 7. Als ik op de afdeling ben, voel ik mij op mijn gemak. 8. De veiligheid voor uzelf en uw collega’s: rapportcijfer + korte toelichting. **Belevingsonderzoek repressief brandweerpersoneel (2017)** De brandweer biedt de goede uitrusting en het juiste materieel om veilig te kunnen werken. ➢ Helemaal mee eens ➢ Mee eens ➢ Neutraal ➢ Mee oneens ➢ Helemaal mee oneens
Presentatie van de uitkomsten, interpretatie van huidige kleurtjes is onduidelijk, de benchmark is onduidelijk (met wie wordt wat vergeleken en waarom?)	

Dit rapport doet verslag van onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van DJI.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij SEOR BV. Het gebruik van het materiaal in dit rapport is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm dan ook is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SEOR BV.

Het onderzoek is uitgevoerd door SEOR BV.

Dit rapport is een uitgave van SEOR BV - Marconistraat 16, 3029 AK Rotterdam

In opdracht van DJI

www.seor.nl