

Van detineren naar re-integreren

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Met het nazorg/re-integratiebeleid zetten het ministerie van Veiligheid en Justitie, gemeenten en ketenpartners zich in om de terugkeer van gedetineerden vanuit penitentiaire inrichtingen (PI's) naar de samenleving in goede banen te leiden. Het doel daarvan is dat de kans op recidive zo klein mogelijk is en overlast wordt voorkomen. Het nazorg/re-integratiebeleid is gericht op vijf basisvoorwaarden in het leven van (ex-)gedetineerden, namelijk:

- het bezit van een geldig identiteitsbewijs (noodzakelijk voor bijvoorbeeld het aanvragen van een uitkering),
- onderdak aansluitend op de detentie,
- inkomen (via werk of uitkering),
- zorg (zowel lichamelijk als geestelijk),
- schuldhulpverlening.

De bedoeling is om tekorten of problemen met betrekking tot de basisvoorwaarden aan te pakken en daar al tijdens de detentie mee te beginnen. Naarmate meer aan de basisvoorwaarden wordt voldaan -en aan andere criminogene factoren wordt gewerkt-, is de kans dat een ex-gedetineerde recidiveert kleiner, zo is uit wetenschappelijk onderzoek gebleken.¹ Om dit te realiseren wordt de gedetineerde ondersteund en gefaciliteerd bij het gebruik en de voorbereiding van het gebruik van voorzieningen op het gebied van de vijf basisvoorwaarden. Een voorbeeld is het reeds tijdens de detentie nagaan hoe het staat met onderdak ná vertrek uit de PI en – indien nodig – nog tijdens het verblijf in de inrichting zaken in gang zetten om dit te regelen. In de nazorg/re-integratie-aanpak ligt het voortouw bij de gedetineerde zelf, die daarbij wordt ondersteund door de PI, de gemeente en ketenpartners. Een goede informatie-uitwisseling tussen deze partijen is hierbij essentieel (denk aan vragen als: wanneer komt betrokkene uit detentie? heeft hij op dat moment huisvesting en inkomen?). Die uitwisseling is een essentieel onderdeel van het geheel van nazorg/re-integratie-activiteiten.

De termen nazorg en re-integratie

In dit advies worden de termen nazorg en re-integratie door elkaar gebruikt. Met beide termen wordt bedoeld op de activiteiten die in het kader van de samenwerking tussen Justitie en gemeenten worden ontplooid, met het oog op de terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving waarbij de kans op recidive zoveel mogelijk wordt geminimaliseerd.

Doelgroep

De doelgroep van het nazorg/re-integratiebeleid omvat: alle gedetineerde burgers van 18 jaar of ouder met een geldige verblijfsstatus die na hun verblijf in een Nederlandse Penitentiaire Inrichting terugkeren in de Nederlandse samenleving.

¹ Andrews, D. & J. Bonta, *The psychology of criminal conduct*, Cincinnati: Anderson Publishing Company, 1998.

Centraal in dit advies

In het voorliggende advies wordt beschreven hoe de re-integratie van (ex-)gedetineerden in de praktijk verloopt, welke knelpunten zich daarbij voordoen en hoe de re-integratie zou kunnen worden verbeterd.

Bronnen

Bij het tot stand brengen van dit advies heeft de Afdeling advisering van de RSJ (verder de Afdeling genoemd) zich gebaseerd op gesprekken, werkbezoeken, literatuur, waaronder de rapportages van de landelijke Nazorgmonitor van het WODC; zie verder bijlage 1 voor een verantwoording van de geraadpleegde bronnen.

Bevindingen en conclusies

Organisatie en samenwerking

- In de praktijk blijkt een omvangrijke groep (ex-)gedetineerden niet, of slechts ten dele, te worden bereikt met de re-integratie-activiteiten: de kortgestraften die een straf van minder dan vier weken uitzitten².
 - Screening blijft bij deze groep vaak achterwege evenals het opstellen van een detentie- en re-integratieplan.
 - De reden die in de praktijk wordt aangevoerd voor de beperkte aandacht voor deze groep is dat de detentieduur te kort is om substantiële re-integratie-activiteiten te kunnen organiseren.
 - Deze groep omvat ruim de helft van het totaal aantal gedetineerden dat jaarlijks uitstroomt uit een PI.
 - Uit onderzoek is gebleken dat deze groep vergelijkbare problemen heeft met betrekking tot de basisvoorwaarden als de overige gedetineerden en bovendien de kans op recidive bij deze groep zeker niet kleiner is.
- De Afdeling stelt vast dat gemeenten sterk verschillen in de wijze waarop en de mate waarin ze participeren in de re-integratieaanpak. Bijna alle gemeenten doen mee aan het uitwisselen van gegevens via DPAN.³ Veel gemeenten werken onderling samen, met name in het verband van het Veiligheidshuis. Sommige gemeenten hebben naast een coördinatiepunt nazorg speciale voorzieningen getroffen voor (ex-)gedetineerden. Zo bezoeken nazorgmedewerkers van sommige gemeenten 'hun' gedetineerden in de PI, zelfs als die PI ver van de gemeente verwijderd is. Diverse gemeenten hebben bovendien speciale regelingen getroffen om de doelgroep tegemoet te komen bij problemen met de basisvoorwaarden (bijvoorbeeld speciale schuldhulpverleningstrajecten, verhuur van woonruimte onder voorwaarden).

² Uit de gesprekken die ter voorbereiding op dit advies in het land zijn uitgevoerd en uit diverse publicaties/onderzoeken over nazorg in de praktijk komt naar voren dat voor de categorie gedetineerden met een straf van vier weken of korter geen inspanning gepleegd wordt omdat de detentieperiode te kort is om nazorgactiviteiten tot stand te brengen. In de praktijk wordt volstaan met het melden, door de PI, van het verblijf in detentie en de einddatum van de detentie aan de gemeente van herkomst. Zie o.a. *Richting aan Re-integratie: In de praktijk*, Handreiking Convenant Re-integratie van (ex-) gedetineerden, januari 2015; Zie ook: dr. J.A.G. Versmissen en H.G. de Goeij, *Detentie, terugkeer en privacy* (Privacy Management Partners), 20 oktober 2016.

³ Digitaal Platform Aansluiting Nazorg.

- Er zijn grote lokale verschillen in de organisatie van re-integratie-activiteiten. De Afdeling is van mening dat aansluiting bij omvang, lokale voorkeuren, cultuur, problematiek en andere bijzondere lokale kenmerken op zich een groot goed is, maar de vraag dient zich aan of de veelvormigheid van de verschillende samenwerkingsrelaties niet te zeer belemmerend werkt. Zo kan de casemanager van één PI te maken krijgen met totaal verschillend vorm gegeven gemeentelijke organisatiemodellen voor re-integratie. Voor de efficiëntie en de samenwerking lijkt dat niet bevorderend.
- Jarenlang is door het gevangeniswezen ingezet op regionale plaatsing van gedetineerden, in ieder geval voor preventief gehechten en degenen die in de laatste (vier) maanden van hun detentie zitten. In het veld wordt geconstateerd dat er steeds minder regionaal wordt geplaatst, onder andere vanwege de sluiting van inrichtingen. Deze omstandigheid hindert de samenwerking tussen gemeenten en PI's bij de nazorg.
- Soms is het niet wenselijk dat een gedetineerde terugkeert naar zijn gemeente van herkomst.⁴ In die gevallen moeten gemeenten bereid zijn elkaar te helpen door elkaars burgers op te nemen, en dat gebeurt vaak ook.⁵ Maar het komt ook voor dat een gemeente iemand na detentie niet wil inschrijven in de gemeente, bijvoorbeeld omdat hier extra (bijstands)kosten mee gemoeid zijn.
- In veel gevallen zijn op ex-gedetineerden na hun detentie geen justitiële voorwaarden van toepassing. Daarmee is deelname aan nazorg/re-integratie-activiteiten afhankelijk van hun vrijwillige medewerking. Het ontbreken van een (justitiële) 'stok achter de deur' staat soms echter de kans op een succesvolle re-integratie in de weg,
- De Afdeling heeft vastgesteld dat de reclasseringsorganisaties nauwelijks een rol hebben bij de re-integratieaanpak. Alleen in gevallen waarin sprake is van justitiële voorwaarden hebben zij een advies- en toezichtfunctie. Diverse gemeenten vinden dat zij bij die gevallen onvoldoende, c.q. te laat worden betrokken en dat ook niet altijd duidelijk is hoe de taakverdeling tussen reclassering en gemeenten is.

Conclusie:

Re-integratie is het product van een samenwerking tussen betrokken partners dat soms onder druk staat, als gevolg van de volgende omstandigheden:

- de detentie van een omvangrijke groep, ruim de helft van de gedetineerden, is te kort om substantiële re-integratie-activiteiten te kunnen organiseren;
- er zijn grote lokale verschillen in de organisatie van re-integratie-activiteiten;
- regionale plaatsing is in de praktijk steeds lastiger te realiseren;
- deelname van (ex-)gedetineerden aan re-integratie-activiteiten is veelal afhankelijk van de vrijwillige medewerking van de betrokkenen;
- de reclasseringsorganisaties vervullen slechts een beperkte rol in de re-integratie.

⁴ Bijvoorbeeld als iemand met een schone lei wil beginnen en zijn oude vrienden niet meer wil tegen komen. Of als iemand een zedendelict heeft gepleegd en terugkeert naar de omgeving van het slachtoffer niet wenselijk is.

⁵ De VNG, de burgemeesters en de drie reclasseringsorganisatie hebben hierover ten aanzien van de zwaardere delictplegers afspraken gemaakt onder de titel 'gezamenlijk verantwoordelijk'. De BIJ geldt hierbij als uitgangspunt.

Informatie-uitwisseling

- Voor de uitwisseling van gegevens tussen PI's en gemeenten ontbreekt vooralsnog een wettelijke basis. Het betreft hier de gegevensuitwisseling over begin- en einddatum van de detentie en over de vijf basisvoorwaarden, een essentiële stap in het nazorg/re-integratiebeleid.
- Gegevens met betrekking tot het begin en einde van een detentie worden in principe door de PI's aan de gemeenten⁶ doorgegeven. Aan deze informatie-uitwisseling zitten echter haken en ogen:
 - Is sprake van een detentie korter dan twee weken dan wordt volstaan met een bericht aan de gemeente dat betrokkene in detentie zit en binnenkort vrij komt.
 - De gemeenten worden lang niet altijd (tijdig) op de hoogte gesteld van het verlaten van de inrichting in verband met deelname aan een penitentiair programma of een voorwaardelijke invrijheidsstelling.
 - De informatie-uitwisseling over de stand van zaken op de vijf basisvoorwaarden is niet altijd volledig. Dat geldt zowel voor de informatie van de PI's aan de gemeenten als omgekeerd.
- Het feit dat de informatie van de gemeenten aan de PI's niet volledig is, is een gemis omdat die informatie van belang is voor het op te stellen Detentie- en Re-integratieplan (D&R-plan; in dat plan is vastgelegd hoe de gedetineerde zich tijdens de detentie zal voorbereiden op zijn re-integratie). De informatie van de PI's aan de gemeenten over de basisvoorwaarden is bijna uitsluitend gebaseerd op informatie van de gedetineerden zelf, die niet door de PI gecontroleerd is (nog afgezien van het feit dat, zoals hiervoor gesteld, over ruim de helft van de doelgroep dergelijke informatie niet wordt geïnventariseerd).
- De Afdeling stelt voorts vast dat de gemeente vaak niet heeft meegewerkt aan het D&R-plan. De vraag is dan of de detentietijd wel effectief kan worden gebruikt om een gedetineerde goed voor te bereiden op de periode na detentie.
- De Afdeling constateert dat veel nazorgcoördinatoren het in verband met het opstellen van een re-integratieplan, soms noodzakelijk vinden om naast informatie over de basisvoorwaarden ook te beschikken over informatie omtrent de aard van het delict, terwijl zij formeel niet van dat laatste op de hoogte zijn. Dit speelt met name in BIJ-zaken⁷ en in zaken die qua ernst en mogelijke openbare ordeverstoringen gelijkis met BIJ-zaken vertonen. In BIJ-zaken zijn officieel alleen de burgemeester en diens gemandateerde geïnformeerd over de aard van het delict. Zij mogen in die zaken geen delictgegevens delen met de coördinator nazorg. Het is de Afdeling overigens gebleken

⁶ Dit betreft de gemeente waar de gedetineerde woonachtig was bij aanvang detentie; in de meeste gevallen is dat ook de gemeente van terugkeer

⁷ BIJ staat voor Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen. In BIJ-zaken wordt de burgemeester tijdig geïnformeerd over de aanstaande terugkeer van bepaalde categorieën (ex-)justitiabelen in de gemeente, met vermelding van het gepleegde delict. Naar aanleiding daarvan wordt beoordeeld of de terugkeer mogelijk leidt tot sprake is van dreigende verstoringen van de openbare orde. De burgemeester beslist vervolgens of er maatregelen moeten worden getroffen om deze verstoringen te voorkomen. Dit dient ter bescherming van de samenleving, het slachtoffer en ter voorkoming van problemen voor de (ex-)gedetineerde.

dat veel nazorgcoördinatoren wèl op de hoogte zijn van het soort delict, zeker in gevallen waarin men samenwerkt in een Veiligheidshuis èn – onvermijdelijk – wanneer de gemandateerde en de coördinator nazorg een en dezelfde persoon zijn, hetgeen ook voorkomt.

Conclusie:

- Informatie-uitwisseling over de situatie op de vijf basisvoorwaarden mist een wettelijke basis;
- De informatie over degenen die wel bereikt worden is inhoudelijk gezien onvolledig;
- De uitwisseling van de informatie vertoont gebreken waardoor niet iedereen die deze informatie nodig heeft, daarover kan beschikken;
- Uiteindelijk resulteren deze omstandigheden in D&R-plannen (alleen voor de groep die is bereikt) waarin de situatie op de vijf basisvoorwaarden niet (volledig) is meegewogen.

Basisvoorwaarden

- **Algemeen**

De bevindingen inzake de basisvoorwaarden laten een gevarieerd beeld zien. Tijdens de detentie wordt getracht om veel zaken te organiseren: ID-bewijzen, inschrijving voor huisvesting, uitkering, enzovoort. Gedetineerden spelen hierin zelf een belangrijke rol en worden daarbij gefaciliteerd door o.a. de aanwezigheid van re-integratiecentra (RIC's) in de PI's en van inrichtingswege verstrekte informatie (onder andere de DJI-uitgave *Goed voorbereid weer vrij; praktische informatie voor gedetineerden*).

- **ID-bewijs**

Gemeenten gaan op verschillende manieren om met het verstrekken van ID-bewijzen. De gemeentelijke procedures stellen PI-medewerkers en gedetineerden voor soms onmogelijke, praktische problemen (bijvoorbeeld de eis dat men zich persoonlijk bij een gemeentelijk loket moet voegen, èn dit pas na detentie mogelijk is, terwijl het bezit van een ID-bewijs verondersteld wordt bij onder meer uitkeringsinstanties en woningbouwverenigingen). Andere gemeenten gaan daarentegen naar de PI om ID-bewijzen te regelen.

- **Werk en inkomen**

- Werk of dagbesteding kan een bijdrage leveren aan het voorkomen van recidive. Het blijkt evenwel moeilijk voor ex-gedetineerden werk te vinden; als zij daar al in slagen, is het vaak tijdelijk werk.
- Werk en opleiding krijgen binnen de PI's in vergelijking met enige jaren geleden meer aandacht en inhoud. Afstemming met gemeenten op casusniveau vindt evenwel zelden plaats.
- Het tijdig stoppen en weer opstarten van een uitkering verloopt meestal goed.

- **Huisvesting**

- De huisvesting van (ex-)gedetineerden is een lastig probleem vanwege de schaarste

aan woonruimte. Dit geldt zowel voor reguliere huisvesting als in het bijzonder voor vormen van beschermd/begeleid wonen. Daar is in de praktijk grote behoefte aan onder (ex-)gedetineerden. Een aanzienlijk deel van de doelgroep van re-integratie heeft te maken met een licht verstandelijke beperking, psychische problematiek en/of drugsverslaving. Voor hen is plaatsing in een voorziening voor beschermd/begeleid wonen na afloop van de detentie in veel gevallen wenselijk of zelfs noodzakelijk. Het aantal plaatsen voor beschermd wonen dat de gemeenten (kan) inkopen, is lager dan het aantal plaatsen waar vraag naar is.

- Veel (vooral grotere) gemeenten lukt het nog wel ex-gedetineerden zonder huisvesting in een opvangvoorziening geplaatst te krijgen. Maar vaak is dat verre van ideaal is of soms zelfs contraproductief omdat de ex-gedetineerde tussen personen komt te zitten met wie dat nou net niet had ontmoeten ("verkeerde vrienden").
- Sommige - grotere - gemeenten betalen de huur van gedetineerden door tijdens detentie; dat voorziet in een grote behoefte. Detentieschade en extra kosten (ook voor gemeenten) wordt zo voorkomen, maar lang niet alle gemeenten kennen een dergelijke regeling.
- Uitgangspunt bij nazorg is het woonplaatsbeginsel, dat wil zeggen dat een gedetineerde na detentie terug gaat naar de gemeente waar hij/zij ingeschreven stond/staat. Soms willen gedetineerden zich na detentie in een andere gemeente inschrijven. Niet alle gemeenten accepteren dat, bijvoorbeeld omdat men bang is voor een aanzuigende werking en (een toename van) bijstandskosten.

- Schulden

- Veel gedetineerden hebben schulden op het moment dat ze gedetineerd worden. In detentie nemen schulden (en het aantal gedetineerden met schulden) eerder toe dan af.
- Het starten van schuldhulpverleningsprogramma's of trajecten wordt bemoeilijkt doordat gedetineerden steeds minder regionaal geplaatst worden.

- Zorg

- De basisvoorwaarde zorg wordt verschillend ingevuld, variërend van onder meer het beperken van de zorg die men had voor detentie, het stopzetten en weer opstarten van de zorgverzekering tot het veel breder bekijken van de situatie van de gedetineerde en vervolgens beoordelen wat er gedaan kan worden om de kans op recidive te verkleinen.
- Casemanagers van de PI's en nazorgcoördinatoren van de gemeenten hebben te maken met beperkingen als gevolg van privacyregels. Beide beschikken niet altijd over de benodigde zorginformatie om goede re-integratieplannen te kunnen maken.
- Continuering van zorg na afloop van detentie is in verschillende opzichten problematisch. Als er geen justitiële titel meer is, moet de zorg plaats vinden op basis van andere financieringsbronnen en die zijn soms niet (aansluitend) beschikbaar. Daarnaast staan zorginstellingen niet altijd open voor cliënten met een mogelijk veiligheidsrisico. Wanneer geen justitiële voorwaarden van toepassing zijn,

is er geen "stok achter de deur" en berust medewerking van de betrokken (ex-) gedetineerden op vrijwilligheid. Het thans lopende project 'Continuïteit van Zorg' biedt wellicht oplossingen voor genoemde problemen.

Conclusie: De bevindingen inzake de basisvoorwaarden laten een gevarieerd beeld zien. Tijdens de detentie wordt er geprobeerd veel zaken te organiseren: ID-bewijzen, inschrijving voor huisvesting, uitkering, enzovoort. Tegelijkertijd zien gedetineerden tijdens hun verblijf in de inrichting schulden ontstaan of toenemen, worden behandelingen stopgezet en verlaten mensen de inrichting zonder ID-bewijs. Kortom: er worden onmiskenbaar allerlei re-integratie-activiteiten in gang gezet gericht op de basisvoorwaarden, maar desondanks doen zich hier diverse knelpunten voor. Bovendien is niet bekend tot welke resultaten al deze inspanningen leiden.

Algemene kanttekeningen bij het nazorgbeleid

Hieronder volgen enkele kanttekeningen waarmee wordt stilgestaan bij de fundamenten en uitgangspunten van het nazorgbeleid. Aangezien deze opmerkingen enigszins van een andere orde zijn dan de rest van de tekst, zijn ze hier apart opgenomen.

- De Afdeling betwijfelt of het re-integratiebeleid in de huidige vorm aansluit bij alle geledingen van de doelgroep. Er zijn (ex-)gedetineerden die in het geheel geen belangstelling hebben voor ondersteuning bij het in orde brengen van de basisvoorwaarden. Een deel van die groep betreft (ex-)gedetineerden die kiezen voor een 'crimineel bestaan'. Voor hen is ondersteuning bij het regelen van huisvesting, uitkering of een van de andere basisvoorwaarden waarschijnlijk helemaal niet op zijn plaats. Voor deze groep is mogelijk een heel andere aanpak geïndiceerd, bijvoorbeeld het vergroten van de pakkans en meer inzet op het ontnemen van het wederrechtelijk verkregen voordeel.
- Het oplossen van problemen omtrent de basisvoorwaarden kan over het algemeen bijdragen aan een vermindering van de kans op recidive. Maar, werken aan de basisvoorwaarden is een eerste stap die niet in alle gevallen voldoende is. In individuele gevallen zal vastgesteld moeten worden of er ook gedragsverandering nodig en mogelijk is om (verder gaande) recidivereductie tot stand te brengen en zal de gedetineerde gemotiveerd moeten worden daaraan mee te werken.
- Zoals uitgelegd, wordt een aanzienlijke groep gedetineerden, degenen met een korte straf van minder dan vier weken, maar zeer ten dele bereikt met het re-integratiebeleid. In dit verband wijst de Afdeling op een eerdere publicatie⁸ waarin hij heeft gepleit voor het terugdringen van het aantal korte detenties en het aantal preventief gehechten.
- De Afdeling is van mening dat goede nazorg/re-integratie begint bij een strafadvisering en strafoplegging die is gebaseerd en toegesneden op de situatie

⁸ Zie RSJ-advies *Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing; Versterken van samenhang, betrokkenheid en vertrouwen*, Den Haag: 12 oktober 2016.

van de verdachte, waarbij met name bij het opleggen van justitiële voorwaarden na de detentieperiode mogelijkheden liggen om medewerking van de (ex-)gedetineerde aan re-integratieactiviteiten krachtig te stimuleren.

- Het is bekend dat een aanzienlijk deel van de doelgroep van het nazorgbeleid bestaat uit mensen met een migratieachtergrond. Desondanks bestaat er voor deze categorie (nagenoeg) geen afzonderlijk beleid in de nazorg.

Aanbevelingen

1. Zorg zo spoedig mogelijk voor regelgeving die een legitieme grondslag biedt voor de uitwisseling van gegevens over individuele (ex-)gedetineerden tussen PI's, gemeenten en ketenpartners. Die gegevens zouden in elk geval moeten betreffen: aanvang detentie, ontslag detentie, relevante informatie over de vijf basisvoorwaarden van re-integratie, eventueel informatie over de aard van het (uitgangs)delict in bepaalde gevallen (waarbij het delict een relevante factor is voor de re-integratieaanpak). Zo lang die regelgeving nog niet is gerealiseerd, kan gedetineerden gevraagd worden om toestemming tot het opvragen/uitwisselen van hun gegevens.

Toelichting

De Afdeling adviseert aansluiting te zoeken bij de voorstellen tot enkele wettelijke regelingen die de Taskforce Gegevensverwerking Detentie en Terugkeer gedaan heeft voor de langere termijn. Wat betreft het voorstel van de Taskforce voor de korte termijn (een AMvB op basis waarvan een 'melding aanvang detentie' en een 'melding einde detentie' wordt geregeld) beveelt de Afdeling aan deze uit te breiden met informatie over de vijf basisvoorwaarden en gegevens over het (uitgangs)delict.

2. Organiseer het re-integratiebeleid zodanig dat alle gedetineerden bij binnenkomst in de PI gescreend worden op de vijf basisvoorwaarden.

De Afdeling pleit er niet voor om voor alle gedetineerden een re-integratieplan op te stellen, maar wel om te beoordelen of dat opportuun is en, zo ja, hoe dat plan er uit zou kunnen zien. Uitkomsten van die beoordeling kunnen bijvoorbeeld zijn:

- gedetineerde behoort tot een specifieke doelgroep waarvoor reeds afspraken gemaakt zijn (bijvoorbeeld veelplegers, top X, etc.);
- gedetineerde staat bekend als een zorgmijder: wellicht extra aandacht geven tijdens detentie;
- gedetineerde staat bekend als 'harde crimineel': aanpak richten op pakkans verhogen, proberen illegaal verworven voordelen af te pakken, etc.;
- gedetineerde staat bekend als regelmatig terugkerende kortgedetineerde: lange termijnplan opstellen door lokale instellingen (gemeente, justitie, politie, zorg; bij voorkeur in het verband van een Veiligheidshuis);
- niets doen omdat er geen re-integratieproblemen verwacht worden;
- stel voor de overblijvende groep gezamenlijk (dat wil zeggen: in elk geval PI, gemeente en gedetineerde) een detentie- en re-integratieplan op.

3. Overweeg de reclasseringsorganisaties een structurele (adviserende) rol te geven bij de screening van gedetineerden op het moment dat die de PI inkomen.

Toelichting

De reclasseringsorganisaties hebben de 'know how' en de instrumenten om inschattingen te maken van hetgeen nodig is om re-integratie mogelijk te maken. Daarnaast kennen zij vaak een (groot) deel van de gedetineerden, hebben toegang tot relevante gegevenssystemen en contactpersonen en/of kunnen door hun lokale inbedding snel relevante achtergrondgegevens verzamelen. Dat zou vorm kunnen krijgen zoals momenteel in het Justitieel Complex Zaanstad wordt voorbereid (reclasseringsorganisaties screenen gedetineerden bij binnenkomst) of zoals in Groningen en Friesland gebeurt door middel van een instroomoverleg in het Veiligheidshuis. In 2016 zijn pilots uitgevoerd in Sittard en Alphen a/d Rijn waarin casemanagers en reclasseringswerkers in een vroegtijdig stadium in onderlinge afstemming bepaalden welke interventie/zorg nodig was en onderdeel van het D&R-plan moesten worden.

4. De Afdeling realiseert zich dat regionale plaatsing moeilijker te realiseren is doordat veel inrichtingen in de afgelopen jaren zijn gesloten. Desondanks kan getracht worden toch *zoveel als mogelijk* regionaal te plaatsen. Dat zou in ieder geval moeten gelden voor preventief gehechten, kort gestraften en voor langgestraften minimaal vier maanden voor het einde van hun detentie.⁹ In dit verband beveelt de Afdeling tevens aan experimenten te ontwikkelen voor kleinschalige, regionale, detentievoorzieningen, waarin justitie, gemeenten en relevante maatschappelijke organisaties nauw betrokken zijn zoals dit al gebeurt in de jeugdsector, hetgeen de afdeling een veelbelovende ontwikkeling vindt.¹⁰

Overige aandachtspunten zijn:

- Het verdient aanbeveling dat gemeenten een eenduidige procedure voor het verstrekken van ID-bewijzen hanteren. Deze procedure zou zodanig vorm moeten krijgen dat praktische knelpunten (zoals de verplichting om tijdens detentie persoonlijk bij een gemeenteloket te verschijnen, wachtperiodes) worden vermeden.
- Bevorder –al dan niet in VNG-verband- dat er voor kortgestrafte gedetineerden een regeling komt inzake tijdelijke doorbetaling van huur tijdens de detentieperiode.
- Het verdient aanbeveling dat gemeenten gezamenlijke afspraken maken met betrekking tot het woonplaatsbeginsel.¹¹
- Bevorder zodanige huisvesting voor (ex-)gedetineerden dat zij na detentie niet in een criminogene omgeving komen te wonen.

⁹ Tenzij er contra-indicaties zijn, bijvoorbeeld in verband met noodzakelijke zorg of het beveiligingsniveau.

¹⁰ Zie RSJ-advies *Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing; Versterken van samenhang, betrokkenheid en vertrouwen*, Den Haag: 12 oktober 2016.

¹¹ Ten aanzien van zwaardere delictplegers hebben de VNG, de burgemeesters en de drie reclasseringsorganisaties hierover afspraken gemaakt onder de titel 'gezamenlijk verantwoordelijk'. De BIJ geldt hierbij als uitgangspunt.

- Ontwikkel beleid waardoor het mogelijk wordt dat schuldhulpverlening al tijdens detentie van start kan gaan en regel daarin tevens dat schulden tijdens detentie niet verder kunnen oplopen.
- Bevorder – bijvoorbeeld in het kader van het project 'Continuering van Zorg' - dat zorg na detentie, respectievelijk na afloop van de justitiële titel, door kan lopen indien dat vanuit zorgoogpunt noodzakelijk wordt geacht.
- Laat de effecten van de nazorg goed onderzoeken zodat duidelijk is in hoeverre de inspanningen de gewenste resultaten opleveren en focus op grond daarvan op de meest effectieve maatregelen voor relevante doelgroepen.

De hoofdstukken 1 en 2, die hierna zijn opgenomen, bevatten informatie over nazorg in theorie en praktijk en vormen de basis voor de samenvatting van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen die aan het begin van dit advies zijn geplaatst.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en voorgeschiedenis

Jaarlijks verlaten zo'n 35.000 à 40.000 gedetineerden de gevangenis.¹² De recidive van ex-gedetineerden staat sinds ongeveer 15 jaar sterk in de maatschappelijke belangstelling. In 2002 startte het toenmalige kabinet¹³ een veiligheidsprogramma waarvan één van de doelstellingen was om de criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met 20 tot 25% te verminderen. Het terugdringen van recidive van ex-gedetineerden was hierin een speerpunt, aangezien onderzoek van het WODC had uitgewezen dat de recidive onder ex-gedetineerden al jaren hoog was: ruwweg twee derde van de ex-gedetineerden werd binnen vier jaar opnieuw veroordeeld voor een misdrijf. Binnen het veiligheidsprogramma werden vervolgens belangrijke initiatieven¹⁴ genomen, onder andere de ontwikkeling van diagnostische instrumenten met het oog op de inzet van 'evidence-based' gedragsinterventies en de samenwerking tussen het gevangeniswezen en de drie reclasseringsorganisaties. Al snel ontstond het besef dat deze investeringen in gedetineerden verloren moeite zijn, als niet wordt gezorgd voor een maatschappelijk vervolg ná detentie. Want, wat moet een ex-gedetineerde beginnen die zonder inkomen, huisvesting en zorg weer op vrije voeten komt? Om de re-integratie van (ex)gedetineerden te ondersteunen wordt het "Project Aansluiting Nazorg" opgezet dat de basis vormt voor een aanpak waarin zowel het gevangeniswezen als de gemeenten een rol spelen. Het was Minister Donner van Justitie die in 2004 bepleitte dat de nazorg aan (ex-)gedetineerden voortaan een taak voor gemeenten was en niet voor de reclassering. Justitie zou alleen nog de begeleiding bekostigen van mensen met een justitiële titel, dat wil zeggen gedetineerden of ex-gedetineerden die onder voorwaarden vrij zijn. Na afloop van de straf waren ex-gedetineerden gewone burgers, waar Justitie geen bemoeienis meer mee had. De gemeenten moesten daar verder zorg voor dragen.

Wat is nazorg/re-integratie?

Nazorg/re-integratie-activiteiten kunnen worden omschreven¹⁵ als het coördineren en faciliteren van (de voorbereiding van) het gebruik van voorzieningen door gedetineerden tijdens en na de detentie, op het gebied van de vijf basisvoorwaarden. De gedetineerde zelf is verantwoordelijk voor zijn nazorg/re-integratie, maar hij wordt daarbij gefaciliteerd door de gemeente en de PI's. Een goede informatie-uitwisseling tussen deze partijen over de gedetineerde is hierbij essentieel en is daarmee onderdeel van het geheel van nazorg/re-integratie-activiteiten.

¹² DJI in getal; 2011-2015, *De divisies GW/VB en ForZo/JJI nader belicht*, april 2016.

¹³ Het kabinet-Balkenende II.

¹⁴ Zie Van Duijvenbooden, *Proces*, jrg. nr.2, 2016 (95), nr. 2, pp. 86-97.

¹⁵ Zie het rapport van de Rekenkamer Amsterdam, getiteld *Nazorg aan gedetineerden. Een ongemakkelijke keten*, (Amsterdam, mei 2013) voor een doorwrochte behandeling van de definitie van nazorg.

Bestuurlijke verankering: convenanten

Nadat enige jaren ervaring was opgedaan met nazorg, ontstond de wens om de samenwerking, die vooral vanuit de praktijk tot stand is gebracht, bestuurlijk te verankeren. Dit leidde in de loop der jaren tot twee convenanten die werden gesloten tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de staatssecretaris van (Veiligheid en) Justitie. Op 8 juli 2009 is het "Samenwerkingsmodel Nazorg (ex-)gedetineerden" ondertekend door staatssecretaris Albayrak van Justitie en bestuursvoorzitter Jorritsma van de VNG. Na een update in 2011 is het 'Samenwerkingsmodel' enkele jaren later opnieuw geactualiseerd. Het kreeg een nieuwe titel, "Richting aan re-integratie: convenant re-integratie van ex-gedetineerden" en werd op 10 december 2014 ondertekend door VNG-voorzitter Jorritsma en staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie.

De termen nazorg en re-integratie

In dit advies worden de termen nazorg en re-integratie door elkaar gebruikt. Met beide termen wordt bedoeld op de activiteiten die in het kader van de samenwerking tussen Justitie en gemeenten worden ontplooid, met het oog op de terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving waarbij de kans op recidive zoveel mogelijk wordt geminimaliseerd.

1.2 Aanleiding en vraagstelling

Aanleiding

In de afgelopen jaren kreeg de RSJ de indruk - uit contacten met het veld - dat er op het gebied van nazorg/re-integratie van (ex-)gedetineerden veel initiatieven en activiteiten zijn ondernomen, maar ook dat het re-integratieproces nog met knelpunten heeft te maken. Dit vormde de aanleiding voor dit advies, waarmee de RSJ beoogt de actuele stand van zaken te schetsen door middel van een korte verkenning.

Dit is niet de eerste keer dat de RSJ over dit onderwerp een advies uitbrengt. In 2005 gaf de RSJ een beeld van de eerste ervaringen met nazorg en in 2009 publiceerde de RSJ het advies getiteld "Doorpakken, maatschappelijke re-integratie voor ex-gedetineerden" (2009). In het laatstgenoemde advies stelde de RSJ vast dat de maatschappelijke opvang van ex-gedetineerden beter wordt voorbereid dan in 2005, maar dat veel knelpunten in de aansluiting tussen Justitie, gemeenten en zorginstellingen nog niet zijn opgelost. De RSJ constateerde dat het streven om alle (ex-)gedetineerden te screenen en over te dragen aan de gemeenten niet werd gehaald. "Het ideaal van de 'gedeelde verantwoordelijkheid' voor maatschappelijke re-integratie van ex-gedetineerden is zeker nog niet tot ieders beleving en manier van werken doorgedrongen," zo wordt gesteld.

Vraagstelling

In het voorliggende advies wordt nagegaan hoe de re-integratie van (ex-)gedetineerden in de praktijk verloopt, welke knelpunten zich daarbij voordoen en hoe de re-integratie kan worden verbeterd.

2 Nazorg/re-integratie op papier en in de praktijk

2.1 Theoretische basis, begrippen, doelgroep

Theorie

Nazorg/re-integratie is gericht op verbetering van de situatie van (ex-)gedetineerden met betrekking tot vijf 'leefgebieden' om zodoende een succesvolle re-integratie in de maatschappij mogelijk te maken. De onderscheiden leefgebieden zijn:

- het bezit van een geldig identiteitsbewijs (verplicht voor iedere ingezetene, en noodzakelijk voor bijvoorbeeld het aanvragen van een uitkering),
- onderdak aansluitend op de detentie,
- inkomen (via werk of uitkering),
- zorg (zowel lichamelijk als geestelijk),
- schuldhulpverlening.

Ten tijde van de start van het project werd de term 'leefgebieden' gehanteerd (een nog steeds veel gehoorde term). Enkele jaren geleden is deze term vervangen door 'basisvoorwaarden'. De basisvoorwaarde schuldhulpverlening is pas later (in 2009) toegevoegd toen in de praktijk bleek dat dit een veel voorkomend probleem onder (ex-)gedetineerden was.

De theorie achter de nazorgaanpak is dat naarmate meer aan de genoemde voorwaarden wordt voldaan, een ex-gedetineerde minder snel terugvalt in het plegen van delicten. De leefsituatie van veel ex-gedetineerden is niet florissant. Velen hebben schulden, psychische problemen, zijn dakloos en zitten zonder werk, een situatie die soms ten dele in de hand is gewerkt door het verblijf in detentie (detentieschade). Dergelijke omstandigheden helpen niet om op het rechte pad te blijven. Door in te zetten op het vervullen van de genoemde basisvoorwaarden, wordt getracht de leefsituatie van ex-gedetineerden te verbeteren en zodoende re-integratie te bevorderen. Deze gedachtegang sluit aan bij een onderzoekslijn die is gericht op het verlagen van recidive: de 'What Works'-benadering van Andrews en Bonta.¹⁶ Aan de basis hiervan ligt het concept van de "criminogene factoren". Criminogene factoren zijn kenmerken en omstandigheden van mensen en hun omgeving, die bijdragen aan het plegen van delicten en als zodanig recidive kunnen voorspellen. Er zijn statische en dynamische criminogene factoren. Statische factoren zijn niet meer veranderbaar (zoals bijvoorbeeld de delictgeschiedenis). Dynamische factoren zijn dat wel (bijvoorbeeld huisvesting) en kunnen met behulp van interventies worden beïnvloed. De basisvoorwaarden van de nazorg-aanpak behoren tot de dynamische criminogene factoren. Hierop ingrijpen vermindert de kans op recidive.

De theoretische basis van het re-integratiebeleid sluit aan bij actuele, wetenschappelijke inzichten op het terrein van recidivereductie. De vijf basisvoorwaarden vormen de basis van re-integratie. Voortgaand op de ingeslagen theoretische weg zouden deze basisvoorwaarden nog aangevuld kunnen worden met interventies die zijn gericht op attitude en gedrag. De Afdeling hecht eraan op te merken dat re-integratie als zodanig een belangrijke waarde

¹⁶ Andrews, D. & J. Bonta, *The psychology of criminal conduct*, Cincinnati: Anderson Publishing Company, 1998.

heeft, náást de instrumentele waarde om daarmee recidive te doen verminderen.

De begrippen nazorg en re-integratie

In deze context komen steeds twee termen terug: nazorg en re-integratie. Aanvankelijk werd vooral van nazorg gesproken. Het eerste convenant tussen Justitie en de gemeenten draagt als titel "Samenwerkingsmodel Nazorg (ex-)gedetineerden." In de titel van de in 2014 verschenen actualisering hiervan komt het woord nazorg niet meer voor. De titel luidt dan: "Convenant re-integratie van (ex-)gedetineerden." De begrippen nazorg en re-integratie zoals ze in de context van het hierboven beschreven beleid zijn gebruikt, liggen in elkaars verlengde. Zo is in het voorwoord van het eerste convenant te lezen (zie p.5): "Voor gemeenten kan het terugdringen van recidive een bijdrage leveren aan het verminderen van overlast en het vergroten van het gevoel van veiligheid bij burgers. Een sluitende aanpak nazorg levert hieraan een belangrijke bijdrage. Daarbij werken Justitie, gemeenten en maatschappelijke organisaties gezamenlijk aan het vergroten van de re-integratiekansen". De wijziging van de terminologie markeert, voor zover de Afdeling bekend is, geen beleidswijziging.

Doelgroep

Re-integratie is gericht op alle (ex-)gedetineerde burgers van 18 jaar¹⁷ of ouder met een geldige verblijfsstatus die na hun verblijf in een Nederlandse Penitentiare Inrichting terugkeren in de Nederlandse samenleving. In diverse gemeenten worden in deze populatie 'bijzondere' groepen daders onderscheiden, bijvoorbeeld veelplegers, "top 600" of "top x"¹⁸. Ook deze groepen krijgen re-integratie-activiteiten aangeboden maar dan langs andere weg, bijvoorbeeld direct via het Veiligheidshuis of andere organisaties.

In de praktijk blijkt er een omvangrijke groep (ex-)gedetineerden te zijn die met de re-integratie-activiteiten niet of slechts ten dele wordt bereikt: de kortgestraften die een straf van minder dan vier weken uitzitten.¹⁹ Screening blijft bij deze groep vaak achterwege, en het opstellen van een detentie- en re-integratieplan nog vaker. Daar staat overigens wel tegenover dat het ook deze gedetineerden vrij staat om in de PI op eigen initiatief zaken voor hun re-integratie te regelen in het re-integratiecentrum²⁰ (RIC) in de PI.

De reden die wordt aangevoerd voor de beperkte aandacht voor deze groep is dat de detentieduur te kort is om serieus iets van re-integratie-activiteiten te kunnen organiseren. Bovendien zouden deze gedetineerden minder problemen kennen op de vijf leefgebieden dan gedetineerden die langer vast zitten.

Het blijkt om een omvangrijke groep te gaan, namelijk ruim de helft van het totaal aantal gedetineerden dat jaarlijks uitstroomt uit een PI.²¹ Het WODC heeft hier een paar

¹⁷ Voor minderjarigen bestaat een afzonderlijk nazorgbeleid.

¹⁸ Een top X omvat complexe casussen waarop een intensievere aanpak wordt ingezet. In de aanpak worden strafrechtelijke, civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en zorginterventies gecombineerd en afgestemd.

¹⁹ Dit blijkt onder andere uit de ronde die langs een aantal gemeenten is gemaakt, ter voorbereiding op dit advies; zie verder ook o.a. 'Richting aan Re-integratie: In de praktijk', Handreiking Convenant Re-integratie van (ex-) gedetineerden, januari 2015.

²⁰ Zie de uitleg in paragraaf 2.2.

²¹ In 2015 stroomde 34% van de gedetineerden na twee weken uit en 24% na een verblijf van twee tot vier weken, opgeteld 58%; in 2014 betrof dit laatste getal 59%, in 2013 53%; het betreft steeds ruim de helft. Zie: DJI in getal 2011-2015; De divisies GW/VB en ForZo/JJI nader belicht, april 2016.

jaar geleden onderzoek²² naar gedaan.²³ Dat onderzoek wees uit dat de kortgestraften in ongeveer dezelfde mate problemen hebben op de nazorggebieden als de langer gestraften die wel bereikt worden met het re-integratiebeleid. Wat recidive betreft laten de kortgestraften bovendien geen gunstig beeld zien. Het feit dat deze omvangrijke groep van kortgestraften niet of slechts ten dele wordt bereikt met de re-integratie-activiteiten, terwijl de betrokken gedetineerden wél tot de beoogde doelgroep behoren ziet de Afdeling als een belangrijk knelpunt.

Een van de mogelijke oplossingen van dit knelpunt ziet de Afdeling in het minder opleggen van de korte vrijheidsstraf. In de recentelijk door de Afdeling uitgebrachte Visie op de sanctietoepassing is betoogd dat het aanbeveling verdient de toepassing van de korte vrijheidsstraf te verminderen. Gesteld wordt: "Ook uit oogpunt van resocialisatie zijn taakstraffen, reclasseringstoezicht en elektronische controle betere opties dan vrijheidsstraffen. Zeker bij korte gevangenisstraffen is er niet genoeg tijd om probleemgedrag te veranderen. Het verlies van een baan, inkomen, huisvesting en het stigma van verblijf in een justitiële inrichting levert detentieschade op voor de ingeslotene en diens omgeving en brengt schade voor de samenleving met zich mee als gevolg van het grotere recidiverisico. Er is dus alle aanleiding om het aantal korte vrijheidsstraffen waar mogelijk te verminderen."

2.2 Het re-integratieproces: samenwerking van PI's, gemeenten en ketenpartners

Globale gang van zaken, zoals beoogd

Re-integratie-activiteiten worden tot stand gebracht vanuit een samenwerking van diverse partijen in het veiligheids- en sociaal domein. Komt een burger in detentie dan wordt aan de gemeente van herkomst een zogenoemde 'melding detentie' gedaan, zodat de gemeente van dat feit op de hoogte is en eventueel de eerste maatregelen kan nemen, bijvoorbeeld het (doen) stopzetten van een uitkering. Binnen tien dagen wordt de betreffende gedetineerde door de casemanager²⁴ in de PI gescreend, dat betekent dat wordt nagegaan hoe het gesteld is met zijn basisvoorwaarden. Beschikt hij over een ID-bewijs? Heeft hij na detentie onderdak? Is er sprake van schulden? Enzovoort. De aldus verkregen informatie slaat de casemanager op in een digitale gegevensbank, genaamd DPAN²⁵, die toegankelijk is voor zowel de gemeente als de PI. De casemanager treedt vervolgens in contact met een nazorgcoördinator van de gemeente. Die probeert op zijn beurt de informatie die vanuit de PI is gekomen, aan te vullen vanuit andere (digitale) bronnen om zo een beeld te krijgen van hetgeen nodig is om de gedetineerde een 'zachte landing' in de maatschappij te geven wanneer het moment daar is. Daartoe proberen de betrokken partijen in een zo vroeg mogelijk stadium, al tijdens de detentie, knelpunten met betrekking tot de basisvoorwaarden te helpen oplossen door contact te leggen met gemeentelijke diensten en ketenpartners (denk aan organisaties en diensten op het gebied van wonen, zorg, uitkeringen en schuldhulpverlening) en/of de gedetineerden daarbij de weg te wijzen

²² G. Weijters, P.A. More, S.M. Alma, *Nazorgproblematiek en recidive van kortgestrafte gedetineerden*, juli 2010; WODC, Ministerie van Justitie (Factsheet 2010-2).

²³ Om na te gaan of de veronderstelling klopt dat kort verblijvende gedetineerden minder problemen kennen op de vijf leefgebieden, onderzocht het WODC of de aard en omvang van de problematiek op de vijf basisvoorwaarden onder kortverblijvers verschilt van die onder langverblijvers; tevens zijn de recidive tussen de onderzochte groepen vergeleken.

²⁴ In de beginperiode werd dit uitgevoerd door een zogeheten Medewerker Maatschappelijke Dienstverlening (MMD-er).

²⁵ DPAN staat voor Digitaal Platform Aansluiting Nazorg.

en te faciliteren. Binnen de PI's wordt een Detentie- en Re-integratieplan (D&R-plan) voor de gedetineerde opgesteld waarin is vastgelegd hoe deze zich tijdens zijn detentie zal voorbereiden op zijn re-integratie. Deze plannen worden opgesteld door PIW-ers die de rol van mentor van gedetineerden vervullen. Dat gebeurt in principe in overleg met de betrokken gedetineerden en na afstemming met de gemeente.

Daarnaast hebben gedetineerden in de PI de gelegenheid tot het volgen van cursussen, interventies en trainingen die hen voorbereiden op de terugkeer in de samenleving.²⁶ Verder bestaat in de meeste PI's sinds enkele jaren een re-integratiecentrum (RIC).²⁷ Hier kunnen gedetineerden zelf van alles regelen met gemeentelijke diensten en ketenpartners voor hun terugkeer in de samenleving. Als het moment van de feitelijke terugkeer is aangebroken, wordt de PI geacht een 'melding ontslag detentie' naar de gemeente te sturen.

Globale gang van zaken in de praktijk

De taken en verantwoordelijkheden van Justitie, gemeenten en ketenpartners zijn in het convenant uit 2009 op hoofdlijnen vastgelegd, met als bedoeling dat dit in de praktijk verder lokaal zou worden uitgewerkt.²⁸ Dat is inderdaad gebeurd: de RSJ-adviescommissie is bij de voorbereiding van dit advies verschillende modellen tegengekomen die variëren in de mate van directe betrokkenheid van de gemeenten; deze modellen zijn beschreven in bijlage 2 bij dit advies. Welk model ook is gekozen, hoofdrolspelers in deze samenwerking zijn de PI's, gemeenten en ketenpartners. Hoe ziet de gang van zaken in de praktijk eruit?

- *PI's*

In principe geven PI's aan de desbetreffende gemeenten van herkomst door dat een burger in detentie verblijft. Is sprake van een korte detentie van minder dan twee weken, dan volstaan de PI's meestal echter met het doorgeven van de einddatum van de detentie, voor die is aangebroken, zo valt in de praktijk te beluisteren. Wanneer een gedetineerde de PI al heeft verlaten in verband met deelname aan een penitentiair programma of een voorwaardelijke invrijheidsstelling, dan worden gemeenten hiervan vaak niet op de hoogte gebracht door de PI's.

Wat betreft de screening van gedetineerden na binnenkomst: zoals in de vorige paragraaf al is besproken, blijkt een omvangrijk deel van de doelgroep van (ex-)gedetineerden niet te worden gescreend (te weten: de kortgestraften die een straf van minder dan vier weken uitzitten).

Wat betreft de D&R-plannen: hierover constateerde de Inspectie²⁹ Veiligheid en Justitie

²⁶ De DJI ondersteunt de re-integratie verder met een brochure met praktische tips voor gedetineerden: *Goed voorbereid weer vrij; praktische informatie voor gedetineerden*.

²⁷ Re-integratiecentra zijn ruimtes binnen een penitentiaire inrichting met computers en informatiemateriaal waar gedetineerden terecht kunnen om de basisvoorwaarden voor hun re-integratie te regelen. Ten aanzien van de basisvoorwaarde 'werk/uitkering' kunnen gedetineerden zich o.a. inschrijven op online vacaturebanken, een cv opstellen, een beroepskeuze test doen en een afspraak met een eventuele werkgever proberen te maken. Binnen het leefgebied 'zorg' kan o.a. een zorgverzekering worden geactiveerd of 'bevroren'. Ten aanzien van huisvesting kunnen gedetineerden zich o.a. inschrijven bij een woningcoöperatie.

²⁸ Om gemeenten zicht te geven op de mogelijkheden om nazorg in de praktijk te brengen hebben de VNG en het ministerie van Justitie ter ondersteuning van de in het convenant vastgelegde afspraken, een werkboek laten uitbrengen. In het werkboek worden de werkwijzen in verschillende gemeenten besproken, om te illustreren welke mogelijkheden gemeenten hebben om te kiezen voor een aanpak die past bij de lokale situatie en cultuur, zie *Werkboek Structuur in de nazorg aan ex-gedetineerden*, VNG, Ministerie van Justitie, Stichting Stimulanz, 2010.

²⁹ Inspectie Veiligheid en Justitie, *Risico's implementatie Masterplan DJI 2013-2018; Veranderingen in het gevangeniswezen nader beschouwd*, november 2015, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

dat het beoogde proces conceptueel afdoende door de inrichtingen is overgenomen, maar dat in de dagelijkse uitvoering nog een aantal hobbels genomen moet worden. Door het krappe dagprogramma zijn er, aldus de Inspectie, voor PIW-ers door de weeks echter weinig tot geen momenten om een mentorgesprek met hun gedetineerde(n) te voeren en de uitkomsten daarvan in het D&R-plan te rapporteren; in het weekend zou dit wel lukken. Verder meldt de Inspectie dat een groot deel van de PIW-ers het lastig vindt een betrouwbaar beeld over de gedetineerde(n) te schetsen dat leidt tot voldoende informatie om een gewogen besluit te nemen met betrekking tot het toekennen van vrijheden. Niet iedere PIW-er heeft de competenties om een en ander goed te verwoorden, aldus de Inspectie. Verder zouden de D&R-plannen – zo blijkt in de praktijk – slechts zelden in overleg met de gedetineerden worden opgesteld, en vaak niet worden afgestemd met de gemeenten.

De Afdeling vindt de vermelde knelpunten rondom de D&R-plannen zorgelijk en acht het van groot belang dat deze kwalitatief en kwantitatief in orde zijn. Deze plannen vormen immers de basis van het re-integratieproces. Verder vindt de Afdeling het van belang dat de gedetineerden zelf gekend worden in de plannen en dat de plannen worden afgestemd met de gemeenten.

- *Gemeenten*

De gemeentelijke nazorgcoördinatoren zijn over het algemeen een spin in het web en houden contact met diverse betrokken partijen. In grotere gemeentes of regio's is soms een aparte afdeling voor de nazorg van ex-gedetineerden in het leven geroepen, waarbij ook (gemeentelijke) casemanagers en informatiemanagers zijn betrokken, in plaats van een enkele coördinator. Daarnaast zijn diverse gemeentelijke afdelingen/ diensten betrokken, denk aan: Burgerzaken (i.v.m. het identiteitsbewijs), Sociale Zaken (in verband met werkgerelateerde activiteiten), Maatschappelijke Opvang (in verband met onderdak voor daklozen), Maatschappelijk Werk (welzijn), Woningbouwcorporaties (wonen) en de Kredietbank (schuldhulpverlening).

- *Ketenpartners*

Verder zijn er nog diverse andere partijen actief in het re-integratieproces, onder meer: de veiligheidshuizen, het UWV, de GGZ, de politie, instellingen voor begeleid wonen en de reclassering. Eén ketenpartner verdient in dit verband speciale aandacht: de reclassering.

Reclassering

Bij de re-integratie van (ex-)gedetineerden heeft de reclassering geen formele taak. Echter, een van de hoofdtaken van de reclassering is toezicht houden op een (ex-)gedetineerde wanneer sprake is van justitiële voorwaarden (in het kader van een voorwaardelijke veroordeling, voorwaardelijke invrijheidsstelling of een penitentiaal programma). In dergelijke gevallen is het mogelijk om reclasseringsbegeleiding in een verplicht, strafrechtelijk kader te doen plaatsvinden, in het kader van de re-integratie. Hoe de samenwerking tussen gemeenten en reclassering er in dergelijke gevallen zou moeten uitzien, is nergens vastgelegd of beschreven, zo constateert de Afdeling. In de praktijk blijken diverse gemeenten er tegen aan te lopen dat zij in die gevallen onvoldoende, c.q. te laat worden

geïnformeerd en dat niet altijd duidelijk is hoe de taken tussen reclassering en gemeenten zijn verdeeld. Hoe dan ook, de meeste gedetineerden komen echter uit detentie zonder verplicht reclasseringstoezicht en dan speelt dit probleem niet.

Aanzienlijke lokale verschillen in organisatie

De uitwerking van de organisatie en samenwerking in de praktijk overziend, constateert de Afdeling dat er grote lokale verschillen zijn in de organisatie van de re-integratie-activiteiten. Nu is aansluiting bij lokale voorkeuren, cultuur, omvang, problematiek en andere bijzondere kenmerken op zich een groot goed, vindt de Afdeling, maar de vraag dient zich aan of de veelvormigheid van de verschillende samenwerkingsrelaties niet te zeer belemmerend werkt. Zo kan de casemanager van één PI te maken krijgen met totaal verschillend vorm gegeven gemeentelijke organisatiemodellen voor re-integratie. Voor de efficiëntie lijkt dat niet bevorderend.

2.3 Randvoorwaarden in het re-integratieproces

Informatie-uitwisseling en wettelijke basis

Voor de digitale overdracht van gegevens over de stand van zaken ten aanzien van de vijf basisvoorwaarden tussen gemeenten en gevangeniswezen is een databank ingericht die door zowel gemeenten als PI's benaderd kan worden: het Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN). Daarnaast is vaak nog informatie van andere gemeentelijke diensten en ketenpartners over ex-gedetineerden nodig om tot een goede nazorg te kunnen komen, denk onder andere aan het 'zorgverleden' van de (ex-)gedetineerde.

Tijdens de gesprekken in het land kwamen problemen met de uitwisseling van gegevens tussen PI, gemeenten en ketenpartners veelvuldig ter sprake omdat de praktijk dit als een ernstig probleem ervaart. Met name gaat het dan om het ontbreken van een wettelijke grond voor het uitwisselen van informatie tussen bedoelde partijen, vanwege privacywetgeving. Gedoeld wordt hier op de 'melding detentie', de 'melding ontslag detentie', evenals gegevensuitwisseling ten aanzien van de basisvoorwaarden. Om privacyproblemen het hoofd te bieden worden in de praktijk verschillende wegen bewandeld. Soms wordt aan (ex-)gedetineerden toestemming gevraagd informatie uit te wisselen, onder het motto "wie zwijgt, stem toe"; ook gaven nazorgmedewerkers aan alleen mondeling bepaalde informatie uit te wisselen en soms wordt in praktijk gewoon wel informatie uitgewisseld, ook al is men ervan op de hoogte dat dit tegen de regels is.

Over deze kwestie heeft de zogeheten Taskforce Gegevensverwerking Detentie en Terugkeer³⁰ een onderzoeksrapport³¹ laten opstellen. Het rapport bevestigt dat een wettelijke basis voor gegevensuitwisseling op het gebied van re-integratiebegeleiding van (ex-)gedetineerden ontbreekt.

De Taskforce stelt in zijn advies een tweezijdige benadering voor vanuit 1) de regelgeving voor het gevangeniswezen en 2) vanuit de sectorale wetgeving, waar veel (ex-)gedetineerden mee te maken kunnen hebben. Een grondslag voor DJI kan worden

³⁰ De Taskforce is een initiatief van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Tilburg en Utrecht, waaraan ook wordt deelgenomen door onder andere het ministerie van VenJ, in het bijzonder de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de VNG.

³¹ Zie: dr. J.A.G. Versmissen en H.G. de Goeij, *Detentie, terugkeer en privacy*, Privacy Management Partners, 20 oktober 2016.

gecreëerd in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) waarin de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij één van de beginselen is. In artikel 2 Pbw is voorbereiding op re-integratie als een van de detentiedoelen genoemd. De benodigde gegevensuitwisseling met betrokken partijen zoals gemeenten, zou als aanvullende bepaling bij dit artikel kunnen worden opgenomen. In aanvulling daarop kan, aldus het advies van de Taskforce, bij of krachtens sectorale wetgeving³² de taak van gemeenten bij de gerichte aanpak van bijzondere doelgroepen, die onder meer bij re-integratie-ondersteuning aan bod komt, uitdrukkelijk worden opgenomen.

Met het tot stand brengen van wetgeving is een flinke tijd gemoeid. Voordat dergelijke wetgeving van kracht is, zal het ministerie proberen om zaken op een andere wijze te regelen. Het ministerie van VenJ bereidt een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) voor, op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Deze AMvB regelt de bevoegdheid voor de Minister van VenJ om de "melding aanvang detentie" en de "melding ontslag detentie" aan de gemeente te melden, met het oog op re-integratieactiviteiten.

De Afdeling beschouwt het als winst dat aan de kant van het departement van VenJ en bij de VNG het besef is ontstaan dat een wettelijke regeling hier dringend noodzakelijk is, maar de Afdeling is kritisch over het feit dat hiermee zoveel tijd is gemoeid. Al sinds het begin van deze eeuw wordt ingezet op re-integratie van ex-gedetineerden. Het Project Aansluiting Nazorg ging in 2004 van start. Het eerste convenant tussen de VNG en het Ministerie van VenJ dateert uit 2009. Het is eigenlijk niet te begrijpen dat er dan in 2017 nog geen oplossing voorhanden is. Zelfs een 'noodverband' als de AMvB waarmee de 'melding detentie' en de 'melding ontslag detentie' een wettelijke grondslag kunnen krijgen, is nog geen feit. Volgens recente berichten is de voorbereiding hiervan ter hand genomen.

Relatie met Bestuurlijke Informatievoorziening Justitiabelen (BIJ)

In BIJ-zaken worden de burgemeester en een door hem aangewezen ambtenaar (de gemandateerde) tijdig geïnformeerd over de aanstaande terugkeer van bepaalde categorieën (ex-)justitiabelen, met vermelding van het gepleegde delict (met name gewelds- en zedendelicten). Het gaat dan om zaken waarin verstoring van de openbare orde dreigt na terugkeer van de betrokken ex-gedetineerde in de samenleving. De burgemeester kan daar nader onderzoek naar laten doen en vervolgens eventueel maatregelen nemen. Deze maatregelen dienen niet alleen de bescherming van de belangen van de samenleving en het slachtoffer, maar ook ter voorkoming van problemen voor de (ex-)gedetineerde. De BIJ-doelgroep valt in zijn geheel tevens onder de re-integratiedoelgroep van ex-gedetineerden, maar beide aanpakken staan op zich los van elkaar. De burgemeester, respectievelijk de gemandateerde mag in het kader van het onderzoek gegevens uitwisselen met bijvoorbeeld politie, OM en reclassering en verder alleen met anderen voor zover dat echt nodig is.

In de praktijk zijn er veel gemeenten waar overleg plaats vindt tussen de gemandateerde en de coördinator nazorg. De vraag is of dat op basis van de privacyregelgeving wel geoorloofd is. In meerdere gemeenten is het zo dat de gemandateerde en de coördinator

³² Voorbeelden van relevante sectorale wetgeving zijn de Participatiewet, de Jeugdwet, de Wmo en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, aldus het rapport.

nazorg een en dezelfde persoon zijn. De privacyregelgeving laat dat eigenlijk niet toe, maar de Afdeling kreeg vaak te horen dat het wel heel praktisch is. In ieder geval is men in een aantal gemeenten van mening dat onderlinge gegevensuitwisseling en afstemming nodig is.

Medewerking aan re-integratie: verplicht (justitieel) of vrijwillig kader

Zoals in het voorgaande is besproken, is voor het realiseren van re-integratie-activiteiten de samenwerking en inzet van diverse instanties en actoren nodig. Een belangrijke groep waarmee wordt samengewerkt, vormt de doelgroep van (ex-)gedetineerden zelf.

Re-integratie-activiteiten kunnen in een verplicht en/of in een vrijwillig kader plaatsvinden. In veel gevallen zijn op ex-gedetineerden na hun detentie geen justitiële voorwaarden (op grond van voorwaardelijke sanctionering of voorwaardelijke invrijheidsstelling) van toepassing en daarmee is deelname aan re-integratie-activiteiten volledig afhankelijk van hun vrijwillige medewerking. Wordt iemand uit detentie ontslagen terwijl nog (bijzondere) voorwaarden van toepassing zijn, dan staat deze onder reclasseringstoezicht en kan de nazorg verplicht worden opgelegd, met het toezicht als justitiële stok achter de deur.

Hoe om te gaan met ex-gedetineerden die geen er belangstelling voor hebben om mee te werken aan hun eigen re-integratie, terwijl er geen justitieel kader voor is? In de praktijk wordt hier wisselend mee omgegaan. In sommige gemeenten wordt het standpunt gehuldigd dat niet tot het uiterste wordt geprobeerd een ex-gedetineerde over te halen mee te werken. Andere gemeenten zetten daar sterker op in. Daar wordt geprobeerd een ex-gedetineerde altijd "in zorg" te krijgen, afhankelijk van wat deze nodig heeft, bijvoorbeeld plaatsing in een drugshostel om af te kicken of hulp bij schuldenproblematiek. Hierbij wordt soms gebruik gemaakt van de behoefte aan huisvesting onder de doelgroep door voorwaarden te verbinden aan de toewijzing van woonruimte. Pas na twee jaar, als de betrokkene zich heeft gehouden aan bepaalde voorwaarden rondom bijvoorbeeld zorg, wordt de woning op diens naam gezet. Vaak komt uit een gesprek van een nazorgmedewerker met een ex-gedetineerde een hulpvraag voort. Soms wordt ook een soort "bemoeizorg" ingezet. Dan gaat men heel vaak bij iemand langs om te proberen hem te 'verleiden' tot het aannemen van zorg.

De Afdeling ziet in het voorgaande voorbeelden die navolging zouden kunnen vinden. Verder kan geprobeerd worden het sociale netwerk van (ex-)gedetineerden hierin (meer) te betrekken.

Aansluiting bij de lokale situatie, de rol van "regionale plaatsing"

Een randvoorwaarde voor het bieden van adequate re-integratie-activiteiten is dat er tussen betrokken PI, gemeente en ketenpartners contacten zijn over de (nazorg)voorzieningen in de gemeente van terugkeer (de 'sociale kaart') en dat de partijen gemakkelijk met elkaar contact kunnen hebben over re-integratiegevallen en over en weer op de hoogte zijn van procedures en werkwijzen. Zit een gedetineerde zijn straf uit in een inrichting in de buurt van zijn terugkeergemeente dan wordt die randvoorwaarde gemakkelijker vervuld dan wanneer dat niet het geval is.

Op zich is het uitgangspunt van de DJI om gedetineerden regionaal te plaatsen, dat

wil zeggen dat zij – in elk geval in de laatste vier maanden van de vrijheidsbeneming - worden gedetineerd in een PI die is gesitueerd in dezelfde (of de naastgelegen) regio als de gemeente waar de gedetineerde na detentie zal terugkeren. Door de sluiting van inrichtingen en het concentreren van gedetineerden in grote inrichtingen, wordt regionale plaatsing in de praktijk steeds minder vaak gerealiseerd. Nazorgmedewerkers geven in dit verband aan dat het lastig is met veel verschillende casemanagers te maken te hebben (onderhoud van relaties) en met uiteenlopende werkwijzen rondom screening. Grotere gemeenten hebben in de praktijk te maken met veel verschillende, soms ver weg gelegen PI's en casemanagers hebben omgekeerd te maken met veel gemeenten in heel Nederland. Nazorgmedewerkers van de gemeente Den Haag maken op gezette tijden een "rondje verre bestemmingen". In veel andere gemeenten is er geen mogelijkheid en/of capaciteit om zoiets te ondernemen en is er onvoldoende contact tussen enerzijds de gedetineerden en hun casemanagers in de PI en anderzijds het nazorgvangnet in de gemeente van terugkeer. In gevallen waarin regionale plaatsing niet wordt gerealiseerd, ervaart de praktijk dit als een ernstige belemmering.

De Afdeling is ervan op de hoogte dat het gevangeniswezen sinds enige tijd inzet op een meer gecentraliseerde plaatsing van gedetineerden in grote inrichtingen. Die ontwikkeling, in combinatie met de sluiting van een aantal inrichtingen, maakt dat een pleidooi voor het vaker realiseren van regionale plaatsing van weinig realiteitszin zou getuigen. Maar, gezien het belang van aansluiting tussen de gedetineerde en de sociale omgeving waarin hij zal terugkeren, wil de Afdeling op deze plaats wél pleiten voor een "zo regionaal mogelijke" plaatsing van gedetineerden. Waar dit een probleem vormt, zouden wellicht op lokaal niveau kleinschalige detentievoorzieningen ingericht kunnen worden. Waar het niet lukt om vanaf het begin van de detentie regionaal te plaatsen, zou er toch naar gestreefd kunnen worden om op zijn minst aan het einde van de detentie regionaal te plaatsen. Lukt het niet om dat te realiseren, dan dienen naar het oordeel van de Afdeling vanuit de PI's (extra) inspanningen te worden gepleegd om aansluiting te maken met de gemeenten waarin gedetineerden na afloop van hun detentie zullen terugkeren.

2.4 Realiseren van de basisvoorwaarden

Hoe staat het met het realiseren van de vijf basisvoorwaarden in de praktijk? De informatie uit de gevoerde gesprekken en anderszins beschikbare informatie³³ levert een gevarieerd beeld op. Dat wordt hieronder op hoofdlijnen weergegeven.

- **ID-bewijs**
Het verkrijgen van een ID-bewijs voor degenen die dit bij aanvang van hun detentie niet hebben, ruim 10%, verloopt niet in elke PI en gemeente hetzelfde. Sommige gemeenten eisen van gedetineerden dat ze zich persoonlijk bij Burgerzaken melden. In de meeste gevallen zal dat pas na hun detentie mogelijk zijn. Dat verklaart wellicht ook waarom ongeveer de helft van de gedetineerden die bij binnenkomst in de PI geen ID-bewijs hebben, er tijdens detentie ook geen krijgen. Andere gemeenten komen met enige regelmaat naar een PI om de aanvraag voor een ID-bewijs in behandeling te nemen en

³³ Gedoeld wordt op reeds eerder in dit advies aangehaalde bronnen, onder meer de rapporten van de Rekenkamer Amsterdam, de Rekenkamer Amersfoort en verschillende rapporten van de nazorgmonitor van het WODC.

later het bewijs persoonlijk af te geven. Een ander regelmatig voorkomende methode is dat de gedetineerde tijdelijk wordt ingeschreven in de gemeente waarin de PI is gelegen en een ambtenaar van die gemeente de PI bezoekt en de aanvraag afhandelt.

Een probleem van heel andere orde rondom het ID-bewijs is dat er gedetineerden zijn die het ID-bewijs als handelswaar zien. Elke keer dat zij opnieuw in detentie komen, beschikken zij niet meer over hun ID-bewijs doordat zij dit te gelde hebben gemaakt op de zwarte markt. In de re-integratiepraktijk leidt dit tot een zekere moedeloosheid bij de betrokken medewerkers.

- **Werk en inkomen**

Ruim 40% van de gedetineerden werkte niet vóór detentie. En na detentie is het moeilijk aan werk te komen. Voor zover dat al lukt, gaat het vaak om tijdelijk en/of laaggeschoold werk.³⁴ De laatste jaren is er in de PI's weer meer aandacht voor werk en opleiding tijdens detentie, zo blijkt uit onder andere werkbezoeken van de Raad. In veel PI's kan het certificaat VCA³⁵ gehaald worden en in sommige PI's zijn (nog) andere mogelijkheden. Veel gemeenten hebben programma's voor (langdurig) werklozen. Sommige hebben zelfs een specifiek aanbod voor ex-gedetineerden.³⁶

Bij 'inkomen' gaat het vooral om het tijdig stop zetten en weer starten van een (bijstands)uitkering bij respectievelijk aanvang en einde van de detentie. In de meeste gevallen loopt dat goed. Een probleem is wel de eis dat iemand eerst veertien dagen zelf moet proberen inkomen te genereren, maar in de praktijk lossen veel gemeenten dat op door de gedetineerde twee weken voor het einde van de detentie de aanvraag in te laten dienen.

- **Huisvesting**

Geschikte huisvesting werd het meest genoemd als het grootste knelpunt bij 'het rondje langs de velden' dat de Afdeling ter voorbereiding op dit advies heeft gemaakt. Een deel van de gedetineerden heeft vóór detentie al geen geschikte huisvesting; na detentie is dat percentage toegenomen. Veel – vooral grotere - gemeenten lukt het nog wel ex-gedetineerden zonder huisvesting in een opvangvoorziening geplaatst te krijgen. Maar er wordt vaak bij gezegd dat dat verre van ideaal is of soms zelfs contraproductief omdat men tussen personen komt te zitten met wie dat nou net niet had moeten.

Een ander veel genoemd probleem is de beperkte beschikbaarheid van vormen van begeleid of beschermd wonen. Aangezien licht verstandelijke beperkingen, psychische problematiek en drugsverslaving onder gedetineerden veel voorkomen, in combinatie met de problemen om te re-integreren in de samenleving, is plaatsing in voorzieningen voor beschermd/begeleid wonen in veel gevallen een voor de hand liggende optie, of zelfs een noodzaak. In de praktijk blijken er te weinig van dit soort voorzieningen

³⁴ Zie: Ramakers, Anke Antonia Theodora (2014), *Barred from employment? A study of labor market prospects before and after imprisonment* (academisch proefschrift), Leiden; (onderzoek verricht in het kader van het Prison project).

³⁵ VCA staat voor Veiligheid, Gezondheid Milieu (VGM) Checklist Aannemers. Het VCA-certificaat heeft betrekking op "Veilig werken" in bijvoorbeeld de bouw.

³⁶ Bijvoorbeeld 'Werk na detentie' van de gemeente Groningen.

voor ex-gedetineerden beschikbaar te zijn. Cijfermateriaal³⁷ laat zien dat er per RIBW gemiddeld 150 personen op een wachtlijst staan. Zij wachten gemiddeld 236 dagen op een plaats 'Beschermd Wonen'; het wachten op 'Begeleid Zelfstandig Wonen' duurt gemiddeld ruim 90 dagen.

De behoefte aan dit soort woonvormen is groot en het aanbod ontoereikend. Naast ex-gedetineerden zijn er ook andere doelgroepen die van dergelijke voorzieningen gebruik willen maken, en is de behoefte aan dit soort voorzieningen ook als gevolg van andere ontwikkelingen toegenomen, zoals de ambulantisering in de geestelijke gezondheidszorg.

Meerdere (grotere) gemeenten hebben een regeling – onder voorwaarden - voor het doorbetalen van huur tijdens een detentie. Meestal hanteert men als maximumgrens een detentie van zes maanden. Sommige van die gemeenten zijn ook bereid de huur ook tijdens de preventieve hechtenis door te betalen als de detentie naar verwachting niet al te lang zal duren.

Een apart vraagstuk is het woonplaatsbeginsel. Uitgangspunt is dat een gedetineerde na detentie terug gaat naar de gemeente waar hij/zij ingeschreven stond/staat. Maar wat nu als iemand nergens staat ingeschreven of als het iemands wens is - al dan niet ondersteund door PI en oorspronkelijke gemeente- na detentie naar een andere gemeente te willen gaan? Veel gemeenten accepteren dat, maar – naar het schijnt in toenemende mate - doen andere dat niet, onder andere om een aanzuigende werking en toename van bijstandskosten te voorkomen.

- **Schulden**

Het percentage gedetineerden met schulden bij aanvang van en na ontslag uit detentie ligt rond de 57% (exclusief vorderingen bij het CJIB). Van de ex-gedetineerden met schulden zat 14-18% in een schuldhulpverleningstraject vóór aanvang van de detentie. Het merendeel van de gedetineerden met schulden vóór detentie had deze direct na detentie nog steeds. Van de gedetineerden die bij aanvang van detentie geen schulden hadden, blijkt ongeveer een kwart direct na detentie wel schulden te hebben.³⁸

De aanwezigheid van (hoge) schulden wordt – naast een tekort aan passende huisvesting - als een grote belemmering gezien voor goede re-integratie en het voorkomen van recidive. Lopende schuldhulpverleningstrajecten worden tijdens detentie stopgezet en het is nog maar de vraag of ze voortgezet kunnen worden. De gemeente Amersfoort wilde op projectbasis aandacht besteden aan de schuldenproblematiek van 'hun' gedetineerden maar stuitte op het probleem dat deze nauwelijks nog regionaal geplaatst worden. Onderzoekers van de Hogeschool Utrecht hebben in een publicatie³⁹ voor een sluitende aanpak voor problematische schulden bij cliënten van de verslavingsreclassering gepleit, als onderdeel van het reclasseringstoezicht.

Met het CJIB zijn afspraken gemaakt om bestaande schulden bij hen niet op te laten lopen tijdens de detentieperiode.

³⁷ RIBW-alliantie, digitale brochure, 2015.

³⁸ Bijvoorbeeld als gevolg van doorlopende lasten, terwijl de inkomsten zijn gestopt door de detentie.

³⁹ Nadja Jungman, Anneke Menger, Mark Anderson, David Stam, (2014), *Gevangen in schuld; Over de uitzichtloze schuldsituaties van cliënten van de verslavingsreclassering*, Hogeschool Utrecht

(In dit verband is het relevant te vermelden dat de schuldenproblematiek al enige tijd bij de overheid op de agenda staat. Landelijke diensten zoals het UWV en de Belastingdienst zijn op zoek naar concrete oplossingen. Daarbij wordt de Rijksincassovisie⁴⁰ als basis gebruikt.)

- **Zorg**

De wijze waarop de basisvoorwaarde 'zorg' wordt ingevuld vertoont wellicht de grootste variatie. In ieder geval wordt er onder verstaan dat tijdig de zorgverzekering wordt stopgezet en weer wordt geactiveerd; al dan niet door de gedetineerde zelf via het RIC. Zorg wordt vaak opgevat als er voor zorgen dat – zo mogelijk - noodzakelijke zorg die een gedetineerde voor detentie had, tijdens detentie door kan gaan. De Medische Dienst van een PI speelt daarin vaak een belangrijkere rol dan de casemanager. Als gevolg van privacyregels en het medische beroepsgeheim - deelt de Medische Dienst lang niet altijd met de casemanagers wat de (medische en/of psychiatrische) problematiek van de gedetineerde is en welke contacten men daarover eventueel met externen heeft. Aangezien de casemanager er vaak niet van op de hoogte is of er problematiek op dit gebied is, weten ook de nazorgcoördinatoren van de gemeenten lang niet altijd of en wat de problematiek is en of er eventueel iets geregeld moet worden voor de periode na detentie. De PI Arnhem heeft sinds kort een zogeheten doorzorgfunctionaris, speciaal belast met het vaststellen of doorlopende zorg ondanks detentie gewenst is en met het leggen van contacten om dat mogelijk te maken. Dat lukt soms, maar niet altijd, onder andere omdat zorgverzekeraars niet altijd meewerken.

Diverse gesprekspartners gaven aan dat met name de continuering van zorg na afloop van de justitiële titel een probleem is. Als het al lukt de zorg voort te zetten, dan vaak niet direct aansluitend aan de detentieperiode. Nazorgcoördinatoren melden dat het zorgveld ingewikkeld en gefragmenteerd is.

Gemeenten die het nodig vinden meer te doen dan 'iets' te regelen met betrekking tot de basisvoorwaarden, vaak samenwerkend in Veiligheidshuisverband, vatten het begrip zorg breed op. In overleg met relevante partners wordt geprobeerd vast te stellen of iemand bereid en in staat is verandering in zijn/haar leven aan te brengen, hoe de situatie in zijn/haar gezin of familie is en of er iets is te regelen met de opvang van kinderen als één van de ouders (in dit geval meestal de moeder) tijdelijk niet thuis kan zijn.

Gevarieerd beeld ten aanzien van de basisvoorwaarden

Er is landelijk gezien een grote variatie in het omgaan met het realiseren van basisvoorwaarden en de problemen daaromtrent. Sommige gedetineerden proberen zelf zaken te regelen via het RIC, andere gedetineerden worden in de bajes bezocht door medewerkers van hun gemeente. Op papier is er een taakverdeling tussen casemanagers van de PI (verantwoordelijk tijdens detentie) en de nazorgcoördinatoren (verantwoordelijk ná detentie). In de praktijk zijn grote verschillen waarneembaar maar ook overeenkomsten. Daar waar re-integratieactiviteiten onder gebracht zijn in een Veiligheidshuis, lijkt de

⁴⁰ Zie brief van staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, d.d. 4 april 2016, betreffende: Rijksincassovisie, reactie op de rapporten van SCP en Save the Children.

samenwerking en taakverdeling het duidelijkst te zijn

Kosten en baten van re-integratie-activiteiten

Tot slot wordt kort ingegaan op de kosten van het re-integratiebeleid. Recent is in opdracht van het WODC een onderzoek verricht naar de kosten en baten van re-integratie van gedetineerden.⁴¹ Het blijkt voor de onderzoekers een lastige opdracht. Zij stuiten op zoveel beperkingen dat zij niet tot een conclusie over de kosten en baten van re-integratie-activiteiten kunnen komen. De onderzoekers stellen: "Op basis van de uitgevoerde analyse kunnen we geen harde uitspraken doen over het maatschappelijk rendement van re-integratie voor volwassen (ex-)gedetineerden. We zien onze berekeningen als een eerste stap om meer zicht op dit rendement te krijgen." Een verdere bespreking van deze poging blijft hier verder achterwege.

⁴¹ Jaap de Koning e.a.; Kosten en baten van maatschappelijke (re-)integratie van volwassen en jeugdige (ex-)gedetineerden, Eindrapport, SEOR, Erasmus School of Economics, november 2016.

Bijlage 1: Bronnen

Bij de totstandkoming van dit advies is gebruik gemaakt van:

- literatuur: kamerstukken, rapporten, adviezen, wetenschappelijke publicaties;
- gesprekken met/bezoeken aan:
 - medewerkers "proeftuin" Noorden van het land
 - vijf managers van Veiligheidshuizen (groepsgewijs)
 - manager Veiligheidshuis, midden van het land
 - nazorgmedewerkers gemeente, casemanagers PI, Noorden van het land
 - nazorgmedewerkers gemeente, casemanager PI, midden van het land
 - nazorgmedewerkers gemeente, casemanagers PI Veiligheidshuis, hoofd Veiligheidshuis, Zuiden van het land
 - nazorgmedewerkers gemeente, casemanagers PI, medewerker Veiligheidshuis, Westen van het land
 - algemene werkbezoeken aan penitentiaire inrichtingen
 - het ministerie van Veiligheid en Justitie, beleidsdirectie en DJI
 - de Inspectie Veiligheid en Justitie

De betrokken commissie van de Afdeling heeft zich aldus op de hoogte gesteld van de achtergronden en aanpak in de praktijk in het land. Het materiaal levert een goede indruk van de werkwijze in de praktijk, maar geeft geen uitputtend beeld van de nazorg in al zijn facetten en verschijningsvormen. Er zullen ongetwijfeld plaatsen zijn waar zich zaken voordoen die de RSJ niet heeft waargenomen.

Bijlage 2: Modellen van nazorg/re-integratie

In het convenant uit 2009 zijn de wederzijdse taken en verantwoordelijkheden van gemeenten en Justitie met betrekking tot volwassen (ex-)gedetineerde burgers op hoofdlijnen vastgelegd. De bedoeling was dat dit verder lokaal zou worden uitgewerkt⁴² en dat is inderdaad gebeurd. Nazorg heeft in de praktijk op uiteenlopende wijzen vorm gekregen. De RSJ-adviescommissie is in zijn oriënterende gesprekken in de voorbereiding van dit advies de volgende vormen tegengekomen.

Gemeentelijk model I

In dit model is de gemeente, of een aantal regionaal samenwerkende gemeentes, actief op het gebied van nazorg. Periodiek vindt een casusoverleg plaats waarin alle nieuwe gevallen worden besproken. Afhankelijk van de ernst van de casus komt iemand in aanmerking voor a) reguliere nazorg, b) een wat zwaardere "persoonsgebonden aanpak". Voor nog zwaardere gevallen, de zogenoemde "Top X", wordt de nazorg door het Veiligheidshuis geregeld. Die laatste categorie is beperkt van omvang (circa 250 in de hele regio, waar jaarlijks in totaal enkele duizenden gedetineerden terugkeren in de samenleving). Na bespreking wordt een ex-gedetineerde doorgeleid naar de instelling die de zaak het beste onder zijn hoede kan nemen; over het algemeen is dat de instelling die de zorg ten aanzien van de dominante problematiek van de betrokkene voor zijn rekening neemt en de casusregie voert.

Gemeentelijk model II

In gemeentelijk model II dat overeenkomsten met model I vertoont, is bij de gemeente een Bureau Nazorg ingericht, met nazorgcoördinatoren die zelf acties ondernemen. Er bestaat hier geen instroomoverleg of casusoverleg. De nazorgcoördinatoren screenen zelf gedetineerden, onderhouden contacten met PI's (o.a. met de casemanagers). Bureau Nazorg bekijkt of een (ex-)gedetineerde zorg nodig heeft en brengt de betrokkene in contact met de hulpverlening. Opvallend in de aanpak hier is dat Bureau Nazorg voor een re-integratieplan zorgt, terwijl de PI ook voor dergelijk plan zorgt. Erkend wordt dat hier dubbel werk plaatsvindt. Als een ex-gedetineerde in contact wordt gebracht met een instantie, ligt de casusregie weder bij die instantie. De wat meer complexe gevallen worden door Bureau Nazorg overgedragen aan het Veiligheidshuis ter plaatse.

Veiligheidshuismodel

In het veiligheidshuismodel hebben gemeenten de nazorg voor alle (ex-)gedetineerden belegd of ondergebracht bij het (regionaal of gemeentelijk opererende) Veiligheidshuis. Alle zaken komen bij het Veiligheidshuis binnen via DPAN, zoals alle gemeenten ook de melding binnen krijgen dat iemand is gedetineerd. Over elk geval wordt informatie verzameld uit allerlei verschillende systemen. Op basis daarvan wordt elke melding gescreend op de basisvoorwaarden en vervolgens wordt besproken "doen we er iets mee of niet."

⁴² Om gemeenten zicht te geven op de mogelijkheden om nazorg in de praktijk te brengen hebben de VNG en het ministerie van Justitie ter ondersteuning van de in het convenant vastgelegde afspraken, een werkboek laten uitbrengen. In het werkboek worden de werkwijzen in verschillende gemeenten om te illustreren welke mogelijkheden gemeenten hebben om te kiezen voor een aanpak die past bij de lokale situatie en cultuur; zie Werkboek Structuur in de nazorg aan ex-gedetineerden, VNG, Ministerie van Justitie, Stichting Stimulanz, 2010.

Wekelijks vindt een instroomoverleg plaats en hier worden per keer vijf tot acht nieuwe gevallen besproken. Bij de bespreking in het instroomoverleg schuiven allerlei projecten en instellingen aan, bijvoorbeeld Exodus, Verslavingszorg enz. Bij het instroomoverleg wordt aan elke casus een (interne) casemanager van het Veiligheidshuis en een (externe) ketenpartner verbonden. Zodoende heeft elk geval een interne en een externe casusregisseur en de bedoeling is dat die twee goed contact met elkaar houden over de casus.

Bij één van de bezochte locaties waar de nazorg volgens het Veiligheidshuismodel is georganiseerd, doet zich een groot knelpunt voor t.a.v. de samenwerking met de gemeenten. De gemeenten stellen zich op het standpunt dat zij de nazorg hebben belegd bij het Veiligheidshuis en stellen zich om die reden weinig coöperatief op. Allerlei essentiële nazorgactiviteiten verlopen als gevolg hiervan moeizaam. Gemeenten voelen zich geen probleemeigenaar.