

Vergaderjaar 1999–2000

24 802

Rechtshandhaving en Veiligheid

24 807

Taakstraffen

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 1999

Aanleiding

Eind 1996 is door de Tweede Kamer een motie aangenomen (24 802/ 24 807, nr. 7), waarin gesteld wordt dat gedetineerden na afloop van de detentie in veel gevallen weer ontsporen door een onvoldoende aansluiting op de maatschappij na afloop van de detentie. Het voorkomen van recidive is mede een zorg van de overheid. Daarom verzoekt de Kamer de regering concrete voorstellen te doen om de reïntegratie in de samenleving na afloop van de detentie te bevorderen.

De afhandeling van deze motie is om uiteenlopende omstandigheden vertraagd. Aanvankelijk is een door de Stichting Reclassering Nederland (SRN) op te stellen plan van aanpak afgewacht. Dit plan zou in de loop van 1999 beschikbaar komen. Tengevolge van prioriteiten op andere terreinen bleek in de loop van dit jaar dat het plan niet op tijd gereed zou komen. Ik heb vervolgens besloten daar niet langer op te wachten.

In deze brief wordt een overzicht gegeven van de ontwikkelingen en nieuwe initiatieven met betrekking tot de reïntegratie van gedetineerden. Mede naar aanleiding van de motie is namelijk al een behoorlijk aantal zaken in gang gezet of geïntensiveerd. Met deze brief beoog ik uw Kamer te informeren en tevens een lijn uit te zetten voor de toekomst.

Tijdens de afgelopen begrotingsbehandeling van Justitie heeft de Kamer nadrukkelijk de wens geuit dat zedendelinquenten voortaan na TBS of gevangenisstraf een lange proeftijd met begeleiding en toezicht zouden moeten ondergaan. In deze brief wil ik vooral de aandacht vestigen op de veel grotere categorie van gestraften, die in meerderheid zonder enige proeftijd terugkeert in de maatschappij. Het grootste deel van hen recidiveert. Deze brief heeft voornamelijk betrekking op de reïntegratie van volwassen gedetineerden. Een aantal aspecten is echter ook relevant voor minderjarigen. Zonder daar nader op in te gaan zal ik deze her en der aanstippen.

Uitgangspunten van reïntegratie

Voor reïntegratie van gedetineerden is onder diverse benamingen al lange tijd aandacht binnen de strafrechtspleging. De reclassering mocht namelijk in 1998 al haar 175-jarig jubileum vieren. In de 19e eeuw werd nog gesproken over «zeedelijke verbetering van de gestraften». Begin deze eeuw raakte de term reclasseren in gebruik, waaraan de reclassering haar huidige naam dankt. In de jaren zestig werd gesproken over resocialisatie en nu reïntegratie. Uit de naamgeving blijkt het accent dat in de desbetreffende tijd werd gelegd. In vergelijking met de andere termen is «reïntegratie» de meest zakelijke, een begrip dat past in deze tijd. Reïntegratie van gedetineerden wil zeggen dat na ommekomst van de straf de ex-gedetineerde weer geïntegreerd wordt in de maatschappij. Hij of zij mag weer als volwaardig lid deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Hoewel er (justitiële) instellingen zijn om deze reïntegratie te bevorderen, is het zo dat de ex-gedetineerde zelf daar een belangrijk aandeel in moet leveren. Hij of zij zal zich zelf ook moeten inzetten voor bijvoorbeeld het verkrijgen van woonruimte en werk, als dat niet voorhanden is.

De voorbereiding van de reïntegratie start niet pas bij het ontslag van de gedetineerde uit de penitentiaire inrichting, maar al eerder tijdens detentie. Zo is dit ook vastgelegd in de Penitentiaire Beginselenwet. Art. 2, lid 2 van deze wet luidt: «Met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregelen wordt de tenuitvoerlegging hiervan zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de betrokkene in de maatschappij». De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) heeft daarmee de opdracht activiteiten of trajecten aan te bieden aan gedetineerden die voor dit doel geëigend zijn. Dit is vertaald in de missie, die als volgt luidt: «De DJI levert een bijdrage aan de veiligheid in de samenleving door een doeltreffende 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».

Voor de tijd na de detentie is de reclassering bij uitstek de organisatie die de reïntegratie van ex-gedetineerden dient te bevorderen. In haar strategisch meerjarenplan heeft de Stichting Reclassering Nederland dit als volgt verwoord: «De reclassering stelt zich ten doel door haar inspanningen een aantoonbare bijdrage te leveren aan de herinpassing van reclasseringscliënten in de samenleving. Daarmee wordt tevens beoogd herhaling van strafbaar gedrag te voorkomen».

Het uiteindelijke doel van reïntegratie is het voorkomen van recidive. Als een gedetineerde zonder onderdak, inkomen en begeleiding op straat komt te staan, is de kans zeer groot dat hij terugvalt in zijn oude gedrag. Het is dus op zijn minst van belang dat onderdak, inkomen en een sociaal netwerk is geregeld. Dat klinkt gemakkelijk, maar in de praktijk is het niet eenvoudig bepaalde groepen gedetineerden te helpen bij het vinden van huisvesting. Langdurig daklozen, psychisch gestoorden en ernstig verslaafden zijn niet in staat om zelfstandig te wonen. Specifieke voorzieningen zijn niet altijd in voldoende mate aanwezig en veelal kunnen of willen deze mensen zich niet voegen naar de regels die door die voorzieningen worden gesteld. Zonder vaste woon- of verblijfplaats krijgt men niet gemakkelijk een uitkering. Daarmee is de cirkel rond en wordt de kans dat snel opnieuw een delict wordt gepleegd, vergroot. Belangrijk uitgangspunt is tenslotte dat het bevorderen van de reïntegratie van justitiabelen niet het exclusieve domein is van Justitie, maar mede een verantwoordelijkheid is voor andere departementen, niet-justitiële instellingen en lokale overheden.

Ontwikkelingen van de laatste jaren

In de periode 1985–1995 was er minder aandacht voor reïntegratie van gedetineerden. De reclassering besteedde veel aandacht en energie aan de ontwikkeling en uitbouw van de taakstraffen. Het gevangeniswezen werd geconfronteerd met het cellentekort en een voortdurende druk om het gevangenisbestel efficiënter te exploiteren en te versoberen. Desondanks werden bij de reclassering en het gevangeniswezen reguliere activiteiten ten behoeve van reïntegratie uitgevoerd en nieuwe initiatieven ontwikkeld. Een voorbeeld daarvan is het arbeidstoeleidingsproject in het Huis van Bewaring (HvB) Havenstraat, dat in 1991 startte¹. Bij de reclassering werden in het kader van de ontwikkeling van taakstraffen leertrajecten onworpen die mede reïntegratie als doel hebben. Na 1995 werden meer initiatieven ontplooid die gericht waren op reïntegratie. Zowel bij de DJI als de reclassering werd meer geïnvesteerd in onder andere arbeidstoeleidingsprojecten, in trainingen gericht op gedragsverandering en werd een woontraining ontwikkeld. Ook het economisch gunstige tij werkt mee. Veel vacatures zijn moeilijk vervulbaar. Werkgevers zijn daarom meer dan anders bereid ex-gestraften in dienst te nemen.

Voorwaardenscheppende maatregelen van de afgelopen jaren

DJI

Binnen het gevangeniswezen wordt in toenemende mate aan het begin van de detentie een detentieplan opgesteld. Het doel daarvan is gedetineerden, die daarvoor geschikt zijn, in aanmerking te laten komen voor detentiefasering en daarmee in de meeste gevallen ook voor een zogenaamd reïntegratietraject.

Bij het aantreden van dit nieuwe kabinet is de DJI een ombuigingstaakstelling opgelegd van f 115 miljoen. Dat lijkt een directe bedreiging te zijn voor alle initiatieven binnen de DJI op het terrein van reïntegratie. Bij de invulling van deze bezuinigingstaakstelling is echter op andere wijze te werk gegaan. Op basis van gedegen internationaal wetenschappelijk onderzoek mag worden aangenomen dat het recidive-verminderend effect van arbeidstoeleidingsprogramma's en programma's die voorbereiden op de behandeling in verslavingsklinieken thans op 10 procent kan worden gesteld. Door goede monitoring, onderzoek en verbeteracties kan dit percentage volgens datzelfde onderzoek oplopen tot 14 procent. Het gevolg van succesvolle reïntegratie levert dus besparing van toekomstige celcapaciteit op. Het intensiveren van effectieve resocialisatieprogramma's is daarom als één van de bezuinigingsmaatregelen opgenomen. Een belangrijke nieuwe ontwikkeling is verder de invoering van de nieuwe Penitentiaire Beginselen Wet, waarin het zogenaamde penitentiair programma werd geïntroduceerd. Bij dit programma aan het eind van de detentie, heeft de gedetineerde zijn hoofdverblijf niet meer in de inrichting, maar verblijft thuis en volgt overdag een programma van minimaal 26 uren per week. In principe vangen penitentiaire programma's aan met een periode waarbij de veroordeelde onder elektronisch toezicht staat. Het penitentiair programma is onder meer ingevoerd met de bedoeling de overgang van detentie naar de vrije maatschappij geleidelijker te laten verlopen. Tevens stelt het programma het gevangeniswezen en de reclassering in staat de reïntegratie van de veroordeelde beter voor te bereiden. Bovendien wordt het programma in een verplicht kader uitgevoerd. Indien de veroordeelde zich aan de begeleiding onttrekt, volgt terugplaatsing in een penitentiaire inrichting.

In uw Kamer is thans in behandeling een wetsvoorstel Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. In dit wetsvoorstel wordt voor jeugdigen in

¹ Bedoeld wordt het project Roustabout, dat veel publiciteit heeft gekregen.

navolging van de PBW een soort penitentiair programma, namelijk het scholings- en trainingsprogramma, geïntroduceerd.

SRN

In algemene zin vloeit uit de doelstelling van de reclassering voort dat zij zich inzet voor reïntegratie van de gestrafte. Bij alle taken die de reclassering uitvoert probeert zij (een deel van) die hogere doelstelling te realiseren. Bij vroeghulp om te bezien of een verdachte kan instromen in een begeleidingstraject. In voorlichtingsrapportages bijvoorbeeld door middel van het voorstellen van een intensief begeleidingstraject voor een harde kern jongere. De reclassering werkt zowel in verplicht als vrijwillig kader. Voorbeelden van zo'n verplicht kader zijn een bijzondere voorwaarde bij een (deels) voorwaardelijke veroordeling of een taakstraf. Bij alle vormen van contact is sprake van een plan van aanpak, waarin trajectmatig en programmatisch gewerkt wordt aan de reïntegratie van de (ex)gestrafte in de samenleving. De reclassering treedt daarbij in dergelijke contacten vooral op als zorgmakelaar. Zij heeft daartoe een netwerk ontwikkeld waarin allerlei maatschappelijke organisaties zijn vertegenwoordigd, waarnaar de reclassering kan verwijzen. Dit zijn bijvoorbeeld een woningbouwvereniging voor wonen, de sociale dienst, algemeen maatschappelijk werk en RIAGG's. De reclassering heeft zelf voorts programma's ontwikkeld die in het kader van reïntegratie kunnen worden aangeboden. Deze hebben bijvoorbeeld betrekking op de ontwikkeling van sociale vaardigheden, budgettering of arbeidstoeleiding. Ter ondersteuning van het trajectmatig werken is een geautomatiseerd CliëntVolgsSysteem ontwikkeld, dat in de loop van het jaar 2000 zal worden geïmplementeerd. De reclassering kan door middel van dit systeem overal in het land (ook binnen de justitiële inrichtingen) beschikken over alle relevante informatie betreffende een bepaalde cliënt. Overdrachten van cliënten tussen reclasseringswerkers zijn daardoor eenvoudiger te realiseren.

DJI/SRN

Voorafgaande aan een detentie is de reclassering de instantie die primair contact heeft met de verdachte, tijdens de detentie is dat zowel het gevangeniswezen als de reclassering (die ook in de penitentiële inrichtingen werkzaam is). Na de detentie is dat in principe weer alleen de reclassering. Een voorwaarde voor het slagen van het reïntegratieproces is een goede samenwerking tussen het gevangeniswezen en de reclassering. Onderkend is dat deze samenwerking lang niet altijd overal goed verloopt. Tijdens een conferentie tussen de DJI en de reclassering in april 1999 is de afspraak gemaakt de verantwoordelijkheid van beide organisaties voor het gehele begeleidingsproces in kaart te brengen. Vervolgens kunnen aan de hand daarvan afspraken gemaakt worden over ieders inzet op verschillende cruciale momenten van het detentietraject. Een werkgroep is daar op dit moment mee bezig.

Justitie/SZW

In 1996 is op initiatief van de DJI een justitiële beleidsadviesgroep arbeidstoeleiding ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van het departement, het gevangeniswezen en de reclassering. Het doel van de adviesgroep is arbeidstoeleiding te stimuleren, knelpunten te inventariseren en zo mogelijk oplossingsrichtingen aan te geven. In 1999 werd geconstateerd dat inspanningen vanuit justitie en justitiegerelateerde partners alleen niet voldoende zijn. Ook de betrokkenheid en inzet van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Gemeenten/VNG, arbeidsvoorziening en Regionale Onderwijscentra zijn voor een succes-

volle reïntegratie noodzakelijk. Hiervoor is het van belang dat beleid en middelen op elkaar afgestemd worden. Tot dan toe werd dat vooral ad hoc gedaan. Besloten is toen tot het instellen van een interdepartementale werkgroep arbeidstoeleiding (ex)justitiabelen, naast de eerdergenoemde beleidsadviesgroep, waarin zowel vertegenwoordigers van SZW als Justitie zitting hebben. Het doel van de werkgroep is het in kaart brengen en afstemmen van beleid ten behoeve van de arbeidstoeleiding van (ex)justitiabelen.

Met name in contacten met het ministerie van SZW zijn de laatste jaren in gezamenlijk overleg diverse zaken voor (ex) gestraften verbeterd. In het kader van de sociale zekerheid is in de regelgeving bijvoorbeeld opgenomen dat detentiejaren meetellen voor het bepalen van het aantal jaren van werkloosheid. Dat is vooral van belang voor het kunnen instromen in voorzieningen voor langdurig werklozen. Voorts is geregeld dat gedetineerden die deelnemen aan een penitentiair programma recht hebben op een uitkering. In 1997 is een gezamenlijk congres georganiseerd over arbeidstoeleiding van ex-gestraften.

Ook de contacten met de arbeidsvoorziening, ressorterend onder het ministerie van SZW zijn de afgelopen jaren sterk verbeterd en geïntensiveerd. Lokaal zijn diverse samenwerkingsverbanden tussen het gevangeniswezen en/of reclassering en de arbeidsvoorziening ontstaan.

Justitie/OCW

Met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zijn contacten gelegd over het verzorgen van (basis)educatie in de inrichtingen. In overleg met het ministerie zullen met enkele nader te bepalen Regionale opleidingscentra (ROC's) samenwerkingstrajecten worden gestart, gericht op het vergroten van de rol van de ROC's bij maatschappelijke integratie en arbeidstoeleidingstrajecten.

Justitie/VWS

Naar aanleiding van de nota Forensische zorg (1996) en het kabinetsstandpunt daarop, is samen met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een plan van aanpak opgesteld. Diverse actiepunten zullen bijdragen aan de verbetering van de reïntegratie van psychisch gestoorden. De actiepunten zien onder meer op verbetering van de zorg voor psychisch gestoorden binnen de inrichting, de doorplaatsing van ernstig gestoorden naar psychiatrische inrichtingen en het bevorderen van reïntegratie na de detentie. Bovendien is er regulier overleg met VWS ten behoeve van de voortgang en afstemming van beleid.

Bedrijfsleven

In 1996 heeft het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing het thema jeugdcriminaliteit op zijn agenda geplaatst. In het kader daarvan was het dagelijks bestuur van het platform bereid een inventarisatie te maken van de mogelijkheden voor het bedrijfsleven om, in samenwerking met de overheid, een bijdrage te leveren aan de bestrijding van jeugdcriminaliteit. Daarbij werd in het bijzonder gedacht aan deelname van bedrijfsleven in opleidingstrajecten binnen penitentiaire inrichtingen, mogelijkheden bieden voor ex-gestraften om werkervaring op te doen en het aannemen van ex-gestraften. Daartoe is een korte handleiding opgesteld die aan de lokale platforms criminaliteitsbeheersing is aangeboden. De samenwerking met het bedrijfsleven werpt vruchten af. Sommige opleidingen binnen het gevangeniswezen zijn in samenwerking met het bedrijfsleven opgezet en er zijn met werkgeverkoepels contracten afgesloten waardoor ex-gedetineerden direct na hun detentie bij een werkgever terecht kunnen.

Overzicht van de lopende ontwikkelingen

In de nota «Werkzame Detentie» (1994) is het beleidsvoornemen geformuleerd dat aan gedetineerden die een duidelijke motivatie tonen en daarvoor ook geschikt zijn, bijzondere activiteiten aangeboden kunnen worden, die direct of indirect een bijdrage leveren aan de maatschappelijke integratie. Naast arbeid, gaat het daarbij om bijvoorbeeld onderwijs, opleiding, training en bepaalde vormen van hulpverlening. Een voortgangsbericht daarover is aan uw Kamer toegezonden bij brief van 6 oktober 1997. Nog steeds is de nadruk daarbij gelegd op arbeidstoeleiding. De DJI zal in de komende jaren ook voor de andere genoemde groepen meer gestructureerde kaders voor dergelijke MI-trajecten gaan scheppen. De reclassering draagt bij aan de invulling van deze trajecten door middel van advisering, het aanbieden van trainingen die passen in het traject, en de begeleiding na de detentie.

Wonen

Voor een groot aantal gedetineerden is het altijd al niet eenvoudig geweest woonruimte te vinden na detentie. Daarnaast, zo wordt inmiddels onderkend, is er een grote groep gedetineerden die (nog) niet in staat is zelfstandig te wonen. De reclassering en het gevangeniswezen zijn niet in staat om alle gedetineerden adequaat te helpen bij het vinden van woonruimte. Dat heeft onder meer te maken met de grote aantallen gedetineerden die per jaar de inrichtingen inkomen en verlaten. Bovendien hebben gedetineerden natuurlijk een eigen verantwoordelijkheid bij het vinden van woonruimte na detentie. Dat neemt niet weg dat het ontbreken van woonruimte na detentie grote risico's met zich meebrengt voor de kans op recidive. Het niet hebben van woonruimte leidt in de meeste situaties tot het weigeren van een uitkering door de sociale dienst. De kans dat een ex-gedetineerde dan door geldgebrek een vermogensdelict pleegt is aanmerkelijk groter. Gelukkig wordt in veel gevallen een gedetineerde vroegtijdig ingeschreven bij een gemeente waar de betrokkene na zijn detentie wil gaan wonen. Dat stuit soms op problemen omdat gemeenten beperkende bepalingen hanteren voor het vestigen in een gemeente waar men nooit heeft gewoond. Dat is met name lastig voor die gedetineerden die een nieuwe start willen maken in een andere woonomgeving. Positief daarentegen is dat de reclassering in sommige gemeenten afspraken heeft kunnen maken met woningcorporaties over het met voorrang toewijzen van een aantal woningen per jaar aan ex-gedetineerden. Voor gedetineerden die niet in staat zijn zelfstandig te wonen bestaan allerlei voorzieningen. Er zijn in veel plaatsen begeleid-kamerwonen projecten, die zich vooral op jongeren richten. Van oudsher speelt het Leger des Heils een belangrijke rol in de opvang van ex-gedetineerden die om wat voor reden dan ook nergens terecht kunnen. Een andere organisatie die zich volledig richt op de opvang van ex-gedetineerden na detentie is Exodus. Deze organisatie heeft een voorziening ontwikkeld die het leren wonen centraal stelt en daarnaast een dagbesteding aan de deelnemers biedt. Het Leger des Heils heeft een vergelijkbaar initiatief ontwikkeld specifiek voor jongen van 18–25 jaar. Dit programma bestaat uit trainingen op alle leefgebieden, waarbij het zelfstandig leren wonen centraal staat. Zowel Exodus als de woontraining van het Leger des Heils worden als penitentiair programma aangeboden. Voor (ex)gedetineerden met een persoonlijkheidsstoornis bestaan de zogenaamde Regionale instellingen voor begeleid wonen (RIBW's). Daarnaast zal de directie gevangeniswezen de komende drie jaar een experiment subsidiëren van de Stichting Stoel, die in het noorden van het land langdurige opvang gaat organiseren voor gedetineerden die vanwege stoornissen zich niet zelfstandig buiten kunnen handhaven en geen vaste woon- of verblijf-

plaats hebben. De reclassering zal bij dit experiment nadrukkelijk betrokken worden. In de loop van het experiment zal worden nagegaan op welke wijze deze activiteit binnen het kader van het penitentiair programma kan plaatsvinden.

De komende jaren zullen lokaal door de reclassering afspraken worden gemaakt met meer woningcorporaties over de toewijzing van woningen aan ex-gedetineerden. Dergelijke afspraken zullen waar mogelijk gestimuleerd worden in het kader van het Grotestedenbeleid. Voorzieningen voor gedetineerden die niet in staat zijn zelfstandig te wonen zijn reeds voorhanden en worden uitgebreid. Waar nodig zal justitie de uitbreiding van die voorzieningen stimuleren.

Arbeidstoeleiding

Zoals gezegd is het begrip maatschappelijke integratie (MI) tot nu toe met name uitgewerkt als arbeidstoeleiding. In aanvang werden deze trajecten alleen aangeboden aan gemotiveerde en geschikte gedetineerden. Het streven was ca. 400 gedetineerden op jaarbasis voor MI in aanmerking te laten komen (1996). Dit aantal wordt inmiddels ruim overschreden. In 1998 hebben 1900 gedetineerden (waaronder ook jeugdigen) deelgenomen aan arbeidstoeleidingsactiviteiten. Daarvan zijn ongeveer 700 deelnemers uitgestroomd naar werk of een vervolgopleiding in de vrije maatschappij of in een andere inrichting.

Een arbeidstoeleidingstraject binnen de inrichting kent een trajectmatige aanpak gekoppeld aan detentiefasering. Centraal staat de individuele trajectbenadering die kan bestaan uit basiseducatie, beroepsoriëntatie, beroepsgerichte scholing en de daadwerkelijke arbeidstoeleiding. Het doel is de gedetineerde voor het einde van de straf zicht te bieden op een vaste baan. In het traject vindt samenwerking plaats met de SRN, die bovendien in veel gevallen zorgt voor de begeleiding na de detentie.

De kans op succes van de trajecten is verder vergroot door de opleiding van 80 individuele trajectbegeleiders, het gebruik van het cliëntvolgsysteem Perspectief en een verbetering van de intake en het assessment van de deelnemers.

DJI heeft een beroep gedaan op gelden die in het kader van de Europese Structuurfondsen beschikbaar zijn gesteld. Vanaf 1996 kon DJI beschikken over een geoormerkt budget uit die gelden (f 4,2 miljoen) ten behoeve van arbeidstoeleiding van gedetineerden. Inmiddels is dit bedrag verdubbeld tot f 8,9 miljoen in 1998. DJI lijkt er in geslaagd te zijn om ook voor de periode 2000–2006 deze ESF-subsidie veilig te stellen. De definitieve besluitvorming daarover vindt in de zomer van 2000 plaats.

In 1999 waren meer dan 40 arbeidstoeleidingsprojecten beschikbaar in justitiële inrichtingen. Ook de zogenaamde Jeugdwerkinrichtingen zijn als bijzondere vorm van arbeidstoeleiding in dit bestand geïntegreerd. Binnen de landelijk vastgestelde kaders streeft DJI naar een regionale aanpak van arbeidstoeleiding. In iedere regio moet uiteindelijk in het pakket van penitentiaire diensten arbeidstoeleiding zijn opgenomen. Voorts zullen er behalve arbeidstoeleidingsprojecten die gedeeltelijk in het kader van een penitentiair programma worden aangeboden, ook programma's in intramurale vorm blijven bestaan.

Sociaal netwerk

Naast het beschikken over woonruimte en werk (of uitkering) is het hebben van een sociaal netwerk (relatie) van groot belang voor het slagen van reïntegratie. Door de confrontatie met een strafzaak en/of detentie komt het voor dat de partner van de delinquent de relatie verbreekt. Ook het overige sociale netwerk van de delinquent kan geheel of gedeeltelijk verdwijnen. Dit is een belangrijke risicofactor voor het slagen van reïntegratie. Op dit terrein kunnen het gevangeniswezen en de reclas-

sering (ex)gestraften basale vaardigheden aanleren, zodat ze daardoor beter in staat zijn een positief netwerk op te bouwen en te onderhouden. Voorts wordt, zeker in specifieke programma's voor jong-volwassenen, aan de vrijetijdsbesteding aandacht besteed, door bijvoorbeeld de jongere te stimuleren zich aan te sluiten bij een sportclub e.d. De reclassering stimuleert in dit verband ook de ontwikkeling van netwerken van vrijwilligers. Vrijwilligers kunnen als coach gedurende langere tijd een ex-gestrafte begeleiden en de vorming van een sociaal netwerk stimuleren.

Verslaafden

Verslaving aan drugs, alcohol en gokken is een veelvoorkomend probleem onder gedetineerden. Ongeveer 50% kampt met een verslavingsprobleem. Het gebruik en de handel in drugs en de gevolgen van het afkicken zijn dagelijkse realiteit binnen de inrichtingen en leggen een zware druk op het klimaat in de inrichting. Al meer dan 10 jaar geleden is gestart met zogenaamde Drugsvrije afdelingen. In de loop der jaren is het aantal fors uitgebreid en zijn deze afdelingen omgevormd tot Verslavingsbegeleidingsafdelingen (VBA's). Verslaafde gedetineerden worden actief gestimuleerd om iets aan hun verslaving te doen. Mede daarom is begin 1996 gestart met de uniformering van het drugontmoedigingsbeleid tijdens detentie, met als doel algemeen geldende kaders en hanteerbare grenzen voor het ontmoedigen van drugsgebruik op te stellen. In de daartoe opgestelde Contourennota Drugontmoedigingsbeleid is het uitgangspunt dat drugs in de inrichting zijn verboden en niet worden gedoogd. De instrumenten om dit te bereiken liggen op het terrein van preventie, zorg en repressie.

Er wordt een relatie gelegd tussen het bezit en/of gebruik van drugs en de mogelijkheid tot het volgen van MI-trajecten, toeleiding naar Verslavingsbegeleidingsafdeling (VBA) en plaatsing in vrijere detentievormen (half/open inrichting, penitentiair programma en elektronisch toezicht). Daarmee kan het drugontmoedigingsbeleid bijdragen aan vergroting van de motivatie van verslaafden voor deelname aan genoemde voorzieningen. De VBA heeft als voornaamste taak gedetineerden voor te bereiden op vervolgzorg na detentie of liefst tijdens de laatste fase van de detentie van hun straf in een behandelinrichting of -programma. De voorbereiding behelst het bieden van een op de geïndiceerde vervolgzorg afgestemd programma en het bewerkstelligen van uitstroom naar die zorg. Omdat de vervolgzorg bij voorkeur in de regio van herkomst plaatsvindt is gekozen voor een regionaal VBA-aanbod. In elk ressort moeten voldoende voorzieningen aanwezig zijn in de penitentiaire inrichtingen. De verslavingsreclassering speelt een centrale rol bij de toeleiding naar en begeleiding op de VBA's. Tijdens de inkomstfase geeft de reclassering voorlichting over de VBA's, en selecteert mogelijke kandidaten. Vervolgens verzorgt de verslavingsreclassering (mede) de begeleiding tijdens het toeleidingsprogramma VBA en uiteindelijk op de VBA's. De verslavingsreclassering is aan het eind van de VBA de belangrijkste schakel met de verslavingszorg, zodat de basis die voor de reïntegratie is gelegd na de detentie gestalte kan krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van plaatsing in een verslavingskliniek of begeleid wonen. Ook de verslavingsreclassering streeft ernaar zoveel mogelijk trajectmatig te werken. De VBA's zullen ook het voorportaal moeten worden van specifieke penitentiaire programma's voor verslaafden (in plaats van de vroegere plaatsing in een verslavingskliniek o.g.v. art. 47 GM).

Gedetineerden met psychisch stoornissen

In de nota Werkzame Detentie is al gewezen op de forse toename van het aantal delinquenten met een psychische stoornis. In 1994 werd het aantal

gedetineerden met een psychiatrische stoornis geschat op zo'n 3% van de totale gedetineerdenpopulatie en daarboven nog minstens 7% waarbij sprake is van een ernstige persoonlijkheidsstoornis. De opvang van deze gedetineerden is zeer problematisch. Penitentiaire inrichtingen hebben geen behandelingstaak en beschikken vaak ook niet over de juiste voorzieningen en begeleidingsdeskundigheid. Toentertijd werden diverse knelpunten gesignaleerd, zoals de beperkte mogelijkheden voor plaatsing van gestoorde gedetineerden in psychiatrische ziekenhuizen en de problemen in de doorstroom van forensische naar reguliere voorzieningen binnen de geestelijke gezondheidszorg. Knelpunten die ook opgenomen zijn in de eerdergenoemde nota Forensische Zorg. Naar aanleiding daarvan is een actieplan opgesteld. Uiteraard is een actie daarin de doorstroom naar psychiatrische inrichtingen te bevorderen. Er wordt bezien of het penitentiair programma gebruikt kan worden voor psychisch gestoorde delinquenten. Voorts is de reclassering gevraagd om meer dan nu het geval is de begeleiding van psychisch gestoorde delinquenten na detentie op zich te nemen.

Sober regime

De groep gedetineerden die uit het sober regime de maatschappij weer betreedt baart zorgen. Het is inmiddels duidelijk dat een groot aantal van de gedetineerden uit het sober regime niet beschikt over een vast woon- of verblijfplaats. Daarenboven heeft deze groep gedetineerden veelal problemen op het terrein van arbeid/inkomen, vrije-tijdsbesteding en sociaal functioneren. Een groot aantal van hen is binnen korte tijd weer terug in de penitentiaire inrichting na het plegen van een nieuw vergrijp. In samenwerking met een aantal penitentiaire inrichtingen waar het sobere regime wordt gevoerd, ontwikkelt de reclassering van het Leger des Heils een werkwijze waardoor gedetineerden bij ontslag uit detentie ook daadwerkelijk terechtkomen bij de voorzieningen van het Leger des Heils.

Jeugd

Begeleiding na jeugddetentie of een vrijheidsbenemende maatregel bij minderjarigen is helaas nog geen gemeengoed. De noodzaak hiertoe is echter wel aanwezig. In een besluitvormende fase is een afstemmingsprotocol nazorg voor minderjarigen. Hierin is een taakverdeling beschreven tussen de justitiële inrichtingen, de reclassering, de gezinsvoogdij-instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming.

Verbeterpunten

Zoals uit het bovenstaande blijkt zijn er voldoende ideeën over de wijze waarop de reïntegratie kan worden bevorderd. Een inkomen (liefst uit werk), woonruimte en een sociaal netwerk zijn (nog steeds) de basis-ingrediënten voor een succesvolle reïntegratie. Knelpunten zitten vooral in de communicatie en in organisatorische zaken zoals, de afstemming tussen het gevangeniswezen en de reclassering, de onvoldoende beschikbaarheid van bepaalde voorzieningen en beperkingen door regelgeving.

Knelpunten in de voorwaardenscheppende sfeer die ik in het kader van deze brief aan de orde wil stellen en de komende jaren ter hand wil nemen zijn de volgende:

- De samenwerking tussen het gevangeniswezen en de reclassering.
- Uitbreiding van de begeleiding in een verplicht kader.
- Een zodanig systeem opzetten dat in principe iedere ex-veroordeelde op zijn minst een begeleidingsaanbod heeft gehad bij het verkrijgen

- van inkomen (al dan niet uit werk), onderdak en het opbouwen van een sociaal netwerk.
- Streven naar verbetering van de reïntegratie van gedetineerden met een hoog recidive-risico.
- Monitoring van effectieve interventies.

De maatregelen die ik in dit verband wil treffen zal ik hieronder toelichten.

Samenwerking gevangeniswezen en reclassering

Naar aanleiding van een conferentie tussen het gevangeniswezen en de reclassering in april 1999 is reeds een werkgroep van start gegaan om deze samenwerking te verbeteren. Dit moet leiden tot een protocol waarmee de inrichtingswerkers en reclasseringswerkers hun werkzaamheden beter kunnen afstemmen. Om deze samenwerking te ondersteunen is een betere informatie-uitwisseling noodzakelijk. Reeds bestaande kennis van de reclassering over een ingekomen gedetineerde moet bij het bepalen van het detentietraject beschikbaar zijn. Andersom moet de reclassering ruim voor het einde van de detentie informatie van het gevangeniswezen ontvangen om de begeleiding adequaat over te kunnen nemen.

Uitbreiding van de begeleiding in een verplicht kader

Het Wetboek van Strafrecht biedt de rechter de mogelijkheid om bij een (deels) voorwaardelijke veroordeling bij bijzondere voorwaarde verplichtingen op te leggen, waarbij de reclassering hulp en steun biedt (inmiddels verplicht reclasseringscontact genoemd). De reclassering houdt bij de oplegging van dergelijke voorwaarden toezicht op de veroordeelde en begeleidt hem. Indien de veroordeelde zich niet aan de voorwaarden houdt, meldt de reclassering dit aan het OM, dat zonodig tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf kan vorderen bij de rechter. Deze titel biedt de reclassering goede mogelijkheden de reïntegratie met de nodige dwang te bevorderen. Minder gemotiveerde gestraften hebben deze stok achter de deur hard nodig om ze in het gareel te houden. Voor langgestraften die een straf langer dan 3 jaar hebben gekregen, voorziet de wet niet in een dergelijke titel.

Het penitentiair programma biedt voor een deel van deze gestraften wel enig soelaas. Dit programma wordt in het kader van de detentie uitgevoerd. Bij niet nakomen van de verplichtingen die voortvloeien uit het programma volgt terugplaatsing in een gesloten penitentiare inrichting. Gedurende 6 weken (het minimum) tot 12 maanden (het maximum) kunnen in verplicht kader activiteiten uitgevoerd worden. De reclassering heeft echter aangegeven dat lang niet alle gedetineerden, en met name de minder gemotiveerde, in aanmerking komen voor een penitentiair programma. Voor die gedetineerden is de begeleiding na detentie geheel vrijwillig. De reclassering pleit voor een voorziening in de wet die een ruimere juridische basis verschaft voor begeleiding van ex-gedetineerden in het kader van reïntegratie.

In de notitie over het sanctiestelsel die in voorjaar aan de Kamer zal worden gezonden, zal ik voorstellen doen om aan die wens tegemoet te komen. Overigens heeft de reclassering aangegeven reeds in 2000 de oplegging van het aantal verplichte reclasseringscontacten door middel van voorlichtingsrapportage bij de rechter te willen bevorderen.

Verbetering systematiek van reïntegratie tijdens en na de straf

De systematiek van de op reïntegratie gerichte inspanningen kan in een aantal opzichten verbeterd worden, waardoor meer gedetineerden

daarvoor in aanmerking komen. Dit zal geschieden door de volgende maatregelen:

Iedere gedetineerde wordt bij binnenkomst in de inrichting onderworpen aan een gedegen analyse van zijn persoonlijke situatie. Daarbij wordt meer dan nu het geval is gebruik gemaakt van informatie die vaak reeds bij de reclassering beschikbaar is (uit rapportages of eerdere contacten). In principe voor alle gedetineerden wordt (naar analogie van gedetineerden die nu voor een maatschappelijk integratietraject in aanmerking komen) een detentieplan opgesteld. Het streven zal zijn ook voor minder kansrijke gedetineerden een detentietraject te ontwikkelen met het oog op beperking van de recidive.

In deze detentietrajecten wordt in ieder geval tijdig gecheckt of de gedetineerde over huisvesting beschikt; zo niet dan wordt iemand direct ingeschreven in de gemeente(n) waar hij/zij zich wil vestigen. Een ondersteunend geautomatiseerd informatiesysteem geeft ruimschoots voor de tijd van het verstrijken van de detentie aan dat huisvesting gerealiseerd moet worden. Afhankelijk van de door de DJI en de reclassering gemaakte afspraken daarover neemt één van beide actie. Indien uit de analyse blijkt dat iemand niet in staat is om zelfstandig te wonen, wordt bezien welke andere woonvoorziening noodzakelijk is.

Tevens wordt vroegtijdig bezien of een gedetineerde na detentie werk zal hebben of dat dit gelet op zijn capaciteiten eenvoudig te verwerven is.

Ruimschoots voor de invrijheidstelling geeft ook op dit terrein een geautomatiseerd informatiesysteem aan dat iets voor het inkomen geregeld moet worden. Dat kan toeleiding naar werk zijn of het tijdig aanvragen van een uitkering in de toekomstige woonplaats van betrokkene. Afhankelijk van de door het gevangeniswezen en de reclassering gemaakte afspraken daarover neemt één van beide actie.

Voor gedetineerden die niet in een detentietraject terechtkomen wordt op zijn minst huisvesting en werk of uitkering op de bovenstaande wijze geregeld.

Op deze wijze kan er voor wat betreft wonen en inkomen een vrijwel sluitend systeem worden opgezet, waardoor gedetineerden in ieder geval op deze terreinen een grotere kans hebben dat dit geregeld is. Voor het geautomatiseerde systeem kan aangesloten worden bij een systeem dat door het gevangeniswezen wordt gebruikt of het door de reclassering te implementeren CliëntVolgSysteem.

Daarnaast wordt aan gedetineerden, die dit nodig hebben, een aanbod gedaan ter verbetering van het sociaal netwerk. Daartoe wordt onder meer door het gevangeniswezen en de reclassering een programma «cognitive skills» ontwikkeld.

Streven naar verbetering van reïntegratie van gedetineerden met een hoog recidive-risico

Alleen gemotiveerde gedetineerden komen in aanmerking voor arbeidstoeleiding, verslavingsbegeleidingsafdeling e.d. Een groot deel van de gedetineerden die daarvoor niet in aanmerking komen, staan als zwaar-recidiverend te boek. Zij kampen met een meervoudige problematiek, waardoor reïntegratie niet eenvoudig is. Daar staat tegenover dat zonder succesvolle interventie door de veel gepleegde criminaliteit aanzienlijke maatschappelijke schade wordt geleden.

Gerichte toeleiding van deze ex-gedetineerden naar zorginstellingen moet bijdragen aan een betere opvang na detentie. Het eerdergenoemde initiatief van de reclassering van het Leger des Heils om voor deze groep veelplegers die vaak aan het sobere regiem worden onderworpen, een aanbod te doen, zal ook in andere steden gestimuleerd worden.

Het is van groot belang om meer inzicht te krijgen in de effecten van bepaalde interventies. In het buitenland, met name in Canada, is daar veel ervaring mee opgedaan. Naast intensieve contacten met het buitenland heeft het Wetenschappelijk Documentatie- en Onderzoekscentrum van mijn ministerie op basis van een literatuurstudie een methodiek ontwikkeld, waaraan programma's of interventies getoetst kunnen worden op hun effectiviteit. Dit instrument zal op korte termijn, mede op verzoek van de uitvoeringsorganisaties, beschikbaar worden gesteld.

Financiën

Voor de in de brief genoemde activiteiten zijn thans geen aanvullende financiële middelen noodzakelijk. De genoemde activiteiten passen binnen de reguliere taken van het gevangeniswezen en de reclassering. Voorts wordt zoveel mogelijk aangesloten bij en gebruik gemaakt van voorzieningen die worden gefinancierd door VWS, SZW en O,CenW.

Slot

Ik meen dus dat met de in deze brief genoemde maatregelen, die voor het grootste deel al in praktijk worden gebracht, in voldoende mate de reïntegratie van (ex)gestraften wordt bevorderd. Het bieden van perspectief aan ex-gestraften is van groot belang. Het hebben van onderdak en het verwerven van werk verschaft mensen een inkomen, het brengt structuur in het leven van alledag, het draagt veelal bij aan een gevoel van eigenwaarde en het kan worden beschouwd als een gezond vertrekpunt voor het streven naar ontplooiing, het ontwikkelen van ambities en het vermeerderen van sociale en economische integratie in de maatschappij. Uiteindelijk wordt hiermee ook de basis gelegd voor een vermindering van de – kans op – recidive.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals