

Doorpakken

Maatschappelijke re-integratie en nazorg voor ex-gedetineerden

advies 17 september 2009

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Inleiding	7
Conclusies en aanbevelingen	9
1. Uitgangspunten voor re-integratie en nazorg	13
2. Het raadsadvies Maatschappelijke opvang (ex-)gedetineerden van 2005	15
3. Huidige stand van zaken, en hoe verder?	17
3.1 Opmerkingen bij de landelijke ontwikkelingen	17
3.2 Justitie en ketenpartners: op weg naar betere aansluiting...	18
3.3 ... maar nog geen organisatorische inbedding	19
3.4 Prioriteren en selecteren	20
3.5 Het aanbod van re-integratie activiteiten	22
3.6 Eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde	23
3.7 Voorwaardelijke kaders	24
3.8 Vrijwilligers	26
3.8.1 Vrijwilligersorganisaties	26
3.8.2 Vrijwilligers bij de reclassering	27
3.9 Huisvesting, begeleid wonen	27
3.10 Regionalisering: aansluiting tussen gevangeniswezen en samenleving	29
3.11 'Justitie' doorkruist zelf de nazorg	30
3.12 Jongeren: breuk bij de overgang van 18-min naar 18-plus	31
Bijlage 1: Recente ontwikkelingen op het terrein van nazorg	35
Bijlage 2: Cijfers detentieduur en uitstroom	39

Samenvatting

Aan de hand van gesprekken in het gevangeniswezen en met gemeenten concludeert de Raad dat de maatschappelijke opvang van ex-gedetineerden op een aantal punten beter wordt voorbereid dan in 2005. Veel knelpunten in de aansluiting tussen Justitie, gemeenten en zorginstellingen zijn echter nog niet opgelost. Het ideaal van de 'gedeelde verantwoordelijkheid' is zeker nog niet tot ieders beleving en manier van werken doorgedrongen.

De Raad acht het noodzakelijk dat Justitie, binnen de persoonsgerichte benadering van gedetineerden, duidelijke keuzes maakt in het aanbieden van meer en minder vergaande vormen van screening, zorg en begeleiding. 'Minder voor sommigen' kan ruimte scheppen om 'veel voor enkelen' te betekenen. Een goed doordachte aanpak en het realiseren van een zinvol activiteitenaanbod is nodig om gedetineerden te stimuleren tot het nemen van hun eigen verantwoordelijkheid. In dit opzicht moet het 'gevangenisleven' meer gelijkenis vertonen met het bestaan in de samenleving.

Opvang en nazorg voor ex-gedetineerden wordt door gemeenten als een nieuwe taak beleefd, terwijl dezelfde ex-gedetineerden in hun hoedanigheid van werk- en woningzoekende en uitkeringsgerechtigde altijd al van gemeentelijke voorzieningen gebruik maakten. Toch is het voor een geslaagde re-integratie een goede zaak dat deze als bijzonder aandachtspunt wordt aangemerkt. Goede wederzijdse informatie-uitwisseling kan ervoor zorgen dat Justitie en maatschappelijke voorzieningen in elkaar grijpen. Daarvoor is echter een mentaliteitsverandering nodig, die resulteert in tweerichtingsverkeer. De samenleving blijft verantwoordelijk voor mensen die gedetineerd zijn en mag daarom ook invloed hebben op de resocialisatieactiviteiten tijdens de detentie. Justitie zal daar op een uitnodigende manier ruimte voor moeten bieden.

Het breken met het 'oude milieu' en het opbouwen van nieuwe bindingen in de samenleving is een belangrijk aspect van resocialisatie. Vrijwilligers kunnen hierbij een belangrijke rol spelen en het werk van professionele hulpverleners bij de begeleiding na ontslag aanvullen. Ook hiervoor zal Justitie de nodige mogelijkheden moeten scheppen.

Inleiding

Dit advies vormt het vervolg op het Raadsadvies *Maatschappelijke opvang ex-gedetineerden* uit 2005.

Evenals voor dat advies heeft de Raad de uitvoering van nazorg voor ex-gedetineerden door gesprekken met veldorganisaties in kaart gebracht. Cruciaal is de overdracht van ex-gedetineerden aan gemeenten. Nu er enkele jaren ervaring is opgedaan in de samenwerking tussen DJI en gemeenten is het een goed moment om te zien hoe de situatie zich heeft ontwikkeld.

De nadruk ligt op knelpunten in de uitvoering, in het bijzonder bij het verschaffen van basale voorzieningen (huisvesting, identiteitsbewijs, inkomen en zorg). Maar daarachter liggen ook meer principiële vragen.

Evenals het Raadsadvies uit 2005 heeft dit advies alleen betrekking op volwassen ex-gedetineerden. Ook sluit het aan bij de WODC-studie *Van binnen naar buiten* (onderzoeksgroep Beke) die in 2008 is verschenen. Begin 2009 bracht de Inspectie voor de Sanctietoepassing het rapport *Aansluiting nazorg in het gevangeniswezen* uit. Beide rapporten bespreken vragen die ook de Raad in dit advies opwerpt.

Dit advies beperkt zich, evenals trouwens het rapport van de Ist, tot de nazorg na ontslag uit het gevangeniswezen. De re-integratie en nazorg van minderjarigen (d.w.z. na ontslag uit een justitiële jeugdinrichting) blijft in dit advies grotendeels buiten beschouwing. Detentie en nazorg voor minderjarigen heeft een zo ander karakter en is zo anders georganiseerd dat het naast elkaar plaatsen van beide situaties een weinig coherent beeld zou opleveren. In de adviezen *Jeugdige delinquenten: minder opsluiten, gericht begeleiden* en *Wijziging Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen* (beide uit 2008) deed de Raad al aanbevelingen op het gebied van jeugddetentie en nazorg.

Het advies is als volgt ingedeeld. Hieronder worden de conclusies en aanbevelingen op een rij gezet. Daarna beschrijft de Raad zijn uitgangspunten voor goede nazorg. Het daarop volgende hoofdstuk biedt een terugblik op de aanbevelingen die in 2005 zijn gedaan, met een korte weergave van de ontwikkelingen in het beleid rond nazorg, voor zover die van belang zijn voor dit advies. Het advies sluit af met de bevindingen naar aanleiding van de gesprekken die de Raad in 2008 voerde, aangevuld met een beoordeling van de praktijk en aanbevelingen.

Een korte beschrijving van de belangrijkste feitelijke ontwikkelingen uit de laatste jaren is als bijlage toegevoegd.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De samenwerking tussen de strafrechtsketen en gemeenten verloopt in het algemeen steeds beter, maar de uitvoering verschilt nog per inrichting en gemeente. Met name tussen gemeenten bestaan nog grote verschillen. Waar verbeteringen zichtbaar worden dragen het functioneren van Veiligheidshuizen en reclasseringsbalies en de nauwere samenwerking tussen reclassering en gevangeniswezen in het kader van Terugdringen Recidive hieraan bij. Nu is het zaak dat het samenwerkingsakkoord over maatschappelijke re-integratie tussen Rijk en gemeenten uit 2007 snel wordt geconcretiseerd en een solide financiële basis krijgt.

Het bereiken van resultaten bij maatschappelijke re-integratie hangt sterk af van de inzet waarmee bestuurders en medewerkers de plannen tot uitvoering brengen. Louter logistieke en organisatorische maatregelen zijn onvoldoende om dit voor elkaar te krijgen. Er moet tijd worden vrijgemaakt voor nieuwe taken. Een naadloze aansluiting vraagt tijd en initiatief van medewerkers. Het is daarom belangrijk dat de afspraken binnen de betrokken organisaties 'landen'. Het sluiten van overeenkomsten tussen bestuurders is één, het mobiliseren van een groot aantal uitvoerend medewerkers is twee. Soms zal een andere taakopvatting nodig zijn. Bij de DJI is tweerichtingsverkeer in de relatie met maatschappelijke partners niet altijd voldoende ontwikkeld. Bij gemeenten blijven goede intenties nog wel eens beperkt tot het bestuurlijke niveau en wordt aan de uitvoering te weinig aandacht besteed.

Het ligt voor de hand dat de aard en de intensiteit van hulpverlening verband houdt met de behoefte. Gedetineerden met een psychische stoornis en/of verslaving bijvoorbeeld moeten intensieve zorg en begeleiding kunnen krijgen, terwijl voor andere gedetineerden een simpele overdracht aan de gemeente voldoende kan zijn. Het huidige beleid streeft naar 'alles voor iedereen', wat in de praktijk leidt tot 'een beetje voor velen'. De Raad meent dat het aanbrengen van onderscheid van cruciaal belang is om ruimte te scheppen voor hulp aan wie deze nodig heeft.

Om een snelle start met nazorg te maken en om de samenhang in de activiteiten aan te brengen zal bij het begin van de detentie een persoonlijk re-integratieplan moeten worden opgesteld. Arbeid, onderwijs, zorg, TR- en nazorg(trajecten) moeten in relatie tot elkaar staan, en vooruitlopen op de fase na detentie. Het heeft geen zin om tijdens detentie te beginnen aan een activiteit die na detentie niet kan worden afgerond. Een koppeling met het re-integratie- en zorgbeleid van de gemeente is nodig om activiteiten na detentie te kunnen voortzetten. Dit kan alleen slagen als de inrichting de gemeente niet (langer) ziet als passieve ontvanger van informatie, maar op een gestructureerde manier laat meedenken over de invulling van de detentie.

Een speciaal vraagstuk is het motiveren van de gedetineerde tot het nemen van de eigen verantwoordelijkheid en het deelnemen aan activiteiten. Doet hij dat niet, dan is de kans op een geslaagde terugkeer in de samenleving klein. Resocialisatieactiviteiten staan voor het merendeel van de gedetineerden lager op de agenda dan recreatie. *Modernisering gevangeniswezen* zal deze lijn kunnen doorbreken, als het gevangeniswezen erin slaagt zinvolle activiteiten te bieden, daarmee de gedetineerde stimuleert tot het maken van keuzes en aan die keuzes ook consequenties verbindt. Goede bejegening houdt op dit punt in dat inzet wordt beloond en de gedetineerde als volwassen mens, maar ook als drager van rechten en plichten wordt erkend.

De Raad steunt de plannen van de staatssecretaris van Justitie om voorwaardelijke sanctiemodaliteiten meer

en beter in te zetten voor het bereiken van gedragsverandering bij ex-gedetineerden. De Raad ziet graag meer mogelijkheden om tijdens de toezichtfase naast controle hulp en steun te bieden.

Voor ex-gedetineerden die de motivatie of vaardigheden missen om relaties met maatschappelijke instanties te leggen of vol te houden is er meer nodig dan dat de DJI gegevens aan de gemeenten levert of op afstand voorzieningen op de vijf basale leefgebieden treft. Persoonlijke begeleiding moet de 'koude overdracht' van informatie aanvullen. De mogelijkheden voor vrijwilligers om hierbij actief te zijn, dienen te worden vergroot. De reclassering wordt aanbevolen met een experiment te onderzoeken in hoeverre het werk van professionals kan worden aangevuld met het inzetten van minder dan volledig gekwalificeerde of vrijwillige medewerkers.

Inrichtingen kunnen niet met instanties door het hele land heen contact onderhouden. In de eigen regio plaatsen van gedetineerden is daarom één van de belangrijkste randvoorwaarden voor re-integratie en nazorg. Daarvoor moet in het gevangeniswezen capaciteit worden vrijgemaakt.

De gemeente kan ervoor zorgen dat de gedetineerde die over zelfstandige huisvesting beschikt, deze behoudt. Onverwachte verlenging van de detentie als gevolg van nog openstaande boetevonnissen belemmert het opstarten of continueren van nazorg; in gang gezette zorg- en behandelingstrajecten worden doorkruist en resultaten teniet gedaan. Gemeenten en zorginstellingen reageren met onbegrip als Justitie de nazorg op deze manier lastig of onmogelijk maakt.

De circuits van jeugd- en volwassenenzorg zijn – nog altijd – sterk gescheiden, ook (of zelfs) in de Veiligheidshuizen. Dit mag historisch verklaarbaar en ook juridisch en functioneel verdedigbaar zijn, het brengt mee dat een lopend begeleidings- of zorgtraject vaak wordt afgebroken als betrokkene achttien wordt. Het is zaak juridische en organisatorische barrières op dit punt te slechten.

Aanbevelingen

Aan de staatssecretaris van Justitie

Voer nieuwe werkwijzen daadwerkelijk in.

Zorg ervoor dat nazorg voor ex-gedetineerden van hoog tot laag wordt ingebed in organisatie en werkwijzen van alle betrokken partijen.

Prioriteer en selecteer.

- Screen alle gedetineerden direct bij binnenkomst op een beperkt aantal essentiële punten. Hierbij volstaat een beknopt vragenlijstje. Screen alleen langer verblijvende gedetineerden met het volledige basisdocument.
- Maak in en vroeg stadium van de detentie onderscheid tussen kort- en langverblijvenden. Wees realistisch in het begeleiden van zeer kortverblijvenden. Maar als begeleiding en nazorg werkelijk nodig zijn – ongeacht de detentieduur of -fase – moeten extra inspanningen (kunnen) worden geleverd.

Intensiveer en versoepel de reclasseringsinzet.

- Maak optimaal gebruik van voorwaardelijke sancties voor het aanbieden van reclasseringstoezicht en -begeleiding. Maak begeleiding van (ex-)gedetineerden ook mogelijk op eigen verzoek in de vorm van reguliere reclasseringsbegeleiding of begeleiding door een vrijwilliger.
- Onderzoek de mogelijkheden voor aanvulling op het reclasseringswerk door vrijwilligers.

Regisseer en stimuleer contacten tussen gedetineerden en niet-Justitiegebonden vrijwilligers.

Herijk de procedure in het kader van de toelatingsregeling voor vrijwilligersorganisaties en de uitvoering daarvan; zorg dat inrichtingen hiermee eender omgaan.

Veranker de regionalisering.

Maak er een hard punt van dat alle gedetineerden ten minste de laatste vier maanden van de detentie in de regio van (her)vestiging verblijven door dit doel centraal te stellen in het capaciteitsplan en het plaatsingsbeleid.

Zorg voor een ongestoorde resocialisatie.

Bevorder dat het CJIB informatie over openstaande straffen op tijd doorgeeft aan de DJI door te laat gemelde straffen niet meer uit te voeren. Versoepel de betalingsregelingen van het CJIB. Vermijd het onderbreken van (na)zorgtrajecten door een (plotselinge) nieuwe vrijheidsbeneming, maar bevorder het toepassen van alternatieve tenuitvoerlegging.

Overbrug de kloof tussen 18 min / 18 plus.

Maak een speerpunt van continuïteit van begeleiding en zorg over de meerderjarigheidsgrens heen. Integreer jeugd- en volwassenenbeleid in de Veiligheidshuizen en andere vormen van overleg en samenwerking.

Aan de penitentiaire inrichtingen

Maak re-integratiedoelen expliciet.

Leg doelstellingen en taken voor re-integratie en nazorg in het persoonlijk re-integratieplan vast. Gezamenlijk ondertekenen van het persoonlijk re-integratieplan door gedetineerde en inrichting kan daarbij waarde hebben.

Zinvolle activiteiten zijn de beste stimulans.

Stimuleer gedetineerden vanaf het begin van de detentie tot het nemen van hun verantwoordelijkheid en deelname aan resocialisatietrajecten. Zinvolle activiteiten vormen de belangrijkste stimulans. Het belonen van inzet is het volgende middel. Koppel het verlenen van extra vrijheden aan het deelnemen aan resocialisatieactiviteiten.

Laat de buitenwereld meedenken.

Betrek gemeenten en zorginstellingen sterker bij de resocialisatie door hun inbreng te vragen bij doel en inhoud van het persoonlijk re-integratieplan.

Laat gedetineerden hun banden behouden

Geef gedetineerden alle ruimte voor het onderhouden van contacten met gezin, familie en vrienden, die hun belangrijkste banden met de samenleving vormen.

Aan de gemeenten

Behoud de woonruimte van gedetineerden

Voorkom dat veroordeelden wegens het enkele feit van detentie hun woonruimte verliezen. Merk, waar

behoud van woonruimte niet mogelijk is, de ex-gedetineerde aan als 'doorstromer', zodat hij sneller voor een woning in aanmerking komt. Bied aan ex-gedetineerden met psychische en verslavingsproblematiek passende overgangsvormen, die uitgaan van extra hulp, begeleiding en behandeling tijdens de overgangperiode.

1. Uitgangspunten voor re-integratie en nazorg

Ten aanzien van maatschappelijke re-integratie en nazorg van gedetineerden hanteert de Raad de volgende uitgangspunten en criteria.

Resocialisatie vormt een centrale opdracht bij het tenuitvoerleggen van vrijheidsbeneming. Dit principe ligt vast in het tweede artikel van ieder van de drie beginselenwetten.

Resocialisatie wordt in de beginselenwetten verwoord als “het voorbereiden van de ingeslotene op terugkeer in de samenleving”. Bij het uitvoeren van de resocialisatieopdracht zijn zowel de tenuitvoerleggende instanties als ‘de samenleving’ betrokken. Resocialisatie is daarom een taak van de gehele overheid, niet uitsluitend die van de minister van Justitie. Dit vraagt om kabinetsbeleid.

Resocialisatie is gericht op

- de terugkeer van de gedetineerde in de samenleving;
- het voorkomen en herstellen van onbedoelde negatieve neveneffecten van vrijheidsbeneming (detentieschade);
- het voorkomen van recidive.

Het detentieregime hoort gericht te zijn op terugkeer van de ingeslotene in de samenleving. Activiteiten en dagprogramma zijn zo veel mogelijk gericht op diens re-integratie: het in stand houden, opbouwen of herstellen van een basis voor het maatschappelijk bestaan van de gedetineerde. Deze activiteiten vinden gedurende de hele detentieperiode plaats. Door middel van toenemende vrijheid en verantwoordelijkheid wordt doelgericht toegewerkt naar het moment van invrijheidstelling.

Detentie mag op zichzelf niet de oorzaak zijn van een verslechtering ten opzichte van de bestaande situatie en zeker niet ten aanzien van basale levensbehoeften. Als door detentie huisvesting, werk of inkomen verloren gaan, dient (ook bij een korte detentie) aan herstel van de oude situatie te worden gewerkt.

De activiteiten in detentie zijn tevens gericht op het verminderen van recidive. Het deelnemen daaraan moet de gedetineerde kansen bieden, maar ook uitdagen om het plegen van delicten in de toekomst te vermijden. Een geslaagde terugkeer naar de samenleving is alleen mogelijk als ook de gedetineerde zelf daar zijn verantwoordelijkheid voor neemt. Het is de taak van de DJI om de gedetineerde daarvan te doordringen en hem te stimuleren om van het resocialisatieaanbod gebruik te maken. De inrichting mag deze stimulans kracht bij zetten door de gedetineerde meer mogelijkheden en vrijheden te bieden dan wat er wettelijk is voorgeschreven, naarmate de gedetineerde meer inzet toont. Dit vraagt om een persoonsgerichte aanpak.

Voor de gedetineerde die in de samenleving terugkomt, vormde de detentie een tijdelijke onderbreking van zijn maatschappelijk bestaan. Idealiter een onderbreking met zo min mogelijk schadelijke en zoveel mogelijk gunstige effecten. Daarom is het zaak om de continuïteit van zorg en begeleiding te waarborgen en resocialisatie-inspanningen tijdens detentie te laten aansluiten op voorzieningen waarvan de gedetineerde voor en na de detentieperiode gebruik maakt. Waar nodig komen zorgcontacten tot stand, die er voor de detentie niet waren. Onder de gedetineerdenpopulatie bevindt zich een groep zorgmijders die nauwelijks op andere momenten kan worden bereikt. Gedetineerden die eerder geen hulp kregen of deze afwezen, kunnen tijdens detentie worden bereikt voor het opstarten van trajecten die na de detentie kunnen doorlopen. Intramurale zorg en begeleiding gaan naadloos over in een klinische behandeling of ambulante zorgprogramma's. Gedetineerden met een psychische stoornis of verslaving worden actief toegeleid naar

zorginstellingen.

Nazorg voor ex-gedetineerden vergt de betrokkenheid van een groot aantal partijen: Justitie, gemeenten, reclassering, instellingen voor zorg, re-integratie en begeleiding. Vanwege de gedeelde verantwoordelijkheid is het logisch om de nazorgtaken niet alleen bij Justitie te leggen, maar om juist ook de gemeenten hierbij te betrekken. Gemeenten en reclassering vormen onmisbare schakels tussen Justitie en maatschappelijke organisaties en verbanden. Wegens hun (mede)verantwoordelijkheid voor zorg, welzijn en veiligheid van hun inwoners beschikken gemeenten over kennis, middelen en de organisatie om nazorgtaken op te pakken en te coördineren.

Tot zover de beginselen en doelstellingen zoals de Raad (en gelukkig niet alleen de Raad) die ziet. In dit advies wordt ingegaan op de concrete doelen die landelijk en lokaal zijn geformuleerd en de stand van zaken bij het verwezenlijken daarvan. Vervolgens komt de Raad met aanbevelingen voor verdere ontwikkeling.

Maar eerst wordt gekeken naar het advies dat de Raad in 2005 uitbracht en naar wat er met de aanbevelingen daaruit is gebeurd.

2. Het raadsadvies Maatschappelijke opvang (ex-)gedetineerden van 2005

“Voor naar schatting 20% van de gedetineerden is bij ontslag niets geregeld. De problematiek is de afgelopen jaren verzaamd als gevolg van aanscherping van de uitkeringswetgeving en het schrappen van reclasseringstaken. De afstemming tussen het gevangeniswezen en de gemeenten is op veel plaatsen (nog) gebrekkig.” Dit constateerde de Raad in het advies *Maatschappelijke opvang ex-gedetineerden* van 27 oktober 2005. De Raad reageerde hiermee op het kort daarvoor geïntroduceerde beleid om de gemeenten te belasten met de maatschappelijke re-integratie van ex-gedetineerden. Dit kwam erop neer dat Justitie (lees: de DJI) verantwoordelijk is voor resocialisatieactiviteiten tijdens de detentie en de gemeente voor de opvang daarna. Het lijkt een logische keuze, maar dit beleid werd meer ingezet vanuit een verantwoordelijkheids(ver)deling dan vanuit een samenwerkingsmodel. Daardoor zijn Justitie- en reclasseringstaken te snel, zonder voldoende overleg en voorbereiding overgeheveld. De Raad baseerde dit oordeel over de situatie onder meer op een in 2005 zelf uitgevoerd veldonderzoek onder gemeenten, inrichtingen en reclassering.

Het advies mondde uit in de vier onderstaande aanbevelingen. Bij elke aanbeveling wordt kort aangegeven in hoeverre deze blijktens recente bevindingen, die verderop in dit advies worden beschreven, zijn overgenomen.

De zorgbehoefte onder gedetineerden wordt tijdig geïnventariseerd, om daarmee een warme overdracht aan gemeenten te garanderen

Op dit punt zijn vorderingen gemaakt. Voor het merendeel van de gedetineerden wordt een basisdocument opgesteld en de contacten tussen DJI en gemeenten zijn aanzienlijk verbeterd door het aanstellen van gemeentelijke contactpersonen.

Als een tijdige inventarisatie van de zorgbehoefte en de overdracht daarvan aan de gemeente niet mogelijk blijkt, moet kort na het ontslag een gesprek tussen de ex-gedetineerden en de gemeentelijke contactpersoon plaatsvinden.

Deze aanbevelingen zijn niet opgepakt. Ex-gedetineerden kunnen doorgaans niet vanwege het enkele feit dat zij uit detentie zijn ontslagen bij een gemeente aankloppen voor hulp en begeleiding.

Basale voorzieningen worden snel aangeboden. Afhandeling van formaliteiten gebeurt achteraf.

Ook op dit punt zijn onvoldoende ontwikkelingen zichtbaar. Het regelen van een uitkering of huisvesting kan meestal pas na detentie gebeuren. De aanvrager van een bijstandsuitkering heeft recht op betaling van een voorschot binnen vier weken. Het rapport van de Ist vermeldt dat in één gemeente de gedetineerde al bij ontslag zijn voorschot mee krijgt. Inrichting en gemeente verrekenen dit achteraf. Een dergelijke praktijk van ‘direct regelen / later formaliseren’ leent zich bij uitstek als voorbeeld voor anderen (‘best practice’).

Het aanvragen van een identiteitsbewijs tijdens detentie verloopt wel steeds beter.

Ex-gedetineerden moeten gebruik kunnen maken van een vangnet in de vorm van een ‘bed-bad-brood-opvang’ waarvan zij enkele dagen gebruik kunnen maken.

Afspraken daarover tussen DJI en gemeenten zijn tot op heden niet gemaakt. Wel verkeren inmiddels verschillende – veelbelovende – voorzieningen in een ontwikkel- of opbouwfase.

3. Huidige stand van zaken, en hoe verder?

In 2008 herhaalde de Raad in grote lijnen zijn onderzoek uit 2005. Gesproken werd met medewerkers van penitentiaire inrichtingen, gemeenten, reclasseringsorganisaties en het Openbaar Ministerie. Deze gesprekken leverden een beeld op van de huidige stand van zaken rond nazorg¹. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten weergegeven en worden daaraan conclusies en aanbevelingen gekoppeld. Aangezien de door de Raad verkregen informatie dateert uit de zomer van 2008 is het van belang deze in het perspectief te zien van de recente landelijke ontwikkelingen die in de bijlage bij dit advies worden beschreven.

3.1 Opmerkingen bij de landelijke ontwikkelingen

Het kabinet heeft de laatste jaren veel beleid rond het terugdringen van recidive en het bieden van nazorg aan (ex-)gedetineerden ontwikkeld en in gang gezet. De minister van Justitie heeft in 2008 stevige voornemens kenbaar gemaakt, zoals het verminderen van de recidive, te bereiken door een persoonsgerichte aanpak en een 'levensloopbenadering' van een vaste groep mensen die steeds weer met Justitie in aanraking komt. "Recidive bestrijden we alleen als zij hun levenspatroon doorbreken", schrijft de minister aan de Tweede Kamer. De minister wil dit onder andere bereiken door voorwaardelijke sancties meer en beter te gebruiken. Hiermee zou veel meer zijn te bereiken dan met vrijheidsstraffen, die vaak te kort zijn om aan gedragsverandering te werken. De Raad kan in deze zienswijze meegaan, maar waarschuwt tegen al te hoog gespannen verwachtingen ten aanzien van het verminderen van recidive.

De staatssecretaris van Justitie concretiseert de maatregelen voor recidivevermindering en nazorg verder in het project Modernisering gevangeniswezen². Ook hier wordt het individueel benaderen van de gedetineerde centraal gesteld. Het is de bedoeling alle gedetineerden kort na binnenkomst te screenen en voor iedereen een re-integratieplan op te stellen. De Raad staat geheel achter het streven om bij de start van de detentie de problematiek in kaart te brengen, opdat de hele detentieperiode kan worden benut voor het aanpakken daarvan. Met het stimuleren van de gedetineerde om de detentie op elk onderdeel waar dat mogelijk is positief in te vullen kan niet vroeg genoeg worden begonnen. Doelgerichtheid en variatie in het activiteitenprogramma zijn bij uitstek de middelen om de stress, sleur en vermoeidheid te bestrijden die in het routineuze 'gevangenisleven' gemakkelijk de overhand krijgen. De inspanningen op dit punt hoeven niet voor alle gedetineerden dezelfde te zijn. Op een doelgroepenbeleid wordt teruggekomen in paragraaf 4.4, prioriteren en selecteren.

Een tweede doelstelling van Modernisering gevangeniswezen, het regionaal plaatsen van gedetineerden, komt inmiddels onder druk te staan door de noodzaak gevangenis capaciteit af te stoten wegens de dalende vraag naar cellen. Personeelsbelangen brengen de DJI ertoe hierbij regio's met een zwakkere arbeidsmarkt te ontzien.

De voornemens ten aanzien van resocialisatie zijn positief gericht. Voor het bereiken van resultaten komt het op de uitvoering aan. Daar moet blijken of de verbeteringen duurzaam zijn. Het vertalen van ambitie naar een nieuwe werkwijze in alle betrokken organisaties is hiervoor van groot belang.

¹ *Ter voorbereiding op het advies sprak de Raad met organisaties met een taak op het terrein van nazorg (zie opgave aan het eind van het advies). Aan de gesprekken kunnen geen exacte cijfers worden ontleend. De Raad heeft geen enkele wetenschappelijke pretentie met deze beknopte inventarisatie, die zich laat vergelijken met het d.m.v. de elleboog aanvoelen van de temperatuur van het badwater. Voor zover er conclusies zijn getrokken, is dat alleen gedaan als verschillende gesprekken, eventueel aangevuld met de bevindingen uit andere rapporten, daarvoor grond gaven.*

² *Zie de brief aan de Tweede Kamer van 9 december 2008.*

Het vorige kabinet besloot de nazorg vooral door de gemeenten te laten uitvoeren. Vooral in de communicatie hierover is het kabinet in de ogen van de gemeenten tekort geschoten. In dit opzicht is het bestuursakkoord *Samen aan de slag* een stap in de goede richting. Het akkoord garandeert echter nog geen vaste financiële basis voor de nazorg³. Er wordt voor gepleit om de voor de nazorg beschikbare middelen als zodanig te oormerken. Dit is echter nog niet zo eenvoudig. Of, en hoeveel extra geld er nodig is, verschilt per gemeente en is bijvoorbeeld afhankelijk van het 'sociale profiel' van de bevolking in relatie tot het bestaande voorzieningenniveau. Bovendien gaat oormerken in tegen het principe van het gemeentefonds als brede doeluitkering en daarmee samenhangende sociale vangnetten als de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en Wet werk en bijstand. Deze wetten geven de gemeenten opdracht om voorzieningen te creëren voor al hun inwoners en gelden in al hun facetten onverkort voor ex-gedetineerden, voorzover zij recht op deze ondersteuning hebben. Voorzieningen krachtens de WMO zoals onderdak, openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg kunnen in het bijzonder voor ex-gedetineerden van belang zijn. Deze wetten kennen echter niet de ex-gedetineerde als aparte doelgroep; dit zou ook niet stroken niet met de algemene werking ervan. Omdat extra zorg voor ex-gedetineerden ontegenzeggelijk (recidive)problemen kan helpen te voorkomen, is het een goede zaak dat het bestuursakkoord *Samen aan de slag* deze extra zorg mogelijk maakt.

Overigens is het maar de vraag of de maatschappelijke re-integratie van ex-gedetineerden de gemeenten daadwerkelijk veel extra geld zal kosten. Ex-gedetineerden komen vaak ook al om andere redenen (dak- en thuisloos, werkloos, zorgbehoevend) voor (extra) ondersteuning in aanmerking en het is inmiddels staand beleid om (zeker aan jongere) werklozen geen uitkering maar werk of een werkervaringsplaats te bieden. Meer dan van een *financieel* probleem is er wellicht sprake van een *aansluitings*probleem: hoe is de steun te regelen op het moment van invrijheidstelling. Ook op dit punt wordt verderop in dit advies ingegaan.

3.2 Justitie en ketenpartners: op weg naar betere aansluiting...

De respondenten geven aan dat de samenwerking *tussen de verschillende partners in de strafrechtketen* in het algemeen steeds beter verloopt. Het instellen van Veiligheidshuizen, de samenwerking binnen de reclasseringsbalies en de nauwere samenwerking tussen reclassering en gevangeniswezen in het kader van Terugdringen Recidive dragen hieraan bij. De samenwerking is echter nog niet optimaal en het bereiken van resultaat is nog te vaak afhankelijk van de inzet van individuen (m.m.d.-ers, wethouders en gemeentelijke ambtenaren).

Contacten *tussen gemeenten en penitentiaire inrichtingen* zijn geïntensiveerd. Justitie geeft aan dat bij veel gemeenten contactpersonen functioneren, die het 'basisdocument' van de m.m.d.-ers ontvangen. Bij de gemeenten die de Raad bezocht bleek dit zo te zijn, maar bleek ook dat de uitvoering per inrichting en gemeente verschilt. Met name tussen gemeenten bestaan nog grote verschillen, omdat niet alle gemeenten hun nieuwe taken intensief oppakken. Zij volstaan met het aanstellen van een contactpersoon voor de DJI. Over het algemeen hebben deze gemeentelijke contactpersonen onvoldoende kennis van de status en het gebruik van het basisdocument. Verder verklaarden medewerkers van gemeenten dat het basisdocument nog vaak onvolledig is en dat voor hen essentiële informatie ontbreekt. In het onderzoek van de ISt wordt dit beeld bevestigd.

Na een lange periode van onduidelijkheid is het Digitaal Platform Aansluiting Nazorg (DPAN) in gebruik

³ Zie bijlage 1 bij dit advies, paragraaf 'bestuursakkoord rijk - gemeenten'.

genomen. Hiermee kan het basisdocument elektronisch naar de gemeente worden gestuurd. Vooral de grotere gemeenten zijn hierop aangesloten. Hoewel nog lang niet alle gemeenten met DPAN werken, zijn de eerste ervaringen hoopgevend, aldus een aantal respondenten. Verschillende gemeenten geven de voorkeur aan persoonlijk boven elektronisch contact. Medewerkers van deze gemeenten overleggen in de inrichting met de m.m.d.-ers of houden spreekuur voor de gedetineerden. Andersom komt het ook voor dat m.m.d.-ers het Veiligheidshuis bezoeken om daar informatie in te zien.

Soms kan de gedetineerde in de inrichting al een uitkering aanvragen. Regel is dat de uitkering pas na ontslag kan worden aangevraagd en dat de afhandeling vervolgens de 'normale' twee maanden in beslag neemt. De Wet werk en bijstand (art. 52 lid 1) schrijft de gemeente voor de aanvrager binnen vier weken een voorschot van 90% te verstrekken. De respondenten geven aan dat dit slechts bij uitzondering direct aansluitend aan de invrijheidstelling gebeurt.

Steeds meer kan al tijdens het verblijf in de penitentiaire inrichtingen een identiteitsbewijs worden aangevraagd. Er zijn voorzieningen getroffen voor het maken van pasfoto's en het aangeven van vermissing van het identiteitsbewijs.

Bij problemen rond huisvesting, inkomen en schulden kunnen de m.m.d.-ers steeds vaker praktische ondersteuning bieden. Op dit terrein zijn er goede lokale initiatieven in de samenwerking tussen DJI enerzijds en gemeenten en andere maatschappelijke instellingen anderzijds tot stand gekomen.

3.3 ... maar nog geen organisatorische inbedding

De gedeeltelijke overdracht van de verantwoordelijkheid voor nazorg voor (ex-) gedetineerden van Justitie aan de gemeenten is bijzonder snel doorgevoerd en de communicatie hierover was onvoldoende, aldus gesprekspartners bij gemeenten. Hierdoor hebben zij geruime tijd nodig gehad om zich op de nieuwe taken te oriënteren. Een proces dat tot op heden niet is afgerond, zoals onder meer blijkt uit verzoeken om scholing van gemeentelijke ambtenaren. Langzaam maar zeker groeit de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en ketenpartners, maar voordat werkwijzen, mogelijkheden en beperkingen over en weer bekend zijn, is er nog een hele weg te gaan.

Conclusie

In de aanpak van praktische problemen op de basale leefgebieden zijn goede ontwikkelingen zichtbaar. De toegenomen samenwerking tussen ketenpartners en het gebruik van DPAN dragen hieraan bij. De verbeteringen zijn echter nog te vaak afhankelijk van individuen, waardoor er veel lokale verschillen in de uitvoering worden ervaren. Het aanbod verschilt tussen inrichtingen en gemeenten onderling van 'niets' tot 'heel veel'. Deze verschillen maken het netwerk van nazorgvoorziening ondoorzichtig. Dit leidt ook, zoals de Raad vernam, tot onbegrip en frustratie bij gedetineerden.

Nu afspraken tussen het Rijk en de gemeenten over de nazorg volgens de bestuurlijke overeenkomst tot stand zijn gekomen, ligt er een fundament voor de uitvoering. Of de plannen vervolgens slagen, hangt sterk af van de inzet waarmee de betrokken bestuurders en medewerkers deze uitvoeren. Nieuwe taken moeten daadwerkelijk worden opgepakt. Louter logistieke en organisatorische maatregelen zijn onvoldoende

om dit voor elkaar te krijgen. Wil een persoonlijke overdracht tot stand komen, dan vraagt dat om goede facilitering van (gemeente)medewerkers. Het is daarom belangrijk dat de afspraken binnen de betrokken organisaties 'landen'. Het maken van afspraken tussen bestuurders is één, deze laten uitvoeren is twee. Soms zal een andere taakopvatting en houding nodig zijn. Bij de DJI is tweerichtingsverkeer in de relatie met maatschappelijke partners niet altijd voldoende ontwikkeld. Bij gemeenten blijven goede intenties nog wel eens beperkt tot het bestuurlijke niveau, en moeten uitvoerende werkers er eraan wennen om een stapje extra te doen voor de uit detentie terugkerende burger. Een - hernieuwde - kennismaking tussen de ketenpartners is daarvoor onontbeerlijk. Daarnaast is bijscholing aangewezen, liefst voor medewerkers van DJI en de ketenpartners gezamenlijk.

Aanbeveling

Zorg ervoor dat nazorg voor ex-gedetineerden van hoog tot laag wordt ingebed in organisatie en werkwijzen van alle betrokken partijen.

3.4 Prioriteren en selecteren

De behoefte aan zorg en hulpverlening onder gedetineerden blijkt sterk te verschillen. Deze bevinding uit het onderzoek *Van binnen naar buiten* werd door de respondenten bevestigd. Zo zijn er gedetineerden die zich zonder hulp staande kunnen houden. Als er al een hulpvraag is, betreft die vaak één leefgebied, zodat de hulpverlening beperkt kan blijven tot (begeleiding bij) het aanvragen van één voorziening, zoals een uitkering⁴. Daartegenover is er een groep gedetineerden met een meervoudige hulpvraag, vaak als gevolg van psychische problemen en verslaving. Deze personen zijn niet (meer) in staat hun problemen zelf aan te pakken en zijn voor een kans op resocialisatie afhankelijk van goede zorgprogramma's. Gedetineerden in voorarrest zijn vaak minder bereid om mee te werken omdat ze verwachten snel weer vrij te komen. Hierbij speelt mee dat problemen als het verlies van huisvesting of een baan zich pas na een wat langere detentieperiode voordoen. In de praktijk weegt dit verschil mee in de afweging om in een (ex-)gedetineerde te investeren, zowel bij m.m.d.-ers als bij gemeenten. Zo wordt er - soms onbewust - gemakkelijker in de kansrijke gedetineerde geïnvesteerd.

In de praktijk is een al dan niet bewuste selectie van gedetineerden onvermijdelijk, zoals blijkt uit de werkwijze van m.m.d.-ers. Kortom, de m.m.d.-er heeft te maken met sterk verschillende personen en situaties en legt, zo blijkt uit de gesprekken die de Raad voerde, op basis daarvan eigen normen aan voor het selecteren van te screenen gedetineerden.

Gedetineerde zit 'te kort' om screening te kunnen uitvoeren

De (verwachte) detentieduur vormt in de praktijk een selectie criterium, omdat de m.m.d.-er bij een (zeer) korte detentie problemen heeft om de gedetineerde tijdig te zien en het basisdocument op te stellen. Dit heeft grote implicaties, gelet op het aantal (zeer) kortgestraften: bijna tweederde van de gedetineerden verlaat de inrichting binnen drie weken.

Ongeveer een kwart van de gedetineerden verblijft niet langer dan twee weken in een penitentiaire inrichting en bijna de helft verblijft korter dan een maand.

⁴ Onderzoeksbureau Beke komt tot de conclusie dat driekwart van de gedetineerden die door medewerkers maatschappelijke dienstverlening zijn gezien een hulpvraag hebben op één leefgebied.

Verblijfsduur 2007 in aantallen en percentages

lengte straf	aantal		percentage	
	gedetineerden			
Straf < 6 maanden	28710		83	
waarvan < 2 weken		9481		27
< 1 maand		16385		47
< 2 maanden		21563		61
Straf > 6 maanden	6064		17	
Totaal	34774		100	

Bron: projectbureau aansluiting nazorg

In een steekproef van Onderzoeksbureau Beke bleek zelfs ruim 60% van alle gedetineerden korter dan twee maanden gedetineerd te zijn. Voor een toelichting op deze cijfers zie de bijlage bij dit advies.

M.m.d.'ers noemen een termijn van ten minste vier weken detentie als redelijk en haalbaar om een screening uit te voeren. Gedetineerden die tot twee weken zitten, worden geregeld 'gemist'. Bij een kortere detentie wordt, om aan de opdracht te kunnen voldoen, een afgezwakte variant van het basisdocument gehanteerd. In het onderzoek van de Ist wordt dezelfde bevinding beschreven.

Ook de gemeenten bevestigen dit beeld. Waar het meldingssysteem voor kortverblijvenden niet wordt gebruikt, mist de gemeente detentiegegevens over 'de bulk' van gedetineerden. Voorzover het veelplegers betreft wordt dit ondervangen door informatie die in het Veiligheidshuis beschikbaar is.

Conclusie

Aard en intensiteit van hulpverlening dienen aan te sluiten op de behoefte. Gedetineerden met een psychische stoornis en/of verslaving behoren intensieve zorg en begeleiding te kunnen krijgen, terwijl voor andere gedetineerden een simpele overdracht aan de gemeente voldoende kan zijn. De lengte van de detentie zou hierbij in principe geen rol moeten spelen. Idealiter wordt de problematiek bij *iedere* gedetineerde in kaart gebracht en wordt daar actie op ondernomen. In de praktijk wordt dit streven niet gehaald. Financiële en logistieke beperkingen stellen grenzen aan de mogelijkheden van inrichtingen en gemeenten. Een beleid dat niettemin streeft naar 'alles voor iedereen' leidt daarom in de praktijk tot 'een beetje voor velen'. De Raad meent dat het aanbrengen van onderscheid van cruciaal belang is, opdat passende hulp wordt geboden aan wie deze nodig heeft. Bij een zeer kortdurende detentie lijkt het te hoog gegrepen om een volledig basisdocument op te stellen en ook nog zo tijdig aan te bieden dat de gemeente voor het einde van de detentie actie kan ondernemen. Maar een gedetineerde die dringend behoefte heeft aan een bepaalde (zorg)voorziening, mag niet buiten beeld blijven, ook al is de detentieduur kort. In de bestaande praktijk, waarbij m.m.d.-ers per inrichting verschillende ondergrenzen hanteren, bestaat daar wel kans op. Een landelijke beleidslijn moet voorkomen dat individuele functionarissen hierbij teveel op zichzelf zijn aangewezen. Deze beleidslijn zou er zó kunnen uitzien:

1. Alle gedetineerden worden direct bij binnenkomst gescreend (aan de hand van de meeste elementaire vragen uit het basisdocument nazorg⁵) op het bestaan van

⁵ Onderdeel van het samenwerkingsmodel nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers gemeenten - Justitie.

- problemen inzake 'basale levensbehoeften' (onderdak en inkomen) en
- ernstige psychische en verslavingsproblematiek.

Met *direct bij binnenkomst* wordt bedoeld: als onderdeel van, of onmiddellijk aansluitend op de inkomstprocedure (BAD). De Raad acht het voor een zorgvuldige introductie essentieel dat juist de medewerkers die contact hebben met nieuw binnenkomende gedetineerden gekwalificeerd zijn voor het uitvoeren van een gedegen en snelle informatie-uitwisseling. Ervan uitgaande dat zij deze taak beheersen, hoeft de m.m.d.-er hierbij niet te worden betrokken. De m.m.d.-er moet wel direct worden geïnformeerd over de bevindingen.

2. Aan de hand van deze informatie besluit de m.m.d.-er gelet op de verwachte detentieduur welke actie onmiddellijk wordt ondernomen en welke op langere termijn.

Voorbeelden:

- Ernstig (psychisch) zieke gedetineerden moeten direct bij aanvang van de detentie worden herkend, opdat zij zo snel mogelijk passende hulp krijgen.
- Zeer kortgestraften voor wie de gemeente direct na invrijheidstelling in actie moet komen, moeten direct worden gemeld met het label hoge prioriteit.

3. Gedetineerden met een verblijfsduur langer dan vier weken doorlopen de volledige screening door de m.m.d.-er.
Op basis hiervan weegt de m.m.d.-er af welke gegevens (via DPAN) naar de gemeente gaan en welk aanbod de gedetineerde tijdens de detentie wordt gedaan.

Aanbeveling

Screen alle gedetineerden direct bij binnenkomst op een beperkt aantal essentiële punten. Hierbij volstaat een beknopt vragenlijstje. Screen alleen langer verblijvende gedetineerden met het volledige basisdocument.

3.5 Het aanbod van re-integratie activiteiten

De staatssecretaris van Justitie wil in het kader van *Modernisering gevangeniswezen* zorgen voor een betekenisvol, samenhangend en niet-vrijblijvend geheel van activiteiten. Ook zal iedere gedetineerde arbeid worden geboden. Dit zijn voornemens waar de Raad geheel achter staat. Het is zaak om de inrichtingen van impulsen en middelen te voorzien om deze voornemens in praktijk te brengen. De Raad stelt voor het aanbod tijdens detentie per gedetineerde te bepalen aan de hand van de volgende criteria:

1. aanwezigheid en ernst van problematiek;
2. (hoge) recidive;
3. door de gedetineerde aan te geven prioriteiten (zie volgende paragraaf);
4. lengte van de detentie;
5. het voortduren van een justitiële titel na de detentie.

Deze factoren kunnen in een matrix worden gezet, die de noodzaak en haalbaarheid van een hulpaanbod zichtbaar maakt. Een belangrijke voorwaarde voor succes is het aanbieden van een activiteit op het daarvoor

meest geëigende moment. Te vroeg of te laat, of in een verkeerde volgorde aanbieden van activiteiten of interventies is onproductief. Om de volledige detentieperiode nuttig te gebruiken en om samenhang in de activiteiten te brengen is het essentieel om bij het begin van de detentie een persoonlijk re-integratieplan op te stellen. Als er na detentie nog een justitiële titel (voorwaardelijke veroordeling of invrijheidstelling) aanwezig is, kunnen bepaalde activiteiten met meer kans op succes worden uitgevoerd in die fase. Dit zal vooral bij korte detenties belangrijk zijn, omdat er dan gedurende het verblijf in de inrichting weinig gelegenheid is voor het realiseren van een zinvol aanbod. Het merendeel van de detenties is kort, wat al is toegelicht in paragraaf 3.4.

Om vast te stellen welk aanbod de inrichting als totaal in huis moet hebben is het zinvol doelgroepen te bepalen, zowel naar kenmerken als naar omvang, waarvoor de per gedetineerde gemaakte inventarisatie de basis vormt.

Aanbeveling

Maak in een vroeg stadium van de detentie onderscheid tussen kort- en langverblijvenden. Wees realistisch ten aanzien van de mogelijkheden voor *zeer kort* verblijvenden. Waar begeleiding en nazorg werkelijk nodig zijn – ongeacht de detentieduur of -fase – moeten extra inspanningen (kunnen) worden geleverd.

3.6 Eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde

De tegenstelling tussen de hospitaliserende werking van het gevangenisregime en het moeten nemen van de eigen verantwoordelijkheid dat het maatschappelijke leven daarna vraagt, is groot. Het streven om de gedetineerde zoveel mogelijk verantwoordelijk te laten blijven voor de eigen leefsituatie is daarom een belangrijke pijler onder de tenuitvoerlegging⁶. Een speciale vraag is hoe de gedetineerde te motiveren tot het nemen van verantwoordelijkheid en het deelnemen aan activiteiten. Doet hij dat niet, dan is de kans op een geslaagde terugkeer in de samenleving aanzienlijk kleiner. De motivatie voor deelname aan resocialisatieactiviteiten wordt op verschillende manieren bevorderd, bijvoorbeeld door detentiefasering, het ‘verdienen’ van meer mogelijkheden binnen het dagprogramma, zoals binnen de isd, en het – binnenkort in te voeren – verlenen van persoonsgebonden verlof. Deze middelen worden zeer verschillend gebruikt: van volstrekte vrijwilligheid via ‘verleiding met een beloning’ tot sterke aandrang. Het merendeel van de activiteiten in het dagprogramma is echter vrijblijvend. Gedetineerden die niet of nauwelijks aan activiteiten deelnemen worden daar door het personeel ook niet altijd op aangesproken. Het is de vraag of het gevangeniswezen zijn motiverende functie ten opzichte van de gedetineerden voldoende inhoud geeft.

Gedetineerden zien lang niet altijd het belang in van het werken aan een terugkeer naar de samenleving. In dit verband wordt veel gewezen op het probleem om kortgestraften tot deelname aan activiteiten te brengen.

In de bestaande situatie is alleen het deelnemen aan arbeid verplicht en dan nog slechts voor gedetineerden in het gevangenisregime. Door de arbeid verplicht te stellen maar (alle) andere activiteiten geheel vrijblijvend aan te bieden, krijgt de arbeid een wel erg hoge status ten opzichte van andere onderdelen van het activiteitenprogramma. Maar belangrijker is dat de gedetineerde niet de indruk mag krijgen dat het om het even is hoe hij zijn detentietijd doorbrengt, resocialiserend of recreërend. *Modernisering gevangeniswezen zal deze lijn kunnen doorbreken. Dat vergt een benadering van de gedetineerde, die hem stimuleert tot het*

⁶ Daans, Van den Hurk en Nelissen (2009), blz. 34.

maken van keuzes en aan die keuzes ook consequenties verbindt. Nelissen⁷ pleit er op grond van onderzoek voor om het aanbieden van activiteiten (juist) niet te beperken tot gedetineerden die daarvoor (van meet af aan) gemotiveerd zijn. De Raad heeft zich ook altijd op het standpunt gesteld dat goede bejegening vraagt om het tot resocialisatie motiveren van de gedetineerde.

De tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf legitimeert niet tot het toepassen van ‘dwang en drang’ om tot gedragsverandering te komen. Dit heeft betekenis voor de consequenties, die verbonden mogen worden aan het al dan niet deelnemen van gedetineerden aan activiteiten. Heel goed voorstelbaar is dat deelname aan resocialisatieactiviteiten gepaard gaat met vrijheden, bijvoorbeeld in de vorm van activiteiten (zoals arbeid) buiten de inrichting. Stopt de gedetineerde met het programma, dan vervallen ook de bijbehorende faciliteiten of vrijheden. Maar mag een gedetineerde die niet deelneemt aan resocialisatieactiviteiten, bij wijze van ‘malusregeling’ verlof of detentiefasering worden onthouden? De Raad meent van niet. Deze vrijheden, gericht op terugkeer in de samenleving, zijn immers evengoed van waarde voor gedetineerden bij wie gedragsinterventies helemaal niet aan de orde zijn.

De praktische vraag is, wat het meeste bijdraagt aan motivatie: de inhoud van het aanbod en/of de (belonende/straffende) consequenties die worden verbonden aan het al dan niet gebruik maken van dat aanbod. Motivatie is, zoals onder anderen Nelissen⁸ laat zien, een complex begrip. Veel justitiabelen ervaren een *motivational conflict*: zij voelen tegelijkertijd impulsen om te stoppen met criminaliteit en om ermee door te gaan. Hoe het uitoefenen van ‘dwang en drang’ tot deelname aan activiteiten in een detentiesituatie hierop van invloed is, laat daarom zich niet zo eenvoudig vaststellen. Dat een activiteitenaanbod dat gedetineerden aanspreekt wegens inhoudelijke relevantie motiverend werkt, behoeft echter in het geheel geen betoog.

Zoals de Raad het ziet, moet de vraag niet zijn hoe gedetineerden tot resocialisatie zijn te motiveren, maar wat het gevangeniswezen te bieden heeft aan gedetineerden die niet direct motivatie tonen. Het ‘probleem’ van het motiveren van gedetineerden zou daarom in de eerste plaats moeten worden benaderd door het realiseren van aanbod waar gedetineerden zelf de zin van inzien, en pas daarna door een aanvullend beleid van straffen en belonen.

Aanbevelingen

- Leg doelstellingen en taken voor re-integratie en nazorg in een persoonlijk re-integratieplan vast. Gezamenlijk ondertekenen van het persoonlijk re-integratieplan door gedetineerde en inrichting kan daarbij een symboolwaarde hebben.
- Stimuleer gedetineerden vanaf het begin van de detentie tot het nemen van verantwoordelijkheid en deelname aan resocialisatietrajecten. Zinnige activiteiten vormen de belangrijkste stimulans. Het belonen van inzet is het volgende middel. Koppel het verlenen van extra vrijheden aan het deelnemen aan resocialisatieactiviteiten.

3.7 Voorwaardelijke kaders

Toezicht en begeleiding met een stok achter de deur, al dan niet uitgevoerd door de reclassering, zijn volgens m.m.d.-ers en gedetineerden belangrijk voor het bereiken van resocialisatie en (gedrags)verandering. Beide partijen zien voordelen van meer (reclasserings)begeleiding, waar nodig in het kader van een voorwaardelijke

⁷ Nelissen (2000), blz. 352 e.v.

⁸ Nelissen (2008).

sanctie. Als probleem wordt ervaren dat de begeleidende taak van de reclassering sterk is ingekrompen en reclasseringstoezicht te vaak beperkt is tot controle op het naleven van voorwaarden. Daarnaast is het een beperking dat de reclassering alleen in actie kan komen in opdracht van Justitie en niet op verzoek van de cliënt zelf.

Het herinvoeren van de voorwaardelijke invrijheidstelling en de plannen om voorwaardelijke sancties meer en beter toe te passen worden breed door de gesprekspartners gedragen. Respondenten missen echter het consequent en tijdig sanctioneren ingeval de ex-gedetineerde de bijzondere voorwaarden niet naleeft. Verder stellen respondenten voor om gemeenten meer te laten werken met hulp en begeleiding onder voorwaarden. Financiële steun en huisvesting zijn diensten die men onder voorwaarden zou willen aanbieden, bijvoorbeeld onder de voorwaarde dat de ex-gedetineerde er een passend gebruik van maakt en afspraken nakomt. Hiermee worden geen justitiële voorwaarden bedoeld, maar binnen de kaders van de Wet Werk en bijstand wil men wel verder gaan dan thans bij het verstrekken van sociale uitkeringen gebruikelijk is.

Conclusie

De Raad steunt de plannen van de staatssecretaris van Justitie om voorwaardelijke sanctiemodaliteiten meer en beter in te zetten voor het bereiken van gedragsverandering bij ex-gedetineerden. De voorwaardelijke invrijheidstelling biedt kansen om de detentie toekomstgericht in te vullen. Voorwaardelijke sancties met bijzondere voorwaarden kunnen het gedrag van de veroordeelde doeltreffend beïnvloeden. De rechterlijke legitimatie maakt het mogelijk hierbij ingrijpender en meer in detail te werk te gaan dan in de tenuitvoerlegging van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf mogelijk is.

Voorwaardelijke sancties hebben echter alleen kans van slagen als de randvoorwaarden hiervoor aanwezig zijn.

In de eerste plaats betreft dit een consequente lijn in het sanctioneren bij overtreding van de voorwaarden. Het Openbaar Ministerie zal hieraan prioriteit moeten geven.

In de tweede plaats moet er voldoende mogelijkheid zijn om tijdens de toezichtfase naast controle ook hulp en steun te bieden. Dat zou kunnen door de beschikbare tijd voor toezicht (nu 26 uur per half jaar) in bepaalde situaties te vermeerderen met een aantal uren voor begeleiding. Ook is denkbaar om 'toezicht met begeleiding' als een nieuwe, zelfstandige reclasseringsactiviteit aan te merken. Al tijdens de detentie zal op het aanbod van hulp en steun moeten worden geanticipeerd.

Jeugd detentie, de tbs en de pij-maatregel eindigen in de regel met een fase van toezicht en begeleiding. Het lijkt niet nodig, en ook niet haalbaar, om dit uit te breiden tot iedere vorm van detentie. (Ex-)gedetineerden die echter zelf de behoefte kenbaar maken aan hulp en begeleiding, dienen hiervoor wel in aanmerking te komen. Het is immers een gemiste kans om hulp te onthouden aan iemand die daar zelf om vraagt. Dit kan door bij de productieafspraken tussen het ministerie van Justitie en de reclassering ruimte te creëren voor vrijwillige begeleiding.

Voor ex-gedetineerden die de motivatie of vaardigheden missen om relaties met maatschappelijke instanties te leggen of vol te houden volstaat het niet als de inrichting gegevens aan de gemeenten levert of op afstand voorzieningen op de vijf basale leefgebieden treft. Persoonlijke begeleiding ('warme overdracht') is dan nodig om tot effectieve afspraken te komen. Bij gedetineerden zonder psychische of gedragsproblematiek kan deze begeleiding ook door een vrijwilliger worden gegeven. Het is belangrijk dat persoonlijk contact al tijdens detentie worden gelegd.

Soms is het nodig om de gedetineerde met nadruk tot medewerking te brengen, bijvoorbeeld door middel van een verplichte afspraak met de gemeentelijke sociale dienst direct na ontslag. Gemeenten kunnen zich vaker stellen op het standpunt 'voor wat, hoort wat', bijvoorbeeld door het stellen van (meer dan de standaard) voorwaarden bij het verstrekken van een uitkering of het bieden van begeleiding. Het gaat niet alleen om uitkeringsgerechtigden. Gemeenten zullen daartoe moeten zoeken naar middelen en mogelijkheden om gedragsbeïnvloeding en toezicht uit te breiden buiten de werkingssfeer van de Wet Werk en bijstand.

Aanbeveling

Maak optimaal gebruik van voorwaardelijke sancties voor het aanbieden van reclasseringstoezicht en -begeleiding. Maak begeleiding van (ex-)gedetineerden ook mogelijk op eigen verzoek in de vorm van reguliere reclasseringsbegeleiding of begeleiding door een vrijwilliger.

3.8 Vrijwilligers

Het (her)vinden van aansluiting met de samenleving vormt de kern van resocialisering van ex-gedetineerden. De overgang van detentie naar de samenleving is groot. Ex-gedetineerden moeten niet in een isolement geraken of terugvallen op contacten die nieuw strafbaar gedrag in de hand werken. Positief gerichte persoonlijke contacten zijn daarom van cruciaal belang. Dit zou onder meer de vorm kunnen aannemen van maatjesprojecten, zoals die al voorkomen in bijvoorbeeld de ouderenzorg of de geestelijke gezondheidszorg. Professionals kunnen namelijk maar tot op zekere hoogte een brug naar de samenleving slaan. Niet alleen omdat professionele contacten inhoudelijk gericht zijn op het bereiken van door organisaties gestelde doelen, maar ook omdat de tijd van de professional beperkt is. Om deze reden biedt het optreden van vrijwilligers een onmisbaar perspectief⁹.

3.8.1 Vrijwilligersorganisaties

Op veel plaatsen zijn vrijwilligers in het verband van kerkelijke of andere maatschappelijke organisaties actief in het begeleiden van gedetineerden en ex-gedetineerden. Het belang van spontane en belangeloze inzet van burgers voor de maatschappelijke re-integratie kan moeilijk overschat worden. Aan de ene kant laat het zich denken dat (ex-)gedetineerden behoefte hebben aan de steun van iemand die daartoe alleen door persoonlijke motieven wordt gedreven en die geen specifieke doelen als recidivevermindering of gedragsverandering nastreeft. Aan de andere kant laat de vrijwilliger blijken dat de samenleving ook haar verantwoordelijkheid neemt voor het heropnemen van de ex-gedetineerde.

De Raad ziet het als een verantwoordelijkheid van de overheid en van justitiële ketenpartners in het bijzonder om dit werk alle ruimte te bieden. Uit contacten met vrijwilligersorganisaties maakt de Raad op dat

- de landelijk toelatingsregeling voor niet-Justitiegebonden organisaties reeds langere tijd niet of stroef functioneert;
- inrichtingen in grote mate een eigen beleid voeren bij het al dan niet samenwerken met vrijwilligersorganisaties en het toelaten van bezoekers(groepen). Als gevolg hiervan zijn vrijwillige bezoekers in sommige inrichtingen van harte welkom, terwijl andere inrichtingen hen met veel restricties of helemaal niet toelaten.

Het ministerie van Justitie zou er goed aan doen, een stimulerend en coördinerend beleid te voeren, dat contacten tussen gedetineerden en burgers op een zinvolle en verantwoorde manier mogelijk maakt.

Het nieuw leven inblazen van de toelatingsregeling niet-Justitiegebonden organisaties lijkt daarvoor de aangewezen weg.

⁹ *Korthedshalve wordt hier gerefereerd aan Hermanns (2009).*

Zonder te willen treden in eventueel bestaande subsidierelaties met organisaties als Exodus, Humanitas en andere opvangorganisaties, meent de Raad dat het ministerie van Justitie in principe weinig sturend ten opzichte van dit werk zou moeten optreden. Zij moeten immers niet worden gezien als pseudo-hulpverleners of -reclasseerders en al zeker niet als verlengstuk van Justitie. Wel zouden penitentiaire inrichtingen, voorzover dat nog niet gebeurt, actief contact kunnen zoeken met lokale initiatieven en alle medewerking verlenen aan het tot stand brengen van contacten tussen gedetineerden en vrijwilligers.

3.8.2 Vrijwilligers bij de reclassering

Waar zich het probleem voordoet dat de reclassering onvoldoende uren beschikbaar heeft voor het onderhouden van contact met ex-gedetineerden, lijkt het zinvol te onderzoeken in hoeverre het inzetten van anderen dan volledig gekwalificeerde professionals hier een aanvulling op zou kunnen betekenen. Het zou dan gaan om activiteiten die wel binnen de doelstelling van de reclassering vallen maar geen externe rapportage of gedragsinterventie inhouden. Te denken is aan praktische maar tijdrovende activiteiten als het begeleiden van de cliënt naar dienstverlenende instanties, organiseren van tijdbesteding of het ordenen van financiële zaken. Mogelijk is er ruimte voor een functie bij de reclassering die vergelijkbaar is met de alfahulp bij de thuiszorg.

De inzet van professionele en vrijwillige hulpverleners staat vanzelfsprekend naast – en kan niet in de plaats komen van – contacten met partner, kinderen en vrienden, die voor de gedetineerde de binnenste cirkel vormen van zijn banden met de samenleving. Voor het behoud van deze contacten moet het gevangeniswezen daarom altijd ruimte blijven bieden¹⁰.

Aanbevelingen

- Regisseer en stimuleer contacten tussen gedetineerden en niet-Justitiegebonden vrijwilligers
- Onderzoek de mogelijkheden voor aanvulling op het reclasseringswerk door vrijwilligers
- Geef gedetineerden alle ruimte voor het onderhouden van contacten met gezin, familie en vrienden, die hun belangrijkste banden met de samenleving vormen.

3.9 Huisvesting, begeleid wonen

Onderzoeksbureau Beke¹¹ schat dat 30% van de ex-gedetineerden een probleem heeft met huisvesting. Een deel van hen beschikte al voor detentie niet over eigen woonruimte, anderen zijn deze als gevolg van de detentie kwijtgeraakt. Vooral de tweede groep heeft volgens bijna alle respondenten aandacht nodig. Eigen huisvesting wordt aangemerkt als een belangrijke voorwaarde voor het maatschappelijk functioneren. Ook bij een korte detentie lopen gedetineerden al het risico hun woning te verliezen omdat ze de huur niet langer kunnen betalen. Daar bovenop ontstaat er een huurschuld, omdat het huurcontract – om begrijpelijke redenen – niet direct op het moment van in verzekeringstelling wordt beëindigd, maar een uitkering wel. Met hun huisvesting verliezen gedetineerden ook vaak hun inboedel. De (ex-)gedetineerde kan dus met verschillende financiële consequenties worden geconfronteerd: hoge kosten voor tijdelijk onderdak na detentie, herinrichting van de nieuwe woning en een huurschuld. Dit vormt een recidiveverhogende factor.

¹⁰ Daans, Van den Hurk en Nelissen (2009).

¹¹ Onderzoeksbureau Beke, Van binnen naar buiten, 2008.

De kans dat de ex-gedetineerde direct na detentie een vervangende huurwoning krijgt toegewezen is zeer klein. De wachttijd voor een woning op de reguliere huurmarkt bedraagt vaak jaren en ex-gedetineerden kunnen als zodanig geen aanspraak maken op een urgentieverklaring. Dit maakt hen op dit punt kwetsbaar en afhankelijk van derden, verklaren de respondenten. De suggestie wordt gedaan ex-gedetineerden als 'doorstromers' aan te merken, wat het toewijzen van een huurwoning zou bespoedigen.

Een meermalen genoemd probleem is het onvoldoende beschikbaar zijn van beschermd wonen en andere opvangvoorzieningen met een zorgcomponent voor gedetineerden met psychische problemen en verstandelijk beperkten.

Verspreid over het land bieden verschillende organisaties (Exodus, Leger des Heils, Moria, Door, De Ontmoeting en Stoel) specifieke opvang voor ex-gedetineerden. Naast huisvesting bieden zij maatschappelijke begeleiding, voor een groot deel door vrijwilligers. In 2003 waren er circa 225 opvangplaatsen in vrijwillig en justitieel kader¹², inmiddels is dit aantal groter. In de meeste gevallen geschiedt plaatsing als penitentiair programma. Deze organisaties ondervinden geregeld een probleem bij het vinden van geschikte locaties door weerstand onder wijkbewoners.

Conclusie

Het ontstaan van dakloosheid als gevolg van detentie is een uiterst ongewenste vorm van 'detentieschade' die de kans op recidive sterk vergroot. Het screenen van gedetineerden op huisvestingsproblemen biedt een aanknopingspunt om zorg te dragen voor zelfstandige huisvesting of begeleid of beschermd wonen. Maatschappelijke opvang dient slechts als vangnet te worden toegepast.

De gemeente kan ervoor zorgen dat de gedetineerde die over zelfstandige huisvesting beschikt, deze behoudt. Afhankelijk van de detentieduur kan dit gebeuren door de huur door te betalen of door het zoeken van een tijdelijke andere bewoner. Sommige gemeenten betalen de huur door met bijzondere bijstand (hoewel de Wet werk en bijstand zich hiertegen verzet) andere benutten de WMO of nog andere middelen. Gelet op het bestaan van verschillende praktijken is het gewenst dat de VNG op dit punt een algemeen toepasbare suggestie doet.

De kansen van ex-gedetineerden op de huurwoningmarkt kunnen worden vergroot door degenen die voor detentie een eigen huurwoning hadden, aan te merken als doorstromers, zodat zij sneller voor een woning in aanmerking komen. Zij laten immers een huis achter op het moment dat zij werden gedetineerd. De toegang tot de reguliere huurmarkt kan ook worden verbeterd door huurcontracten in eerste instantie op naam van de reclassering of gemeente te zetten. Als de ex-gedetineerde gedurende een afgesproken termijn aan zijn verplichtingen voldoet, kan hij het huurcontract overnemen.

Delictgedrag wordt in het bijzonder bevorderd door een combinatie van dakloosheid met een verslaving en/of een psychische stoornis. Voor deze problematiek zijn passende oplossingen nodig, die uitgaan van meer hulp, begeleiding en behandeling. In de eerste plaats is het nodig dat meer gedetineerden doorstromen naar een klinische of ambulante behandeling. Het gaat erom een geleidelijke overgang te creëren met behulp van opvangplaatsen met begeleiding en toezicht. Er is behoefte aan meer voorzieningen voor begeleid of beschermd wonen. Daarbij moet speciaal ook worden gedacht aan een drugsvrije omgeving. Verder is het

¹² *Adviesbureau Van Montfoort, Opvang ex-gedetineerden, Woerden 2003.*

belangrijk dat het personeel getraind is in het omgaan met verslavings- en psychische problematiek. Voor dak- en thuislozen met minder zware problemen is te denken aan doorstroomwoningen, van waaruit ze, eventueel met ondersteuning van een maatschappelijk werker, een paar maanden de tijd hebben om permanente huisvesting te vinden.

Gelet op het beperkte aantal plaatsen in de categorale opvang voor ex-gedetineerden (Exodus e.a., zoals hierboven genoemd) is het van groot belang dat deze voorzieningen worden gebruikt voor gedetineerden die deze echt nodig hebben en niet als noodoplossing voor het voorkomen van dakloosheid.

De Raad acht hun stimulerende rol voor de re-integratie van ex-gedetineerden, het bestrijden van vooroordelen en de inzet van vrijwilligers daarbij van grote waarde. Van gemeenten mag maximale steun voor deze initiatieven worden verwacht, bijvoorbeeld bij het overwinnen van weerstand onder wijkbewoners, maar naar de Raad vernam is daar niet altijd sprake van. Een gunstige ontwikkeling is dat de staatssecretaris van Justitie de financiering van deze voorzieningen vanaf 2007 heeft verruimd en een structurele basis heeft gegeven¹³.

Aanbeveling

Voorkom dat veroordeelden wegens het enkele feit van detentie hun woonruimte verliezen. Merk, waar behoud van woonruimte niet mogelijk is, de ex-gedetineerde aan als 'doorstromer', zodat hij sneller voor een woning in aanmerking komt. Bied aan ex-gedetineerden met psychische en verslavingsproblematiek passende overgangsvormen, die uitgaan van extra hulp, begeleiding en behandeling tijdens de overgangperiode.

3.10 Regionalisering: aansluiting tussen gevangeniswezen en samenleving

De contacten tussen de DJI en haar ketenpartners vragen veel tijd en extra inspanningen van de medewerkers. Hierdoor blijft samenwerking beperkt tot lokaal en regionaal niveau.

Medewerkers in het gevangeniswezen geven aan dat het plaatsen van gedetineerden in de regio van (her) vestiging niet altijd mogelijk is. Wel treedt op dit punt verbetering op: in steeds meer gevallen slaagt de DJI er in om de gedetineerde ten minste de laatste maanden van de detentie in de eigen regio te plaatsen. De Raad constateert dat dit niet wordt gerealiseerd voor vrouwelijke gedetineerden en andere groepen voor welke de regionale spreiding van inrichtingen beperkt is.

In de afgelopen periode hebben verschillende huizen van bewaring ook een gevangenisbestemming gekregen. In hoeverre deze capaciteit werkelijk wordt benut om gedetineerden aan het eind van de detentie regionaal te plaatsen – en niet voor bijvoorbeeld het plaatsen van arrestanten – is echter niet bekend. Het is zinvol dat de DJI hier inzicht in geeft, omdat alleen aan de hand van cijfers kan worden aangetoond dat capaciteitsaanpassingen ten goede komen aan de maatschappelijke re-integratie.

Conclusie

Penitentiaire inrichtingen, gemeenten en andere instanties kunnen onmogelijk contacten onderhouden door het hele land heen. Het is daarom zaak een situatie te scheppen waarin dat ook niet nodig is en contacten tussen inrichtingen en maatschappelijke organisaties beperkt kunnen blijven tot de regio. In dit verband is regionalisering – het in de eigen regio plaatsen van gedetineerden – één van de belangrijkste randvoorwaarden voor re-integratie en nazorg. Daarvoor moet in het gevangeniswezen capaciteit worden vrijgemaakt. Dit kan om te beginnen door het evenwichtig en naar rato verdelen van gevangenis- en huis van bewaringplaatsen over het land. Voorzover nodig kan het selectie- en plaatsingsbeleid in aanvulling daarop

¹³ Tweede Kamer, 30 885 (Najaarsnota 2006), Nr. 85.

ruimte scheppen door langgestraften tijdelijk buiten de eigen regio onder te brengen.

Aanbeveling

Maak er een hard punt van dat alle gedetineerden ten minste de laatste vier maanden van de detentie in de regio van (her)vestiging verblijven door dit doel centraal te stellen in het capaciteitsplan en het plaatsingsbeleid.

Resocialiserende elementen van het persoonlijk re-integratieplan als arbeid, onderwijs, zorg, TR- en nazorg(trajecten) kunnen alleen doeltreffend zijn als ze vooruitlopen op de fase na detentie. Het heeft geen zin om tijdens detentie te beginnen aan een training of opleiding die na detentie niet kan worden afgerond of toegepast. Een koppeling tussen het re-integratie- en zorgbeleid van gevangeniswezen en de gemeenten¹⁴ is nodig om activiteiten tijdens detentie te starten en na detentie te kunnen voortzetten. Een traject dat na detentie doorloopt, motiveert de gedetineerde waarschijnlijk sterker dan een activiteit die tot de detentieperiode beperkt blijft. De noodzaak van een 'detentie-overstijgend traject' naar maatschappelijk herstel werd onder meer al gesignaleerd in de studie van Nelissen¹⁵. Wil dit slagen, dan zal de band tussen inrichting en samenleving zo sterk mogelijk moeten zijn. De inrichting zal de gemeente en andere maatschappelijke organisaties niet (langer) mogen zien als passieve ontvangers van informatie, maar op een of andere manier laten meedenken over de invulling van de detentie. Dat het gevangeniswezen deel uitmaakt van de samenleving, moet ook vanuit de maatschappij zo worden gevoeld. Het gevangeniswezen kan hieraan bijdragen door maatschappelijke organisaties de inrichting 'binnen te halen' om de gedetineerde al tijdens de detentie in staat te stellen om binding met de gemeenschap te (her)vinden. De Raad haalt hier met grote instemming het door de Noorse regering¹⁶ verwoorde uitgangspunt aan: "The key is in the municipalities. In the work of returning convicts to society, the Government has emphasised getting the municipalities on side with their service provision, *both during and after* the end of the penal implementation." (cursivering RSJ).

Aanbeveling

Betrek gemeenten en zorginstellingen sterker bij de resocialisatie door hun inbreng te vragen bij doel en inhoud van het persoonlijk re-integratieplan.

3.11 'Justitie' doorkruist zelf de nazorg

Geregeld moet een gedetineerde na het einde van de vrijheidsstraf nog een boetevonnis uitzitten. Als dit pas op een laat moment bekend wordt, betekent dat (ook voor de inrichting) een onverwachte verlenging van de detentie. Dit is vanzelfsprekend hinderlijk voor het uitvoeren van het re-integratieplan, zowel voor de inrichting, de gemeente als voor betrokkene zelf. Ook komt het nogal eens voor dat een ex-gedetineerde kort na het ontslag opnieuw wordt vastgezet wegens openstaande boetes. Respondenten van gemeenten krijgen soms de indruk dat de politie dakloze ex-gedetineerden wel erg streng aanpakt voor (naar het oordeel van de respondenten) kleine vergrijpen, zodat die binnen de kortste keren weer nieuwe boetes aan de broek hebben. In deze situaties wordt het opstarten of continueren van nazorg belemmerd; in gang gezette zorg- en behandelingstrajecten worden doorkruist en resultaten teniet gedaan. Het wekt bij gemeenten en zorginstellingen onbegrip als Justitie (de DJI) hen vraagt nazorg te bieden, maar tegelijkertijd de uitvoering door al te onbuigzaam optreden (het CJIB, de politie) lastig of onmogelijk maakt.

Gemeenten wijzen erop dat de inkomsten uit de betreffende boetes in geen verhouding staan tot de (vergeefs)

¹⁴ zie brief staatssecretaris over modernisering gevangeniswezen. 24 587 nr. 310.

¹⁵ Nelissen, *Resocialisatie en detentie*, blz. 352 e.v.

¹⁶ Noors ministerie van Justitie en Politie, *Punishment that works*, Oslo: 2008.

gemaakte kosten voor nazorg. Het CJIB staat bovendien bekend als een onvermurwbare schuldeiser, die betalingsregelingen alleen accepteert bij tussenkomst van een kredietbank.

Conclusie

De Raad dringt er op aan de gang van zaken rond de CJIB-schulden te verbeteren. Openstaande boetes zullen tijdig bij DJI bekend moeten zijn. Hiervoor zou het CJIB een termijn opgelegd kunnen worden, bij overschrijding waarvan het boetevonnissen niet meer wordt tenuitvoergelegd. Hiermee kan het CJIB waar nodig strakker de hand houden aan de informatiestroom vanuit de gerechten.

Daarnaast moeten gedetineerden ruimere mogelijkheden krijgen om schulden in te lossen. In de meest schrijnende gevallen past (gedeeltelijke) kwijtschelding. Een torenhoge schuldenlast geeft immers weinig aansporing om met een verleden van vermogenscriminaliteit te breken.

Van een 'zero-tolerancebeleid' ten opzichte van daklozen en andere veelplegers dat is beperkt tot het steeds maar weer uitschrijven van boetes kan weinig effect op overlast en criminaliteit worden verwacht. Zonder goede (na)zorg en begeleiding werkt een oplopende schuldenlast hoogstwaarschijnlijk alleen maar als belemmering bij de terugkeer naar de samenleving.

Aanbeveling

Bevorder dat het CJIB informatie over openstaande straffen op tijd doorgeeft aan het OM en de DJI door te laat gemelde straffen niet meer uit te voeren. Versoepel de betalingsregelingen van het CJIB. Vermijd het onderbreken van (na)zorgtrajecten door een (plotselinge) nieuwe vrijheidsbeneming, maar bevorder het toepassen van alternatieve tenuitvoerlegging.

3.12 Jongeren: breuk bij de overgang van 18-min naar 18-plus

De 'leefgebieden' op het vlak van de maatschappelijke re-integratie (woning, werk, inkomen, zorg) zien er voor jongeren en volwassenen vaak zeer verschillend uit. Jongeren gaan na een detentie vaak naar hun ouders en naar school terug, terwijl volwassenen zich op een zelfstandig bestaan richten. Dat maakt de problematiek onvergelijkbaar. Respondenten noemden als belangrijke thema's bij de jeugd:

- Geen continuïteit van (na)zorg na het bereiken van de 18-jarige leeftijd. De circuits van jeugd- en volwassenenzorg zijn – nog altijd – sterk gescheiden, ook in de Veiligheidshuizen. Dit mag historisch verklaarbaar en ook juridisch en functioneel verdedigbaar zijn, het brengt mee dat een lopend begeleidings- of zorgtraject wordt afgebroken als betrokkene 18 wordt. Iemand die tijdens de detentie meerderjarig is geworden, moet een heel nieuw zorgarrangement opbouwen. Zowel in sociaal en als in financieel opzicht is er sprake van kapitaalvernietiging.
- Het belang van het sociale netwerk van jeugdigen, in het bijzonder de ouders of verzorgers. Juist omdat de jongere nog niet toe is aan een zelfstandig bestaan, zijn ondersteuning en opvang van cruciaal belang.

In het advies *Jeugdige Delinquenten: minder opsluiten, gericht begeleiden* (2008) deed de Raad aanbevelingen over de behandeling van jeugdige delinquenten, ook op het terrein van nazorg. Extramurale individuele trajectbegeleiding moet altijd goed aansluiten op de intramurale fase. Ouders/verzorgers zijn meer in het traject te betrekken. Hiervoor is een voortdurende, toegankelijke begeleiding voor het hele gezin noodzakelijk. In het advies *Wijziging Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen* (eveneens 2008) vraagt de Raad aandacht voor betere informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners en het gebruik van een voorwaardelijk einde van jeugddetentie, in overeenstemming met de pijlmaatregel. Het laatste is inmiddels gerealiseerd, doordat iedere jeugddetentie eindigt in een voorwaardelijke fase. Dit is een stap in de goede

richting. Instellingen in het veld, maar ook minister Rouvoet, uiten echter hun zorgen over onder toezicht gestelde jeugdigen die vlak voor het bereiken van de 18-jarige leeftijd een inrichting verlaten en niet de nodige begeleiding krijgen. Dat heeft te maken met het feit dat de titel voor de hulpverlening bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd vervalt. Hulpverleningsinstellingen zouden voor een korte tijd geen uitgebreide hulpprogramma's meer opzetten.

Conclusie

Jongeren zijn meer beïnvloedbaar dan volwassenen. Het is daarom nodig dat de jongere wordt opgevangen in een netwerk dat hem niet negatief beïnvloedt maar hem ondersteunt bij het maken van positieve keuzes. Het netwerk moet zorgen voor continuïteit van begeleiding. In aanvulling daarop zullen ook de professionals aandacht moeten hebben voor doorlopende begeleiding, zorg en/of behandeling.

Aanbeveling

Maak een speerpunt van continuïteit van begeleiding en zorg over de meerderjarigheidsgrens heen. Integreer jeugd- en volwassenenbeleid in de Veiligheidshuizen en andere vormen van overleg en samenwerking.

Gebruikte bronnen

- Adviesbureau Van Montfoort, Opvang ex-gedetineerden, Woerden: 2003
- Advies- en Onderzoeksgroep Beke, *Van binnen naar buiten*, Arnhem: 2008
- Daans, A.J.G., A.A. van den Hurk en P.Ph. Nelissen, *Detentie in Essentie*, ongedateerde nota van de DJI, aan de Raad aangeboden door de GOR gevangeniswezen in 2009.
- J. Hermanns, Nieuwe wegen in het terugdringen van recidive? *Proces* 2009/3, blz. 147-154
- Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Informatieoverdracht in de executieketen*, Den Haag: 2008
- Inspectie voor de Sanctietoepassing, *Aansluiting nazorg in het gevangeniswezen*, Den Haag: 2008
- Ministerie van Justitie en Politie van Noorwegen, Punishment that works – less crime – a safer society, Oslo: 2008
- P.Ph. Nelissen, *Resocialisatie en detentie* (proefschrift), Maastricht: 2000
- P.Ph. Nelissen, Interventies op basis van bevindingen uit de levensloopcriminologie: een nieuw paradigma voor verbetering? *Proces* 2008/3, blz. 78-88
- P.M. Schuyt, Nazorg uit voorzorg, *Sancties* 2008/5
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale veiligheid Ontsleuteld*, Den Haag: 2008

Respondenten

Gesproken is met

- gemeente Amsterdam, directiestaf en senior beleidsadviseur Dienst Werk en Inkomen, 20 augustus 2008
- gemeente Ede, districtelijke ketenregisseur en medewerker sociale dienst/dak- en thuislozenconsulent, 1 augustus 2008
- gemeente Eindhoven, projectmanager Terugdringen Recidive en projectmedewerkers Terugdringen Recidive, 12 juni 2008
- gemeente IJsselstein, twee medewerkers van afdeling Sociale Zaken, 11 september 2008
- gemeente Utrecht, coördinator Bijzondere Doelgroepen van Dienst Maatschappelijk Ontwikkeling en productchef Bijzondere Doelgroepen van Dienst Maatschappelijk Ontwikkeling, 5 juni 2008
- gemeente Winterswijk, kwaliteitsbeheerder afdeling Sociale Zaken en manager afdeling Sociale Zaken, 3 juni 2008
- Leger des Heils Utrecht, manager reclassering en beleidsmedewerker, 11 juni 2008
- p.i. Breda, twee medewerkers maatschappelijke dienstverlening, 31 juli 2008
- p.i. Nieuwegein, medewerker maatschappelijke dienstverlening, hoofd bureau selectie en detentiebegeleiding en twee unitdirecteuren, 11 september 2008
- p.i. Ooyerhoek, hoofd bureau selectie en detentiebegeleiding, 20 mei 2008
- OM en politie Amsterdam, senior beleidsmedewerker jeugd en unitsecretaris ketenunit Centrum, 20 augustus 2008

Verder is gesproken met

- projectleiding Aansluiting nazorg
- programmaleiding Sluitende aanpak nazorg

Bijlage 1: Recente ontwikkelingen op het terrein van nazorg

Om de maatschappelijke re-integratie van ex-gedetineerden in een bredere context te plaatsen, worden hier de hoofdlijnen uit het landelijke beleid weergegeven.

Veiligheid begint bij Voorkomen

Het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* (VbbV) is het vervolg op het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving*, dat door de kabinetten Bakenende I t/m III in gang werd gezet. Minder verloedering en bestrijding van overlast en criminaliteit, de doelstellingen van dit programma, worden met uiteenlopende maatregelen nagestreefd. Dit zal uiteindelijk moeten leiden tot vermindering van de criminaliteit, overlast en verloedering met 25 procent in 2010 ten opzichte van 2002. De recidive onder ex-gedetineerden zal in dezelfde periode moeten afnemen met 10%¹⁷. WODC-onderzoek laat zien hoe hoog de recidivecijfers van ex-gedetineerden liggen:

Percentage recidivisten per jaar van uitstroom, twee jaar na vertrek uit de inrichting¹⁸

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
jeugd	60,2	57,6	58,4	57,4	57,5	53,5	56,1	54,3
volwassenen	55,1	55,7	57,3	58,9	60,1	60,6	60,4	58,6

Bron: WODC. Recidivebericht 1997 - 2004

Een persoonsgerichte aanpak van risicojongeren en recidivisten in het kader van de nazorg vormt een van de belangrijkste onderdelen van VbbV. Verder wordt gewerkt aan de spreiding van Veiligheidshuizen over het hele land, de aanpak van veelplegers en het meer en beter toepassen van voorwaardelijke sancties. Hieronder worden de belangrijkste voornemens in het kort aangeduid:

Veiligheidshuizen

Een 'Veiligheidshuis' is een samenwerkingsverband van justitiële ketenpartners en gemeenten. Een Veiligheidshuis bevordert korte lijnen tussen de partijen en maakt het delen van informatie makkelijker en vanzelfsprekend. Verder gaat deze vorm van samenwerking uit van een persoonsgerichte aanpak en een 'levensloopbenadering' van delinquenten. In 2009 moet er een landelijk dekkend geheel van Veiligheidshuizen tot stand zijn gebracht.

Veelplegers

Veelplegers of 'stelselmatige daders' vormen een speciale doelgroep voor Justitie en voor veel gemeenten. Sinds oktober 2004 bestaat de isd-maatregel, op grond waarvan zeer actieve (meerderjarige) veelplegers voor twee jaar uit de samenleving kunnen worden verwijderd. Wie daarvoor gemotiveerd is, kan deelnemen aan een resocialisatieprogramma, waarin ook de gemeente van (her)vestiging een belangrijke taak heeft.

Programma Terugdringen Recidive (TR)

Het programma TR behelst een individueel re-integratietraject met gedragsinterventies voor volwassen gedetineerden. Het wordt uitgevoerd in samenwerking tussen gevangeniswezen en reclassering.

¹⁷ Tweede Kamer, 2007-2008, 24 587 nr. 299.

¹⁸ Het WODC heeft deze cijfers gecorrigeerd naar verschuivingen in de onderzoeksgroepen en mogelijke registratie-effecten. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar het brondocument. Cijfers over de cohorten 2005 en 2006 worden verwacht in het najaar van 2009.

Gedragsinterventies worden aan de hand van de RISc¹⁹-diagnose op het recidiverisico en de beïnvloedbaarheid van de gedetineerde afgestemd. Het programma wordt aangeboden aan gedetineerden met een strafrestant vanaf vier maanden.

Reclasseringsactiviteiten

De reclassering kent drie opdrachtgevers: OM, rechter en de DJI. Reclasseringsbegeleiding op eigen verzoek van de justitiabele vindt niet meer plaats. Reclasseringsactiviteiten zijn gedefinieerd als (elf) standaardproducten, waaronder voorlichtingsrapportage, taakstraffen, toezicht en verschillende gedragsinterventies. De laatste zijn beperkt tot *evidence-based* (dat wil zeggen als zodanig door de Erkenningscommissie gedragsinterventies aangemerkte) interventies. ‘Hulp en steun’ is als zelfstandige activiteit geschrappt, maar kan nog wel worden geboden als onderdeel van toezicht. Reclasseringstoezicht berust op een justitiële titel, in de meeste gevallen een voorwaardelijke veroordeling of voorwaardelijke invrijheidstelling. Het toezicht wordt verbeterd en geïntensiveerd en de termijnen voor verschillende vormen van toezicht zijn verruimd. Het ‘werken in een gedwongen kader’ als methodiek wordt geprofessionaliseerd. Voor het schatten van het recidiverisico zijn nieuwe instrumenten beschikbaar, zoals de RISc en de Quick scan, zij het dat deze nog wel verder ontwikkeld en gevalideerd moeten worden. Intensiteit en duur van toezicht worden meer op het individu toegesneden: waar mogelijk wordt het toezicht na verloop van tijd afgebouwd, maar waar dat nodig is, wordt het juist geïntensiveerd.

Per 1 maart 2009 is een regionale proef gestart, waarbij de reclassering een deel van het werk ‘vrij’ mag invullen, dat wil zeggen zonder voorafgaande justitieopdracht en buiten het vastgestelde geheel van standaardproducten.

Sluitende Aanpak Nazorg

In 2005 stelde het ministerie van Justitie een lijst met 25 knelpunten rond nazorg op. Deze knelpunten vormden het startpunt voor het Project *Aansluiting Nazorg*. De belangrijkste elementen hieruit zijn:

- ‘basale’ behoeften (identiteitsbewijs, zorg, inkomen, scholing/onderwijs en huisvesting) worden per gedetineerde in een ‘basisdocument’ vastgelegd, dat voor het ontslag naar de gemeente worden gestuurd;
- het aantal medewerkers maatschappelijke dienstverlening in de penitentiaire inrichtingen wordt uitgebreid naar 183 fte;
- informatieoverdracht tussen inrichtingen en gemeenten vindt plaats via een digitaal platform;
- afspraken tussen rijk en gemeenten over nazorg voor alle gedetineerden zijn vastgelegd in een bestuursakkoord (zie 3.2).

In 2008 is project *Aansluiting Nazorg* omgedoopt tot het *Programma Sluitende Aanpak Nazorg*. Hiermee is het programma gepositioneerd als pijler binnen het overkoepelende *Programma Veiligheid begint bij Voorkomen* en wordt gelijktijdig voortgebouwd op de resultaten van het project. De belangrijke aandachtsvelden zijn een verbetering van de bestuurlijke en interdepartementale samenwerking rond de nazorg, het wegnemen van belemmeringen in beleid en regelgeving en het verder verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van nazorg.

Optimaliseren van voorwaardelijke sancties

De minister van Justitie heeft zich uitgesproken voor het stimuleren van voorwaardelijke vrijheidsstraffen boven korte detenties. Uit resocialisatieoogpunt worden korte vrijheidsstraffen als de “minst effectieve

¹⁹ *Recidive Inschattingsschalen.*

sanctie" aangemerkt²⁰. Voorwaardelijke sancties vormen een beter alternatief omdat zij goed kunnen worden afgestemd op het persoonlijke profiel van de veroordeelde. Daarvoor zijn nodig:

- een op maat gesneden reclasseringsadvies;
- effectief toezicht op het naleven van de voorwaarden;
- korte doorlooptijden;
- ingrijpen bij niet nakomen.

Voorwaardelijke invrijheidstelling

De voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i., heringevoerd per 1 juli 2008) maakt het mogelijk om het einde van de detentie beter op resocialisatie af te stemmen. De gedetineerde kan de v.i. verspelen door negatief gedrag tijdens de detentie. Na de invrijheidstelling kan het gedrag van de ex-gedetineerde nog geruime tijd worden beïnvloed door het toezicht op naleving van de voorwaarden onder de dreiging van tenuitvoerlegging van de resterende detentie.

Bestuursakkoord

In het bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten Samen aan de slag van 4 juni 2007 is de onderlinge taakverdeling bij de maatschappelijke re-integratie van ex-gedetineerden (van 18 jaar en ouder) vastgelegd²¹. Het principeakkoord is uitgewerkt in het samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-) gedetineerde burgers gemeenten - Justitie. Overeenstemming over dit akkoord is op 8 juli 2009 bereikt, waarbij de gemeenten een bedrag van 12 miljoen beschikbaar krijgen voor het coördineren van de nazorg.

Modernisering gevangeniswezen, capaciteitsplanning en -spreiding

Naast het veiligheidsprogramma Veiligheid begint bij Voorkomen, dat Justitie samen met Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitvoert, werkt het ministerie van Justitie aan verbeteringen in het gevangeniswezen.

Dit programma, onder de titel Modernisering gevangeniswezen (MGW)²², is gericht op:

- een persoonsgerichte aanpak van de problematiek bij (ex-)gedetineerden en een levensloopbenadering;
- een dagprogramma (arbeid, onderwijs en andere activiteiten) dat terugkeer in de samenleving beter ondersteunt;
- regionaal plaatsen van gedetineerden, in elk geval tijdens de laatste vier maanden van detentie;
- professionaliseren van personeel in de justitiële inrichtingen.

Voorts wordt de aansluiting tussen (openbare²³) geestelijke gezondheidszorg en Justitie verbeterd door het realiseren van zorglocaties (penitentiaire psychiatrische centra) in het gevangeniswezen en het inkopen van zorg voor gedetineerden.

In het Masterplan gevangeniswezen²⁴ wordt de detentiecapaciteit en de landelijke spreiding daarvan voor de komende vijf jaar beschreven. Regionalisering blijft een belangrijke doelstelling, maar in het plan zijn tevens de in het regeerakkoord opgenomen bezuiniging en een dalende vraag naar cellen verwerkt. Door de huidige

²⁰ Zie de brief van de staatssecretaris en de minister van Justitie van 29 augustus 2008 aan de Tweede Kamer (TK, 2007-2008, 24 587 nr. 299).

²¹ De tekst op dit onderdeel luidt: "Rijk en gemeenten vinden dat de nazorg voor ex-gedetineerden versterkt moet worden. Gemeenten nemen deze taak op zich onder de voorwaarde dat de komende periode een onderzoek wordt uitgevoerd naar de verwachte taken van gemeenten en de daarvoor benodigde middelen. Vervolgens maken het kabinet en de VNG nadere afspraken over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot ex-gedetineerden. Dit resulteert in een gezamenlijke formulering van de verwachte taken, verantwoordelijkheden inzake nazorg aan de overige ex-gedetineerden, naast de afspraken voor veelplegers en MO doelgroep".

²² Brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer van 9 december 2008.

²³ 'Openbare GGz': de OGGz-doelgroep bestaat uit sociaal kwetsbare mensen die kampen met meervoudige problemen, waaronder meestal psychische en/of verslavingsproblemen, die onvoldoende zelfredzaam zijn en meestal niet duidelijk om hulp vragen.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 24 587, nr. 341.

financiële crisis wegen personele consequenties van het sluiten van inrichtingen zwaar.

Bijlage 2: Cijfers detentieduur en uitstroom

In aanvulling op in de tekst opgenomen cijfers volgend hieronder enkele meer gedetailleerde overzichten.

Zorgbehoefte en detentieduur

Onderzoeksbureau Beke heeft de behoeften van gedetineerden op vier basale leefgebieden (huisvesting, inkomen, identiteitsbewijs en zorg) onderzocht en beschreven in het rapport *Van binnen naar buiten*. Uit het onderzoek zijn de volgende gegevens naar voren gekomen:²⁵

- 22% van de gedetineerden heeft een probleem met het legitimatiebewijs;
- 40% van de gedetineerden heeft problemen met het inkomen;
- 30 % van de gedetineerden heeft problemen met huisvesting;
- 8% heeft problemen op het gebied van zorg;
- bij circa driekwart van de gedetineerden beperkt de problematiek zich tot één leefgebied.

Detentieduur

Ongeveer een kwart van de gedetineerden verblijft niet langer dan twee weken in een penitentiaire inrichting. Bijna de helft verblijft korter dan een maand en ruim 60% van alle gedetineerden wordt tot twee maanden gedetineerd.

Verblijfsduur 2007 in aantallen en percentages

lengte straf	aantal gedetineerden	percentage
Straf < 6 maanden	28710	83
waarvan < 2 weken	9481	27
< 1 maand	16385	47
< 2 maanden	21563	61
Straf > 6 maanden	6064	17
Totaal	34774	100

Bron: projectbureau aansluiting nazorg

²⁵ Onderzoeksgroep Beke plaatst wel enkele kanttekeningen bij de resultaten van het eigen onderzoek. In de gebruikte dossiers blijkt veel informatie te ontbreken. De kwaliteit van de data liet geen verdiepingsonderzoek op de resultaten toe. Verder wordt het resultaat op het leefgebied zorg betwijfeld, omdat dit onderdeel sterk afhankelijk is het subjectieve oordeel van zowel gedetineerden als m.m.d.-ers en omdat m.m.d.-ers mogelijk niet voldoende zijn toegerust op dit gebied. De werkelijke zorgbehoefte ligt misschien hoger.

In een steekproef van Adviesgroep Beke zijn de verschillen in detentieduur in meer detail uitgewerkt. Hieruit blijkt duidelijk het grote aandeel van (zeer) kort verblijvenden.²⁶

Detentieduur naar aantal en percentage gedetineerden (n=1254)

detentieduur	aantal gedetineerden	percentage gedetineerden
< 1 week	172	13,7
1 week tot 14 dagen	208	16,6
2 tot 3 weken	419	33,4
3 weken tot 1 maand	91	7,2
1 tot 2 maanden	100	7,9
2 tot 3 maanden	83	6,6
3 tot 4 maanden	101	7,9
4 tot 5 maanden	30	2,4
5 tot 6 maanden	16	1,3
6 tot 7 maanden	9	0,7
7 tot 8 maanden	10	0,8
8 tot 9 maanden	2	0,1
9 tot 10 maanden	3	0,2
10 tot 11 maanden	3	0,2
11 tot 12 maanden	2	0,1
1 tot 2 jaar	5	0,4

Bron: Advies- en Onderzoeksgroep Beke, 2008

Beke licht de bevindingen als volgt toe: “Een groot deel van de detentieduur, 33,4%, ligt bij twee tot drie weken. Mogelijk is de detentieduur tot twee weken ondervertegenwoordigd, omdat gedetineerden die korter dan twee weken in detentie verblijven soms door m.m.d.’ers gemist worden. De grens tussen kort- en langgestraften ligt bij vier maanden strafrestant na vonnis in eerste aanleg, hetgeen met de periode van voorarrest van twee maanden neerkomt op een totale strafdur van zes maanden. Dit betekent dat maar liefst 97,3% van de gedetineerden waarvan zowel de begin- als einddatum van de detentie bekend is tot de kortverblijvenden behoort. Deels heeft dit te maken met de korte periode van dataselectie en deels met de onbekende einddatum van detentie. Dit laatste geldt vooral voor de preventief gehechten.”

Opmerking RSJ: de selectie voor deze steekproef (gedetineerden bij wie de DPAN-gegevens inhoudelijk van betekenis waren) en de kleine omvang ervan geven deze cijfers een beperkte waarde. De relatie ervan met uitspraken van respondenten (m.m.d.-ers) en de verklaring van Beke gaven niettemin aanleiding deze tabel hier op te nemen.

Uitstroom uit penitentiaire inrichtingen in 2007

In 2007 keerde ruim 35.000 maal een gedetineerde in de samenleving terug, waarvan rond 10.000 maal naar een van de G4-gemeenten. Omdat een aantal personen in 2007 meermalen werd vastgezet en weer vrij kwam, lag het aantal verschillende personen dat in 2007 één of meer detenties onderging onder de 30.000. Zie onderstaande tabel.

²⁶ Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Van binnen naar buiten, 2008.

Uitstroom van gedetineerden in 2007 op basis van het aantal detenties en percentages van unieke personen die het aantal detenties onderging.

	man	vrouw	totaal	percentage man	percentage vrouw	percentage totaal
1 x	23.471	2.194	25.665	79,1	7,4	86,5
2 x	2.791	200	2.991	9,4	0,7	10,1
3 x	637	65	702	2,1	0,2	2,3
4 x	185	25	210	0,6	0,1	0,7
5 x	64	8	72	0,2	0,0	0,2
6 x	24	3	27	0,1	0,0	0,1
7 x	14	0	14	0,0	0,0	0,0
8 x	2	0	2	0,0	0,0	0,0
10x	1	0	1	0,0	0,0	0,0
12x	1	0	1	0,0	0,0	0,0
totaal	32.304	2.947	35.251			
aantal unieke personen	27.190	2.495	29.685			
totaal				91,5	8,5	100

Bron: projectbureau aansluiting nazorg

