

Raadsstuk 213/2006
B&W datum 28 november 2006
Sector/Afd PD/veiligheid
Reg.nr(s) 06/1040

Onderwerp **Beantwoording vragen van de heer W.A. Catsman en de heer J. Vrugt inzake opvang ex-gedetineerden**

Aan de Raad der gemeente Haarlem

Ingevolge het bepaalde in artikel 38 van het Reglement van Orde voor de vergadering van de gemeenteraad stellen wij u hierbij in kennis van de op 16 oktober 2006 bij ons college ingekomen vragen van de heer W.A. Catsman en de heer J. Vrugt en het door het college gegeven antwoord.

De burgemeester,
mr. B.B. Schneiders

Schriftelijke vragen ex artikel 38 van
het Reglement van Orde

Geacht college,

De fracties van de Axielijst en het CDA wensen schriftelijke vragen te stellen ex art 38 van het RvO.

Tijdens het symposium van het Diaconaal Centrum voor het Gevangenispastoraat op dinsdag 4 oktober jl. werd de aanwezigen voorgehouden dat het rijksbeleid/de verantwoordelijkheid voor de opvang van ex-gedetineerden, wordt overgedragen aan de gemeenten waar zij zich willen vestigen. Hierbij moet o.a. gedacht worden aan huisvesting, uitkering, schuldsanering, begeleiding, etc. Navraag leidde tot de conclusie dat deze opvang in Haarlem inmiddels wordt gerealiseerd.

Naar aanleiding daarvan de volgende vragen:

1. Klopt het dat Haarlem (als pilotgemeente?) sedert enige tijd verantwoordelijkheid draagt (en neemt) voor de opvang van ex-gedetineerden die zich in Haarlem willen vestigen?
2. Zo ja, wanneer is de betreffende commissie, dan wel de raad, hierover geïnformeerd en/of heeft de raad een plan van aanpak ontvangen?
3. Mocht de commissie dan wel de raad hierover nog niet zijn geïnformeerd: Op welke termijn zal de betreffende commissie hierover een plan van aanpak ontvangen?
4. Is Haarlem een zgn pilotgemeente en zo nee, bij welke gemeenten kijkt Haarlem over de schouders mee?
5. Is het college bereid tegelijk met het plan van aanpak duidelijkheid te geven over de dekking van de kosten van deze opvang, alsmede de rijksbijdrage hiervoor?

Wim Catsman (CDA)

Sjaak Vrugt

(Axielijst)

Aan de heer W.A. Catsman
lid van de gemeenteraad
Engelandlaan 228
2034 NG Haarlem

Aan de heer J. Vrugt
lid van de gemeenteraad
Leidsestraat 52 rood
2013 XM Haarlem

Onderwerp:
Beantwoording vragen inzake
opvang ex-gedetineerden

Uw brief van:
16 oktober 2006

Geachte heer Catsman en de heer Vrugt,

Naar aanleiding van een door u bezocht symposium van het Diaconaal Centrum wat werd gehouden naar aanleiding van gewijzigd rijksbeleid ten aanzien van ex-gedetineerden heeft u ons in de brief van 13 oktober jl. de navolgende vragen gesteld:

1. *Klopt het dat Haarlem (als pilotgemeente?) sedert enige tijd verantwoordelijkheid draagt (en neemt) voor de opvang van ex-gedetineerden die zich in Haarlem willen vestigen?*
2. *Zo ja, wanneer is de betreffende commissie, dan wel de raad, hierover geïnformeerd en/of heeft de raad een plan van aanpak ontvangen?*
3. *Mocht de commissie dan wel de raad hierover nog niet zijn geïnformeerd: Op welke termijn zal de betreffende commissie hierover een plan van aanpak ontvangen?*
4. *Is Haarlem een zgn pilotgemeente en zo nee, bij welke gemeenten kijkt Haarlem over de schouders mee?*
5. *Is het college bereid tegelijk met het plan van aanpak duidelijkheid te geven over de dekking van de kosten van deze opvang, alsmede de rijksbijdrage hiervoor?*

Wij zullen uw vragen eerst in algemene zin beantwoorden waarna wij, resumerend, concreet op uw vraagstelling zullen ingaan.

Al in 2004 is vanuit het ministerie van Justitie een hervormingsproces op gang gebracht voor wat betreft de wijze van uitstroom van ex-gedetineerden uit de justitiële inrichtingen. In dit proces wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen ex-gedetineerden waarvoor nog een justitieel kader is opgelegd en diegenen waarvoor geen - vorm van - toezicht is opgelegd. In de visie van het ministerie zijn ex-gedetineerden waarvoor géén justitieel kader geldt 'gewone' burgers en vallen dus onder verantwoordelijkheid van de gemeenten waar deze personen gewoonlijk naar terugkeren. De inhoudelijke argumentatie voor deze veranderende werkwijze wordt onder andere weergegeven in het als bijlage toegevoegde document "Naar een sluitende overdracht". Kort samengevat komt deze argumentatie neer op de uit onderzoek bij een aantal grote gemeenten verkregen inzichten dat, ondanks reclasseringsinzet, een deel van de ex-gedetineerden recidiveert. Oorzaken daarvan worden onder andere gevonden in zaken die betrekking hebben op de re-integratie in de samenleving na het verlaten van de gevangenis. Vooral problemen op vier maatschappelijke leefgebieden als identiteit, huisvesting, inkomen en zorg zijn vaak debet aan het niet (meer) optimaal functioneren in de samenleving. Vanuit de filosofie dat gericht aandacht voor de individuele gedetineerde en afstemming in de processen tussen 'binnen' en 'buiten' noodzakelijk is, is - in eerste instantie binnen de justitiële inrichtingen - gestart met een andere werkwijze.

Om ontvangende gemeenten beter te informeren over deze uitstroom is binnen het gevangeniswezen in 2005 en 2006 een ander wijze van werken ingevoerd. Binnen de penitentiaire inrichtingen zijn extra medewerkers maatschappelijke dienstverlening (MMD) ingezet om een goede overdracht vanuit het justitiële circuit naar gemeenten en zorginstellingen te garanderen. Zij zorgen in de inrichting voor screening op de vier basale onderdelen. Ook zijn zij inmiddels gestart met het informeren van gemeenten over de ontslagdatum van gedetineerden en over voorbereidende activiteiten die tijdens detentie hebben plaatsgevonden. Over deze wijze van werken heeft de Dienst Justitiële Inrichtingen op 21 maart jongstleden alle Nederlandse gemeenten geïnformeerd. In deze brief wordt tevens verzocht een gemeentelijk contactpersoon aan te wijzen die de regiefunctie van de nazorg voor terugkerende gedetineerden in de betreffende gemeente op zich neemt.

In de Haarlemse situatie zijn over - een deel van - deze materie al eerder rijksafspraken gemaakt in het kader van het Grote Steden Beleid. Daarbij richt de aandacht zich vooral op het terugdringen van overlast door zogenaamde veelplegers, te onderscheiden in stelselmatige daders, veelplegers en zeer actieve veelplegers en het leveren van adequate nazorg door de (gemeentelijke) instellingen. Daarnaast werd de problematiek van de instroom van ex-gedetineerden in het zorgcircuit al eerder opgepakt in het zogenaamde 'bajesoverleg'. Dit overleg is feitelijk de lokale variant van wat het DJI nu voor ogen staat. Het is met name het bureau bijzondere doelgroepen van de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid wat in de uitvoering in samenwerking met Burgerzaken goede samenwerking heeft opgebouwd met de PI's Haarlem en Alphen a.d. Rijn. Eveneens bleek een deel van de cliënten van het schakelstation, het Haarlemse cliëntvolgsysteem voor de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg, te bestaan uit ex-gedetineerden. Tenslotte

werd vastgesteld dat de aanpak van de problematiek veelplegers ook een preventieve kant kent; vroegtijdig voorkomen van recidive voorkomt een carrière als veelpleger.

Op twee niveaus bleek daarom behoefte te zijn aan informatie over de instroom; enerzijds over de wijze waarop de diverse processen binnen het veld opvang en verzorging op elkaar aansluiten, anderzijds om de feitelijke grootte van de vraag te kunnen bepalen. Vast staat in ieder geval dat met- of zonder inzet van bijvoorbeeld reclasseringsinstellingen deze doelgroep zich- althans voor een deel- zal melden bij de Haarlemse instellingen voor maatschappelijke opvang en een beroep zal doen op ondersteuning van de uitkerende instanties, zoals zij overigens ook in het verleden altijd al gedaan heeft. Verschil is echter dat de problematiek vanwege het door het Rijk ingezette informatieaanbod scherper zichtbaar wordt. Niet alleen in aard maar ook in omvang. In bijlage 2 wordt een overzicht gegeven van de uitstroom naar Nederlandse gemeenten in het eerste kwartaal 2006.

Zonder daarom naar het rijk te pretenderen direct oplossingen voorhanden te hebben - per slot van rekening zijn er over deze materie ook (nog) geen overeenkomsten gesloten tussen Rijksdienst en lokale overheden - is binnen de bestaande uitvoeringspraktijk er vooralsnog voor gekozen gebruik te gaan maken van de faciliteiten die het DJI gaat leveren aan gemeenten en in ieder geval gebruik te maken van de informatie (screeningsformulieren) die vanuit de diverse pi's naar de ontvangende gemeenten worden gestuurd. Als contactpersoon voor het DJI fungeert momenteel de projectleider veelplegers die vanuit deze functie al ervaring heeft met het uitwisselen van gegevens over ex-gedetineerden en die in samenwerking met de drie voor de uitvoering verantwoordelijke afdelingen (OWG, SoZaWe en GGD) tracht, binnen de bestaande mogelijkheden, de vraag adequaat uit te zetten. In 2007 zal bezien worden in hoeverre het bestaande schakelstation in de verwerking van de gegevens en daarmee als bron van management sturing een verdere rol kan krijgen.

Kortom, samenvattend en nader ingaand op uw concrete vraagstellingen;

Antwoord 1

In de visie van het Rijk, en wel het ministerie van Justitie in het bijzonder zijn gemeenten verantwoordelijk voor de opvang van ex-gedetineerden die zonder justitiële titel de gevangenis verlaten. Het betreft hier echter geen nieuwe doelgroep maar mensen die in het verleden ook al een beroep deden op de lokale voorzieningen als zij terugkeerden ná een detentieperiode in de gemeente waar zij vóór hun detentie woonachtig waren. Het is in tegenstelling tot wat u in uw vraag stelt niet zo dat Haarlem hierin een pilotgemeente is. Haarlem heeft al wel ervaring met het veelplegersproject in het kader van het grote stedenbeleid en afspraken over het uitwisselen van informatie over deze doelgroep zijn onder andere vastgelegd in het convenant veelplegers. De door DJI geleverde gegevens worden momenteel gebruikt in de verdere uitwerking van het stedelijk kompas, een binnenkort te verschijnen document waarin wij in bredere zin de ambities voor de komende jaren voor de maatschappelijke opvang zullen beschrijven.

Antwoord 2 en 3

Recent is vanuit de Dienst Justitiële Inrichtingen gestart met het concreet informeren van bestuur en management van alle gemeenten in de diverse arrondissementale regio's. Wij zullen naar aanleiding van deze informatieronde u hierover spoedig informeren. Een concreet plan van aanpak in aansluiting op het al bestaande veelplegersproject kunt u begin 2007 tegemoet zien.

Antwoord 4

Zoals uit de toelichting blijkt waren er al contacten tussen het DJI en medewerkers van de gemeente Haarlem en werd er in de praktijk al aandacht gegeven aan het voorkomen van detentieschade na afloop van de strafperiode. Er zijn echter geen afspraken gemaakt over het voeren van een pilot in de Haarlemse situatie. Recent is onder een viertal andere gemeenten onderzoek verricht naar de wijze waarop deze verantwoordelijkheid vorm kan krijgen. De uitkomsten worden binnenkort verwacht.

Antwoord 5

Op dit moment stelt het Rijk zich op het standpunt dat, behoudens de specifieke aanpak voor veelplegers, er géén aparte rijksbijdrage komt voor deze doelgroep. Zij zijn van mening dat de opvang van deze groep dient te gebeuren binnen de bestaande mogelijkheden en met behulp van de bestaande middelen. Met de VNG wordt momenteel nog overlegd of deze zienswijze moet worden aangepast.

het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,
drs. W.J. Sleddering

de burgemeester,
mr. B.B. Schneiders

BIJLAGE A

Karel van Duijvenbooden*

Naar een sluitende overdracht

Inleiding

U heeft ze misschien wel eens gezien 's morgens vroeg op een station; die jongens met die grote lichtblauwe plastic zakken, soms al een blik bier in de hand, wachtend op de trein naar een gemeente ergens in Nederland.

In 2004 werden ruim 33.000 personen na het ondergaan van een gevangenisstraf ontslagen uit detentie. In de meeste gevallen - zo'n 75% - was dat na een korte straf (vier maanden of korter). In de overige gevallen verbleven ze langduriger in het penitentiaire circuit.

Al langer is bekend dat die overgang van detentie naar vrije maatschappij in veel gevallen niet goed verloopt. De minister van Justitie vermeldde dat nog eens in zijn Midterm review, een tussentijds verslag over de voortgang van het veiligheidsprogramma van het kabinet Balkenende II: 'Om te voorkomen dat (ex)gedetineerden terugvallen in crimineel gedrag is een effectieve nazorg noodzakelijk. Een goede reïntegratie draagt immers bij aan de vermindering van recidive, maar verloopt in de praktijk verre van probleemloos'.¹

In 2004 gaven de ministeries van Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de opdracht aan onderzoeksbureau Radar tot het houden van een gespreksronde langs tien grote gemeenten over het gemeentelijk reïntegratiebeleid ten aanzien van ex-gedetineerden. Het onderzoeksrapport is geen representatieve weerslag van de stand van zaken in de Nederlandse gemeenten maar een verslag van eerste verkenning van de ervaringen en meningen van een aantal gemeenten.² Het geeft ook weer hoe de geïnterviewde gemeentelijk vertegenwoordigers tegen het penitentiaire circuit aankijken. Het verslag schetst de stand van zaken met betrekking tot de reïntegratie van ex-gedetineerden in tien Nederlandse gemeenten. 'Van projecten, samenwerkingsovereenkomsten of uitgewerkte werkprocessen rondom de terugkeer in de samenleving (de overgang van binnen naar buiten) van deze groep is slechts in een klein aantal gevallen sprake'.³

Voorheen werd de nazorg aan gedetineerden als het exclusieve domein van de Reclassering beschouwd. Maar ook toen verliep de overgang van detentie naar vrije maatschappij niet altijd even soepel. Regelmatig treffen we een opsomming aan van de knelpunten die zich voordoen bij de overgang van detentie naar vrije

* Drs. Karel van Duijvenbooden is projectmedewerker Aansluiting Nazorg bij het Ministerie van Justitie, sectordirectie gevangeniswezen.

¹ *Naar veiliger samenleving, Midterm review*, november 2004, p. 15

² Rosalie Jansen en Arjan Verweij, *Gemeentelijk reïntegratiebeleid en detentie*, onderzoeksrapport Radar, Amsterdam: Radar, september 2005.

³ Jansen en Verweij, *Gemeentelijk reïntegratiebeleid en detentie*, p. 8.

maatschappij. Maar weinig wordt stilgestaan bij de achtergronden van deze moeizame aansluiting. In dit artikel worden eerst deze achtergronden kort aangestipt. Vervolgens worden de actuele ontwikkelingen op dit terrein beschreven aan de hand van beleidsafspraken en praktijkontwikkelingen.

Liever kwijt dan rijk - uit het oog uit het hart

Voor iemand gedetineerd raakt is de betreffende persoon een lid van onze vrije samenleving en houdt zich op in één van de vele gemeenten die Nederland rijk is. De aanleiding voor de detentie is (verdenking van) het plegen van een strafbaar feit. Nu is het een bekend gegeven dat veel personen die in detentie belanden, daarvoor een leven leiden in de marge van de (grote) stad. Dit geldt met name voor de groep veelplegers waar de laatste tijd zoveel aandacht voor is. Ze zorgen daar vaak voor onrust en overlast en kosten de gemeenten extra inzet en middelen voor opvang, zorg, zorgteams, casemanagers, schuldhulpverleners, woonbegeleiders en politie, nog afgezien van de schade die rechtstreeks voortvloeit uit de gepleegde criminaliteit. Het is dan ook niet verwonderlijk dat ‘de gemeenschap’ er soms niet rouwig om is als de betreffende lastpost voor een tijdje uit beeld verdwijnt en onder de hoede van het gevangeniswezen wordt gebracht. Medewerkers in de instellingen voor maatschappelijke opvang halen even opgelucht adem, casemanagers of vaste begeleiders zijn blij dat de druk voor een moment van de ketel is en de politie tikt ijverig het proces verbaal in de wetenschap dat de lastpost in elk geval voor een periode niet tot hun directe werkbelasting behoort. Het is dan ook heel begrijpelijk dat ‘de gemeente’ deze mensen soms liever even kwijt dan rijk is en niet direct de behoefte voelt warme contacten te onderhouden als haar ex-inwoner voor een tijdje logeert in één van de penitentiaire inrichtingen. ‘Gedurende de periode dat de persoon in detentie is, is hij of zij dan ook voor de gemeente volledig uit beeld’.⁴

Gesloten systeem - gescheiden circuits

In de penitentiaire inrichting is men niet in de eerste plaats geïnteresseerd in de herkomst en achtergrond van de gedetineerde. Natuurlijk worden de noodzakelijke basisgegevens geregistreerd maar een verbinding leggen met de situatie waar de gedetineerde vandaan komt is lang niet altijd aan de orde. De eerste zorg is om de lastpak in het gareel van het bajesregime te krijgen. Rust en orde binnen de penitentiaire inrichting zijn vooral van belang. Ook dat is niet verwonderlijk voor een bedrijf dat het bewaren tot haar hoofdtaak mag rekenen. Het penitentiaire systeem is van oudsher naar binnen gericht en houdt zich primair bezig met het ongestoord ten uitvoer leggen van vrijheidsbeperkende straffen en maatregelen. Hoe meer invloeden van buiten, des te groter het risico op onrust. Directie en medewerkers van de penitentiaire inrichtingen hebben doorgaans de handen vol aan een goed verloop van het primaire proces binnen de inrichting. Zolang de gedetineerde aan haar systeem is toevertrouwd, fungeert de penitentiaire inrichting als de woonplaats voor de lastpost. Na verloop van tijd wordt de gedetineerde zelfs ingeschreven op het adres van de justitiële inrichting en wordt zo inwoner van de fictieve ‘justitiële stad’. De betreffende lastpost is daarmee verhuisd naar een ander domein.

⁴ Jansen en Verweij, *Gemeentelijk reïntegratiebeleid en detentie*, p. 10.

‘De meeste gemeenten waarmee gesproken is zien een duidelijk onderscheid tussen het domein van de penitentiaire inrichtingen en dat van gemeenten’ en ‘opvallend is ook dat de meeste gemeenten vertellen dat er nauwelijks contact is met penitentiaire inrichtingen. Dit contact wordt volgens hen ook door de penitentiaire inrichtingen niet gezocht’.⁵

Aan het einde van de straf is er vanuit de justitiële inrichting lang niet altijd de behoefte om zorgvuldig over te dragen. De belangrijkste taak van de penitentiaire inrichting, het tijdelijk bewaren van de lastpak, zit erop. Nu moet de buitenwereld het maar weer opknappen. Bovendien is het vooraf regelen van de meest basale zaken als identiteitsbewijs, inkomen (in veel gevallen uitkering) en onderdak zo’n tijdrovende en lastige klus dat de penitentiaire inrichting zich niet snel geroepen voelt daar al te veel tijd en energie in te steken.

Zie hier de basisingrediënten voor een moeizame overdracht.

Naar een veiliger samenleving - noodzaak tot samenwerking

In de context van het veiligheidsprogramma van het kabinet Balkenende II is in oktober 2002 een zeer ambitieuze doelstelling gelanceerd: een totale reductie van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met 20 tot 25%, te bereiken in de periode 2008-2010 in vergelijking met 2002. Om deze doelstellingen te bereiken zijn circa 150 maatregelen geformuleerd. Van meet af aan was duidelijk dat in de uitvoering van deze maatregelen vele partijen betrokken zijn: verschillende departementen (o.a. VROM, SZW, BZK, VWS en Justitie), gemeenten en hun gemeentelijke instanties en talloze organisaties. Een goede reïntegratie van (ex)gedetineerden is een prominent agendapunt in het veiligheidsprogramma en belangrijke spelers in dit veld zijn de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de reclassering, gemeenten (gemeentelijke diensten), zorgvoorzieningen en lokale organisaties. Het programma ‘naar een veiliger samenleving’ biedt als zodanig een kader dat dwingt tot samenwerking. Ketensamenwerking is het leidend principe. Met nieuwe strafrechtelijke maatregelen als de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV) - vanaf 1 april 2002 - en de Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD) – vanaf 1 oktober 2004 -, waarmee de zogenoemde draaideurcriminelen voor een langere tijd in een gesloten justitiële setting kunnen worden geplaatst, wordt de samenwerking tussen Justitie en gemeenten ook formeel vastgelegd. Justitie investeert extra in een programma en regime in de gesloten, intramurale fase van de maatregel, gemeenten stellen zich mede verantwoordelijk voor de uitvoering van de extramurale fase. Dat is wennen; de gescheiden circuits worden ineens gezamenlijk verantwoordelijk voor één traject. DJI en gemeenten als partners die nauw moeten samenwerken en bij elkaar in de keuken kijken. Het gesloten systeem dat de deuren moet openen voor een externe partner en een gemeente die een gedetineerde al voor afloop van de justitiële maatregel als haar inwoner moet gaan begroeten. Dat verloopt dan ook lang niet altijd vlekkeloos. Uit de procesevaluatie van de invoering en uitvoering van de SOV⁶ kwam naar voren dat, alle afgesloten convenanten ten spijt, de samenwerking tussen DJI en gemeenten erg te wensen overliet. Het intramurale programma kwam zeer moeizaam van de grond en op vele

⁵ Jansen en Verweij, *Gemeentelijk reïntegratiebeleid en detentie*, p. 8.

⁶ H. van ’t Land, K. van Duijvenbouden, A. van de Plas en J. Wolf, *Opgevangen onder dwang*, Utrecht: Trimbos-instituut 2005.

fronten werd de aansluiting naar de extramurale fase gemist. De SOV is inmiddels geïncorporeerd in de ISD. Ook hierin staat de ketenaanpak en de samenwerking tussen rijk en gemeente centraal. Of geleerd is van de SOV valt nog te bezien. Eén ding is de partijen inmiddels wel duidelijk: tot een veiliger samenleving kom je alleen als de hele keten sluitend samenwerkt.

Nieuwe initiatieven

Zoals reeds gesteld zijn er vele voornemens op het gebied van veiligheid. Drie daarvan worden hier kort nader toegelicht:

1. De GSB III convenanten in het kader van het Grotestedenbeleid
2. De Nieuwe Inrichting; Detentie en Behandeling op Maat
3. Terugdringen Recidive

Grotestedenbeleid

In april 2004 komt in het kader van het Grotestedenbeleid III (GSB III) de nota 'Samenwerken aan de Krachtige stad' uit. Als eerste van vijf outcomedoelstellingen van de GSB III wordt geformuleerd: 'Het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid'.⁷ In de Meerjaren ontwikkelingsprogramma's (MOP's) die in dit verband door de grote steden zijn opgemaakt is volgens afspraak een paragraaf opgenomen over 'nazorg voor veelplegers'. De afspraak tussen rijk en gemeenten op dit punt is dat gemeenten zorgdragen voor een goede opvang en begeleiding (nazorg) van die veelplegers die tijdens detentie hebben deelgenomen aan door Justitie aangeboden interventieprogramma's met oog op vermindering van recidive. Deze afspraken zijn alleen met de G-30,⁸ dat wil zeggen dertig grote steden, gemaakt. De gemaakte afspraken, vastgelegd in convenanten (de zogeheten GSB III convenanten), zijn begin 2005 door de betrokken partijen getekend. Deze GSB III convenanten hebben geleid tot concrete samenwerkingsafspraken tussen gevangeniswezen en gemeenten, aangaande die veelplegers die tijdens detenties een programma hebben gevolgd. Met de uitvoering van dit onderdeel van de GSB III convenanten richten gemeenten het vizier heel nadrukkelijk op het gevangeniswezen.

De Nieuwe Inrichting

Het concept 'de Nieuwe Inrichting' is een onderdeel van het project Modernisering Sanctietoepassing (MST) waarvan de uitgangspunten zijn vastgelegd in een visiebrief van 7 juni 2004.⁹ In de nieuwe visie en missie van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zijn vier hoofddoelen geformuleerd: (1) beter aansluiten bij maatschappelijke opvattingen, (2) verbeteren van de samenwerking met ketenpartners, (3) reduceren van de grote capaciteitsproblematiek en (4) realiseren van de financiële taakstelling (een forse bezuiniging). De Nieuwe Inrichting is gebaseerd op twee pijlers, te weten 'functionele executie' en 'vraagsturing'. De benaming 'functionele executie' is in het tweede kwartaal van 2005 veranderd in

⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Samenwerken aan de Krachtige stad*, Den Haag april 2004, p. 10.

⁸ Ook wel de G-4 + G-26. Begin 2005 is er een 31e grote gemeente bijgekomen en sindsdien spreken we van de G-31.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 VI, nr. 167.

‘Detentie en Behandeling op Maat’ (DBM). Het programma Detentie en Behandeling op Maat beoogt een omvangrijke transformatie van het gevangeniswezen. Eén van de hoofddoelstellingen van DBM is een verbetering van de ketensamenwerking door middel van vraagsturing. In deze ketensamenwerking is de gemeente een belangrijke partner. Een meer vraaggestuurde benadering betekent dat het gevangeniswezen zich bewust gaat oriënteren op de vragen vanuit de gemeenten. Dit heeft ook invloed op de wijze waarop (ex) gedetineerden door gevangeniswezen aan de gemeenten worden overgedragen. Betere informatieoverdracht en regionale detentie zijn twee elementen die in dit verband al door gemeenten op de agenda zijn ingebracht. Met het concept van ‘de Nieuwe Inrichting’ en het programma Detentie en Behandeling op Maat richt gevangeniswezen het vizier nadrukkelijk ook naar de gemeenten.

Terugdringen Recidive

In 2002 is bij Justitie het programma Terugdringen Recidive (TR) gestart. Aanleiding was onder meer het hoge recidivepercentage onder ex-gedetineerden dat uit diverse onderzoeken naar voren kwam.¹⁰ Het gaat bij het programma Terugdringen Recidive om de introductie van een gesystematiseerde wijze van werken gebaseerd op de ‘what works principes’. Deze systematiek wordt gekenmerkt door een goede diagnose (door de werkgroep diagnose werd daarvoor het diagnostisch instrument de RISc ontwikkeld en geïmplementeerd), daarop gebaseerde gedragsinterventies,¹¹ een uitgewerkt samenwerkingsmodel voor de partners Gevangeniswezen en Reclassering en een nazorgtraject dat daarop aansluit. De doelgroep van deze werkwijze is vooralsnog beperkt tot alle volwassen (vanaf 18 jaar) gedetineerden met een strafrestant van meer dan vier maanden.¹² Dit heeft te maken met het feit dat het slechts bij een langere detentieperiode zinvol en haalbaar wordt geacht om gedragsinterventies aan te bieden. In verband met het thema van dit artikel is met name de werkgroep Nazorg van TR van belang. Deze werkgroep heeft aanvankelijk in afstemming met een groot aantal externe partijen en verschillende departementen de knelpunten in kaart gebracht die zich volgens de diverse betrokkenen voordoen in de overgang van detentie naar vrije maatschappij. Maar liefst vijftientig serieuze knelpunten werden vastgesteld en verwerkt in het Verbeterplan Aansluiting Nazorg.¹³ Deels waren de knelpunten van beleidsmatige aard en lagen op het gebied van wet en regelgeving. De aanpak hiervan werd belegd bij de beleidsafdeling van de Directie Sanctie en Preventiebeleid van het ministerie van Justitie. Inmiddels worden deze knelpunten voor een belangrijk deel meegenomen in een bredere opzet van de ‘taakgroep maatschappelijke opvang’ waaraan ambtelijk vertegenwoordigers van zes departementen (Justitie, VWS, VROM, SZW, BZK en Financiën) en de vier grote steden (G4) deelnemen. Deze

¹⁰ De meest recente cijfers laten zien dat dit percentage circa 71% bedraagt: B.S.J. Wartna, *Evaluatie van daderprogramma's: een wegwijzer voor onderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies gericht op het terugdringen van recidive*, Den Haag: WODC 2005.

¹¹ In september 2005 is een erkenningscommissie geïnstalleerd die bestaande interventies moet gaan beoordelen op basis van criteria van de ‘what works benadering’.

¹² Bekend is dat dit een betrekkelijk klein deel van de totale gedetineerdenpopulatie betreft. Het merendeel (ongeveer 75%) van de gedetineerden is kortgestraft en valt daarmee buiten de TR-doelgroep.

¹³ *Verbeterplan Aansluiting Nazorg*, Ministerie van Justitie, 2004.

taakgroep is ingesteld naar aanleiding van een bestuurlijk conferentie Maatschappelijke Opvang op 5 september 2005. Voor het ontwikkelen van oplossingen voor knelpunten die meer in de uitvoeringspraktijk liggen, is bij Justitie een Projectbureau Nazorg opgericht. Dit Projectbureau is gestart als onderdeel van TR, inmiddels is de scope verbreed, de naam gewijzigd in Projectbureau Aansluiting Nazorg en is het bureau ondergebracht bij de sectordirectie gevangeniswezen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).¹⁴

Algemeen kader nazorg ex-gedetineerden

Alvorens in te gaan op de concrete plannen, doelstellingen en werkzaamheden van het Project Aansluiting Nazorg is het goed om het algemeen kader met betrekking tot nazorg kort aan te stippen. Dit kader staat geformuleerd in een brief aan de Tweede Kamer van 11 maart 2005 (kenmerk 5338986/05). Deze brief geeft weer wat in februari 2005 in een bestuurlijk overleg over dit thema is afgesproken tussen de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, de burgemeesters van de G-4, een vertegenwoordiger van de G-27 en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De minister van Justitie geeft daarin aan dat hij eerstverantwoordelijk is voor reïntegratie van justitiabelen binnen het justitiële kader (tijdens preventieve hechtenis en de intra- en extramurale tenuitvoerlegging van een sanctie). Buiten dat kader betreft het een verantwoordelijkheid voor gemeenten en zorginstellingen. Over de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten ten aanzien van nazorg van (ex) gedetineerden is voorts het volgende overeengekomen:

- Alle ex-gedetineerden komen, zoals iedere burger, in aanmerking voor de voorzieningen op de primaire leefgebieden onderdak (waaronder maatschappelijke opvang), inkomen/werk, en zorg, mits betrokkene daar om vraagt.
- De gemeenten bieden actief nazorg aan veelplegers bij wie in justitieel kader op basis van een diagnose (RISc) gedragsinterventies zijn gepleegd. Deze nazorg heeft, naast de voorzieningen op primaire leefgebieden, betrekking op zaken als scholing, (psychosociale) begeleiding, arbeidstoeleiding, schuldhulpverlening en woonbegeleiding.

Voorts heeft de minister van Justitie toegezegd (brief aan Tweede Kamer van 20 mei 2005, kenmerk 5352391/05) dat binnen de penitentiaire inrichtingen extra medewerkers maatschappelijke dienstverlening (MMD) worden ingezet om een goede overdracht vanuit het justitiële circuit naar gemeenten en zorginstellingen te garanderen. Zij moeten ervoor zorgen dat elke gedetineerde gescreend wordt op vier basale onderdelen, te weten identiteitsbewijs, onderdak, inkomen/werk en zorg. Na screening op deze onderdelen moet de MMD de gemeente informeren over de stand van zaken op deze onderdelen. Ook heeft de minister toegezegd dat gemeenten tijdig voor ontslag uit detentie worden geïnformeerd over de ontslagdatum van gedetineerden en over voorbereidende activiteiten die tijdens detentie hebben plaatsgevonden.

Project Aansluiting Nazorg - werk in uitvoering

¹⁴ Zie *Plan van Aanpak*, Project Aansluiting Nazorg (DNI.GW.23), 1 september 2005.

Op basis van de overeengekomen verantwoordelijkheid van gemeenten met betrekking tot de opvang van ex-gedetineerden en de toezeggingen van de minister ten aanzien van een goede overdracht is de doelstelling van het Project Aansluiting Nazorg als volgt geformuleerd: Het realiseren van een naadloze overdracht op ten minste vier basis deelgebieden (identiteitsdocumenten, inkomen, huisvesting en zorg) voor alle gedetineerden die vanuit justitiële instellingen uitstromen naar gemeenten.

Hiertoe is het Projectbureau overleg met gemeenten gestart over deze aansluiting en wordt samen met gemeentelijk vertegenwoordigers en betrokken partijen onderzocht hoe een gemeentelijke infrastructuur ten behoeve van een betere overdracht kan worden ontwikkeld.¹⁵ Wat daarbij opvalt is dat gemeenten zich uiterst coöperatief opstellen. Her en der vindt op lokaal niveau breed overleg plaats tussen gemeenten, zorginstellingen, gevangeniswezen, reclassering en andere betrokken partijen met de intentie om de overdracht tussen gevangeniswezen naar gemeenten te verbeteren. Verschillende gemeentelijke diensten worden betrokken bij de uitwerking van een betere opvang van ex-gedetineerden. Voor veel gemeenten ligt het uitgangspunt hiervoor bij de aanpak van hun veelplegers. Hier en daar wordt het blikveld al verbreed, wetende dat een ex-gedetineerde na het ondergaan van zijn gevangenisstraf zich sowieso aandient bij de gemeentelijke diensten. Natuurlijk zijn er nog tal van knelpunten in de uitvoering; de schaarste aan passende woonvoorzieningen en de geringe zeggenschap van gemeenten in deze, de verstopping van de maatschappelijke opvang, de taaie materie van schuldhulpverlening en de vaak starre opstelling van diverse schuldeisers waaronder het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), het ontbreken van identiteitsbewijzen bij de groot deel van de doelgroep en de vaak hardnekkige verslavings- en/of psychiatrische problematiek bij de doelgroep. Maar er is bereidheid om gezamenlijk naar deze problemen te kijken en samen deze problemen aan te pakken.

Medewerkers maatschappelijke dienstverlening

Binnen gevangeniswezen behoort de doorontwikkeling en implementatie van de functie medewerker maatschappelijke dienstverlening (MMD), specifiek gericht op het uitvoeren van een sluitende overdracht, tot het takenpakket van Projectbureau Aansluiting Nazorg. Dit gebeurt in nauwe afstemming met het programma Detentie en Behandeling op Maat. De medewerkers maatschappelijke dienstverlening, die aanvankelijk als alternatief voor het vertrek van de reclassering uit de penitentiaire inrichtingen zijn ingezet, zullen een belangrijke rol moeten gaan spelen bij de sluitende overdracht. In navolging van toezeggingen van de minister van Justitie zullen zij zich daarbij in eerste instantie moeten richten op de vier basisgebieden identiteitsbewijs, onderdak, inkomen/werk en zorg. Hiermee komt het accent voor een belangrijk deel te liggen op de materiële randvoorwaarden voor een goede reïntegratie, een onderdeel dat in het verleden nogal eens bleef liggen in het gesteggel tussen Reclassering en de toenmalige Bureaus Sociale Dienstverlening van gevangeniswezen.

¹⁵ In een aantal gemeenten is al gekozen voor het instellen van een gemeentelijk coördinatiepunt nazorg dat fungeert als een vast aanspreekpunt voor de justitiële inrichtingen.

De beoogde werkwijze moet nog verder ontwikkeld en geïmplementeerd worden alvorens het een structurele inzet van het gevangeniswezen wordt. Ook afstemming met reclassering is daarbij van groot belang.

Tenslotte

Er is nog veel werk te verzetten voor een sluitende overdracht van gevangeniswezen naar gemeenten gemeengoed zal zijn. Er is echter een aantal redenen waarom een slagvaardige verbetering op dit moment een gereede kans van slagen heeft. En dat is nodig want het betreft hier een onderwerp dat al jarenlang een probleem is en waarvan ex-gedetineerden al heel lang de dupe zijn. Redenen waarom nu daadwerkelijk vooruitgang kan worden geboekt zijn onder meer:

- De open en coöperatieve opstelling van gemeenten in dit traject, mede als gevolg van het streven naar een veiliger samenleving en het daadwerkelijk terugdringen van overlast in de steden. Steeds vaker worden hierbij concrete doelstellingen geformuleerd.
- De vernieuwde intenties van gevangeniswezen om haar vizier meer naar de samenleving te richten. De aandacht voor regionalisering van de detentie is hierin een belangrijk element.
- De inzet van medewerkers maatschappelijke dienstverlening met een taak die straks specifiek gericht is op crisisinterventie, screening en overdracht met het accent op de materiële randvoorwaarden. Een aspect waarvan het belang ook door gedetineerden zelf met regelmaat op wordt gewezen. In 2006 moeten daarvoor in totaal zo'n 183 MMD in de PI's werkzaam zijn. Zij krijgen een gerichte opleiding op screening en overdracht maar specifieke aandacht voor gemeentelijke en maatschappelijke diensten.
- De overtuiging dat een ketenaanpak essentieel is. Detentie wordt, zeker in geval van korte vrijheidsstraffen, steeds vaker gezien als een korte onderbreking van het maatschappelijk bestaan. Een onderbreking die ook kansen biedt dat bestaan om te buigen naar betere leefomstandigheden.
- Meer contact; soms voor het eerst, komen gemeenteambtenaren in de penitentiaire inrichting die binnen hun gemeente huist. PI-medewerkers nemen deel aan externe overlegstructuren waarin de gezamenlijke aanpak centraal staat. Er is meer contact tussen gevangeniswezen en gemeenten.

Dit alles zal moeten gaan leiden tot een (ex)gedetineerde die door gevangeniswezen tijdig, zorgvuldig en netjes wordt overgedragen en die in de gemeente waar hij zich vestigt, op zodanige wijze wordt opgevangen dat hij zich welkom voelt.

Terugdringen van recidive zal haar beslag moeten krijgen in de vrije samenleving. Het is niet zo moeilijk om recidive te voorkomen zolang iemand gedetineerd is. Een actieve en sluitende overdracht zal er toe bijdragen dat de kans op recidive na detentie vermindert en dat de kansen op reïntegratie voor de ex-gedetineerde vergroten.

Kenmerk	Gemeente	Haarlem		Haarlemmermeer	
		Aantal	%	Aantal	%
Aantal screeningsformulieren		42	100%	4	100%
Algemene kenmerken:					
Man		41	98%	4	100%
Vrouw		1	2%	0	0%
Leeftijd					
Leeftijd < 23		6	14%	2	50%
Leeftijd > 23		36	86%	2	50%
Nederlandse nationaliteit		38	90%	4	100%
Bekend als veelpleger		2	5%	0	0%
Deelname TR traject		0	0%	1	25%
Risc afgenomen		4	10%	1	25%
Aantal met ID bewijs		30	71%	2	50%
Inkomen voor detentie:					
Bijstandsuitkering		14	33%	1	25%
WAO/wajong uitkering		5	12%	0	0%
Inkomen uit arbeid		14	33%	1	25%
Geen regulier inkomen		6	14%	1	25%
Anders		3	7%	1	25%
Schulden algemeen		22	52%	3	75%
Schulden CJIB		22	52%	3	75%
Aantal in schuldhulpverlening		4	10%	2	50%
Woonsituatie voor detentie					
Huurwoning		15	36%	0	0%
Eigen woning		4	10%	0	0%
Kamer particulier		1	2%	2	50%
Inwonend bij familie		7	17%	2	50%
Inwonend bij kennis		5	12%	0	0%
In maatschappelijke opvang		5	12%	0	0%
Dakloos met briefadres		4	10%	0	0%
Dakloos zonder briefadres		1	2%	0	0%
Verwachte woonsituatie na detentie					
Huurwoning		14	33%	0	0%
Eigen woning		3	7%	0	0%
Kamer particulier		2	5%	1	25%
Inwonend bij familie		7	17%	3	75%
Inwonend bij kennis		4	10%	0	0%
In maatschappelijke opvang		5	12%	0	0%
Dakloos met briefadres		4	10%	0	0%
Dakloos zonder briefadres		3	7%	0	0%
Ingeschreven in de GBA		35	83%	3	75%
Ingeschreven als woningzoekende		12	29%	2	50%
Zorg en reclassering					

213/2006

Contact met zorginstelling voor detentie	13	31%	1	25%
Zorgvraag tijdens detentie	16	38%	1	25%
Doorverwezen naar PMO (psycholoog)	7	17%	1	25%
Huisarts voor detentie	39	93%	4	100%
Zorgverzekering voor detentie	34	81%	2	50%
Reclasseringscontact	17	40%	0	0%
Vroeghulpbezoek gehad	19	45%	1	25%