

Nazorg na detentie

Plan van aanpak Haarlem 2017-2018

Inhoudsopgave

Inleiding

3

Landelijke afspraken gemeentelijke nazorg

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Haarlemse (ex-)gedetineerden: feiten en cijfers

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Wat gaan we doen?

5

Een geldig legitimatiebewijs

5

Huisvesting of onderdak

5

Werk en inkomen

6

Schulden

7

Zorg

8

Monitoring

Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Samenvatting plan van aanpak

9

Inleiding

Alle Haarlemmers die zich niet op eigen kracht redden in de stad kunnen rekenen op onze gemeentelijke ondersteuning. Dat geldt ook voor de driehonderd Haarlemmers die jaarlijks terugkeren uit de Nederlandse gevangenissen of – in enkele gevallen— uit een gevangenis in het buitenland. Het is voor hen én voor de stad cruciaal dat we hun terugkeer in de Haarlemse samenleving in goede banen leiden. Daar nemen we als gemeente onze verantwoordelijkheid in door het bieden van passende nazorg.

Nazorg na detentie

Nazorg heeft als doel ervoor te zorgen dat onze inwoners na ontslag uit detentie voorzien zijn van een aantal basisvoorwaarden zoals een identiteitsbewijs, huisvesting, een inkomen en eventueel schuldsanering en contact met hulpverlening. Omdat deze mensen vaak met meerdere problemen tegelijkertijd kampen is het voor hen niet altijd mogelijk om zich eigenhandig van deze basisvoorwaarden te voorzien. Daarnaast dreigen deze basisvoorwaarden verloren te gaan tijdens detentie als hierop geen actie wordt ondernomen.

Plan van aanpak verbetering nazorg

In 2017 heeft gemeente Haarlem haar huidige nazorgbeleid geëvalueerd¹. De aanbevelingen uit deze evaluatie vormen de basis voor de acties in het voorliggende plan van aanpak. Met het verbeterde nazorgbeleid willen we dat meer ex-gedetineerde Haarlemmers met –soms complexe- problemen een beter perspectief krijgen. Daarnaast draagt de aanpak bij aan een blijvende verbetering van de leefbaarheid in onze wijken. Door een effectieve aanpak voor alle ex-gedetineerden dringen we de kans op recidive terug.

We blijven toetsen en actualiseren

Het voorliggende plan ter verbetering van de nazorg aan Haarlemse ex-gedetineerden bevindt zich op het snijvlak van zorg en veiligheid. Deze beide domeinen zijn vanwege de transities in het sociaal- en zorgdomein en de centralisaties bij justitie en politie in verandering. Daarnaast zijn recente relevante landelijke ontwikkelingen van invloed op de vormgeving van het nazorgbeleid². Het nazorgbeleid is hierdoor doorlopend in ontwikkeling. Dit maakt ook dat het voorliggende plan van aanpak verschillende termijnen bevat om de aanpak van nazorg te verbeteren. We zullen de voortgang op de huidige actiepunten monitoren en mogelijkheden voor verbetering blijven onderzoeken. Een evaluatie van het voorliggende plan van aanpak zal eind 2018 plaats vinden.

Financiën: extra investering in nazorg

Net voor de zomer heeft de raad besloten tot een extra investering in de aanpak van nazorg aan ex-gedetineerden³. Deze extra investering wordt ingezet om de begeleiding vanuit het Coördinatiepunt Nazorg te versterken met een gecombineerde functie. Enerzijds wordt ingezet op tijdelijk extra capaciteit om de kwaliteit van informatie te verbeteren en de zaken in het plan van aanpak verder te implementeren. Daarnaast investeren we in een extra *hands-on* begeleider specifiek voor Haarlemse ex-gedetineerden. Met deze begeleider zorgen we ervoor dat de toeleiding naar zorg en de overige basisvoorwaarden sneller wordt geregeld.

¹ Deze evaluatie heeft geleid tot de rapportage 'Evaluatie van re-integratie na detentie: terugkeer van volwassen ex-gedetineerden in de Haarlemse samenleving' (2016/525848, 6 juli 2017 ter informatie gestuurd aan de raadscommissie Bestuur).

² In 2017 zijn er verschillende landelijke rapporten verschenen met aanbevelingen aan gemeenten die van invloed (kunnen) zijn op het nazorgbeleid waaronder: [Gezamenlijk organiseren van doorzettingskracht](#) – 29 juni 2017, [Wegwijzer Continuïteit van Zorg](#) – 2017; [Beletselen in de continuïteit van zorg voor personen met gevaarlijk, agressief en ontwrichtend gedrag die geen juridische titel \(meer\) hebben](#) – 2017, [Handreiking Continuïteit van zorg](#) - 2017

³ Kadernota 2017

Processen en cijfers

Een (aanstaande) ex-gedetineerde is in beginsel zelf verantwoordelijk voor zijn⁴ re-integratie. Het ondersteunen van ex-gedetineerden bij een succesvolle re-integratie in de samenleving is een gedeelde zorg van rijk en gemeenten. Afspraken over de verschillende verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in een landelijk convenant⁵. De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor nazorg kan worden onderscheiden in twee taken: coördinatie en ondersteuning bij de basisvoorwaarden.

Gemeentelijke coördinatie op nazorg

Vrijwel alle gemeenten in Nederland hebben een gemeentelijk coördinator Nazorg die (ex-)gedetineerden ondersteunt bij hun terugkeer naar de samenleving. Haarlem heeft de nazorgcoördinatietaken samen met de andere gemeenten in Kennemerland ondergebracht bij het Regionaal Coördinatiepunt Nazorg (hierna: het Coördinatiepunt). Het Coördinatiepunt is ondergebracht bij het Veiligheidshuis en vormt de schakel tussen lokale organisaties, de gemeente en het justitiële werkveld. Het Coördinatiepunt ontvangt de meldingen van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), registreert en controleert vóór vrijlating van de gedetineerde welke zaken geregeld dienen te worden. Waar nodig wordt in samenwerking met de gedetineerde zelf, met DJI, de gemeente en betrokken partners als reclassering, GGZ-instellingen en maatschappelijke organisaties actie ondernomen.

Ondersteuning bij de basisvoorwaarden: wegnemen van drempels

Het rijk en gemeenten hebben afgesproken dat nazorg zich richt op vijf basisvoorwaarden, namelijk het hebben van: een geldig identiteitsbewijs; huisvesting of onderdak; werk en inkomen (inclusief scholing en dagbesteding); aanpak van schuldenproblematiek en zorg en begeleiding. De gemeentelijke ondersteuning is bij de basisvoorwaarden gericht op het wegnemen van eventuele drempels die een soepele terugkeer in de samenleving in de weg staan en het voorkomen dat nieuwe belemmeringen als gevolg van de detentieperiode ontstaan.

Aard en omvang

Volwassen gedetineerde Haarlemmers komen in één van de in totaal 26 penitentiaire inrichtingen (hierna: PI) van Nederland terecht. In de praktijk zitten de meeste Haarlemmers gedetineerd in een PI in de regio; PI Heerhugowaard, PI Schiphol of PI Zaanstad. Het Coördinatiepunt Nazorg krijgt jaarlijks ongeveer 300 meldingen van Haarlemmers die terugkeren uit een penitentiaire inrichting. Het grootste deel van de Haarlemse gedetineerden zit korter dan één maand in detentie; de zogenoemde kortgestraften. Het gaat daarbij onder andere om korte detenties wegens het niet uitbetalen van boetes of het uitzitten van taakstraffen. Tussen het begaan van een misdrijf of een overtreding en het uitzitten van een detentiestraf zit veelal enkele jaren.

De meeste (ex-)gedetineerde Haarlemmers hebben problemen op meerdere leefgebieden. Deze problemen zijn vaak al vóór detentie aanwezig. Zo heeft ongeveer de helft huisvestingsproblemen. Bij ruim een derde ontbreekt regulier inkomen uit arbeid of een uitkering en bijna alle (ex-)gedetineerde Haarlemmers hebben (forse) schulden. Onder gedetineerden komt veel psychiatrische en verslavingsproblematiek voor. Naar schatting een derde van de gedetineerden heeft een licht verstandelijke beperking. Slechts een zeer klein deel van deze kwetsbare inwoners ontvangt begeleiding, hulpverlening of behandeling voor de problemen die zij hebben. Voor velen van hen is detentie onderdeel en gevolg geworden van hun levensloop.

⁴ Ten behoeve van de leesbaarheid is ervan afgezien in de tekst steeds het onderscheid vrouwelijk/mannelijk aan te geven. Aangezien het merendeel van de gedetineerden uit mannen bestaat is voor een mannelijke opzet gekozen. In plaats van 'hij' en 'zijn' kan echter desgewenst 'hij/zij' of 'zijn/haar' worden gelezen.

⁵ 'Convenant re-integratie van ex-gedetineerden'

Verbetering nazorg ex-gedetineerden

Of een ex-gedetineerde zijn schulden oplost en een baan en woonruimte vindt hangt in grote mate af van de mogelijkheden die er in de gemeente zijn. Dat maakt dat we ex-gedetineerden die daar niet zelf (voldoende) toe in staat zijn, tegemoetkomen om deze basis wel op orde te krijgen. Die basis, onder meer bestaande uit een geldig identiteitsbewijs, gedegen huisvesting, inkomen uit werk of instroom in een opleiding, de juiste zorg en eventuele schulddienstverlening willen we voor elke ex-gedetineerde in Haarlem garanderen.

Een geldig legitimatiebewijs

Het hebben van een geldig legitimatiebewijs is een belangrijke voorwaarde voor het verder op orde kunnen krijgen van het leven. Zonder legitimatiebewijs is het niet mogelijk een briefadres of uitkering aan te vragen, een zorgverzekering te regelen of een huurcontract te tekenen.

1. Haarlemse gedetineerden hebben de mogelijkheid om tijdens detentie een legitimatiebewijs te regelen

In alle PI's kan een paspoort of ID-kaart worden aangevraagd. Hiervoor dient de ex-gedetineerde (tijdelijk) inschreven te zijn in de gemeente waar de inrichting staat. Een medewerker van deze gemeente komt regelmatig naar de inrichting voor het regelen van en inschrijving en het aanvragen en uitreiken van een legitimatiebewijs. Soms is echter wenselijk om tijdens detentie ingeschreven te blijven staan in Haarlem; bijvoorbeeld op een briefadres. We zorgen ervoor dat ook deze Haarlemmers de PI met een geldig legitimatiebewijs kunnen verlaten. Hiervoor komen we zelf naar de PI, of maken we afspraken met de gemeenten waar de inrichtingen staan.

Huisvesting of onderdak

De helft van de Haarlemmers heeft na detentie geen vaste woon- of verblijfplaats en is in feite dakloos. Deze dakloosheid is niet altijd het gevolg van een detentie, maar draagt wel bij aan een hoger risico op recidive na detentie.

2. Huisbewaarderschap tijdens detentie

Tijdens detentie verliest een gedetineerde inkomen vanuit werk of uitkering⁶. Als iemand voor langere tijd gedetineerd is kan dit leiden tot huisuitzetting en dakloosheid na detentie. Om dit te voorkomen onderzoeken we met onze woningcorporaties de mogelijkheid om huisbewaarderschap⁷ tijdens detentie toe te staan. Op deze wijze verliest een gedetineerde zijn woning niet, en tegelijkertijd kan de woning tijdens de detentieperiode tot onderdak dienen voor een ander.

3. Ondersteunen van (ex-)gedetineerden bij het behoud van een woning

Zoals eerder besproken wordt een detentiestraf veelal enkele jaren na het begaan van een overtreding of misdrijf ondergaan. Hierdoor kan het voorkomen dat iemand, die inmiddels geruime tijd met behulp van begeleiding en ondersteuning zijn leven op orde aan het krijgen is, alsnog geconfronteerd wordt met een uitte zitten detentiestraf. Als gedurende zo'n detentie de situatie ontstaat dat iemand dakloos dreigt te worden betekent dit dat de opgebouwde voortgang weer teniet wordt gedaan. In deze situatie kan het mogelijk zijn om bijzondere bijstand aan te vragen ter ondersteuning bij het behouden van een woning. Hiermee kan worden voorkomen dat mensen in een kwetsbare positie na detentie dakloos raken en de kans op re-integratie richting

⁶ De WW en de bijstandsuitkeringen stoppen direct en de volgende uitkeringen stoppen na één maand: Ziektewet; Algemene Ouderdomswet (AOW); Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO); Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA); Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jong gehandicapten (Wajong); Algemene nabestaandenwet (Anw); Toeslagenwet (TW).

⁷ Bij huisbewaarderschap kan een huurwoning gedurende een maximale termijn worden onderverhuurd.

participatie of arbeid afneemt. Deze bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen worden altijd afgestemd op de feitelijke omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de persoon en het gezin.

4. Vergroting van het woningaanbod voor ex-gedetineerden

Met de stijgende woningprijzen en lange wachttijden voor sociale huurwoningen is het voor niemand eenvoudig in Haarlem woonruimte te vinden. Voor sommige groepen in onze stad is de situatie nog nijpender. Door sociale of medische omstandigheden zijn zij dermate in de knel geraakt dat zij geen passende woonruimte meer hebben. Daarom is het college gestart met een taskforce ten behoeve van extra woonruimte voor kwetsbare Haarlemmers, waaronder specifiek kwetsbare ex-gedetineerden. Dit betekent dat we ons de komende tijd hard inzetten om voor deze doelgroep extra woonruimte te creëren. Op korte termijn wordt met de woningbouwcorporaties afgesproken hoeveel woonruimte er specifiek voor ex-gedetineerden kan worden gerealiseerd.

5. Versnelde toegang tot het huidige woningaanbod

De gemeente heeft bestaande afspraken met de woningbouwcorporaties over een regeling waarbij kwetsbare mensen die vanuit de opvang, Beschermd Wonen of een kliniek zelfstandig gaan wonen sneller een woning toegewezen krijgen⁸. Ex-gedetineerden zijn niet expliciet genoemd als doelgroep voor wie deze regeling bedoeld is. In de praktijk blijkt dat een deel van deze groep vergelijkbare problematiek heeft. We maken afspraken met onze woningbouwcorporaties over het opnemen van deze groep ex-gedetineerden in deze regeling. Hierdoor voorkomen we dat dakloze ex-gedetineerden na detentie eerst naar de maatschappelijke opvang moeten alvorens in aanmerking te komen voor de contingentregeling.

Werk en inkomen

Het is belangrijk dat ex-gedetineerden direct na detentie in hun eerste levensbehoeften kunnen voorzien door middel van een uitkering en een vorm van dagbesteding of door middel van betaald werk. Vanaf 2017 heeft het Coördinatiepunt Nazorg op basis van landelijke subsidie twee parttime medewerkers geworven welke in de regio worden ingezet op een *hands-on* begeleiding van met name kortgestrafte ex-gedetineerden op alle leefgebieden, met een focus op toeleiding naar wonen en werk. Haarlemse ex-gedetineerden kunnen nu al gebruik maken van het aanbod van re-integratietrajecten en dagbesteding dat voor alle Haarlemmers toegankelijk is⁹. Veel van het aanbod van dagbesteding dat nu nog alleen met een WMO indicatie toegankelijk is, wordt toegankelijk voor alle kwetsbare Haarlemmers. Dit zorgt ervoor dat de drempel voor inwoners, om gebruik te maken van dagbesteding verlaagd wordt.

6. Re-integratieaanbod specifiek voor ex-gedetineerden

De praktijk laat zien dat het een ingewikkelde opgave is mensen met complexe problematiek, zoals ex-gedetineerden veelal hebben, duurzaam toe te leiden naar (betaald of onbetaald) werk. Om de inzet hierop te verstevigen wordt voor de ex-gedetineerden vallend onder de participatiewet¹⁰ in Haarlem een pilot opgestart om te komen tot een specifiek (nieuw) re-integratieaanbod. Samen met ketenpartners zetten we ons in om meer ex-gedetineerden succesvol toe te leiden tot arbeid, een startkwalificatie of beroepsgerichte scholing of tot duurzame participatie als regulier werk (nog) niet tot de mogelijkheden behoort.

⁸ De zogenoemde Contingentregeling

⁹ Er is geen aanbod dagbesteding dat specifiek gericht is op ex-gedetineerden. In de praktijk maken Haarlemse ex-gedetineerden voornamelijk gebruik van werktrajecten en activeringstrajecten van aanbieders als Actief Talent en Ecosol Effect.

¹⁰ Het betreft mensen met een uitkering volgend uit de Participatiewet en werkloos werkzoekenden zonder uitkering (waaronder jongeren).

7. Blijvende aandacht voor maatwerk bij inkomensvraagstukken

Mensen met complexe problemen vragen vanuit dienstverlening soms om creatieve oplossingen; zoals het verstrekken van bijzondere bijstand tijdens detentie, het verlengen van de opschort-termijn bij uitkeringen¹¹ of het afwijken van de verplichte zoektijd naar werk¹². Het is steeds afhankelijk van individuele omstandigheden, mogelijkheden en middelen wat er mogelijk is. Hiervoor is geen nieuw beleid nodig of nieuwe regels; dit is maatwerk. De afgelopen periode is er hard gewerkt om ervoor te zorgen dat onze gemeentelijke dienstverlening past bij de behoeften van de klant. Zo is de afdeling Werk & Inkomen dit jaar wijkgericht aan de slag met per team een zorgconsulent die als aanspreekpunt fungeert voor de ketenpartners en bijdraagt aan kennis bij collega's. En klantmanagers uit team IV-Centrum van het Servicecenter werken sinds 1 maart van dit jaar vanuit de Brede Centrale Toegang om zo de mensen met OGGZ problematiek beter van dienst te kunnen zijn. Om de dienstverlening aan ex-gedetineerden verder te verbeteren zorgen we ervoor dat onze medewerkers scholing krijgen in de omgang met deze doelgroep. Deze lopende ontwikkelingen moeten zorgen voor kortere lijnen tussen de gemeente, de proces-coördinatie en *hands-on* begeleiding vanuit het Coördinatiepunt waardoor ex-gedetineerden beter in staat worden om te re-integreren. We monitoren de voortgang en effectiviteit van deze lopende ontwikkelingen en doen dit in samenhang met het project dat reeds loopt vanuit het beleidskader Opvang Wonen en Herstel.

Schulden

Hoewel de meeste Haarlemse ex-gedetineerden schulden hebben maakt in de praktijk bijna niemand gebruik van schulddienstverlening. Dit komt vooral doordat voor het effectief aanpakken van schulden eerst de andere basisvoorwaarden (legitimatiebewijs, onderdak, inkomen) op orde moeten zijn. Daarnaast zijn veel schulden bij het CJIB niet saneerbaar, wat betekent dat zij moeten worden afgelost voordat een schuldentraject in gang kan worden gezet.

8. Binnen beginnen met schuldenvoorlichting.

Het is essentieel dat elke gedetineerde met schuldenproblematiek snel geïnformeerd wordt over een schuldenaanpak. In samenwerking met de PI's regelen we dat Haarlemse gedetineerden die zich in één van de drie PI's in de regio bevinden reeds tijdens detentie goed worden voorgelicht over een effectieve schuldenaanpak.

9. Schuldenaanpak voor ex-gedetineerden

Wanneer gedetineerden vrij komen en gemotiveerd zijn om met hun schulden aan te slag te gaan, zorgen we ervoor dat er een samenhangende aanpak klaar staat. Speciaal voor deze doelgroep is het mogelijk om bij de gemeente in een individueel adviesgesprek een maatwerkadvies te krijgen over welke stappen genomen moeten worden om schulden effectief aan te pakken. Het 023 Steunfonds wordt ingezet worden om eventueel overzienbare niet-saneerbare schulden die een schuldenaanpak in de weg staan op te lossen. Tenslotte kunnen jongvolwassen ex-gedetineerden daarnaast meedoen in de pilot NewFuture, waarin jongeren de kans wordt geboden om schuldenzorgvrij te zijn. De gemeente is in deze pilot de enige schuldeiser. De tegenprestatie van de jongeren is dat zij onder begeleiding van een coach werken aan een zelfstandige en financieel gezonde toekomst.

¹¹ Normaliter wordt een uitkering vanuit de Participatiewet bij een detentie tot 30 dagen opgeschort, en na deze termijn stopgezet. Als een uitkering wordt stopgezet dient het aanvraagproces na detentie geheel opnieuw doorlopen te worden.

¹² Adolescenten tot 27 jaar zijn verplicht vier weken na aanmelding voor een uitkering op zoek te gaan naar werk of een opleiding voordat zij een uitkering krijgen.

Zorg

In de praktijk blijkt dat veel ex-gedetineerden om verschillende redenen niet op eigen kracht aankomen bij de juiste instanties of loketten die er zijn om hen te ondersteunen, begeleiden en behandelen bij hun problematiek.

10. Extra begeleiding aan volwassen Haarlemse ex-gedetineerden

Zorg en ondersteuning in het kader van nazorg heeft altijd een vrijwillig karakter. Met enige regelmaat geven gedetineerden echter aan dat zij geen nazorg willen. Na uitstroom blijkt deze groep toch problemen tegen te komen en onvoldoende in staat deze het hoofd te bieden. Hiermee vergroot de kans op recidive. Tijdens detentie verhelderen medewerkers van het Coördinatiepunt Nazorg in samenwerking met de PI de hulpvraag samen met de gedetineerde verder om deze situaties waar mogelijk te voorkomen. Om deze begeleiding te versterken zetten we een extra *hands-on* begeleider in specifiek voor Haarlemse ex-gedetineerden. Deze begeleider bezoekt de Haarlemse gedetineerden tijdens detentie en brengt samen met de gedetineerde en de casemanager in de PI de beoogde vervolgstappen in kaart. Met deze begeleider zorgen we ervoor dat de toeleiding naar zorg en de overige basisvoorwaarden sneller wordt geregeld.

11. Extra begeleiding aan jongvolwassen Haarlemse ex-gedetineerden

Specifiek voor jongvolwassen ex-gedetineerden starten we een pilot met een nazorgoverleg voor jongvolwassen ex-gedetineerden. In samenwerking met CJG en jeugdreclassering brengen we per jongere de relevante partijen aan tafel om tot een passend plan van aanpak te komen met een heldere regievoerder en inzet op alle leefgebieden.

12. Voorkomen dat ex-gedetineerden met een forensisch kader de juiste zorg ontberen

Tenslotte kan ook aan ex-gedetineerden met een forensisch kader vanuit de WMO een indicatie voor beschermd wonen toegekend indien de (schaarse) justitiële woonplekken in de regio niet passend of beschikbaar zijn. Hiermee voorkomen we dat mensen tussen wal en schip vallen doordat er onvoldoende forensisch aanbod is in de regio. Tegelijkertijd vragen we onze ketenpartners uit het Sociaal Domein om te justitiële woonplekken aan te bieden. Door uitbreiding van forensisch woonplekken in de regio wordt het aanbod voor ex-gedetineerden met een forensisch kader verbreed.

Samenvatting plan van aanpak

Onderdeel	Actie	4 ^e kw 2017	1 ^e kw 2018	2 ^e kw 2018	3 ^e kw 2018	4 ^e kw 2018
Een geldig legitimatiebewijs	Haarlemse gedetineerden hebben de mogelijkheid om tijdens detentie een legitimatiebewijs te regelen					
Huisvesting of onderdak	Huisbewaarderschap tijdens detentie					
	Ondersteunen van (ex-)gedetineerden bij het behoud van een woning.					
	Vergroting van het woningaanbod voor ex-gedetineerden					
	Versnelde toegang tot het huidige woningaanbod					
Werk en inkomen	Re-integratieaanbod specifiek voor ex-gedetineerden					
	Blijvende aandacht voor maatwerk bij inkomensvraagstukken					
Schulden	Binnen beginnen met schuldenvoorlichting					
	Schuldenaanpak voor ex-gedetineerden					
Zorg	Extra begeleiding aan volwassen Haarlemse ex-gedetineerden					
	Extra begeleiding aan jongvolwassen Haarlemse ex-gedetineerden					
	Voorkomen dat ex-gedetineerden met een forensisch kader de juiste zorg ontberen					
Monitoring	We monitoren de voortgang en evalueren de effectiviteit van het plan van aanpak					