

Vergaderjaar 2010–2011

29 270

Reclasseringsbeleid

Nr. 52

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2011

1. Inleiding

Tijdens het Algemeen Overleg op 8 december 2010 (kamerstuk 24 587, nr. 411) over rapporten van de Inspectie voor de Sanctietoepassing heb ik toegezegd u te informeren over de stand van zaken van het programma Modernisering Gevangeniswezen (MGW).

Tevens heb ik toegezegd¹ u te informeren over de stand van zaken met betrekking tot de nazorg voor (ex-)gedetineerden en de rol en inzet van gemeenten op dit vlak. Daarnaast ga ik in deze brief in op de motie Janssen en Gesthuizen over het gevangenispersoneel² die door uw Kamer is aangenomen en op de motie Bouwmeester en Gesthuizen over het programma Terugdringen Recidive die door uw Kamer is aangehouden³.

Het programma Modernisering Gevangeniswezen zet ik in grote lijnen voort. Dit kabinet hecht belang aan het verder terugdringen van de recidive om op die manier de veiligheid in Nederland te vergroten. Een goede voorbereiding van gedetineerden op hun terugkeer in de samenleving is daarbij onontkoombaar. Een succesvolle terugkeer in de samenleving vraagt allereerst de inzet van de gedetineerde zelf. Ik leg daarom meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde, zijn gedrag en motivatie. In deze brief ga ik hier nader op in.

Bij zowel volwassenen als minderjarige justitiabelen is het percentage daders dat binnen twee jaar opnieuw met Justitie in aanraking komt licht afgenomen. De daling van de strafrechtelijke recidive is volgens het WODC reëel, omdat de recidivecijfers zijn gecorrigeerd voor verschuivingen in de samenstelling van de onderzoekspopulatie en omdat er gecontroleerd is op het bestaan van registratie-effecten als gevolg van schommelingen in de aangiftebereidheid en het ophelderingspercentage. Van alle volwassenen die in 2007 een penitentiaire inrichting verlieten had

¹ Tijdens de begrotingsbehandeling van Veiligheid en Justitie op 25 november 2010.

² Kamerstukken II, 2010–2011, 29 270, nr. 43.

³ Kamerstukken II, 2010–2011, 29 270, nr. 46.

49,3% binnen twee jaar een nieuw justitiecontact. In 2002 was dit nog 55,9%¹.

De licht dalende recidivecijfers zijn voor het kabinet aanleiding om te blijven investeren in recidivebestrijding. Het verminderen van recidive leidt uiteindelijk tot minder slachtoffers en overlast in de samenleving.

2. Eigen verantwoordelijkheid van gedetineerden

Kerndoel van het programma MGW is de invoering van een persoonsgerichte aanpak van gedetineerden gebaseerd op de levensloopbenadering. Dit betekent dat voor iedere gedetineerde specifiek wordt bekeken welke interventies en activiteiten tijdens detentie een bijdrage kunnen leveren aan het verkleinen van de kans op recidive. Ook worden reeds voor detentie gestarte trajecten, voor zover mogelijk, en gewenst, tijdens detentie voortgezet, om deze vervolgens na detentie te continueren. Op deze wijze kan het effect van de interventies in het gevangeniswezen versterkt worden in termen van recidivereductie.

Deze MGW-visie zet ik voort. Eind 2012, (begin 2013) wil ik uw Kamer duidelijkheid geven over de effecten van de inspanningen binnen het gevangeniswezen gericht op het terugdringen van de recidive en de optimalisering van de nazorgactiviteiten. Wel zal ik, meer dan voorheen, het accent leggen op de eigen verantwoordelijkheid van gedetineerden. Voor elke gedetineerde wordt een detentie en re-integratieplan opgesteld met daarin de afspraken over de re-integratie en wat er in dat kader van de gedetineerde wordt verwacht. Door gevolgen te verbinden aan het niet nakomen van deze afspraken breng ik de eigen verantwoordelijkheid van gedetineerden verder tot uiting.

Het streven is dat aan het einde van dit jaar alle gedetineerden over een detentie en re-integratieplan beschikken. Een conceptplan wordt tien werkdagen na binnenkomst opgesteld en gedurende de detentieperiode aangevuld. Hiervoor wordt in alle penitentiaire inrichtingen een gestandaardiseerde screening bij binnenkomst ingevoerd.

Op basis van de screening bij binnenkomst vindt de plaatsingsselectie van gedetineerden plaats. Gedetineerden die extra psychische zorg nodig hebben, worden in een penitentiair psychiatrisch centrum (PPC) of GGZ-instelling geplaatst. Gedetineerden met een veiligheid- of een beheersrisico worden op een beheersafdeling geplaatst. Vervolgens wordt er onderscheid gemaakt tussen preventief gehechten en veroordeelden in eerste aanleg en de verblijfsduur van gedetineerden (kortverblijvenden en langverblijvenden).

De screening vormt ook de basis voor het detentie- en re-integratieplan voor alle gedetineerden. Bij de invulling van het plan wordt gekeken naar: de criminogene factoren, het gedrag van de gedetineerde, recidive, de motivatie en de zorgbehoefte. Er wordt alleen in gedetineerden geïnvesteerd, zoals door het aanbieden van gedragsinterventies, scholing en terugkeeractiviteiten, als kans op succes aanwezig is en als de motivatie en/of houding van de gedetineerde hiertoe aanleiding geeft. Op deze manier wordt ook de verblijvendheid in het aanbod van activiteiten beperkt en wordt efficiënter omgegaan met de beschikbare middelen. Dit houdt in dat ook niet (steeds) opnieuw bij een zelfde gedetineerde activiteiten zullen worden aangeboden.

Bij de invulling van het detentie- en re-integratieplan zal ik hiermee rekening houden. Ik acht het namelijk niet verantwoord om te blijven investeren in gedetineerden van wie is vast te komen staan dat die

¹ Recidivemonitor WODC.

inspanning geen toegevoegde waarde heeft gehad. Dit betekent dat er bij herhaalde recidive slechts een (wettelijk) minimumaanbod van re-integratieactiviteiten in het detentie- en re-integratieplan wordt opgenomen, tenzij een specifieke persoonsgerichte beoordeling in uitzonderingssituaties aanleiding geeft hiervan af te wijken.

De specifieke persoonsgerichte beoordeling wordt verricht in de penitentiaire inrichting door het Multi Disciplinair Overleg (MDO). Het MDO vergadert in de meeste gevallen onder voorzitterschap van een afdelingshoofd. Deelnemers zijn: penitentiaire inrichtingswerkers (PIW'ers), medische dienst, Medewerker Maatschappelijke Dienstverlening (MMD-er), medewerker Bureau Selectie- en Detentiebegeleiding (BSD) en de trajectbegeleider Terugdringen Recidive (TR) en vertegenwoordigers van de afdelingen Arbeid, Bibliotheek, Onderwijs en Sport en Geestelijke Verzorging en de aan de inrichting verbonden psycholoog.

De persoonsgerichte beoordeling is per definitie maatwerk. Bij elke gedetineerde dient een bewuste afweging te worden gemaakt welke activiteiten noodzakelijk en gewenst zijn. De detentieperiode kan bij (sommige) gedetineerden juist worden gebruikt als dwingend kader om gericht te werken aan hun problematiek. Deze afweging dient het MDO in samenwerking met de ketenpartners te maken. Indicatoren die bij deze afweging een rol spelen zijn: gedrag en motivatie, afspraken met ketenpartners (bijvoorbeeld over zorgcontinuïteit), eerdere deelname aan gedragsinterventies en de detentieduur.

Ik acht in ieder geval een strengere aanpak wenselijk voor de groep gedetineerden die na het begaan van een (eerder) ernstig gewelds- of zedendelict recidiveren. Dit geldt ook voor de gedetineerden die op de lijst staan van Gedetineerden met een vlucht- en maatschappelijk risico (GVM). Bij hen geldt dat zware eisen worden gesteld aan eventuele detentiefasering en zij kunnen alleen in de laatste fase van hun detentie eventueel in aanmerking komen voor re-integratie- en resocialisatieactiviteiten. Op die manier wil ik meer rekenschap geven aan de gevoelens van slachtoffers en nabestaanden en de roep uit de samenleving om een strengere aanpak voor deze doelgroep te realiseren.

Ten slotte acht ik het niet langer kosteneffectief om meer dan de standaardactiviteiten aan te bieden aan de groep arrestanten die korter dan een maand in detentie verblijven. Voor deze groep zijn de mogelijkheden om de relevante basisvoorzieningen al tijdens de detentieperiode op orde te brengen beperkt. In deze situatie gaat het er primair om dat partijen (gevangeniswezen, gemeenten en maatschappelijke instellingen) elkaar informeren en de inzet voor, tijdens en na detentie afstemmen. In bijvoorbeeld een Veiligheidshuis kunnen de krachten voor deze doelgroep gebundeld worden.

3. Persoonsgerichte aanpak

Het uitgangspunt dat gedetineerden bij binnenkomst als vanzelfsprekend de beschikking hebben over allerlei privileges acht ik onwenselijk. Uiteraard heeft elke gedetineerde het wettelijk recht op de activiteiten uit de Penitentiaire Beginselenwet, zoals luchten, recreatie en arbeid. Tevens krijgt iedereen de benodigde zorg en wordt het minimumaanbod op het gebied van nazorg aangeboden. Voor de overige aangeboden activiteiten wil ik naar een opzet, waarbij gedetineerden deze activiteiten moeten «verdienen». Het betreft hier de zogenaamde variabele activiteiten, zoals scholing, terugkeeractiviteiten en gedragsinterventies. Ik ga een systeem in te voeren waardoor gedetineerden kunnen «promoveren», maar bij slecht gedrag en gebrek aan motivatie ook kunnen «degraderen». Op dit

moment breng ik de mogelijkheden en uitvoeringsconsequenties hiervan in kaart.

De eigen verantwoordelijkheid voor de invulling van detentieperiode komt ook tot uitdrukking door meer vrijheden binnen de inrichting te creëren. Variabele activiteiten worden alleen aangeboden aan gedetineerden in een regime met interne of externe vrijheden. Kort- en langverblijvenden kunnen in aanmerking komen voor variabele activiteiten, indien zij gemotiveerd zijn en goed gedrag vertonen. Dit betekent plaatsing in een regime met meer interne vrijheden, dit betekent meer bewegingsvrijheid binnen de penitentiaire inrichting. Langverblijvenden kunnen in de laatste fase van hun detentie in aanmerking komen voor een regime met externe vrijheden, zoals het verlaten van de inrichting om bepaalde activiteiten gericht op hun terugkeer te regelen of buiten de inrichting te werken.

Dit vraagt ook om een nieuwe visie op de detentiefasering, zoals het plaatsen in een minder beveiligde inrichting, het toekennen van verlof of deelname aan een zogenaamd penitentiair programma, in relatie tot de voorwaardelijke invrijheidsstelling. In de nieuwe opzet worden keuzes voor detentiefasering integraal onderdeel van het detentie- en re-integratieplan. Verlof wordt alleen toegekend als daarmee een re-integratiedoel wordt gediend. Maatschappelijke aspecten, zoals de belangen van slachtoffers en nabestaanden, inschatting van het recidive-risico, vluchtgevaar, en (de ernst van) het gepleegde delict dienen expliciet bij deze afweging te worden betrokken. Dit geldt ook voor de re-integratiedoelen die via de bijzondere voorwaarden bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling kunnen worden gerealiseerd. Op dit moment worden de uitvoeringsconsequenties van deze nieuwe visie in beeld gebracht. De consequenties voor de wetgeving worden meegenomen in een wetsvoorstel dat naar verwachting in de tweede helft van 2011 zal worden ingediend. Tevens bestudeer ik welke vormen van toezichtsmodaliteiten ingezet kunnen en moeten worden bij het verlaten van de inrichting, zowel bij de detentiefasering als bij de voorwaardelijke invrijheidsstelling.

Ook in het kader van het nazorgtraject zal meer een beroep worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde. Voor het verkrijgen van een woning of het doorlopen van een schuldhulpverleningstraject mag van een (ex-)gedetineerde verwacht worden dat hij actief meewerkt aan een nazorgtraject. Overigens signaleer ik met instemming dat ook gemeenten in toenemende mate gebruik maken van de mogelijkheid om druk uit te oefenen ten aanzien van nazorgtrajecten, zoals het stellen van voorwaarden aan een uitkering of huisvesting.

4. Activiteiten dagprogramma

4.1. Arbeid

Het aanbod van arbeid in detentie is al een aantal jaren volop in beweging. Aan de professionalisering van arbeid in detentie wordt gewerkt in het project Modernisering Penitentiaire Arbeid (MPA). Om te voorkomen dat arbeid uitvalt, wordt het aanbod van arbeid beter verdeeld binnen de penitentiaire inrichting. Indien er onvoldoende werk aanwezig is, worden alternatieve activiteiten aangeboden, zoals recreatie. Aan kortverblijvenden en preventief gehechten wordt relatief eenvoudig werk aangeboden waarvan de leertijd gering is. Bij langverblijvenden vormt het aanbod van arbeid zo veel mogelijk een onderdeel van het re-integratie-traject.

(Gedetineerdenarbeid is een activiteit in een productieomgeving. Naast productie, zijn er ook andere doelen die aandacht behoeven: bejegening, veiligheid en terugdringen recidive. Dit vertaalt zich ook in de financiële onderbouwing van de activiteit arbeid.) Doelstelling is dat het deel van de kosten dat aan het productieproces wordt toegerekend minimaal moet worden terugverdiend met de opbrengsten van de arbeid. Naast een verbetering van het aanbod is mijn beleid er namelijk ook op gericht om arbeid in detentie goedkoper te maken. Mijn doelstelling is dat over twee jaar 70% van de uren die gedetineerden aan het werk zijn (bruto beschikbare gedetineerdenuren) gekoppeld is aan een betaalde opdracht. Het afnemen van producten door de Rijksoverheid en DJI zelf levert een bijdrage aan deze doelstelling. Dit betekent dat gedetineerden meer besparende activiteiten gaan verrichten. Onder begeleiding worden zij ingezet bij activiteiten die voorheen extern uitbesteed werden (schoonmaak, onderhoud, groenbeheer en gedetineerdenwinkel).

4.2. Terugkeeractiviteiten

Alleen langverblijvenden kunnen op basis van de RISc in aanmerking komen voor gedragsinterventies. De detentieduur bij kortverblijvenden is te kort om gedragsinterventies aan te bieden. Omdat juist deze groep vaak in recidive vervalt, is het noodzakelijk om ook bij hen in te zetten op effectieve recidivevermindering. Daarom worden terugkeeractiviteiten aangeboden die gericht zijn op de leefgebieden van nazorg: werk, inkomen en opleiding, schulden, woning en zorg. Het detentie- en re-integratieplan is leidend bij het bepalen of en voor welke terugkeeractiviteiten iemand in aanmerking komt. Om de aansluiting te realiseren voor de periode na detentie is het van belang dat ketenpartners een belangrijke rol spelen bij het aanbod van de terugkeeractiviteiten. In lijn met de motie Bouwmeester (PvdA) en Gesthuizen (SP) is mijn inzet erop gericht de toegang voor deze instanties te vergroten. Een goed voorbeeld is het samenwerkingsconvenant tussen DJI en het UWV- Werkbedrijf. Op zeven locaties in het gevangeniswezen loopt een pilot arbeidstoeleiding.

Een ander voorbeeld is dat het Nationaal Instituut voor Budgetvoorziening (NIBUD) in detentie de module «Omgaan met geld» gaat verzorgen. Een werkgroep van ervaren DJI-docenten is samen met een adviseur van het NIBUD aan de slag om het lesmateriaal geschikt te maken voor de penitentiaire inrichtingen. Het lesmateriaal wordt getest in de PI Ter Apel. Vervolgens zal de module landelijk worden aangeboden.

Belangrijke voorwaarde voor ketenpartners bij het aanbieden van terugkeeractiviteiten is dat gedetineerden in de laatste fase van detentie regionaal zijn geplaatst. Hoe beter dat lukt, des te relevanter en effectiever worden regionale afspraken tussen PI's, gemeenten en maatschappelijke organisaties. Ik hecht belang aan regionale plaatsing, met voorrang voor de kortverblijvenden. Het streven is dat de regionale plaatsing van preventief gehechten, kortverblijvenden en langverblijvenden in het laatste deel van hun detentie eind 2012 is gerealiseerd.

4.3. Persoonsgericht dagprogramma

In alle penitentiaire inrichtingen wordt dit jaar het avondprogramma ingevoerd en de weekendactiviteiten uitgebreid. Hierdoor ontstaat meer ruimte in het dagprogramma voor gedetineerden die in een regime met interne of externe vrijheden zijn geplaatst om aan re-integratie- en resocialisatieactiviteiten deel te nemen. De invoering van het persoonsgerichte dagprogramma is inmiddels reeds op zes locaties van start gegaan, namelijk in de PI's Ter Apel, Zwaag, Leeuwarden, Dordrecht, Krimpen aan den IJssel en Rotterdam.

5. Nazorg

Een re-integratietraject dat is gestart tijdens de detentieperiode moet na afloop onder de verantwoordelijkheid van de gemeente worden voortgezet. Vandaar dat het belangrijk is dat gemeenten al tijdens de detentie betrokken worden bij het nazorgtraject. Dit vergt steeds een goede onderlinge communicatie en informatie-uitwisseling, als basisvoorwaarde voor samenwerking tussen het gevangeniswezen, gemeenten en de betrokken maatschappelijke instellingen.

Ik constateer dat er op het terrein van nazorg vooruitgang is geboekt. Op dit moment zijn er 406 nazorgcoördinatoren bij gemeenten aan de slag. Deze coördinatoren vervullen, samen met de Medewerkers Maatschappelijk Dienstverlening (MMD'ers) binnen het Gevangeniswezen, een spilfunctie in het regelen van nazorg. Een goede, snelle communicatie tussen deze MMD'ers en de gemeentelijke nazorgcoördinatie, zodra bekend is wanneer een gedetineerde vrij komt en welke problemen hij heeft, is essentieel voor de inrichting van een nazorgtraject.

In de meerderheid van de regio's zijn de afgelopen periode afspraken tot stand gekomen tussen gemeenten, PI's en maatschappelijke organisaties over de nazorg aan (ex-)gedetineerden. Vanuit de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn gemeenten extra gestimuleerd en ondersteund om te komen tot regionale samenwerking, de invulling van hun rol en verantwoordelijkheid op het terrein van de nazorg. Zo ervaren gemeenten bij de uitvoering van nazorg nog problemen op het gebied van geschikte huisvesting voor (ex-)gedetineerden en de toeleiding tot de zorgverlening.

In meer dan de helft van de centrumgemeenten is de nazorg inmiddels structureel en op regionaal niveau georganiseerd, veelal via vastgelegde afspraken in het Veiligheidshuis. In veel Veiligheidshuizen wordt inmiddels een casusoverleg gevoerd ten behoeve van de terugkeer van gedetineerden. Dat leidt ertoe dat de inzet op gedetineerden met hoog risico op terugval en meervoudige problematiek wordt gebundeld. Vooral centrumgemeenten investeren hierin; voor de kleinere gemeenten is deelname aan een regionaal Veiligheidshuis lastiger.

6. Personeel

Een belangrijk onderdeel van de implementatie van MGW is het investeren in medewerkers. Voorop staat het belang van een scherp veiligheidsbewustzijn, ook wel penitentiaire scherpste genoemd. Penitentiaire scherpste en de implementatie van MGW staan niet los van elkaar, maar versterken elkaar. Tijdens het werkoverleg wordt structureel aandacht besteed aan penitentiaire scherpste. De bewustwording bij medewerkers van het belang van penitentiaire scherpste wordt hierdoor bevorderd.

Daarnaast is er binnen het gevangeniswezen een cultuurverandering ingezet, gericht op een andere omgang tussen personeel en gedetineerden. Op dit punt wordt veel in het personeel in het gevangeniswezen geïnvesteerd, zoals de opleiding motiverende bejegening. Deze opleiding wordt aangeboden aan het management en al het personeel dat in contact komt met gedetineerden. Op dit moment heeft 80% hiervan de opleiding gevolgd. Tevens zijn centrale afspraken geformuleerd hoe motiverende bejegening na het opleidingstraject levend wordt gehouden, hiervoor is een instructie ontwikkeld. Leidinggevenden dienen samen met hun medewerkers een TeamOntwikkelingsPlan (TOP) op te stellen. Trainers en adviseurs van het Opleidingsinstituut van DJI zullen de leidinggevenden ondersteunen om met een actueel TOP te komen. Het is de bedoeling dat ieder team in de loop van 2011 beschikt over een TOP.

Het personeel in het gevangeniswezen heeft de afgelopen jaren te maken gehad met veel veranderingen. Vorig jaar is het programma Optimaliseren Personele Inzet (OPI) ingezet om de kwaliteit van het roosteren en de efficiënte inzet van het executief personeel te verbeteren. Het executief personeel wordt zo veel mogelijk ingezet waar gedetineerden activiteiten hebben. Voor de implementatie van het programma MGW is daarnaast van belang dat het dagprogramma in alle penitentiaire inrichtingen gelijk is en het meer op persoonsgericht niveau kan worden ingezet. Dit alles vergt een cultuurverandering binnen het gevangeniswezen en vraagt daarmee ook veel van het personeel. Door de invoering van het avond- en weekendprogramma ontstaat er voor het personeel meer ruimte om activiteiten, zoals mentoraat en het opstellen van rapportages, te verrichten.

Ik schenk nadrukkelijk aandacht aan de signalen over werkdruk die ik vanuit het veld ontvang. Voorop staat dat in alle penitentiaire inrichtingen de veiligheid voor het personeel en de gedetineerden moet worden gegarandeerd. Onderwerpen als de implementatie van het programma MGW en de werkdruk van het personeel komen veelvuldig aan bod in de overleggen tussen de sectordirectie van het gevangeniswezen en de medezeggenschap.

7. Tot slot

Zoals ik hierboven heb beschreven, worden de inspanningen op het terrein van het terugdringen van de recidive voortgezet. Ik wil echter wel op afzienbare termijn concrete resultaten zien. Het WODC heeft een monitor Nazorg ontwikkeld. Deze monitor brengt in kaart in welke mate (ex-)gedetineerden een identiteitsbewijs, inkomen, huisvesting, schulden en contact met een zorginstelling hebben op het moment dat zij een PI binnenkomen, op het moment dat hun detentie erop zit en op het moment dat zij zich zes maanden in de vrije maatschappij bevinden. Recent is een tweede meting van de monitor nazorg beschikbaar gekomen. Het rapport «Tweede meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden» treft u hierbij als bijlage aan.¹ In 2012 zal over de derde meting van de monitor gerapporteerd worden. Het periodiek uitvoeren van de monitor maakt het mogelijk om resultaten te vergelijken en te bekijken waar we staan. Ook de inspanningen in het gevangeniswezen, zoals het aanbieden van diverse activiteiten, laat ik door het WODC evalueren. Ik zal u te zijner tijd over de uitkomsten informeren.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.